

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO
DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO E TRIBUTARIO
NELLA DIMENSIONE EUROPEA
XXIV CICLO



TESI DI DOTTORATO

**I MUTEVOLI EQUILIBRI TRA PARLAMENTO E
GOVERNO. ITALIA E REGNO UNITO IN UNA
PROSPETTIVA COMPARATA.**

Supervisore:
CHIAR.MO PROF. MARIO GORLANI

Dottorando:
ANGELO GAZZARETTI
Matricola n. 1008737

Un ringraziamento alla Prof.ssa Barbara Pezzini, al Prof. Mario Gorlani, al Prof. Adam Cygan nonché a tutti i docenti del dottorato bergamasco in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea.

INDICE

<i>Introduzione</i>	1
---------------------------	---

Capitolo I

LA CRISI DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

1. La forma di governo italiana nel contesto della democrazia bloccata basata sul sistema elettorale proporzionale.....	7
1.1. La blanda razionalizzazione della forma di governo.....	11
1.2. Le leggi elettorali proporzionali.....	15
1.3. Il procedimento legislativo tra Parlamento e Governo.....	18
2. Il declino degli organi parlamentari.....	21
3. Lo spostamento di poteri lungo l'asse Parlamento-Governo.....	25

PRIMA PARTE

L'ALTERAZIONE DEL RAPPORTO TRA PARLAMENTO E GOVERNO NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO

Capitolo II

FORMA DI GOVERNO, SISTEMA ELETTORALE E SISTEMA DEI PARTITI DOPO LA SVOLTA MAGGIORITARIA

1. La svolta maggioritaria.....	33
1.1. La disciplina di risulta del referendum elettorale del 1993 e le opzioni del legislatore.....	35
2. Le leggi elettorali n. 276 e 277 del 1993.....	37
2.1. Le valutazioni critiche della dottrina e le strategie elettorali delle forze politiche.....	39
3. La riforma elettorale della l. 270/2005.....	43

3.1.	Le possibili critiche al sistema elettorale introdotto nel 2005.....	46
3.2.	L'applicazione del sistema elettorale alle elezioni del 2006 e 2008.....	52
4.	L'espansione del ruolo del Governo e del Presidente del Consiglio.....	56

Capitolo III

LE FONTI DEL DIRITTO TRA PARLAMENTO E GOVERNO DOPO LA SVOLTA MAGGIORITARIA

1.	La crisi della legge.....	61
2.	L'iniziativa legislativa.....	65
3.	Questione di fiducia e maxi-emendamenti.....	69
4.	La decretazione d'urgenza.....	75
5.	La delegazione legislativa.....	82

SECONDA PARTE

GOVERNO E PARLAMENTO NELL'ESPERIENZA COSTITUZIONALE BRITANNICA

Capitolo IV

L'EVOLUZIONE STORICA DELLA FORMA DI GOVERNO ANGLO-BRITANNICA

1.	Una Costituzione "storica".....	87
2.	Le origini anglo-sassoni e normanne.....	89
3.	L'età dei Tudor.....	94
4.	Gli Stuart e le rivoluzioni secentesche.....	96
5.	Dalla monarchia limitata alla monarchia costituzionale.....	101
6.	Il passaggio alla forma di governo parlamentare.....	107
7.	L'estensione del suffragio e la nuova organizzazione dei partiti su scala nazionale nel XIX secolo: dallo "Zenith" della centralità del Parlamento all'espansione del ruolo del Governo.....	111

Capitolo V
GOVERNO E PARLAMENTO NELL'ATTUALE
SISTEMA WESTMINSTER

1.	La forma di governo britannica: le teorizzazioni di Bagehot e Dicey.....	122
1.1.	Il ruolo delle conventions.....	125
1.2.	Il dibattito dottrinale: le possibili declinazioni della forma di governo britannica.....	129
2.	Sistema dei partiti e sistema elettorale.....	141
2.1.	Verso il superamento del bipartitismo?.....	150
3.	Il bicameralismo britannico.....	156
4.	La House of Commons.....	160
4.1.	Le fonti del diritto parlamentare.....	160
4.2.	Durata della legislatura e potere di scioglimento (prima della riforma del 2011).....	162
4.3.	Il Fixed Term Parliaments Act 2011.....	168
4.4.	Funzioni ed organizzazione della House of Commons.....	174
4.4.1.	L'organizzazione dei lavori parlamentari.....	176
4.4.2.	Il sistema dei Committees.....	179
4.4.3.	Lo Whip's office e la disciplina di partito.....	184
5.	La House of Lords.....	197
6.	Il procedimento legislativo.....	210
7.	La delegated legislation.....	225
	 <i>Considerazioni conclusive</i>	 235
	 <i>Bibliografia</i>	 246

Introduzione: un'opzione metodologica

Nel corso degli anni Ottanta e Novanta il dibattito istituzionale e costituzionalistico è stato largamente monopolizzato dal tema delle riforme. Le intense discussioni ed i complessi progetti di revisione costituzionale prendevano le mosse dall'assunto – sostenuto più a livello politico che non accademico – che la forma di governo parlamentare avesse palesato una difficoltà di funzionamento in buona parte ascrivibile al modello tracciato dalle disposizioni della Carta del 1948, il superamento del quale avrebbe consentito di restituire maggiore stabilità e capacità decisionale al sistema. L'incessante *battage* sulla necessità di rivedere la Costituzione nella sua parte dedicata all'Ordinamento della Repubblica e di abbandonare il sistema elettorale proporzionale, con lo scopo di rendere più efficiente il vertice istituzionale, ha portato a consacrare l'idea che serva un Governo forte, capace di decidere, da contrapporre ad un Parlamento lento ed inconcludente. Il traguardo della governabilità è stato inseguito quasi esclusivamente attraverso riforme elettorali, novelle regolamentari, tentativi puntualmente falliti di revisione costituzionale, mentre assai di rado tramite “*una modifica degli atteggiamenti e dei comportamenti prevalenti nel sistema politico*”, per riprendere un'idea sviluppata da Valerio Onida in un saggio dedicato alla Costituzione italiana¹.

Durante i primi cinquant'anni della Repubblica la vita dei Ministeri è sembrata, nella maggior parte dei casi, in balia degli umori non tanto del Parlamento,

¹ V. ONIDA, voce *Costituzione italiana*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IV ed., vol. IV, Torino, Utet, 1990, p. 333.

quanto piuttosto delle forze politiche ivi rappresentate – come la “prassi” delle crisi extra-parlamentari potrebbe suggerire. Di contro, soprattutto dopo la riforma elettorale “maggioritaria” del 1993 e la conseguente fase di “riallineamento” del sistema politico, la parte debole nel rapporto tra potere legislativo ed esecutivo è risultata essere il Parlamento, la cui volontà è stata costretta entro margini sempre più stretti dalla dilatazione dell’attività, specie normativa, del Governo. La presente indagine vorrebbe cercare di capire come si sia realizzato questo passaggio tra opposti poli di funzionamento della forma di governo italiana – rimasta inalterata nella sua configurazione costituzionale –, quali vantaggi e svantaggi abbia recato con sé l’accresciuta posizione del Governo nei confronti del Parlamento e se questa situazione sia ineludibile e realisticamente necessaria, imposta inevitabilmente – come viene dipinta – da processi internazionali non controllabili dai singoli Stati nazionali che rendono inadeguate, se non desuete, le più ponderate procedure decisionali delle Camere rispetto a quelle agili ed efficaci dell’Esecutivo. Più nel dettaglio, vi sarebbe da comprendere se tali fenomeni di portata sovranazionale, e le loro ricadute sui sistemi costituzionali statuali, possano essere accompagnati, guidati ed anche temperati, ed eventualmente in che modo ciò possa esser fatto, ovvero se la loro intensità imponga agli Stati “sovrani”, *sic et simpliciter*, l’adeguamento dei meccanismi decisionali interni alla rapidità degli stimoli e delle richieste provenienti dall’esterno, rinunciando alla ricerca di un equilibrio nella *balance of power* ed alla “pretesa” di attribuire un certo peso alle Assemblee rappresentative ed ai suoi metodi, non sempre coerenti, di “formazione” ed “individuazione” della volontà generale.

L’espansione dell’Esecutivo e la crisi del Parlamento costituiscono un vasto tema di ricerca, che investe il nucleo centrale della democrazia parlamentare negli Stati contemporanei, a cui si è dedicata e si continua a dedicare un’imponente mole di letteratura. Sotto il profilo metodologico, gli approcci che si possono adottare sono essenzialmente due: l’individuazione di un settore circoscritto della materia e l’investigazione dettagliata e (pressoché) esaustiva dello stesso, oppure il tentativo di abbracciare con uno sguardo d’insieme le numerose sfaccettature attraverso cui si articola il rapporto tra Parlamento e Governo – appoggiandosi evidentemente alle

attente trattazioni specializzate di settore. Il primo approccio può offrire risultati importanti ed esaurienti rispetto ad un determinato aspetto della questione, ma come ogni specializzazione scientifica può pagare il rischio di una certa miopia generale. Il secondo approccio può fornire un quadro generale più completo e forse consentire talune conclusioni di più ampio respiro, ma inevitabilmente non può esaurire l'analisi del più esteso oggetto d'indagine. L'esistenza di una copiosa letteratura specialistica di settore ha posto taluni dubbi rispetto alla desiderabilità ed opportunità di ripercorrere in maniera analoga sentieri già ampiamente battuti, e con maggiore autorevolezza, anche nel timore del rischio che una ricerca esaustiva ma circoscritta ad un determinato ambito si risolva – come pure accade – in una mera critica, declamatoria e di scarso pregio, all'emarginazione delle Assemblee elettive manifestata dalle anomalie riscontrabili nel funzionamento di un dato istituto. Si è quindi scelto di adottare una prospettiva generale, con tutti i limiti del caso, ma che, se non concede necessariamente di predisporre una vera e propria *pars construens*, impresa non poco ardua, forse consente di trarre almeno qualche indicazione diversa da quelle già diffuse.

Lo stimolo scientifico è giunto in particolare dal tentativo di cristallizzare a livello costituzionale, in Italia, l'idea della necessità di un Governo forte – nonché soprattutto di un Presidente del Consiglio al suo interno ancora più forte – e di un Parlamento debole, concretizzatosi con la revisione costituzionale approntata dalla maggioranza di centro-destra nel corso della XIV legislatura – senza il coinvolgimento dell'opposizione – e respinta dal referendum confermativo del giugno 2006. La (mancata) riforma interveniva, tra l'altro, sulle disposizioni costituzionali concernenti la forma di governo configurando un sistema incentrato sulla figura del Primo Ministro, che sarebbe diventato vero e proprio “*«padrone» della maggioranza parlamentare*”² in virtù di alcuni meccanismi tra cui, in particolare, una clausola del tipo *simul stabunt simul cadent* implicante lo scioglimento delle Camere in concomitanza con le dimissioni del Primo Ministro. Un sistema riassunto nella definizione di “premierato” – o meglio di “premierato

² V. ONIDA, *La Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 127.

assoluto” –, che vorrebbe implicitamente presupporre una qualche stretta parentela con l’ordinamento costituzionale britannico, i cui ritenuti caratteri di efficienza e stabilità avrebbero asseritamente guidato la mano del legislatore costituzionale del 2005 nella scrittura delle disposizioni poi respinte dal corpo elettorale. L’evocazione del modello *Westminster*, ed in special modo di talune interpretazioni dello stesso, da parte dei sostenitori del disegno di legge costituzionale ha sollevato alcuni interrogativi in merito alla coerenza ed alla correttezza della chiamata in causa di un tale “ingombrante” prototipo, del tutto *sui generis*, quale padre putativo del “premierato all’italiana”, ed ha aperto un ulteriore fronte di ricerca avente ad oggetto l’effettivo funzionamento della forma di governo britannica. Ci si può chiedere, infatti, se detta evocazione avesse senso, se fosse ipotizzabile l’importazione di un modello così peculiare, probabilmente unico, nell’ordinamento italiano – a sua volta assai peculiare –, che cosa rischiasse di andare perso e che cosa si fosse deliberatamente trascurato nel corso di questa delicata operazione di trapianto. Le critiche pungenti giunte da illustri studiosi – quali Enzo Balboni³ e Alessandro Torre⁴ – nei confronti dei richiami alla Costituzione britannica ed, in particolare, all’opera di Walter Bagehot, per giustificare la concentrazione del potere nel Gabinetto e nel Primo Ministro e la sostanziale attribuzione a questi del potere di scioglimento come delineato dalla revisione costituzionale in parola, non hanno fatto altro che moltiplicare gli interrogativi e la curiosità di indagare il sistema di governo del Regno Unito. I paragoni prospettati dai riformatori sono parsi discutibili e si è provato, quindi, a valutarne la correttezza andando ad analizzare direttamente il termine di paragone preteso, cercando altresì di capire se e perché la forma di governo britannica sia assurta a emblema di governabilità, a quale prezzo ciò sia avvenuto e se la notoria predominanza del *Cabinet* sulla *House of Commons* sia effettivamente osservabile nei termini decantati. È parso dunque utile porre a confronto due ordinamenti di tipo parlamentare assai diversi, ma apparentemente accomunati, da qualche tempo, dal prevalere della volontà governativa su quella delle Camere, secondo l’indicata

³ E. BALBONI, *Il potere di scioglimento del Parlamento e l’uso congiunturale de «La Costituzione inglese»*, in www.astrid-online.it, 2005.

⁴ A. TORRE, *Ma non è (e non potrà mai essere) come in Gran Bretagna...*, in www.forumcostituzionale.it, 2005.

tendenza che si è diffusa presso tutti gli ordinamenti di democrazia consolidata. Tale opzione si pone l'obiettivo di comprendere come si sia sviluppato il rapporto tra Parlamento e Governo in quel sistema da lungo tempo caratterizzato dalla predominanza del *Cabinet*, se non del *Premier*, e come possa essere giudicata l'analoga inclinazione registratasi nella prassi meno risalente, e nei tentativi di revisione costituzionale, in Italia. Il raffronto con il modello britannico disvela sovrapposizioni insospettabili per un verso e, soprattutto, smonta diversi luoghi comuni per un altro: ferma restando la ben diversa efficienza delle due forme di governo.

CAPITOLO I

Capitolo I

LA CRISI DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

SOMMARIO: 1. La forma di governo italiana nel contesto della democrazia bloccata basata sul sistema elettorale proporzionale – 1.1. La blanda razionalizzazione della forma di governo – 1.2. Le leggi elettorali proporzionali. – 1.3. Il procedimento legislativo tra Parlamento e Governo – 2. Il declino degli organi parlamentari – 3. Lo spostamento di poteri lungo l'asse Parlamento-Governo.

1. La forma di governo italiana nel contesto della democrazia bloccata basata sul sistema elettorale proporzionale

Durante il suo primo cinquantennio di vita, la forma di governo italiana si è notoriamente caratterizzata per una scarsa stabilità ministeriale, ben evidenziata da una durata media dei Gabinetti inferiore all'anno, nonché per una poco invidiabile inefficacia dell'azione di Governo. Un noto politologo dell'Università di Berkeley, non a caso, decideva di intitolare una ricerca sul sistema politico italiano “*Surviving without governing: the italian parties in Parliament*”¹: Giuseppe Di Palma, basandosi soprattutto su un'analisi concreta dello scarso rendimento del processo legislativo, tracciava un quadro alquanto impietoso della democrazia parlamentare repubblicana

¹ G. DI PALMA, *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Parliament*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1977.

ed in particolare degli uomini di Governo e dei membri del Parlamento (inclusa l'opposizione), indaffarati a mantenere le proprie posizioni piuttosto che – appunto – a governare il Paese.

Leopoldo Elia, del resto, in una celebre voce dell'Enciclopedia del diritto, parlava di “*mediocre funzionamento*”² della forma di governo italiana, attribuendone le cause ad una serie di circostanze peculiari della esperienza costituzionale italiana. Fra queste annoverava, in particolare, gli effetti legati alla “*esclusione dall'area di governo di cospicue forze parlamentari*” ed all'assenza di “*convenzioni per stabilizzare le alleanze di governo*”³. Tali tratti si inserivano in un contesto di elevata frammentazione del sistema partitico, con la presenza di un numero di partiti superiore a cinque, a cui andava sommata la marcata distanza ideologica tra i medesimi: due requisiti che includevano il nostro tra i sistemi a multipartitismo estremo e polarizzato⁴. Sistemi nei quali le forze di centro si trovano “condannate” a governare, ed in Italia in verità secondo una trama assai particolare: perché la *conventio ad excludendum* nei confronti del più forte partito comunista dell'Europa occidentale impediva di dare spazio all'esigenza propria di una democrazia pluralista, e cioè garantire l'alternativa di Governo. È proprio la mancata attuazione della regola dell'alternativa che “*viene spesso considerata come l'aspetto saliente dell'«anomalia italiana»*”⁵, quel “*bipartitismo imperfetto*” – secondo l'efficace definizione di Giorgio Galli – che dalla contrapposizione di due “*enormi partiti*” non otteneva alcun “*vero dinamismo di decisione politica*”⁶, stante la qualificazione “antisistema” assegnata al PCI. Questa “*necessità istituzionale*”⁷ di estromettere i comunisti dall'area di Governo – conseguentemente egemonizzata dalla DC – si ripercuoteva,

² L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 662.

³ L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 657.

⁴ Secondo la classificazione di G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, V ed., Bologna, Il Mulino, 2004, p. 54 e ss.

⁵ V. ONIDA, *Presentazione*, in E. BALBONI, F. D'ADDABBO, A. D'ANDREA, G. GUIGLIA, *La difficile alternanza*, Milano, Giuffrè, 1988, p. VII.

⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003 p. 79, con riferimento a G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1966.

⁷ A. D'ANDREA, *Introduzione*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 3.

anzitutto, sulla stabilità e sull'efficacia dell'azione degli Esecutivi⁸: il fatto che la democrazia italiana fosse bloccata rendeva le maggioranze più litigiose ed instabili; la consapevolezza che un'alternativa non esistesse o fosse nella pratica impossibile spostava la conflittualità maggioranza-opposizione all'interno della coalizione di Governo se non anche tra le diverse correnti democristiane. Emerge, con chiarezza, la singolare condizione in cui si trovava la Democrazia Cristiana: il partito cattolico, nonostante la netta superiorità di consensi rispetto agli alleati, non poteva fare a meno di questi ultimi; pur essendo la formazione politica più forte, infatti, non era in grado di raggiungere la maggioranza assoluta e si vedeva pertanto costretta a subire la decisa influenza di forze politiche di modesta entità, soprattutto nella scelta delle personalità – pur appartenenti alla DC, almeno nel primo trentennio repubblicano – cui affidare la guida dell'Esecutivo. Il “potere di coalizione”, fatto valere dai “*partiti cerniera*”, generava un “*notevole sovradimensionamento*” del peso politico di questi “*rispetto alle proprie quote elettorali*”⁹. È questo un tratto qualificante le coalizioni di Governo dell'epoca proporzionale, peraltro non particolarmente omogenee dal punto di vista ideologico.

In tale contesto, d'altra parte, va osservato come Elia assegnasse proprio alla Democrazia Cristiana le “*maggiori responsabilità*” circa il cattivo funzionamento del “*blocco partiti di maggioranza-parlamento-governo*”: infatti, “*se è vero che la sua presenza determinante in tutti i governi dalla liberazione in poi ha costituito un forte correttivo all'instabilità ministeriale*”, è anche vero che “*era nella disponibilità di questo partito assicurare maggiore stabilità ed autorità, se non ai ministeri, almeno*

⁸ Ad ogni modo, in tempi più vicini rispetto alla citata voce dell'*Enciclopedia del diritto*, L. ELIA, *L'evoluzione della forma di governo*, relazione al Convegno dell'Accademia nazionale dei Lincei su “*Lo Stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*”, Roma, 14-15 luglio 2003, in www.astrid-online.it, 2003, p. 2, ha rilevato che “*sull'instabilità governativa non bisogna esagerare: dopo il quinquennio di De Gasperi, abbiamo il quasi triennio di Fanfani, il quasi quinquennio di Moro ed infine il quadriennio di Craxi, senza dire del triennio di Andreotti nel 1976-1979; dunque durate inferiori a quelle inglesi e tedesche nel secondo dopoguerra, ma nettamente superiori a quelle della IV Repubblica in Francia. Inoltre questi leaders hanno governato, De Gasperi più di tutti, ma in notevole misura anche gli altri, e non si sono limitati a mediare all'interno di coalizioni rissose, pur se le dissociazioni non sono mancate (particolarmente clamorosa quella dal centrosinistra del PSI dell'on De Martino alla fine del 1975)*”.

⁹ E. BETTINELLI, voce *Elettorali (sistemi)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, IV ed., Torino, Utet, 1990, p. 454.

alla figura del Presidente del Consiglio”¹⁰. In effetti una peculiarità organizzativa della DC, capace di incidere negativamente sulla vita dei Gabinetti, consisteva nella necessaria separazione tra la carica di Presidente del Consiglio e quella di segretario del partito¹¹, da collocarsi nella logica interna che rifiutava l'accentramento di eccessive quote di potere nelle mani di una sola componente del partito¹². Era una condizione che, in un certo senso, rendeva intrinsecamente deboli gli Esecutivi, quella per cui non vi poteva essere coincidenza tra *premier* e *leader* del partito di maggioranza relativa. Nonché un'altra anomala declinazione italiana del modello parlamentare: perché nel “prototipo” *Westminster*¹³, come noto, *leadership* del partito vincente e *Premiership* per convenzione vanno di pari passo (al punto che il *Prime Minister* che perde l'appoggio interno al proprio partito si dimette e lascia la guida dell'Esecutivo al nuovo *leader* della formazione politica¹⁴) e analoga configurazione si osserva negli altri ordinamenti che adottano una forma di governo parlamentare (e che hanno una Costituzione scritta, al contrario del Regno Unito: basti pensare alla Spagna). Un problema, quello della *leadership* democristiana, che si intersecava e si aggravava con la “proliferazione di correnti e sottocorrenti”¹⁵, di cui anzi era, in buona sostanza, la più palese e criticabile conseguenza. Il partito cattolico non era in grado di adempiere ad un compito altrove del tutto normale: la scelta di un *leader*, con l'accettazione di tutte le conseguenze che ne discendono, pena la messa a repentaglio dell'unità del partito. Tale “incapacità della Democrazia Cristiana di conferire uno status degasperiano a chi ha tentato con maggiori o minori titoli di

¹⁰ L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 658 e s.

¹¹ Tale regola conobbe ben rare eccezioni: nel caso di Amintore Fanfani, tra il 1958 e il 1959, ed in quello di Ciriaco De Mita, che ricoprì entrambe le cariche dall'aprile 1988 al febbraio del 1989, quando il congresso nazionale democristiano gli sostituì l'on Forlani alla guida del partito proprio per impedire il cumulo delle due cariche in capo alla stessa persona.

¹² La non cumulabilità tra cariche di Governo e ruoli di direzione politica era espressamente prevista dallo statuto democristiano. Sul punto A. D'ANDREA, *Osservazioni conclusive*, in ID. (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, cit., p. 614.

¹³ Poco propenso a qualificare il sistema britannico come “prototipo nazionale” della forma di governo parlamentare, ritenendolo piuttosto prima manifestazione del parlamentarismo inteso come forma germinale di separazione dei poteri, A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011, p. 8.

¹⁴ Come è accaduto per le successioni di John Major a Margaret Thatcher al vertice del *Conservative Party* nel 1990, di Gordon Brown a Tony Blair nel 2007 e di James Callaghan ad Harold Wilson – quest'ultimo dimessosi invero per ragioni personali – nel 1976 al vertice del *Labour Party*.

¹⁵ L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 659.

raccogliere la successione” ha probabilmente giocato un ruolo considerevole nel determinare le difficoltà della forma di governo in esame: soprattutto è evidente che l'assenza della figura di un capo, surrogata da “*una direzione collegiale*” del partito, “*limit[asse] notevolmente la capacità deliberativa al vertice dell'intero sistema*”¹⁶. La DC, “*lasciando insoddisfatta quell'esigenza di leadership*”¹⁷ – secondo un altro insigne costituzionalista, Costantino Mortati –, risultava “*inceppata nella sua azione da una molteplicità di suddivisioni interne, che contribuivano a rendere oscillante la sua azione, privandola della necessaria precisione e rapidità*”¹⁸. Ricorrendo una volta ancora alla lezione di Elia, questa incapacità di dare forma e sostegno ad una vera *leadership* in seno al maggior partito sembrerebbe aver pesato sul funzionamento della forma di governo anche più del “*poco conto tenuto a proposito di regole «razionalizzatrici»*”¹⁹.

1.1. La blanda razionalizzazione della forma di governo

Sotto quest'ultimo profilo, occorre osservare che la forma di governo parlamentare italiana era – ed è tutt'ora, se si escludono le riforme elettorali ed alcuni interventi sui regolamenti parlamentari – razionalizzata in una forma assai blanda. L'unico vero elemento di razionalizzazione previsto dalla Costituzione è rinvenibile nella rigorosa procedura di approvazione della mozione di sfiducia di cui all'art. 94²⁰, adatta a prevenire gli “assalti alla diligenza”, ma inadeguata a configurare uno di quei “*dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*” – caldeggiati dall'ordine del giorno “Perassi” –, in altre parole “*congegni istituzionali*” utili “*per stabilizzare il gabinetto, per ridurre la frammentazione, per avere maggioranze più omogenee in*

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, p. 442.

¹⁸ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 438.

¹⁹ L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 659.

²⁰ Cfr. F. CUOCOLO, voce *Forme di stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., vol. IV, p. 534.

Parlamento”²¹. Le discussioni che avevano impegnato i membri dell’Assemblea Costituente erano le stesse che avevano occupato i lavori preparatori della *Grundgesetz* tedesca del 1949; ma Italia e Germania, accomunate da esperienze simili e dai medesimi problemi da affrontare, optavano per soluzioni opposte: soltanto la Legge Fondamentale tedesca adottava questi meccanismi costituzionali. “*Perché? Per una ragione molto chiara*” – secondo Giuliano Amato – “*che Giorgio Amendola manifestò apertamente nella nostra Assemblea Costituente: noi non abbiamo bisogno di questi congegni in Italia perché i partiti garantiscono al di sopra di tutto. [...] Sono i partiti perciò la garanzia e nessun congegno costituzionale ne può sostituire il ruolo essenziale. E così in Italia non ci fu nessuna stabilizzazione dell’esecutivo, nessun voto di fiducia costruttivo, nessun correttivo nel sistema elettorale*”²². Le origini di questa scelta risalirebbero, dunque, al ruolo dei partiti come percepito in seno all’Assemblea Costituente: partiti politici forti accanto ad istituzioni deboli, “*in un sistema di governo che avrebbe dovuto funzionare derivando la sua forza da una autorità che veniva dall’esterno*”²³, dai partiti appunto. Una situazione che può essere riassunta nell’idea che il nostro ordinamento “*si è storicamente realizzato fin dalla sua nascita come una forma particolare di «Stato dei partiti»*”²⁴. La stessa Costituzione, del resto, non ignora tale ruolo “*perché anzi considera i partiti strumento fondamentale a disposizione dei cittadini «per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49), ma che si è sviluppato in forme e in campi, e con un’incidenza, sconosciuti in altre epoche storiche e probabilmente nella maggior parte degli altri ordinamenti statali simili al nostro*”²⁵. Prevalse allora quel “*criterio equilibratore*”²⁶ che indusse i costituenti ad edificare la forma di governo facendola poggiare su istituti scarsamente inclini alla stabilizzazione – quali il bicameralismo perfetto ed un Esecutivo debole. Scelte che

²¹ G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni costituzionali*, a. XIV, n. 3, dicembre 1994, p. 356.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ E. CHELLI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, a. XIV, n. 3, dicembre 1994, p. 399.

²⁵ V. ONIDA, voce *Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., vol. IV, p. 333.

²⁶ Cfr. L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 662.

probabilmente *“corrispondevano ad una volontà diffusa di evitare che qualcuno degli schieramenti possibili potesse vincere e governare fino in fondo”*²⁷: una volontà figlia in parte della memoria del fascismo, che fece prevalere il timore nei confronti dei possibili abusi da parte del potere esecutivo, ed in parte della nuova divisione del mondo in blocchi ideologici, a quel punto in atto, che finì per avere ricadute sul processo genetico dell’Italia repubblicana e democratica. A parere di Elia, invero, l’intenzione di rimettere ai partiti il controllo della vita politica, che lasciò l’ordine del giorno “Perassi” senza seguito e deboli le istituzioni, *“poteva esser propria dei comunisti e di qualche fautore di un vetero assemblearismo tipo terza Repubblica. Ma tale non poteva essere la finalità perseguita dai democraticocristiani. Il vero è [...] che De Gasperi non voleva nessun rafforzamento dell’esecutivo nella incertezza circa l’esito della prima elezione delle Camere repubblicane, con l’addensarsi delle nubi gravide di guerra fredda [...]. Naturalmente da questo vuoto dei dispositivi previsti da Perassi uscì accresciuta la possibilità di intervento dei partiti a tutti i livelli”*, ma – nella lettura dell’autorevole costituzionalista – *“la debolezza istituzionale del potere governativo fu voluta, nello schieramento di maggioranza, dallo stesso De Gasperi, che dissuase Tosato dall’insistere sulle sue proposte [di stabilizzazione], e fu accolta con sollievo dai comunisti”*²⁸.

In uno scenario siffatto, il disegno costituzionale non poteva che collocare al centro del sistema il Parlamento, per definizione luogo del confronto e della mediazione, secondo una visione *“compromissoria e preoccupata di favorire l’inclusione sociale attraverso la dialettica parlamentare”*²⁹. Più in generale, ogni democrazia – a prescindere dalla forma di governo adottata – assegna un ruolo centrale alle Assemblee elettive, sia che si voglia giustificare questa constatazione in

²⁷ A. BARBERA, *Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate*, in *Quaderni costituzionali*, a. XIV, n. 3, dicembre 1994, p. 373 e s.

²⁸ L. ELIA, *La “stabilizzazione” del governo dalla Costituente ad oggi*, relazione al Convegno dell’Accademia nazionale dei Lincei su *“La Costituzione ieri e oggi”*, Roma, 9-10 gennaio 2008, in www.astrid-online.it, 2008, pp. 5 e s., il quale prosegue osservando che *“questa scelta fu sentita dai democristiani come dettata da uno stato di necessità accettato da De Gasperi, con il rammarico di Dossetti che sognava governi forti, in grado, come quello laburista del 1945, di fare vere riforme”*.

²⁹ A. D’ANDREA, *Gli affanni della democrazia italiana*, in ID., *Il governo sopra tutto*, Gussago (Brescia), Bibliofabbrica, 2009, p. 15.

termini di rappresentanza dei consociati quale unica forma di espressione della volontà generale, risultando impraticabile – se non marginalmente – la democrazia diretta, sia che si voglia far leva “*sul principio pluralistico e dunque sull’imprescindibilità di quella sede per realizzare le condizioni dell’integrazione politica di realtà sociali complesse e diversificate*”³⁰. Nell’immediato dopoguerra, le opposte spinte ideologiche che premevano sul nostro nascente ordinamento repubblicano riuscirono a trovare composizione proprio grazie alla “*essenziale funzione, propria del Parlamento, di trasformazione del conflitto sociale, che potrebbe distruggere il sistema, in legittimità del dissenso*”³¹. Anche se è stato evidenziato che, per via dell’intervento dei regolamenti parlamentari del 1948, non si sia potuto sviluppare il potenziale insito in tale “*posizione centrale rispetto ad ogni altro potere dello Stato, ricca di potenzialità e di collegamenti e di interventi*”³². Invero, questa centralità del Parlamento è stata assorbita dal primato dei partiti, di cui ha assunto le connotazioni. Non a caso, i prodromi di quella critica alla partitocrazia, che avrà il suo acme nella seconda metà degli anni Ottanta ed il suo epilogo nel referendum del 18 aprile 1993, a ben guardare accompagnano il sistema di governo italiano sin dal muovere dei suoi primi passi³³.

³⁰ L. SPADACINI, *L’eclissi della rappresentanza all’origine della crisi del Parlamento italiano*, in A. D’Andrea, *Il governo sopra tutto*, cit., p. 82.

³¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 78, che sottolinea, riprendendo Leopoldo Elia, la straordinaria statura politica delle figure che si trovarono a gestire quella delicatissima fase: “*è il dialogo in parlamento tra De Gasperi e Togliatti che, ad un certo momento, risolve, parlamentarizzandolo, il conflitto politico nazionale*”.

³² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 77.

³³ Sebbene persero “*presto il segno*”, come scrive A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 77, ricordando la polemica di Giuseppe Maranini: “*al Parlamento spettano compiti di mera legittimazione formale e di rappresentanza indiretta, appunto. A che serve il parlamento in un regime partitocratico?, ci si chiederà a lungo in Italia*”. Del resto, prosegue l’A., “*lo Stato che viene occupato dal sistema dei partiti è in effetti uno Stato a-parlamentare. È precisamente lo Stato corporativo costruito negli anni del fascismo per le esigenze di controllo dell’economia e delle «categorie produttive» proprie del partito unico. Questo Stato amministrativo trapassa senza alterazioni nel nuovo contesto costituzionale: è anzi esso lo stampo in cui, per tanta parte, si conformerà la costituzione materiale del paese. Rispetto a questo Stato, il parlamento ha solo una funzione di servizio: la produzione di leggi di contributo, di benefici, di sistemazioni in ruolo, tutta una minuta legislazione amministrativa che coinvolge fatalmente anche l’opposizione*” (p. 77 e s.).

1.2. Le leggi elettorali proporzionali

I tratti del carattere compromissorio che distingue il nostro processo costituente e degli sviluppi in senso consociativo della democrazia italiana, coniugati all'idea di "Stato dei partiti", si scorgono nei diversi svolgimenti del nostro ordinamento repubblicano. Al riguardo è paradigmatico, ed evidente *ictu oculi*, il prevalere di quel timore che una parte politica potesse governare "fino in fondo" anche rispetto alla scelta del sistema elettorale, ossia un proporzionale privo di significativi elementi di razionalizzazione, inseribili tra quei "congegni" citati poco sopra, quali potevano essere un premio di maggioranza a favore della coalizione o del partito vincente³⁴ ovvero una clausola di sbarramento di un certo peso³⁵: nel complesso un metodo proporzionale qualificabile come quasi puro³⁶. È giusto il caso di rammentare che la legge 29/1948, per l'elezione del Senato, nacque sotto auspici "maggioritari" poi quasi del tutto neutralizzati nella pratica – sebbene non nella lettera – dalla disciplina finale, perché "*pur in presenza di collegi uninominali che potenzialmente po[tevano] eleggere direttamente [...] il candidato*", si trattava di un sistema "*sostanzialmente proporzionale*"³⁷. La sua genesi fu, in effetti, frutto di un

³⁴ Per quanto concerne le vicende della c.d. "legge truffa" del 31 marzo 1953, n. 148 (che prevedeva, in effetti, l'attribuzione di un premio di maggioranza pari al 64,5% dei seggi alla coalizione che avesse conseguito la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi, e che non fu assegnato per un pugno di voti alle elezioni politiche del 1953, prima di essere abrogato dalla l. 615/1954) si rinvia a E. BETTINELLI, voce *Elettorali (sistemi)*, cit., p. 448 e ss.

³⁵ La previsione di una *sperrklausel* "può considerarsi come un indiretto premio ai partiti maggioritari", P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, XV ed., Napoli, Jovene, 1989, p. 328.

³⁶ Cfr. E. BETTINELLI, voce *Elettorali (sistemi)*, cit., p. 453. Per essere del tutto puro, un sistema proporzionale deve essere basato su un unico collegio nazionale nel quale vengono eletti tutti i membri di una Camera, come accade in Olanda per esempio (cfr. Cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 21, ove peraltro l'A. indica quali effetti siano generalmente connessi alla dimensione della circoscrizione: "*più ampia è la circoscrizione e maggiore è la proporzionalità*"). Nei metodi d'elezione per Camera e Senato, al contrario, la spartizione dei seggi avveniva in diverse circoscrizioni, che per il Senato corrispondevano alle Regioni (in ossequio all'art. 57 cost.) mentre per la Camera erano individuate in ragione della popolazione (1 seggio ogni circa 80.000 abitanti).

³⁷ E. BETTINELLI, voce *Elezioni politiche*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., vol. V, p. 503. La l. 29/1948 tracciava una disciplina "ibrida" o "spuria" (cfr. E. BETTINELLI, voce *Elettorali (sistemi)*, cit., p. 447), perché in verità coesistevano in essa due sistemi di elezione: l'uno maggioritario e l'altro proporzionale. Per la precisione era in prim'ordine stabilita una competizione tra candidati in collegi uninominali, ma questo meccanismo maggioritario era destinato a scattare esclusivamente qualora il vincitore del collegio avesse ottenuto una maggioranza qualificata decisamente elevata: infatti, soltanto nei collegi in cui veniva raggiunto il 65% dei consensi da parte del candidato più votato, questi veniva senz'altro proclamato eletto; al contrario, per i collegi in cui non si fosse raggiunto tale *quorum*, si procedeva alla ripartizione dei seggi non assegnati con scrutinio

“singolare compromesso, giacché avendo prima votato al riguardo un «ordine del giorno» favorevole al collegio uninominale, non sembrò poi possibile all'Assemblea Costituente dipartirsi dall'accennata premessa anche quando successivamente si persuase di dover ricorrere ad un sistema proporzionale”³⁸. Nella prospettiva che qui rileva, vale la pena notare che “il sistema del Senato era dunque soltanto apparentemente uninominale, 1 collegio = 1 senatore, e la preminenza dei partiti che costituivano l'elemento di collegamento fra i vari candidati rimaneva assicurata”³⁹.

Dunque l'opzione proporzionalistica si collocava coerentemente nella temperie di quegli anni cruciali – che assistevano alla spartizione del mondo in “sfere d'influenza” –, rispondendo efficacemente alle istanze “compromissorie” derivanti dalla distanza ideologica esistente tra le forze politiche unite nel C.L.N. e quietando la preoccupazione – del tutto fisiologica per ogni ordinamento che sorga dalle ceneri di un regime dittatoriale – che troppo potere potesse finire nelle mani di uno degli schieramenti. Risulta, sotto questa luce, quasi naturale l'abbandono del principio maggioritario votato con l'ordine del giorno “Nitti” e la preferenza a favore degli effetti proiettivi del proporzionale, capace di “fotografare” la forza effettiva di ciascun contendente⁴⁰.

Ad ogni modo, occorre chiarire che non è stata la legge proporzionale a generare un sistema multipartitico esasperato, quale è stato quello italiano; piuttosto, i partiti

proporzionale secondo il metodo D'Hondt. La distribuzione avveniva, come detto, su base circoscrizionale in virtù di una dichiarazione di collegamento tra i candidati nei diversi collegi uninominali della stessa circoscrizione regionale; ognuno doveva risultare collegato ad almeno altri due candidati e si sommarono poi i voti di ogni concorrente ottenendo la cifra elettorale del gruppo di candidati apparentati. La funzione teoricamente sussidiaria dello scrutinio proporzionale trovava in realtà la più ampia applicazione pratica, stante la difficoltà a raggiungere l'elevato *quorum*.

³⁸ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 319.

³⁹ G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, vol. II, p. 85.

⁴⁰ Vi è anche chi (come C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, RTDP, 1952, p. 849, cit. in P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 312, nota 61) si è spinto ad affermare l'incostituzionalità di sistemi di scrutinio non proporzionali cogliendo un'essenza intrinsecamente proporzionalistica nella Carta del 1947; si tratta con ogni probabilità, secondo V. ONIDA, *Editoriale*, in *Quaderni costituzionali*, a. XIV, n. 3, dicembre 1994, di una “forzatura interpretativa”, se si considera che “l'unico «proporzionalismo» rinvenibile nella Costituzione è quello che riguarda il rispetto della composizione delle Camere nella formazione dei loro organi interni (art. 72 comma 3, 82)”, mentre è vero che dalla Costituzione si può desumere un limite a garanzia delle minoranze da connettersi, senza dubbio, anche ai metodi di elezione.

stessi scelsero il sistema elettorale più congeniale al loro assetto – che rimase il medesimo già configuratosi in seno al C.L.N. – e maggiormente idoneo a garantirne l’autoconservazione, preservandolo da sconvolgimenti. In effetti, bisogna ammettere che le leggi elettorali proporzionali hanno consentito l’affermarsi di un sistema non solo bloccato ma sostanzialmente immobile; si consideri che, sotto la vigenza delle leggi proporzionali, sette partiti occupano ininterrottamente e senza significative variazioni lo spazio parlamentare quasi per intero: dalle Elezioni Politiche del 1948 a quelle del 1987 i tre partiti di massa (DC, PCI, PSI), i tre “laici minori” (PSDI, PRI, PLI) e il MSI (idealmente escluso dall’arco costituzionale, ma non dal Parlamento) registrano un consenso complessivo privo di oscillazioni di rilievo passando (alla Camera) dal 94,4% all’89,9%⁴¹. In sostanza, cambia il contesto sociale ma per quarant’anni l’elettorato tende ad esprimersi nello stesso modo. Oltre a ciò, *“il radicamento dei partiti storici [...] è stato talmente profondo da impedire che il sistema generasse ulteriori rilevanti frammentazioni [...] al di là di episodi (scissioni, nuove formazioni che, comunque non hanno mai superato la soglia del 5% dei consensi elettorali) che rientrano nella fisiologia dei processi di qualsiasi democrazia”*⁴². Se questo era il contesto parlamentare, non può sorprendere l’instabilità ministeriale, né l’inefficacia dell’azione di Governo, né l’idea di *“surviving without governing”* di Giuseppe Di Palma. L’applicazione pratica in Italia sembrerebbe dare conferma alle tesi secondo cui il sistema elettorale proporzionale produrrebbe *“effetti devastanti [...] sulla struttura dei partiti, [...] sull’asservimento di governo e Parlamento alle macchine dei partiti e, infine, sulla stagnazione complessiva dei sistemi politici che utilizzano la rappresentanza proporzionale”*⁴³.

⁴¹ Cfr. E. BETTINELLI, voce *Elettorali (sistemi)*, cit., p. 452.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ In questi termini riferisce delle posizioni di Ferdinand Hermens G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, cit., p. 82.

1.3. Il procedimento legislativo tra Parlamento e Governo

Questa prospettiva trova un suo svolgimento nelle regole sul procedimento legislativo, la cui applicazione “è stata sempre soggetta, nel nostro ordinamento, ad una riserva di autonomia e insieme di autogaranzia delle forze politico-parlamentari, che ne hanno disposto liberamente, adattandole alle proprie mutevoli esigenze”⁴⁴, in sostanza con l’avallo o meglio la rinuncia a sindacare il rispetto delle garanzie sul procedimento legislativo da parte della Corte costituzionale⁴⁵. V’è da chiedersi in quale modo abbiano disposto di questa riserva di autonomia, in quale modo abbiano svolto, i partiti, il ruolo di garanti rivendicato alla Costituente. Risulta assai persuasiva la lettura secondo cui “la convenzione che celebrava la forza del sistema dei partiti è servita a mascherare la loro debolezza (e la debolezza di un intero assetto segnato dalla conventio ad excludendum)”⁴⁶. D’altra parte si evidenzia pure che nella prima lunga fase della storia repubblicana, “caratterizzata dall’assoluta centralità del Parlamento nel circuito di decisione politica”, alla convenzione che escludeva il PCI dalle maggioranze di Governo corrispondeva “una fortissima valorizzazione delle minoranze parlamentari nel procedimento di decisione legislativa [...]. Volendo estremizzare, si può affermare che lo scopo fondamentale del procedimento legislativo era creare consenso, più che produrre decisioni”, attraverso una complessa e conseguentemente lunga “negoziatura legislativa”⁴⁷. Con i rischi del caso, come chiosa Manzella: “il sistema politico italiano diviene leggendario per il suo metodo della non decisione”⁴⁸.

In effetti, uno sguardo ai dati sull’iniziativa legislativa nel corso delle prime nove legislature repubblicane può offrire qualche spunto di interesse⁴⁹. In generale,

⁴⁴ M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2010, p. 1.

⁴⁵ Pare utile rinviare ancora all’attenta (e critica) ricostruzione di M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, cit., pp. 1-3.

⁴⁶ M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, cit., p. 2.

⁴⁷ A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, in www.gruppodipisa.it, 2011, p. 3.

⁴⁸ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 79.

⁴⁹ Per i dati e le valutazioni di seguito presentati si fa riferimento a M. COTTA, *The “centrality” of parliament in a protracted democratic consolidation: the Italian case*, in U. LIEBERT, M. COTTA, *Parliament and*

sia i disegni di legge introdotti dal Governo che quelli presentati dai parlamentari sono estremamente numerosi durante tutto l'arco temporale indicato. La percentuale di quelli che diventeranno poi legge è invece abbastanza bassa: si passa dal 63% di disegni di legge approvati nella I legislatura al 45% della II, scendendo al 34% nella III e nella IV per poi attestarsi attorno al 20% nelle legislature dalla V alla VIII e toccare infine il 13% nella IX. Nondimeno il numero delle leggi promulgate rimane, in termini assoluti, molto elevato. La quota di disegni di legge governativi approvati dal Parlamento è inizialmente molto alta, il 90% nella I legislatura e l'85% nella II, andando poi a calare costantemente: 83% nella III, 79% nella IV, 71% nella V, 69% nella VI, 57% nella VII e nella VIII e, infine, 43% nella IX legislatura. Pur restando di molto superiore alla percentuale delle leggi introdotte da parlamentari (che oscilla intorno al 25% sul totale degli atti legislativi promulgati, con un picco minimo dell'11% nella I legislatura ed uno massimo del 38% nella sesta), le leggi nate da iniziativa dell'Esecutivo rimangono in termini percentuali decisamente inferiori rispetto ai dati rilevati negli altri paesi europei. Peraltro, è ampio l'intervento emendativo sui progetti di legge governativi ad opera sia della maggioranza che dell'opposizione.

Alla luce di quanto esposto, pare poco condivisibile la visione per cui sarebbe stata la stessa Costituzione a condannare all'impotenza il sistema politico, e l'eccesso di garantismo – generato dal timore di abusi da parte delle maggioranze – a dar vita ad un procedimento legislativo farraginoso, *“che in sinergia con le riserve di legge ostacolerebbe la capacità di decisione (nonostante lo snellimento assicurato dalla previsione di sedi decentrate di legiferazione, che pure rappresenta una peculiarità della nostra Costituzione)”*⁵⁰. Ma è proprio su queste basi, tuttavia, che nel descritto

Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey, London, Pinter Publishers Limited, 1990, pp. 80 e ss.

⁵⁰ Come evidenza in modo convincente M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, cit., p. 3. Relativamente al prototipo italiano di deferimento dei disegni di legge a commissioni deliberanti previsto dall'art. 72 cost., può essere utile ricordare che tale procedimento di approvazione è stato ripreso dalla Costituzione spagnola e da quella greca, nonché con talune significative differenze dalla Carta costituzionale portoghese, cfr. L. CUOCOLO, *Legge e iter legis*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Atlante di Diritto pubblico comparato*, Torino, Utet, 2010, p. 236 e ss.

panorama costituzionale inizia ad imporsi il tema delle riforme istituzionali, ed in particolare si afferma la convinzione che modificare la parte seconda della Costituzione sia necessario al fine di superare il malfunzionamento della forma di governo. Proclamate esigenze di governabilità ed efficienza decisionale, a partire dagli anni Ottanta, fanno scivolare in secondo piano la centralità del Parlamento⁵¹. La crisi del tradizionale sistema dei partiti investe il Parlamento, crescono le istanze per il passaggio da una democrazia consociativa, proporzionale e mediata ad una democrazia decidente, maggioritaria e immediata. È opportuno però notare che *“il tema della decisione risponde ad un’esigenza di origine politica, che soltanto a partire dagli anni ’80 ha assunto una rilevanza costituzionale, manifestandosi specificamente come istanza di revisione della stessa Carta”*⁵². Perché se è vero che una parte della dottrina ha subito il fascino delle “grande riforma”⁵³, è stata per lo più la classe politica ad attribuire alla stessa Costituzione, ai suoi congegni scarsamente idonei alla razionalizzazione, le responsabilità circa le inefficienze del nostro sistema. Le accuse sono cioè giunte da quegli stessi partiti che avrebbero dovuto fare da garanti e “riempire” le disposizioni costituzionali volutamente lasciate essenziali, “elastiche”, *“a fattispecie aperta”*⁵⁴, adattabili alle diverse esigenze che la prassi avrebbe fatto emergere. Un vero e proprio paradosso.

Sull’onda di queste spinte si assisteva dapprima all’elaborazione di un “decalogo di riforme istituzionali” da parte del secondo Governo Spadolini (1982), e di lì a poco all’istituzione di una commissione bicamerale per le riforme presieduta da Aldo Bozzi (attiva tra il 1983 e il 1985). Esperienza che non porterà ad esito alcuno,

⁵¹ Cfr. A. D’ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, cit., p. 3. Ritiene poi A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, cit., p. 3, che *“questa prima fase di consolidamento della democrazia parlamentare inizia ad entrare in crisi alla fine degli anni ’80 quando, assieme ad i grandi mutamenti dello scenario geopolitico, emerge la convinzione che tutte le forze politiche siano ormai «dentro» il recinto democratico. In quel momento salta definitivamente la convenio ad excludendum. Ciò finisce per spostare progressivamente l’attenzione dal piano della capacità rappresentativa/consensuale del sistema di produzione normativa al piano della sua efficienza decisionale/maggioritaria”*.

⁵² M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, cit., p. 1.

⁵³ Dapprima voci isolate, come quella di Giuseppe Maranini, poi in maniera più diffusa, in particolare con l’attività del “gruppo di Milano” che raccoglieva politologi e costituzionalisti quali Gianfranco Miglio, Serio Galeotti, Giovanni Bognetti e Franco Pizzetti.

⁵⁴ L’espressione, come noto, si deve a L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 640.

così come quella della successiva bicamerale “De Mita-Iotti” (1992-1994). Nel mezzo, gli interventi “sopra le righe” del Presidente della Repubblica Cossiga con la sua opera di “picconatura” dell’edificio costituzionale⁵⁵. Ma, è noto, dove non poterono arrivare le bicamerali e le spinte presidenziali, seppe giungere la c.d. “supplenza referendaria” che, insieme a “Tangentopoli”, in quel vortice di eventi storico-politici che sconvolse i primi anni Novanta, pose fine alla prima lunga fase della Repubblica. Il referendum “sulla preferenza unica”, nel 1991, inflisse la prima “ferita” al sistema, mentre il colpo di grazia arrivò con il referendum “maggioritario” del 18 aprile 1993, che scrisse la parola fine sulla democrazia consociativa e sul proporzionalismo, ponendo la prima pietra per l’instaurazione di un sistema bipolare.

2. Il declino degli organi parlamentari

L’Italia, lo si è appena notato, vive di straordinari paradossi. Non a caso, una ricerca di due politologi italiani – relativa all’attività di produzione legislativa negli anni Novanta – comparsa su una rivista britannica è stata emblematicamente intitolata “*Governing Without Surviving? An Italian Paradox: Law-Making in Italy, 1987-2001*”⁵⁶. I due studiosi sovvertivano gli esiti (ed il titolo) cui era giunto anni prima Giuseppe Di Palma⁵⁷, sostenendo che pur conservando una congenita instabilità ministeriale, il sistema di governo italiano stava diventando maggiormente efficiente e capace di fare riforme in diversi settori. Ma la più singolare delle contraddizioni è un’altra e di più ampia portata. Se per lunghi anni si è lamentata un’eccessiva debolezza dei Gabinetti in Italia, oggi il tema al centro del dibattito è quello del peso preponderante che il Governo va assumendo in seno al circuito di vertice costituzionale, rilevabile essenzialmente in due manifestazioni principali: da un lato,

⁵⁵ Opera che il Capo dello Stato manifestò soprattutto in forma di esternazioni, ma che toccò il suo apice con il celebre Messaggio alle Camere del 26 giugno 1991, nel quale raccolse le proprie convinzioni in tema di riforme.

⁵⁶ G. CAPANO, M. GIULIANI, *Governing Without Surviving? An Italian Paradox: Law-Making in Italy, 1987-2001*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, no. 4, 2001.

⁵⁷ G. DI PALMA, *Surviving without governing*, cit.

nell'esautoramento del Parlamento rispetto alla individuazione del Governo e nella sua incapacità di influenzarne la politica⁵⁸; dall'altro lato, nell'alterazione del sistema delle fonti ove prevalgono ormai quelle di origine governativa⁵⁹. Sotto il primo profilo, per esempio, sarebbe emersa nell'ultimo decennio *“la diffusa percezione di un Parlamento, se non del tutto inoperante, certamente insignificante nell'ordinamento e lontano dalla sua attuale configurazione costituzionale poiché incapace di condizionare autonomamente il volere del Governo e del suo leader, considerati sostanzialmente come diretta espressione della maggioranza del corpo elettorale”*⁶⁰. Sotto il secondo profilo, si assiste ad un incremento massiccio della produzione normativa dell'Esecutivo – che non rappresenta, invero, un'assoluta novità⁶¹ –, sottoposta peraltro ad un flebile controllo e ad una scarsa influenza da parte delle Camere, le quali sembrano aver in parte abdicato alla funzione legislativa di cui detengono la titolarità, e più in generale si mette ormai in discussione la stessa sopravvivenza di un vero e proprio “sistema” delle fonti⁶². L'ipertrofia del potere esecutivo, dunque, reca con sé la *“progressiva emarginazione della sfera parlamentare”*⁶³, con le Assemblee legislative compresse ed erose nella loro centralità⁶⁴, ridotte ad intervenire con una *“ratifica di pura forma”*⁶⁵ sui provvedimenti adottati dal Governo.

È forse il caso di rilevare come, in un certo senso, la forma di governo italiana si sia “allineata”, con ritardo, agli altri sistemi parlamentari, seppur sotto questi profili critici: perché mentre la *“centralità parlamentare”* del primo cinquantennio

⁵⁸ Cfr. A. D'ANDREA, *Gli affanni della democrazia italiana*, cit., p. 20.

⁵⁹ Sul punto è di estrema utilità il “bilancio” stilato da A. SIMONCINI, *Editoriale, 1998-2008: la fine della legge*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2008.;

⁶⁰ A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, cit., p. 1.

⁶¹ Tra i primi ad occuparsene, con un saggio oggi ampiamente citato, E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, pp. 465 e ss.

⁶² Cfr. F. MODUGNO, *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 3/2009; E. CHELI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro “sistema” delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2010.

⁶³ E. CHELI, *La forma di governo secondo la Costituzione e nella prassi più recente. Tavola rotonda*, in A. D'ANDREA, *Il governo sopra tutto*, cit., p. 45.

⁶⁴ Cfr. N. MACCABIANI, *La «difesa» della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del presidente Napolitano*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2011, pp. 3 e 6.

⁶⁵ M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, cit., p. 11.

repubblicano può aver rappresentato “un’esperienza unica nell’ambito dei sistemi appartenenti al medesimo modello”⁶⁶, quello del declino del Parlamento e dell’espansione dei poteri del Governo è già da decenni un tema classico della letteratura costituzionalistica e politologica internazionale, dal Canada all’Australia, dal Regno Unito alla Nuova Zelanda, così come lo è per la Germania Federale, parlando di ordinamenti – come quello italiano – di più recente consolidamento democratico, e per gli Stati Uniti e la V Repubblica francese, volendo uscire dal modello parlamentare. In Gran Bretagna l’idea di “*nearly complete fusion of the executive and legislature*” costituisce uno dei principali *tòpoi* che si incontrano guardando al modello *Westminster*, quello che a metà del XIX secolo Bagehot riteneva essere “*the efficient secret*”⁶⁷ della Costituzione britannica. Il visconte James Bryce parlava di “*decline of legislatures*”⁶⁸ quasi un secolo fa. Negli anni Sessanta, nel Regno Unito ci si chiedeva “*what’s wrong with Parliament*”⁶⁹, in Francia “*un parlement, pour quoi faire?*”⁷⁰. Più recentemente, ancora con riferimento alla forma di governo britannica, Lord Hailsham in un celebre discorso si riferiva al funzionamento di quel sistema in termini di “*elective dictatorship*”⁷¹, mentre Lenman parlava di “*eclipse of Parliament*” e Ward descriveva il Parlamento d’oltremania come “*puerile, pathetic and utterly useless*”⁷². In generale, numerosi fattori di ampia portata avrebbero condotto le istituzioni parlamentari dei diversi ordinamenti, soprattutto nel secondo dopoguerra ma in parte già prima, ad una situazione di declino, e tra questi fattori si possono menzionare i seguenti: “*le aule parlamentari non sono più l’unico o il principale centro di comunicazione e di dibattito politico*”, affiancati come sono ormai dai *mass-media*, che “*riescono a «fare opinione» più di*

⁶⁶ Così M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, cit., p. 2. Sulla “centralità” dei Parlamenti nell’Europa mediterranea cfr. U. Liebert, M. Cotta, *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, cit.

⁶⁷ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, 1867, cit. da V. BOGDANOR *The New British Constitution*, Oxford and Portland-Oregon, Hart publishing, 2009, p. 20.

⁶⁸ J. BRYCE, *Modern democracies*, vol. 2, New York, Macmillan, 1921, consultabile in www.libertyfund.org.

⁶⁹ A. HILL, A. WHICHELOW, *What’s wrong with Parliament*, London, Penguin, 1964.

⁷⁰ A. CHANDERNAGOR, *Un parlement, pour quoi faire?*, Gallimard, 1967.

⁷¹ Cfr. V. BOGDANOR *The New British Constitution*, cit., p. 15.

⁷² Cit. in M. FLINDERS, *Volcanic Politics: Executive-Legislative Relations in Britain, 1997-2005*, in *Australian Journal of Political Science*, vol. 41, no. 3, 2006, p. 385.

un dibattito politico”; “*la stessa funzione di rappresentanza non è più di monopolio parlamentare*”, rilevando da tempo anche altri soggetti quali partiti, sindacati ed “*organismi di rappresentanza di varie categorie sociali*”; la crescente importanza di “*altre sedi istituzionali (comitati di ministri, authorities, banche centrali e, soprattutto nei paesi dell’Unione Europea, organizzazioni sovranazionali*”; l’adozione di “*pratiche neocorporative porta a privilegiare le forme consensuali degli agreements, del contratto, dell’intesa, rispetto a quelle imperative della legge*”; “*la complessità dei fenomeni da regolare richiede specializzazioni tecniche che accrescono il ruolo del governo nell’iniziativa legislativa e nell’attività regolamentare*”; “*la stessa funzione di legittimazione dei governi, là dove appartiene ancora ai parlamenti, tende ad assumere caratteri solo formali, essendosi spostata [...] o sui partiti, nelle democrazie consociative, o direttamente sul corpo elettorale nelle democrazie competitive*”⁷³. Che la questione sia risalente, lo si intuisce notando che un tema oggi centrale nel dibattito degli studiosi di diritto costituzionale italiano, e cioè quello dello smisurato ruolo assunto dalla delegazione legislativa nel sistema delle fonti, venisse discusso animatamente nel Regno Unito fin almeno dai primi anni del Novecento. Le preoccupazioni relative all’ampliamento della produzione normativa del Governo si intensificarono nei primi decenni del secolo scorso spingendo, per esempio, Hewart a parlare di “*effective usurpation of the sovereign law making powers of Parliament*”, in un volume del 1929 eloquentemente intitolato “*The New Dispotism*”⁷⁴. Le diffuse critiche di simile tenore portarono alla decisione di affidare ad un’apposita commissione parlamentare l’analisi della questione dei poteri normativi dell’Esecutivo. Il *Donoughmore Committee* concluse i propri lavori nel 1932 con la pubblicazione dell’omonimo *report*⁷⁵, secondo il quale l’esercizio di funzioni normative da parte del Governo appariva necessario per una serie di ragioni: a) per la natura tecnica di buona parte della moderna legislazione; b) per realizzare

⁷³ Come si legge in uno schematico passaggio riassuntivo contenuto in A. BARBERA, voce *Parlamento*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, www.treccani.it, 1996, sub § 7, *Declino dei Parlamenti?*, il quale peraltro, poche righe oltre, non pare del tutto persuaso della condivisibilità della tesi del declino del Parlamento.

⁷⁴ Cit. in H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 400.

⁷⁵ Cfr. G. CARVALE, *Il Governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 51.

ampi e complessi schemi di riforma; c) per la maggiore flessibilità e adattabilità della normazione governativa; d) per la capacità della stessa di fornire risposte rapide ad urgenti azioni legislative⁷⁶.

3. Lo spostamento di poteri lungo l'asse Parlamento-Governo

Ad ottant'anni dal *Donoughmore report*, le giustificazioni individuate allora per sostenere il ruolo preponderante del Governo nel sistema delle fonti trovano oggi ancora larga eco, nel Regno Unito come altrove. Vanno imponendosi, a prescindere da una verifica della loro fondatezza, alcune valutazioni circa la farraginosità e la tendenziale lentezza dei metodi di deliberazione del Parlamento. Una condizione che farebbe preferire i procedimenti decisionali governativi, ritenuti maggiormente snelli e meglio in grado di rispondere alle rapide sollecitazioni provenienti dalla società contemporanea. In particolare, se la sovranità degli Stati nazionali subisce una graduale e costante erosione, è chiaro che molte delle decisioni, in ultima analisi, politiche trovino ormai la propria origine ad un livello diverso⁷⁷. È noto che una quota rilevante dei provvedimenti legislativi adottati dall'Italia sia scritta "sotto dettatura" comunitaria⁷⁸ o nasca dalla ratifica di trattati internazionali⁷⁹. Numerose

⁷⁶ Cfr. N. PARPWRTH, *Constitutional and Administrative Law*, sixth edition, Oxford University Press, 2010, p. 219.

⁷⁷ Per un inquadramento generale v. A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2008.

⁷⁸ A prescindere dal recepimento del diritto prodotto dall'Unione Europea nell'ordinamento interno, che occupa una larga fetta della legislazione nazionale, specie di quella delegata, si pensi al ruolo che gioca, per esempio, la BCE, cfr. D. SICLARI, *Procedimento legislativo nazionale e parere della Banca centrale europea*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXIX, n. 4, dicembre 2009. Interessante anche il pungente rilievo di A. BARBERA, *I costituzionalisti nel trionfo e nel declino del "berlusconismo"*, in www.forumcostituzionale.it, 2011, p. 3: "trovo sorprendente lo spazio dedicato da costituzionalisti e comunitaristi ai più variopinti diritti costruiti dalle Corti europee (che peraltro – vedi i recenti casi Agrati e Scattolon - spingono talvolta a una crescita incontrollata della spesa) e la tuttora scarsa attenzione alle istituzioni europee, incapaci di assicurare uno sfondo di politica comune alla moneta unica. Eppure il materiale di riflessione sarebbe tanto. Siamo di fronte ad istituzioni europee senza governo: hanno prima messo da parte ogni parvenza di metodo comunitario preferendo le relazioni intergovernative e alla fine si sono affidate al tandem Sarkozy-Merkel, nelle cui mani è la sorte dell'European Financial Stability Facility. Intanto l'unico organo chiamato a governare l'Eurozona – chi governa in regime di eccezione si chiedeva Carl Schmitt - è la Banca centrale europea. Istituzione che alla fine, contravvenendo al proprio statuto e intervenendo nel mercato dei titoli, ha dovuto dettare condizioni a

organizzazioni internazionali sono in grado di incidere sugli indirizzi politico-legislativi degli Stati “sovrani”⁸⁰ e pressanti sollecitazioni provengono dal “mercato globale” in quanto tale⁸¹. Ciò ha portato ad un manifesta preponderanza del Governo nei processi decisionali. Sotto la lente della dottrina sono finite tutte le sfaccettature attraverso cui si esprime la relazione tra potere esecutivo e legislativo, ed in particolare l’incremento esponenziale delle fonti di origine governativa. La “*gravissima marginalizzazione*” della legge del Parlamento, “*che mette a rischio la stessa funzione che l’istituto parlamentare è chiamato a svolgere negli equilibri della nostra forma di governo*”, da diverso tempo “*è oggetto di particolare attenzione da parte degli studiosi, ma certo le dimensioni che il fenomeno sta assumendo nei tempi più recenti [...] obbliga ad un rinnovato impegno*”⁸². Numerosi autori puntano il dito contro le più frequenti alterazioni che si rilevano rispetto al ruolo del sistema delle fonti nell’equilibrio tra i poteri. Anzitutto, dal punto di vista quantitativo, cala costantemente il numero di leggi ordinarie “classiche” o “di disciplina”, mentre aumentano le leggi di delega, le leggi di conversione di decreti legge e le leggi di ratifica di trattati internazionali. Dal punto di vista – per così dire – qualitativo, inoltre, con accenti allarmati viene segnalato un fenomeno di “*riottosità del Governo al rispetto delle forme delle procedure*”, definito da Marta Cartabia come “*signoria del Governo*” sulle fonti, da intendersi non tanto come “*incremento quantitativo delle produzioni normative del Governo*”, ma come “*qualcosa di più profondo*”, una sorta di legittimazione del Governo ad “*infrangere gli argini procedurali, secondo le esigenze e gli obiettivi sostanziali che ritiene di dover raggiungere*”⁸³. Un fenomeno che altra autorevole dottrina ha sintetizzato nell’idea di “*uso disinvolto e promiscuo*

stati (a loro volta) senza governo (dell’economia), in primo luogo la Grecia e l’Italia, declassati nel rating del debito sovrano”.

⁷⁹ Nel 2008, per fare un esempio, questa “voce” riguardava il 50% delle leggi ordinarie, Cfr. A. SIMONCINI, *Editoriale, 1998-2008: la fine della legge*, cit.

⁸⁰ Basti pensare al potere di condizionamento sulle politiche economiche che può esercitare il Fondo Monetario Internazionale, come fu per la Gran Bretagna thatcheriana.

⁸¹ Paradigmatica la vicenda della crisi del IV Governo Berlusconi, sul finire del 2011: i commentatori tendevano a ripetere che i mercati finanziari sono riusciti a giungere laddove il Parlamento non aveva saputo arrivare, e cioè costringere il Presidente del Consiglio a dimettersi.

⁸² P. CARETTI, *La “crisi” della legge parlamentare*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 1/2010, p. 1.

⁸³ M. CARTABIA, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, in www.gruppodipisa.it, 2011, p. 5.

delle fonti da parte del Governo”⁸⁴, ad indicare distorsioni quali l’inserimento di deleghe legislative in decreti-legge, la proroga dei termini di una legge delega sempre con decretazione d’urgenza, le delegificazioni autorizzate con decreti legislativi⁸⁵, per citare alcuni preclari casi sintomatici. Non ultimo, lo stesso Capo dello Stato ha mostrato preoccupazione intervenendo a difesa delle prerogative parlamentari ritenendo in essere una “compressione del ruolo del Parlamento nel sistema delle fonti” ed una “erosione della centralità del Parlamento”, nonché una “distorsione dei processi di produzione normativa”⁸⁶ manifestata oltre che nel ricorso eccessivo agli atti governativi con forza di legge anche in “abnormi accorpamenti di norme in maxi-articoli su cui apporre la fiducia”⁸⁷.

La complessità del rapporto Parlamento-Governo, la molteplicità delle assunte violazioni del modello costituzionale in tema di fonti e lo sviluppo, tra patologia e fisiologia⁸⁸, del sistema normativo inducono ad analizzare con cura la presente situazione. Il fatto che già il *Donoughmore report* impiegasse le stesse argomentazioni che si leggono spesso oggi per giustificare l’idea di “Governo legislatore” dovrebbe suggerire una riflessione più attenta circa le “responsabilità”, per così dire, dei processi di integrazione europea e di globalizzazione – fenomeni relativamente recenti – nella dilatazione del potere esecutivo. Perché la questione è senza dubbio risalente, ed appagarsi di una siffatta lettura sarebbe se non altro discutibile. Certo, non si può negare che l’integrazione comunitaria e l’intensificarsi dei rapporti internazionali hanno svolto e continuano a svolgere influenze anche sulla scelta delle procedure decisionali. Per esempio, si indica nel metodo intergovernativo adottato da UE, G8 e G20 un elemento capace di favorire l’espansione del Governo anche nelle procedure interne, “assurgendo a gestione paradigmatica della sfera

⁸⁴ P. CARETTI, *La “crisi” della legge parlamentare*, cit., p. 5.

⁸⁵ Anche G. DI COSIMO, *Datemi più potere*, in www.forumcostituzionale.it, 2010, p. 3, fa riferimento ai medesimi fenomeni parlando del “moltiplicarsi” ed “intrecciarsi fra loro degli aspetti degenerativi” osservatisi nell’ambito delle fonti governative.

⁸⁶ N. MACCABIANI, *La «difesa» della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del presidente Napolitano*, cit., p. 6.

⁸⁷ Cfr. N. MACCABIANI, *La «difesa» della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del presidente Napolitano*, cit., p. 11.

⁸⁸ Cfr. E. CHELI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro “sistema” delle fonti*, cit.

*pubblica*⁸⁹, e risultando il Gabinetto interlocutore privilegiato nelle sedi internazionali⁹⁰. Il che sarebbe vero anche rispetto ai diversi livelli di governo interno: il sistema delle conferenze, in special modo, parrebbe accentrare nell'Esecutivo la funzione di coordinamento tra gli stessi⁹¹. Fenomeni, questi, che si collocano coerentemente nell'alveo della c.d. *"sandwich thesis"*, secondo cui il *"rafforzamento dell'attività di produzione normativa primaria dall'Esecutivo"* e la *"corrispondente marginalizzazione e depotenziamento delle Assemblee legislative elettive"* deriverebbero *"dalla compressione della funzione dello Stato nazionale resa opaca dalla crescita inarrestabile delle autonomie infrastatali (specie regionali) per un verso e, per altro verso, delle istituzioni europee"*⁹². Nondimeno, sotto un diverso profilo, si evidenzia come *"l'ideologia del drafting"*, e quindi l'esigenza della qualità della normazione, abbia finito per trasformarsi in un'istanza volta a circoscrivere il ruolo della rappresentanza parlamentare, il cui intervento è ritenuto spesso foriero di *"irrazionali determinazioni"*⁹³. Nel caso italiano, inoltre, si è registrato un rafforzamento non solo del Governo ma anche del suo *leader*, che appare oggi direttamente *"investito"* dal voto popolare. Ciò è stato favorito dalle riforme elettorali del 1993 e, ancor più, del 2005, accogliendo a livello nazionale *"pulsioni leaderistiche"*⁹⁴ entrate nel nostro ordinamento a partire dalla l. 81/1993 che aveva introdotto l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia. La l. 270/2005 – come si vedrà oltre –, con le disposizioni concernenti il c.d. *"capo coalizione"* e le c.d. *"liste bloccate"*, ha indubbiamente posto nelle mani dei partiti e

⁸⁹ Così M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2010, p. 12.

⁹⁰ Cfr. G. DI COSIMO, *Datemi più potere*, cit., p. 8.

⁹¹ In tal senso P. Caretti, *La "crisi" della legge parlamentare*, cit., p. 4 e s.; G. DI COSIMO, *Datemi più potere*, cit., p. 8; tuttavia, E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in www.gruppodipisa.it, 2011, p. 10, segnala come *"nella prassi recente [...] sembra emergere una tendenza a un progressivo svilimento da parte del governo dell'intervento delle Conferenze così come accade per gli altri organi coinvolti nel procedimento di formazione del decreto legislativo"*.

⁹² M. MAZZA, *Atti aventi forza di legge*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Atlante di Diritto pubblico comparato*, cit. p. 246.

⁹³ Cfr. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, cit., p. 4. Uno spunto, quello dell'A., capace di fornire interessanti elementi al dibattito su *"diritto e tecnica"* inaugurato, in Italia, da N. IRTI, E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

⁹⁴ In questi termini A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, cit., p. 2.

dei rispettivi vertici un notevole strumento di ricatto verso la classe parlamentare, la cui fedeltà sembra ormai diretta proprio nei confronti del *leader* piuttosto che non nei confronti degli elettori, generando una grave alterazione della stessa funzione parlamentare e del ruolo delle Camere nel rapporto con il Governo e con il Presidente del Consiglio⁹⁵.

Si è anticipato che un esplicito e molto ampio tentativo di modificazione della forma di governo nella prospettiva di un rafforzamento del vertice dell'Esecutivo e di quest'ultimo rispetto al Parlamento – riassunto nella dizione di “premierato assoluto”⁹⁶ – si è registrato con la vasta revisione costituzionale approntata nel corso della XIV legislatura e respinta dal corpo elettorale con il referendum oppositivo del giugno 2006. Nonostante ciò, gli sforzi in tal senso non si sono esauriti, tanto che nella parte iniziale della XVI legislatura si sono avanzate proposte di riforma dei regolamenti parlamentari miranti a costringere ulteriormente il margine di autonomia delle Camere e specialmente dei singoli parlamentari⁹⁷. Tuttavia, dapprima la rottura in seno alla maggioranza di Governo – con la fuoriuscita dai gruppi del Popolo della Libertà di diversi parlamentari che costituivano nuove formazioni sotto il nome di Futuro e Libertà per l'Italia⁹⁸ –, poi le dimissioni del Gabinetto Berlusconi IV, rassegnate il 12 novembre 2011, sostituito da Mario Monti alla guida di un Governo tecnico e, in generale, la più pressante difficoltà economico-finanziaria in cui versa il Paese hanno determinato l'archiviazione della questione. Ciononostante, è proseguito l'esame in Commissione Affari costituzionali, al Senato, di alcune proposte di legge costituzionale di revisione della Parte II della Costituzione, rispetto a cui il 29 maggio 2012 è stato approvato un testo unificato; successivamente, il 25 luglio, il disegno di

⁹⁵ Cfr. A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, cit., p. 4, G. DI COSIMO, *Datemi più potere*, cit., pp. 8 e s.

⁹⁶ Al riguardo v. L. SPADACINI, *Il nesso “spezzato” tra la riforma elettorale del 2005 ed il premierato assoluto*, in www.forumcostituzionale.it, 2006.

⁹⁷ Si è prospettata l'ipotesi, poi tramontata, di introdurre nei regolamenti parlamentari il c.d. “voto ponderato”, cioè espresso dai soli capigruppo in considerazione del numero di componenti del rispettivo raggruppamento, recisamente criticato in dottrina e con ogni probabilità in odore di illegittimità costituzionale. Al riguardo v. S. CURRERI, *Sulla incostituzionalità assoluta del voto ponderato in Assemblea*, in www.forumcostituzionale.it, 2009, A. D'ANDREA, *Gli affanni della democrazia italiana*, cit., p. 28, secondo il quale il “il voto ai soli capigruppo” nasconderebbe “una inquietante visione ancillare del ruolo parlamentare”.

⁹⁸ Alla Camera il nuovo gruppo si costituiva in data 30 luglio 2010, cfr. <http://www.camera.it/907>

legge è stato deliberato – in una versione ampiamente emendata, con il titolo “*Modifiche alla Parte seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo*” – dall’Aula di Palazzo Madama, in prima lettura, con 153 voti a favore, 138 contrari e 7 astenuti: il testo adottato dall’Assemblea modificava gli artt. 55 e 57 e disponeva l’abrogazione dell’art. 58⁹⁹, ma le proposte originarie approvate in commissione erano di più ampio respiro, prevedendo tra le altre cose l’elezione diretta del Presidente della Repubblica, in una prospettiva semi-presidenziale, ed un rafforzamento dell’Esecutivo e, soprattutto, del Primo Ministro¹⁰⁰.

Proposte di questo tenore, sebbene non siano mai entrate in vigore, rendono comunque l’idea di quali e quante spinte continuino a tendere verso una riduzione del peso degli organi parlamentari nei processi decisionali.

⁹⁹ Si veda l’A.S. n. 24, www.senato.it.

¹⁰⁰ Sul punto giova il rinvio alla “Tavola rotonda sulle riforme costituzionali” ospitata in www.osservatoriosullefonti.it, fascicolo 2/2012, ed in particolare ai contributi di G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito* (già apparso in www.rivistaaic.it, n. 2/2012); L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*; U. ALLEGRETTI, *Considerazioni sulle riforme costituzionali proposte nell’aprile 2012*; G. FERRARA, *Osservazioni critiche sulle recenti proposte di modifica della Costituzione*.

Prima parte

**L'ALTERAZIONE DEL RAPPORTO TRA PARLAMENTO E
GOVERNO NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE
ITALIANO**

CAPITOLO II

Capitolo II

**FORMA DI GOVERNO, SISTEMA ELETTORALE E
SISTEMA DEI PARTITI DOPO LA SVOLTA
MAGGIORITARIA**

SOMMARIO: 1. La svolta maggioritaria – 1.1. La disciplina di risulta del referendum elettorale del 1993 e le opzioni del legislatore – 2. Le leggi elettorali n. 276 e 277 del 1993 – 2.1. Le valutazioni critiche della dottrina e le strategie elettorali delle forze politiche – 3. La riforma elettorale della l. 270/2005 – 3.1. Le possibili critiche alla l. 270/2005 – 3.2. L'applicazione del sistema elettorale alle elezioni del 2006 e 2008 – 4. L'espansione del ruolo del Governo e del Presidente del Consiglio.

1. La svolta maggioritaria

Il superamento del vecchio sistema politico e del regime elettorale proporzionale ad esso congeniale era stato dipinto come condizione necessaria per lasciarsi alle spalle le inefficienze palesate dalla forma di governo. La domanda che sorge spontanea è se tale necessaria condizione potesse essere altresì sufficiente: la svolta in senso “maggioritario” del sistema italiano ha ridotto solo alcuni dei problemi rispetto a cui veniva considerata l’antidoto e, di contro, ha aperto la via a numerosi nuovi sviluppi, sulla cui natura è doveroso interrogarsi. Innanzitutto, per quanto concerne le

aspettative lasciate insoddisfatte, occorre osservare che in particolare le prime due legislature successive alla data “spartiacque” del 18 aprile 1993 hanno “trascinato” con sé molte delle difficoltà dell’epoca proporzionale, pur in uno scenario politico completamente nuovo. L’obiettivo della riduzione della frammentazione partitica non è stato minimamente raggiunto dal nuovo metodo di scrutinio. Il numero dei partiti è rimasto, infatti, elevatissimo ed anzi sono addirittura aumentate le forze politiche rappresentate in Parlamento¹: un’inversione di tendenza si avrà solo con le elezioni del 2008, vigente una nuova legge elettorale (la 270 del 2005), ma – si badi – non tanto in virtù di questa, bensì di accordi politici tesi ad escludere le formazioni minori dalle principali alleanze con l’esplicito proposito di semplificare il quadro parlamentare.

La stabilità degli Esecutivi, correlativamente, si è rivelata in larga parte una chimera, conseguendosi solo nella terza legislatura del maggioritario (la XIV: 2001-2006), peraltro con il contributo di alcune poco limpide dinamiche in fase elettorale². Nella XII legislatura – durata solo due anni (1994-1996) – lo schieramento di centro-destra, uscito vincitore dalle elezioni del 27-28 marzo 1994, si è disgregato prima della fine dell’anno determinando le dimissioni del Governo Berlusconi I, sostituito da un Esecutivo tecnico presieduto da Lamberto Dini. Nella XIII, la vittoria alle

¹ Afferma G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 221, che “un sistema maggioritario secco (a un turno), innestato su un proporzionalismo che ha già fortemente strutturato il sistema partitico, diventa controproducente: invece di ridurre il numero dei partiti – come previsto dalla dottrina – ottiene il risultato opposto di moltiplicarli”. In effetti, alle elezioni del 1994 si presentavano tre composti schieramenti: i “Progressisti” del centro-sinistra, coalizione formata da PDS, Rifondazione Comunista, Verdi, La Rete, PSI e alcuni piccoli gruppi sorti dalla “diaspora del pentapartito” (C. GUARNIERI, *Il sistema politico italiano*, cit., p. 75); il “Polo” di centro-destra, che vedeva a fianco di Forza Italia e del CCD una duplice alleanza, al nord con la Lega e al centro-sud con Alleanza Nazionale; infine, al centro del panorama politico, il “Patto per l’Italia”, costituito da PPI e Patto Segni. Alle Politiche del 1996, analogamente, oltre alla Lega Nord che – rotta l’alleanza con Berlusconi – correva da sola, si affrontavano due estese coalizioni: da un lato il “Polo delle libertà”, con Forza Italia, Alleanza Nazionale e CCD-CDU; dall’altro “L’Ulivo”, che riuniva PDS, PPI, Verdi, La Rete, Socialisti Italiani e Rinnovamento Italiano ed era legato da un accordo di “desistenza” con Rifondazione Comunista, che nel corso della legislatura appoggerà dapprima il Governo Prodi, determinandone poi le dimissioni (peraltro dando vita ad una scissione interna). Al riguardo v. M. GORLANI, *L’avvio della legislatura*, in A. D’ANDREA (a cura di), *Verso l’incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, cit., specie pp. 408 e ss.

² E’ nota la polemica sulla neutralizzazione del meccanismo dello scorporo attraverso l’utilizzo delle cc.dd. “liste civetta”, che determinò una serie non trascurabile di questioni, tra cui la vacanza di alcuni seggi a Montecitorio. La vicenda è ricostruita esaustivamente da L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia, Promodis, 2003.

elezioni del 1996 della coalizione di centro-sinistra, raccoltasi attorno alla figura di Romano Prodi, non ha saputo dare continuità al progetto politico portato avanti dal Gabinetto da questi presieduto, passato alla storia per essere stato il primo a subire un esplicito voto di sfiducia da parte del Parlamento, l'8 ottobre 1998 alla Camera³. La legislatura vedeva poi succedersi altri tre Governi, due presieduti da Massimo D'Alema e uno da Giuliano Amato. Nel complesso si contano sei Governi in sette anni. Risuona ancora, in questo lungo esordio della democrazia maggioritaria italiana, la pesante eco dell'instabilità "grande male" dell'epoca proporzionale.

1.1. La disciplina di risulta del referendum elettorale del 1993 e le opzioni del legislatore

Ci si può domandare se il perseverare di frammentazione politica ed instabilità ministeriale, normalmente ritenute strettamente connesse, possa essere messo in relazione con la natura "ambigua" o "ibrida" delle nuove leggi elettorali, scritte "sotto dettatura" del referendum del 18 aprile 1993, in forza delle quali i seggi erano ripartiti per il 75% in base a metodo maggioritario a turno unico con competizione su collegi uninominali e per il 25% in base a metodo proporzionale con competizione tra liste. Non a caso, all'indomani dell'approvazione del c.d. "*mattarellum*", si era aperto il dibattito sui limiti dello stesso e sulla necessità di ulteriori imminenti ritocchi alla materia, dibattito acceso ancor più dalla prima, insoddisfacente, applicazione del nuovo metodo di scrutinio⁴. La stagione delle riforme elettorali non sembrava potersi

³ Il Presidente del Consiglio, venuto meno l'appoggio della parte maggioritaria di Rifondazione Comunista, esigeva un confronto fiduciario prima di avviare il dibattito sulla legge finanziaria per il 1999, ponendo la questione di fiducia su una risoluzione alla Camera, la quale veniva respinta con 313 voti contrari e 312 a favore, costringendolo alle dimissioni. Cfr. M. GORLANI, *Dall'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria Europea al voto di sfiducia della Camera dei Deputati sulla politica economica del Governo Prodi*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, cit., pp. 503 e ss.

⁴ Non sorprende, infatti, che l'arma del referendum venisse immediatamente "brandita", di nuovo, con lo scopo di eliminare la quota proporzionale del 25%: dichiarati inammissibili una prima volta con sent. 5/1995 ed una seconda con sent. 26/1997, i quesiti miranti ad abolire la quota proporzionale verranno in seguito sottoposti al voto degli elettori in due occasioni – nel 1999 e nel 2000 – mancando in entrambe le occasioni l'obiettivo del

dichiarare chiusa⁵ e l'impressione che gli interventi legislativi del 1993 avessero costituito un'occasione mancata traspariva da più parti: le leggi 276 e 277, di fatto, si appiattirono “*su una lettura pedissequa del referendum*”⁶, ma il sistema elettorale “prevalentemente maggioritario”, in realtà, non era che “*uno dei possibili esiti del referendum del 18 aprile*”⁷; certo, andava rispettato il “*divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare*”, ma dato tale limite era nella disponibilità del legislatore “*correggere, modificare o integrare la disciplina residua*”, secondo le parole della Corte Costituzionale⁸. Se infatti il risultato della consultazione popolare andava certamente letto come un “*plebiscito*” a favore del maggioritario, con l'obiettivo di porre “*fine alla cronica frammentazione del sistema politico e alla conseguente instabilità dei governi*”⁹, ciò non significa che la completa aderenza alla normativa di risulta dovesse essere l'unica interpretazione possibile: per la Camera, in particolare, la cui disciplina non era stata toccata dal referendum, si aprivano diverse possibilità pur all'interno dell'alveo tracciato dalla volontà del corpo elettorale, che imponeva l'opzione maggioritaria su collegi uninominali. Ciononostante si decise infine di riprodurre, *sic et simpliciter*, il modello generato con lo strumento abrogativo: prevalse così l'orientamento favorevole al turno unico, sul modello inglese (caldeggiato in particolare da DC e Lega forti della concentrazione territoriale – al sud l'una, al nord l'altra – del loro elettorato) per il 75% dei seggi, con la conservazione di una quota proporzionale per il restante 25%¹⁰.

quorum. L'affluenza si attestò nel primo caso al 49,6% e nel secondo al 30%. Può giovare al riguardo il rinvio a L. SPADACINI, *La formazione del secondo Governo Amato tra elezioni regionali e referendum*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di Governo italiana. Le vicende politico-parlamentari successive all'elezione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ed il mutamento della maggioranza nella XIV legislatura*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 132 e ss.

⁵ Cfr. R. TOSI, *Intervento*, in *Quaderni costituzionali*, a. XIV, n. 3, dicembre 1994, p. 417 e ss.

⁶ A. MANZELLA, in A. BARBERA, A. MANZELLA, S. BARTOLE, F. LANCHESTER, *La forma di Governo in transizione. Questionario*, in *Quaderni costituzionali*, a. XV, n. 2, agosto 1995, p. 232 e s.

⁷ M. GORLANI, *La XII Legislatura*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, cit., p. 329.

⁸ Sent. 32/1993.

⁹ M. GORLANI, *La XII Legislatura*, cit., p. 329.

¹⁰ Che la normativa di risulta conducesse ad un maggioritario corretto da una quota proporzionale è conseguenza di un fattore tecnico legato alla coesistenza, nella previgente legge elettorale senatoriale oggetto del referendum abrogativo, di un riparto dei seggi di tipo maggioritario e di uno proporzionale (teoricamente sussidiario ma, come già chiarito nel capitolo I, nei fatti quasi del tutto preponderante), che è del resto il motivo per cui le attenzioni dei referendari si concentrarono proprio sulla l. 29/1948, la cui natura ibrida prestava il fianco ad un intervento di tipo manipolativo. Il fattore tecnico consisteva nel progressivo aumento del numero

2. Le leggi elettorali n. 276 e 277 del 1993

Può risultare utile indugiare sulla descrizione del sistema elettorale introdotto nel 1993, onde comprendere come su di esso si siano innestati comportamenti politici e strategie elettorali e come siano stati amministrati, specie per l'elezione della Camera, quegli spazi di disciplina rimasti nella disponibilità del Parlamento, una volta accolta l'opzione "prevalentemente maggioritaria" emersa dalla normativa di risulta all'indomani del 18 aprile. Innanzitutto, la l. 276/1993, poi inserita nel "*t.u. delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*" di cui al d. lgs. 533/1993, stabiliva che – in ossequio al dettato costituzionale – "*ciascuna regione è costituita in unica circoscrizione*" (art. 1, co. 2, d. lgs. cit.). L'elettore poteva esprimere un solo voto ad uno dei candidati nel collegio uninominale: risultava subito eletto quello tra essi che avesse ricevuto più voti validi, bastando la maggioranza semplice. Quanto agli 83 seggi del proporzionale, questi erano distribuiti, su base regionale e secondo il metodo D'Hondt (art. 17, co. 3), tra gruppi di candidati nei collegi uninominali tra loro collegati (come avveniva con la legge previgente); dalla cifra elettorale conseguita da ciascun gruppo andavano però sottratti i voti ottenuti dai candidati risultati eletti nel maggioritario: è questo il meccanismo dello scorporo totale (v. art. 17, co. 2). Dopodiché, venivano individuati all'interno del gruppo i candidati eletti in base alla rispettiva cifra elettorale individuale.

Meno lineare il sistema di scrutinio della Camera dei Deputati, per la quale la l. 277/1993 individuava 26 circoscrizioni sul territorio nazionale. In questo caso – si noti – l'elettore aveva a disposizione due voti, su due schede distinte (art. 4, d.P.R. 361/1957, come modificato dalla l. 277): l'una per i candidati nei collegi uninominali

dei seggi senatoriali, operato con modifiche dell'art. 57 cost., senza adeguare di pari passo il numero dei collegi uninominali: una "svista" voluta, le cui ragioni poggiavano proprio sulla natura solo eventuale del meccanismo maggioritario della l. 29/1948 e, di conseguenza, sul fatto che la discrasia tra il numero dei collegi e quello dei senatori da eleggere non fosse presa in considerazione come un serio problema. Sul punto v. A. D'ANDREA, *Il Parlamento. Profilo istituzionale*, Brescia, Promodis, 1999, p. 15.

(in tutto 475) e l'altra per le liste nella quota proporzionale (con cui si eleggevano 155 deputati). Chi correva nella competizione maggioritaria doveva necessariamente collegarsi ad una o più liste del proporzionale, mentre secondo la legge senatoriale il collegamento tra candidati era solo facoltativo (in ipotesi, per il Senato, erano ammesse anche candidature individuali). Nella competizione proporzionale tra liste non potevano essere espresse preferenze; si trattava quindi di liste bloccate, le quali dovevano essere formate da un numero di candidati non superiore ad un terzo dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione: qualora una delle liste collegate avesse ottenuto più seggi rispetto al numero dei candidati nella lista proporzionale, sarebbero stati "ripescati" i migliori sconfitti nei collegi uninominali. È fondamentale porre in evidenza la previsione, per la Camera, di una clausola di sbarramento del 4% a livello nazionale: le liste che non superavano tale soglia restavano fuori dalla ripartizione proporzionale, la quale avveniva però sempre in sede circoscrizionale secondo la formula del quoziente. Resta da dire che anche nell'elezione dei membri della Camera si applicava lo scorporo, per evitare che i voti dei candidati vincenti nel maggioritario pesassero anche nel recupero proporzionale¹¹: tuttavia, l'art. 77 del d.P.R. citato stabiliva che lo scorporo fosse in questa sede parziale, dovevano cioè essere detratti solamente i voti del secondo classificato nei collegi uninominali della stessa circoscrizione in cui aveva prevalso un candidato collegato, aumentati di uno, ossia il minimo sufficiente per vincere il collegio (comunque non inferiore al 25% dei voti validi espressi nel collegio stesso); qualora più liste del proporzionale avessero sostenuto i candidati risultati vincitori nel maggioritario, tale sottrazione di voti avveniva *pro quota*.

¹¹ Cfr. G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, cit. , p. 93.

2.1. Le valutazioni critiche della dottrina e le strategie elettorali delle forze politiche

Si registravano, in dottrina, pareri decisamente critici rispetto alla combinazione di proporzionale e maggioritario semplice, posto che i due metodi di ripartizione dei seggi “*paradossalmente converg[evano] nel perpetuare le condizioni di ingovernabilità del paese*”; se infatti il primo ha consentito il permanere della frammentazione di cui tanto ci si voleva sbarazzare, il secondo si caratterizza per una “*brutalità [che] spinge a raggruppamenti che non possono tradursi in reali alleanze e che, tanto meno, possono proporre agli elettori veri programmi di Governo*”¹²; sulla scorta di questi rilievi, Rosanna Tosi sottolineava come “*soltanto un bipolarismo consolidato ed una responsabilità politica davvero operante*” fossero in grado di porre al riparo da tali pericoli¹³. In effetti, si rimarcava da più parti la contraddittorietà del nuovo sistema “*nella sua tendenza ad aggregare da un lato e a disgregare dall’altro le forze politiche*”¹⁴ e si indicava come “*il doppio binario della competizione elettorale per la Camera*” producesse la “*conseguenza di indurre i partiti ad allearsi nei collegi uninominali, per poi concorrere individualmente nel riparto proporzionale, al fine appunto di misurare la propria forza*”¹⁵. O meglio, si può forse immaginare che la doppia scheda, prevista solo alla Camera, fosse stata predisposta proprio a tale scopo.

Per la parte proporzionale dei seggi di Montecitorio, si è già chiarito, era stabilita una soglia di sbarramento del 4% nazionale, che avrebbe dovuto impedire la creazione di un quadro politico-parlamentare frammentato, come poteva far temere il permanere di una quota proporzionale. La clausola, tuttavia, si dimostrava del tutto inutile, per motivi legati ben più alla quota maggioritaria ed alle strategie endocoalizzionali che non per tale paventata ragione: infatti, i partiti incapaci di

¹² R. TOSI, *Intervento*, cit., p. 420.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ F. LANCHESTER, in A. BARBERA, A. MANZELLA, S. BARTOLE, F. LANCHESTER, *La forma di Governo in transizione. Questionario*, cit., p. 250.

¹⁵ M. CARDUCCI, “*Collegamenti elettorali*” e coalizioni, in *Quaderni costituzionali*, a. XV, n. 1, aprile 1995, p. 195 e s.

superare il 4% venivano comunque inclusi nelle alleanze elettorali ottenendo candidature nei collegi uninominali, conseguendo seggi e vanificando l'auspicato effetto della *sperrklausel*. Come ricordato, il rapporto tra la parte maggioritaria e quella proporzionale era coordinato dallo scorporo, strumento inteso a *“ridurre gli effetti distorsivi della rappresentatività prodotti dal nuovo sistema; così congegnato, infatti, lo scorporo penalizza le liste o i gruppi già premiati dal sistema maggioritario, e consente alle liste e alle coalizioni minori di recuperare parzialmente lo svantaggio in termini di rappresentanza”*¹⁶. Si è anche detto che nel caso più partiti fossero collegati ad un candidato vincente nell'uninomiale, lo scorporo alla Camera avveniva *pro quota* ossia proporzionalmente ai voti ottenuti da ogni singola lista: al riguardo, è importante considerare che *“per evitare che tale addebito [fosse] penalizzante solo per alcuni dei partiti aggregati, questi [dovevano] impegnarsi in una distribuzione equa delle diverse candidature di bandiera nei collegi della circoscrizione, realizzando quella fattispecie di accordi che la dottrina tedesca denomina Aussparungsabkommen, perché contraddistinti dal gioco delle rinunzie e delle inserzioni di candidature utili a tutti i partner dell'alleanza”*¹⁷. E' palese che fosse così favorito *“il ruolo dei partiti come gestori e controllori delle candidature dei collegi uninominali”*¹⁸ e che finisse per determinarsi quella che è stata definita *“«proporzionalizzazione del maggioritario», cioè la spartizione dei collegi – specie quelli sicuri, in cui è prevedibile un successo – fra i numerosi partiti che compongono le coalizioni”*¹⁹; in questo modo le liste minori potevano aggirare lo sbarramento del 4% facendosi assegnare un certo numero di collegi uninominali “sicuri” ed ottenendo *“una rappresentanza parlamentare più o meno in linea con la loro forza elettorale”*²⁰: in ipotesi, un partito da 3%, come tale escluso dal riparto proporzionale alla Camera, poteva pretendere circa 16-18 candidature certe nell'uninomiale in cambio del proprio ingresso nella coalizione, facendo valere come determinanti i propri consensi elettorali nella logica del *first-past-the-post*,

¹⁶ M. GORLANI, *La XII Legislatura*, cit., p. 328.

¹⁷ M. CARDUCCI, *“Collegamenti elettorali” e coalizioni*, cit., p. 196.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ C. GUARNIERI, *Il sistema politico italiano*, cit., p. 82.

²⁰ *Ibidem*.

secondo cui chi prende anche un solo voto in più porta a casa il seggio. Questa non breve digressione sui dettagli tecnici della legge elettorale ha lo scopo di riaffermare come sarebbe stato illusorio riporre esclusivamente nella riforma elettorale ogni speranza di buon funzionamento della forma di governo. Del resto, *“la degenerazione della nostra forma di Governo parlamentare è dipesa dall’interazione tra sistema elettorale proporzionale, regolamenti parlamentari e sistema politico”* e *“rischia in effetti di risultare sproporzionato l’interesse italiano per il profilo elettorale in senso stretto”*²¹. Come spesso accade, sono i comportamenti politici a determinare in misura soddisfacente o insoddisfacente il rendimento concreto di un determinato “modello”, ad incrementare ovvero circoscrivere gli esiti di talune “falle” del sistema prescelto. Dunque, sono stati ancora una volta i partiti, costituendo alleanze vaste ed eterogenee, a consentire il protrarsi – anche in questo nuovo approdo della democrazia italiana – di un sistema multipartitico e polarizzato, seppur totalmente diverso da quello dalla c.d. “prima Repubblica”: sia per la scomparsa o la metamorfosi di tutte le vecchie formazioni politiche, sia per la nuova configurazione tendenzialmente bipolare. Se ne può cogliere un esempio ulteriore nella lettura “strategica” adottata dalla coalizione di centro-destra, alle elezioni del 1994, relativamente al meccanismo di collegamento a livello circoscrizionale tra candidati dell’uninominale e liste del proporzionale: come sottolineato da autorevole dottrina, *“la vera mina latente che si celava nelle leggi elettorali non erano le proporzioni di maggioritario e proporzionale né la scelta del turno unico ma la [...] possibilità di stipulare alleanze diverse da una Regione all’altra”*²². Sussisteva, dunque, un non trascurabile rischio – puntualmente avveratosi – costituito dalla possibile *“formazione di accordi elettorali fra partiti, predisposta non a livello nazionale, al fine di presentare un’alleanza che prefiguri una futura unitaria maggioranza di Governo, bensì scandita «circoscrizione per circoscrizione»*²³, e quindi latrice di aggregazioni parlamentari probabilmente prive di una sana coesione. Infatti Forza

²¹ Così S. BARTOLE, voce *Democrazia maggioritaria*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, p. 350.

²² A. BARBERA, in A. BARBERA, A. MANZELLA, S. BARTOLE, F. LANCHESTER, *La forma di Governo in transizione. Questionario*, cit., p. 225.

²³ M. CARDUCCI, *“Collegamenti elettorali” e coalizioni*, cit., p. 196.

Italia, il maggior partito (benché neonato) del centro-destra, stringeva un duplice piano di accordi elettorali: con Alleanza Nazionale al centro-sud sotto il nome di “Polo del buon Governo”, e con la Lega Nord nei collegi settentrionali – ove AN correva da sola – sotto la denominazione di “Polo della libertà”, dando così vita ad una “*coalizione a geometria variabile*”²⁴ che risultava la chiave di volta della vittoria elettorale, ma finiva per rivelarsi altresì il paradossale responsabile della breve vita del Governo Berlusconi I: sostenuto, come era, dalla proiezione parlamentare di un mero cartello elettorale (anzi, due cartelli, tra loro assai diversi), utile per vincere le elezioni ma non per governare stabilmente.

Si è accennato che, viceversa, con le elezioni del 2001 “*le promesse del maggioritario si sono, almeno in parte, realizzate*”²⁵. La XIV legislatura può vantare il più longevo Governo dell’Italia unitaria²⁶, il II° Berlusconi, in carica dall’11 giugno 2001 al 23 aprile 2005; ed il successivo Gabinetto, che porterà a termine la legislatura, sarà guidato dallo stesso Presidente del Consiglio e sorretto dalla medesima maggioranza, oltre a confermare buona parte dei membri del Consiglio dei Ministri. Dunque, si addivene ad una considerevole stabilità, con due soli Esecutivi, entrambi espressione della coalizione uscita vincitrice dalle elezioni, la crisi del primo dei quali si era resa necessaria più per un “confronto interno” alla maggioranza, una ridefinizione degli equilibri della coalizione in seno alla compagine governativa alla luce degli appuntamenti elettorali intermedi, che non per altre ragioni. Inoltre, “*per la prima volta la competizione si svolgeva tra la maggioranza di Governo, che chiedeva agli elettori l’apprezzamento per il lavoro svolto e l’investitura per un nuovo mandato, e l’opposizione che si candidava a sostituirla*”²⁷, il che non era accaduto nelle due precedenti legislature: si poteva così assistere, finalmente, ad una vera e propria alternanza. Tali obiettivi si ottenevano in una

²⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 82.

²⁵ GUARNIERI, *Il sistema politico italiano*, cit., p. 88.

²⁶ Chiaramente trascurando il ventennio fascista.

²⁷ M. GORLANI, *Le elezioni del 13 maggio 2001*, in A. D’ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di Governo italiana...*, cit., p. 181.

perdurante elevatissima frantumazione del quadro politico²⁸, in ragione sia di una maggior coesione rispetto al passato della coalizione vincente – la quale, pur non esente da difficoltà, mostratesi in special modo attraverso numerosi ritocchi alla compagine ministeriale, riusciva a portare a termine la legislatura senza particolari sconvolgimenti – sia per un cospicuo scarto in termini di seggi rispetto all’opposizione²⁹, ottenuto anche grazie ad uno spregiudicato utilizzo di quei “*meccanismi elusivi dello scorporo*”³⁰ che sono stati ribattezzati “liste civetta”. In forza di tale ampia maggioranza, il Governo è stato in grado di attuare in buona parte i propri intendimenti legislativi: valga da esempio la celerità con cui si è posta in essere una delicata riforma quale quella elettorale, approvata con la l. 270/2005 nel giro di due mesi, in aperto scontro con l’opposizione.

3. La riforma elettorale della l. 270/2005

Le elezioni del 2006 si tenevano, per l’appunto, in vigenza di questo nuovo metodo di scrutinio, intervenuto in maniera tutto sommato improvvisa nell’ordinamento, dopo sole tre applicazioni del c.d. “*mattarellum*”, e sospettato di

²⁸ Infatti anche nel 2001 si affrontavano schieramenti ampi e variegati: il centro-destra, sotto il nome di Casa delle libertà, riuniva ancora Forza Italia, Alleanza Nazionale e gli ex democristiani di CCD e CDU (questi con una lista unica, il Biancofiore, aspirando a superare il 4%), vedeva poi il rientro nell’alleanza della Lega Nord e l’ingresso del Nuovo PSI, e stringeva inoltre un “accordo di non belligeranza” con la Fiamma Tricolore; il centro-sinistra, ancora sotto le insegne dell’Ulivo, contava tra le proprie fila oltre ai DS e ai Comunisti Italiani (movimento, questo, nato dalla scissione di Rifondazione Comunista), il PPI, i Democratici, l’UDEUR e Rinnovamento Italiano (questi quattro partiti riuniti in una lista unica, La Margherita) nonché i Verdi e lo SDI (insieme sotto il simbolo del Girasole); l’Italia dei Valori di Di Pietro optava per la corsa solitaria, così come Rifondazione che, tuttavia, raggiungeva un accordo con l’Ulivo per la Camera dei Deputati, onde non favorire la Casa delle libertà, evitando di presentare propri candidati nei collegi uninominali e limitandosi alla competizione proporzionale (il che non poteva avvenire per il Senato, invece, per il quale non era prevista la doppia scheda); infine, pure fuori dagli schieramenti principali, con la speranza di ricostituire il “grande centro”, si proponeva Democrazia Europea. Sulla tornata elettorale in parola v. M. GORLANI, *Le elezioni del 13 maggio 2001*, cit., specie pp. 190 e ss.

²⁹ La Casa delle libertà conquistava 368 seggi alla Camera, contro i 247 dell’Ulivo, e 176 al Senato, contro 128. I dati sono tratti da www.interno.it.

³⁰ L. SPADACINI, *Regole elettorali ed integrità numerica delle Camere*, cit., p. 27. Va detto che tali meccanismi venivano impiegati da entrambi i maggiori contendenti: il centro-destra se ne avvaleva in modo molto consistente (427 candidati nell’uninominali su 474 dichiaravano collegamenti fittizi); il centro-sinistra in forma più temperata (248 su 474), tentando peraltro, forse con maggior convinzione dell’avversario, di addivenire ad un accordo con la Casa delle libertà per eliminare le liste civetta dalla competizione elettorale, anche in accoglimento di un auspicio del Presidente della Repubblica.

essere un espediente tecnico per tamponare la copiosa perdita di seggi che si prospettava per il centro-destra dopo cinque anni al Governo³¹. Nonostante la ripartizione su base proporzionale con competizione tra liste, l'approvazione della l. 270/2005 non segnava affatto un ritorno al passato, in quanto generava “*un inedito sistema proporzionale di coalizione che [...] non ha riscontri in nessun paese al mondo*”³², caratterizzato da pesanti correzioni in termini di soglie di sbarramento e premi di maggioranza tali da allontanarlo “*dall'ortodossia proporzionalistica che non merita pertanto di essere evocata*”³³. In generale, la legge elettorale – ancora vigente, nonostante febbrili quanto inconcludenti trattative tra i gruppi parlamentari per raggiungere un'intesa su un diverso sistema di scrutinio in vista delle elezioni generali del 2013, nonché un tentativo di abrogazione intrapreso ai sensi dell'art. 75 cost. con lo scopo di far “rivivere” le disposizioni abrogate del “*mattarellum*” e dichiarato inammissibile dalla Corte Costituzionale con la sent. 13/2012³⁴ – conserva un'impostazione bipolare, favorendo il confluire delle varie formazioni politiche in alleanze contrapposte attraverso la previsione di un premio in seggi per la coalizione (o la lista) che ottenga più voti e di un “doppio binario” di soglie di sbarramento particolarmente penalizzante per i partiti che intendono partecipare alle elezioni al di fuori dei principali schieramenti. Entrambi i meccanismi, premi e soglie, operano su base nazionale per la Camera mentre su base regionale per il Senato. Alla Camera dei Deputati viene assegnato automaticamente il 54% dei seggi alla coalizione che ottiene più voti (340 seggi, ossia il 55% dei 618 deputati eletti sul territorio nazionale,

³¹ In particolare le elezioni regionali del 2005 avevano rappresentato una vera e propria *débaclé* per la coalizione al Governo, con la vittoria del centro-sinistra in 12 delle 14 Regioni per le quali si rinnovavano gli organi rappresentativi.

³² Così T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006.

³³ A. D'ANDREA, *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, a. XVI, n. 1, marzo 2006, p. 111. Per ulteriori commenti a margine della riforma elettorale del 2005 v. D. ARGONDIZZO, *Proporzionale corretto e bipolarismo*, in www.forumcostituzionale.it, 2006; F. CAPORILLI, *La stabilità della legge elettorale ed i principi del patrimonio elettorale europeo*, in www.forumcostituzionale.it, 2005; S. CECCANTI, *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la coerenza c'è, ma non è una virtù*, in *Quaderni costituzionali*, a. XVI, n. 1, marzo 2006; C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in www.costituzionalismo.it, 2007; per una trattazione ampia ed esaustiva v. R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008.

³⁴ Su cui basti il rinvio ad A. BARBERA, *Dopo il “no” della Corte al referendum elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, 2012, ed all'intenso dibattito tenutosi sul forum *on line* di Quaderni Costituzionali.

spettando 12 seggi alla circoscrizione estero); al Senato la coalizione vincente in ciascuna delle circoscrizioni regionali ottiene il 55% dei seggi in palio, potendosi quindi contare 17 diversi premi di maggioranza indipendenti l'uno dall'altro³⁵. Quanto agli sbarramenti, le liste coalizzate devono superare il 2% per ottenere rappresentanza a Montecitorio (a patto che la coalizione superi complessivamente il 10%) – ma è stabilito anche il “ripescaggio” della prima lista coalizzata sotto il 2%³⁶ –, quelle non coalizzate (o il cui cartello elettorale non raggiunga il 10%) devono superare il 4% dei consensi; per Palazzo Madama è prevista una soglia (regionale) del 3% per le liste collegate (purché la coalizione raggiunga il 20% regionale) e dell'8% negli altri casi.

L'art. 14 bis del d.P.R. 361/1957 (testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), introdotto dall'art. 1, co. 5, l. 270/2005, prevede al comma 1 che *“i partiti o i gruppi politici organizzati possono effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate. Le dichiarazioni di collegamento debbono essere reciproche”* ; inoltre, al comma 2, prescrive che *“contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione”*. Dette disposizioni delineano la figura normativamente inedita del “capo-coalizione”, rimettendo al corpo elettorale il compito di investitura del

³⁵ Fanno eccezione Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige e Molise per le quali valgono regole elettorali specifiche.

³⁶ Si tratta della c.d. “clausola Moroni”, una disposizione di carattere derogatorio rispetto alla disciplina illustrata che ben rappresenta l'inadeguatezza del sistema elettorale previsto per la Camera a perseguire l'obiettivo della riduzione della frantumazione politica: dispone l'art. 83, co. 1, d.P.R. 361/1957, come modificato dall'art. 1, co. 12, n. 6, della legge in esame, che *“nell'ambito di ciascuna coalizione”* sia ammessa all'assegnazione dei seggi anche *“la lista che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale tra quelle che non hanno conseguito sul piano nazionale almeno il 2% dei voti validi espressi”*.

“candidato” dell’alleanza a Presidente del Consiglio. Le novelle apportate agli artt. 1, 4 e 14 del d.P.R. in parola, ad opera dell’art. 1 della l. 270/2005, con la soppressione di ogni riferimento ai collegi uninominali, configurano una competizione tra “*liste di candidati concorrenti*”, rispetto ai quali l’elettore non può esprimere preferenze. Per il Senato il d. lgs. 533/1993, come modificato dall’art. 4 della l. 270/2005, stabilisce disposizioni analoghe a quelle descritte (ovvero rinvii espliciti alla normativa per la Camera), salvo per la ripartizione dei seggi che avviene su base regionale, dove operano gli sbarramenti e gli incentivi premiali sopra descritti. Si sono generati, così, due sistemi elettorali per Camera e Senato, in apparenza, guidati dai medesimi principi ma, in concreto, capaci di effetti decisamente difformi e di conseguenze del tutto incoerenti in regime di bicameralismo perfetto.

3.1. Le possibili critiche al sistema elettorale introdotto nel 2005

Il nuovo sistema elettorale veniva accolto da un coro unanime di critiche³⁷, sotto tutti i punti di vista. Assai biasimata, sotto il profilo del metodo, era la decisione della maggioranza di cambiare unilateralmente il sistema elettorale, senza alcuna intesa con l’opposizione. La stessa opzione a favore di una competizione tra liste, con l’abbandono dei collegi uninominali, esponeva il fianco a due ordini di censure: in primo luogo, si riteneva sovvertito un principio, quello “maggioritario”, che il corpo elettorale aveva chiesto a gran voce con il referendum del 18 aprile 1993; in secondo luogo, un’analisi tecnica dei risultati elettorali delle precedenti consultazioni politiche poteva far ritenere che l’eliminazione dell’uninomiale fosse funzionale alla parte politica che aveva adottato la l. 270/2005, giacché con il previgente “*mattarellum*” la coalizione di centro-destra aveva palesato una chiara difficoltà nel “trasferire” sui collegi uninominali tutti i voti che le singole liste erano capaci di raccogliere nella

³⁷ Il caso volle che proprio in quei giorni, mentre il Parlamento licenziava la legge in esame, si svolgesse a Catania il congresso annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti: l’impressione negativa risultava ampiamente diffusa tra i partecipanti all’incontro di studio; cfr. D. STASIO, *I costituzionalisti bocciano la nuova legge*, in *Il sole 24 ore*, 15 ottobre 2005, p. 14.

competizione proporzionale³⁸. Non solo, dietro la scelta del proporzionale vi è anche chi ha voluto scorgere l'obiettivo della maggioranza di centro-destra, artefice della riforma, di accentuare la maggiore frammentazione presente nello schieramento opposto, così da aumentare i problemi interni di un'eventuale coalizione di centro-sinistra al Governo³⁹. Ma è questo, in verità, un effetto che si spiega sull'intero sistema partitico italiano, tale da favorire un aggravarsi della polverizzazione che storicamente lo contraddistingue, la quale anzi può accrescere ulteriormente qualora al proporzionale venga associato il premio di maggioranza: infatti, *“l'accoppiata proporzionale-premio”* risulta *“più produttiva di frammentazione che non gli stessi sistemi proporzionali non corretti”*⁴⁰. Ciò si verifica poiché la priorità assoluta, con un sistema di questo tipo, è quella di prendere più voti possibili per vincere il premio di maggioranza, rispetto al quale contano tutti i consensi raccolti dalla coalizione, inclusi quelli espressi a favore di liste che non otterranno alcun seggio in quanto escluse dagli sbarramenti; di conseguenza c'è *“una convenienza elettorale alla frammentazione dell'offerta politica”*, in altre parole è vantaggioso per la coalizione stessa che ciascuna sua componente ponga in luce *“i propri tratti distintivi”*⁴¹ così da riuscire a soddisfare qualsiasi “domanda” del “mercato elettorale”: quante più sfumature o gradazioni ideologiche sarà in grado di presentare la coalizione, quanto più “versatile” riuscirà a mostrarsi agli occhi degli elettori, tanti meno voti lascerà per strada. E' evidente, a questo punto, che la competizione proporzionale, nella prospettiva che questa legge vorrebbe, tende altresì a ridurre la coesione endocoalizionale rispetto al previgente metodo prevalentemente maggioritario, ove al contrario l'individuazione di candidature comuni svolgeva una funzione unificante: *“i collegi uninominali [...] erano anche il più sicuro collante delle coalizioni. Al di là delle formule e invenzioni giuridiche, erano i candidati unici di centrodestra o di*

³⁸ Cfr. v. M. GORLANI, *Le elezioni del 13 maggio 2001*, cit., p. 225. Infatti, l'alleanza di centro-destra, sia nel 1996 sia anche nel 2001 quando aveva vinto con un largo vantaggio, aveva registrato uno scarto di circa 1 milione e mezzo di voti tra proporzionale e maggioritario, mentre il centro-sinistra era apparso maggiormente competitivo – anche in relazione ad una ritenuta maggior disciplina dei propri elettori – nel confronto su collegi uninominali, riuscendo a far convogliare i voti di tutta la coalizione sul candidato prescelto in misura maggiore rispetto ai contendenti.

³⁹ Così, per esempio, C. GUARNIERI, *Il sistema politico italiano*, cit., p. 107.

⁴⁰ L. SPADACINI, *Il nesso “spezzato” tra la riforma del 2005 ed il premierato assoluto*, cit.,

⁴¹ *Ibidem*.

centrosinistra che esprimevano con il loro «meticcio elettorale» la vera anima delle due grandi aggregazioni politiche contrapposte. Senza il collante dei collegi uninominali le parole della nuova legge sulle coalizioni, i loro “capi”, i loro incentivi premiali, sono norme scritte sull’acqua”⁴². Dunque, è lecito ritenere che la riforma del 2005 abbia estremizzato i difetti del “*mattarellum*” adottato nel 1993, sia rispetto alla frammentazione sia rispetto alla tendenza ad inglobare quanti più partiti possibili nello schieramento. Emerge da questa descrizione il presagio di coalizioni-*monstre*, che accolgono chiunque purché possa far aumentare la cifra elettorale, fortemente polarizzate al loro interno, in definitiva ingovernabili. Del resto, l’intricato impianto delle clausole di sbarramento, vera “*babele numerica*”⁴³, appare inidoneo a limitare la frammentazione, che al contrario dovrebbe essere la *ratio* che sorregge tale previsione: le clausole per le liste coalizzate sono decisamente basse, attestandosi al 2% (su base nazionale) per la Camera – con tanto di emblematica norma derogatoria a favore del primo dei partiti esclusi – ed al 3% (su base regionale) per il Senato. In realtà, alla luce del doppio binario di sbarramenti per coalizioni e singole liste non collegate, l’unico scopo che il sistema sembra in grado di perseguire è quello di scoraggiare competitori solitari ed incentivare le aggregazioni. Né parrebbe interessare, al legislatore del 2005, che queste aggregazioni si possano poi risolvere in agglomerati informi, iperframmentati al loro interno. Rispetto alla conformazione del premio di maggioranza, inoltre, è giusto il caso di ricordare che, per il Senato, l’esistenza di numerosi premi, assegnati indipendentemente l’uno dall’altro nelle singole circoscrizioni regionali, è elemento in grado di creare dinamiche tutt’altro che auspicabili. In particolare, il rischio è che si vengano ad avere due maggioranze politicamente diverse nei due rami del Parlamento (e di entrambi deve avere la fiducia il Governo). Si tratta, in effetti, di un correttivo strutturalmente inconciliabile con il bicameralismo paritario⁴⁴. Ciò vale sia per un premio assegnato a livello nazionale in entrambe le Assemblee, come prevedeva invero il progetto di legge

⁴² A. MANZELLA, *La corsia sbagliata della democrazia*, in *La Repubblica*, 15 dicembre 2005, p. 22.

⁴³ A. D’ANDREA, *L’insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, cit., p. 111.

⁴⁴ Cfr., tra gli altri, C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D’ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, consultato nella versione reperibile in www.unifi.it.

originario, sia per il premio multiplo su base regionale che è stato poi approvato per il Senato. In questo secondo caso, il rischio è il medesimo ma deriva dal fatto che il premio di coalizione regionale ha esiti imprevedibili: *“il meccanismo escogitato per il Senato non sta in piedi perché la suddivisione del premio su base regionale non ha alcun senso. Essa contraddice la natura stessa del premio di maggioranza”*⁴⁵. Infatti, l’effetto del premio regionale sulla composizione complessiva del Senato *“è del tutto casuale”*, tanto che le *“forze politiche che si affermano con scarti minimi nelle regioni, e perciò sono largamente beneficate dal premio”*, possono prevalere nella conta finale dei seggi *“su altre che invece si affermano nelle regioni con le loro sole forze. E’ ipotesi tutt’altro che irrealistica che partiti e coalizioni che hanno ottenuto globalmente più voti e che, in applicazione del solo sistema proporzionale senza premi si troverebbero in maggioranza al Senato, si trovino invece a essere minoranza”*: ecco perché Gustavo Zagrebelsky ha parlato di *“premio di minoranza”*, sottolineando che il meccanismo premiale così congegnato potrebbe produrre *“l’effetto [...] perverso di impedire il raggiungimento della maggioranza di seggi che spetterebbe per effetto della sola distribuzione proporzionale”*⁴⁶. Effettivamente, il timore che i seggi ulteriori attribuiti alla coalizione vincente regione per regione possano andare ad annullarsi l’un l’altro, vanificando il significato stesso dell’espressione *“premio di maggioranza”*, si è rivelato tutt’altro che infondato nelle elezioni del 2006, come si dirà a breve. Di fronte all’obiettivo dichiarato e congenito del correttivo premiale, ossia garantire stabilità ai Governi, la legge 270/2005 ha gettato l’ombra di una situazione opposta; gli Esecutivi potrebbero anche non essere in grado di nascere: se dalle urne uscissero due maggioranze diverse nei due rami del Parlamento si determinerebbe una paralisi, con un probabile immediato scioglimento delle Camere appena elette (o anche soltanto di una di esse, come ammette l’art. 88 cost.). Del pari, un Gabinetto sorretto a Palazzo Madama da una maggioranza irrisoria risulterebbe fortemente indebolito nella sua azione ed il potere di ricatto

⁴⁵ Così V. ONIDA, intervistato da L. Milella, *Il premio al Senato altera il principio di uguaglianza*, in *La Repubblica*, 15 ottobre 2005, p. 8.

⁴⁶ G. ZAGREBELSKY, *Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale*, in *La Repubblica*, 25 ottobre 2005, cit. 18.

degli alleati minori diverrebbe enorme. In tale prospettiva, è opportuno notare che il possibile esito applicativo della legge elettorale vigente rende quest'ultima “ un esempio preclaro di legge irrazionale. L'irrazionalità è un vizio di costituzionalità delle leggi. Si possono scegliere discrezionalmente gli obiettivi legislativi ma si deve essere conseguenti. Per giurisprudenza di tutte le Corti costituzionali di questo mondo, il legislatore dissociato è incostituzionale perché le leggi bizzarre e contraddittorie non sono leggi ”⁴⁷. Il problema è che “non è possibile promuovere un incidente di costituzionalità e neppure sollevare un conflitto fra poteri dello Stato. Infatti, il controllo elettorale, cioè la verifica delle elezioni, si svolge esclusivamente davanti alle Camere competenti, senza potere appellarsi, da parte dei candidati alle elezioni, a un organo giurisdizionale ”⁴⁸.

Infine, è di notevole interesse – ai fini che qui rilevano – la previsione di una competizione tra liste “bloccate” e l'obbligatorietà dell'indicazione del “capo-coalizione”. Contro l'opzione legislativa di escludere le preferenze si è abbondantemente orientata la dottrina, sebbene non siano mancate voci fuori dal coro che, deplorando “una ipocrisia diffusa, quella delle liste bloccate” e ritenendo “utile ma non essenziale la reintroduzione della preferenza”, hanno posto l'accento con maggior enfasi sul “vulnus originario alla sovranità popolare” e cioè “la mancata attuazione dell'art. 49 cost., nella parte in cui è previsto un controllo della democrazia all'interno dei partiti ”⁴⁹. Se non che la previsione di liste “bloccate” resta

⁴⁷ G. ZAGREBELSKY, *Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale*, cit., p. 18.

⁴⁸ T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, cit., secondo una preoccupazione ampiamente avvertita in dottrina: la mancanza di un giudice *a quo* e l'inesistenza di rimedi alternativi, stante la configurazione dell'accesso alla Corte Costituzionale nei termini di cui alla l. 87/1953, sebbene una strada teorica per far valere l'illegittimità costituzionale della legge in esame fosse stata ipotizzata da A. PERTICI, E. ROSSI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in www.forumcostituzionale.it, 2006.

⁴⁹ Così D. ARGONDISSO, *Proporzionale corretto e bipolarismo*, in www.forumcostituzionale.it; l'A. con l'idea di “ipocrisia” intende riferirsi al fatto che “anche il candidato del collegio uninominale era un dato di fatto per l'elettore”. Al riguardo è il caso di osservare – per inciso e brevemente – che in vista delle elezioni politiche del 2013 si sono posti in essere meccanismi di selezione “dal basso” dei candidati che andranno a comporre le liste partitiche, specie ad opera delle forze politiche che compongono l'attuale alleanza di centro-sinistra, Partito Democratico e Sinistra Ecologia Libertà, attraverso le c.d. “parlamentarie”: ossia elezioni primarie interne ai due movimenti per le candidature al Parlamento, su cui si veda la documentazione reperibile in www.partitodemocratico.it e www.sinistraecologia-liberta.it/primarie/; una votazione *on line* sulle candidature è stata predisposta dal Movimento 5 Stelle, formazione di nascita recente che i sondaggi accreditano di un significativo consenso elettorale (si veda, per esempio, il sito gestito dalla Presidenza del Consiglio: www.sondaggipoliticoelettorali.it).

un aspetto assai poco apprezzabile del sistema elettivo vigente. Le ragioni sono ben note: “nomina partitocratica” dei parlamentari, nessuna possibilità di incidere sulle candidature e di far valere la responsabilità politica di ogni singolo membro delle Camere, perdita del legame diretto con gli elettori. In breve, una soluzione che “*ridà ai partiti un ruolo dominante. Essi ridiventano protagonisti. Sono loro che scelgono i parlamentari. E’ a loro che deputati e senatori dovranno rispondere*”⁵⁰. Inoltre – si noti – con l’art. 1, co. 7 della l. 270, il legislatore ha altresì abrogato il previgente limite alle candidature multiple: mentre prima del 2005 l’art. 19 del d.P.R. 361/1957 vietava ad un candidato di presentarsi nelle liste proporzionali in più di tre circoscrizioni, ora nulla dice la legge elettorale consentendo candidature multiple, anche in tutte le liste circoscrizionali. Così, attraverso il gioco delle opzioni, aumenta ancor più il potere dei vertici di partito nella selezione della classe parlamentare. L’indicazione del capo della coalizione (o della lista), da dichiararsi all’atto del deposito del programma unico dell’alleanza, va peraltro letta in relazione a quanto appena osservato. L’innovazione, giuridicamente, non sembra particolarmente significativa, non avendo fatto molto più che formalizzare la prassi che si era affermata dal 1996, con l’individuazione esplicita e preventiva dell’esponente della coalizione di cui si intendeva chiedere la nomina a Presidente del Consiglio durante le consultazioni presidenziali per l’assegnazione dell’incarico e la formazione del Governo, né pare possa essere apprezzata più dell’inclusione del nome del *leader* nei simboli delle coalizioni stampati sulle schede elettorali che si era posta in essere nel 2001⁵¹. Discutibile, peraltro, l’opportunità di inserire un rimando al potere di nomina attribuito dalla Costituzione al Presidente della Repubblica inserito nell’art. 14 bis, co. 3 del d.P.R. citato (“*restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall’art. 92, secondo comma, della Costituzione*”): se non banalmente pleonastico, può apparire come un esplicito tentativo di respingere eventuali accuse di illegittimità costituzionale dell’enunciato, direttamente nel testo

⁵⁰ S. CASSESE, *Le ragioni per dire no*, in *Corriere della sera*, 10 ottobre 2005, p. 1.

⁵¹ Così A. D’ANDREA, *L’insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, cit., p. 111.

legislativo⁵². Ad ogni modo, l'intervento legislativo pare indicativo della personalizzazione della competizione elettorale e dell'accentramento nella figura del Presidente del Consiglio delle aspirazioni e responsabilità politiche della coalizione di Governo "investita" dal corpo elettorale.

3.2. L'applicazione del sistema elettorale alle elezioni del 2006 e del 2008

Globalmente, la l. 270/2005 preserva l'impianto bipolare a lungo inseguito e, tuttavia, non sembra intesa a debellare la deprecata frammentazione sopravvissuta anche dopo il 1993, in quanto la previsione di clausole di sbarramento decisamente basse per le liste coalizzate (come si è visto, 2% su base nazionale alla Camera e 3% su base regionale al Senato) si mostrava inidonea a porre un freno al proliferare di numerose forze politiche. Infatti, le elezioni generali del 9 aprile 2006 registravano un'elevatissima frammentazione partitica. La l. 270/2005 – ed in particolare l'incentivo premiale – spingeva alla creazione di due enormi coalizioni "omnicomprensive"⁵³, ben lontane dal dare l'impressione di una certa omogeneità, apparendo piuttosto come meri collegamenti elettorali tenuti insieme dal solo

⁵² Si veda, per esempio, C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, cit., il quale parla al riguardo di "una superflua formula che fa salve le prerogative del capo dello Stato, del che appunto non vi era necessità giuridica alcuna, la legge può tuttavia legittimamente condizionare l'esercizio dei diversi poteri: altrettanto legittimo sarebbe che per iniziativa delle forze politiche il presidente addivenisse poi a nominare persona diversa dall'indicato capo della coalizione. Sarebbe, forse, politicamente improbabile e magari censurabile: ma legittimo e all'occorrenza utile. Sarebbero prima o dopo gli elettori a giudicare: ma a costituzione vigente non c'è alcun impedimento".

⁵³ Basti osservare, senza entrare nei dettagli, che per la Camera dei Deputati si contavano ben 12 liste coalizzate nella Casa delle libertà e 13 nell'Unione (il nuovo nome che indicava il centro-sinistra), alcune delle quali formate da diverse anime politiche che si riunivano sotto un simbolo comune per superare lo sbarramento del 2% (per esempio, lo SDI e I Radicali nella lista "La Rosa nel Pugno"): alla fine riuscivano in tale intento 5 formazioni nel centro-destra e 8 nel centro-sinistra. Per il Senato, posto che vi era la possibilità di operare collegamenti su base regionale anziché nazionale, si contavano in tutto 17 liste nel centro-destra – di cui 4 ottenevano rappresentanza a Palazzo Madama – e 16 nel centro-sinistra – 8 delle quali riuscivano ad ottenere seggi. Si adottavano anche espedienti quali inserire esponenti di partiti molto piccoli, non in grado di superare gli sbarramenti, all'interno delle liste principali della coalizione così da garantire loro l'elezione ed al contempo far guadagnare alla coalizione i pur limitati consensi del relativo movimento ai fini dei premi di maggioranza, con il paradosso per cui i *leaders* di tali minuscole formazioni non comparivano nelle rispettive liste di pertinenza.

miraggio del premio di “governabilità”. Si verificava così quello che è stato indicato come un irrigidimento del bipolarismo italiano⁵⁴, con una estremizzazione dei difetti del previgente metodo (prevalentemente) maggioritario, perché se per i collegi uninominali del “*mattarellum*” un voto in più rispetto all’avversario significava la conquista del seggio, dopo il 2005 lo stesso voto in più determina la vittoria elettorale con conseguimento del premio. Lo schieramento di centro-sinistra prevaleva sul filo di lana con uno scarto, alla Camera, di 24.775 voti⁵⁵ che valevano il premio di 340 seggi. Le cose andavano diversamente al Senato, posto che l’incertezza del voto determinava il prevalere ora dell’uno ora dell’altro schieramento nelle varie competizioni regionali, facendo sì che i diversi premi in seggi si compensassero a vicenda. Una delle critiche mosse alla l. 270/2005 era proprio questa, e cioè che il sistema premiale previsto per il Senato potesse creare un quadro parlamentare poco desiderabile: come in questo caso, in cui nessuno dei due competitori prevaleva in modo netto, i seggi assegnati come premio in ogni Regione alle diverse coalizioni finivano per annullarsi a vicenda, tradendo la *ratio* dichiarata di voler favorire la governabilità. Ed infatti, computando anche i senatori eletti nella circoscrizione estero, la coalizione guidata da Romano Prodi poteva contare solamente su 158 seggi, contro i 156 dello schieramento avverso. Un semplice sguardo a questa flebile maggioranza permette subito di capire le ragioni della travagliata e breve esperienza della XV legislatura e del Governo Prodi II, costretto alle dimissioni nel gennaio 2008. Tramontava, così, la breve illusione che la stabilità ministeriale registratasi nel periodo 2001-2006 potesse divenire un consolidato elemento della forma di governo italiana.

Analizzando, poi, le vicende della XVI legislatura, si scorgono ancora una volta i paradossi tipici del sistema italiano. Il problema della frammentazione partitica, che nel 2006 aveva toccato il suo acme, alla successiva consultazione del 2008 veniva eccezionalmente ridimensionato, attraverso processi aggregativi e

⁵⁴ A. D’ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Gussago (Brescia), Bibliofabbrica, 2008. Si noti che le due coalizioni raccoglievano globalmente il 99,5% dei voti, lasciando letteralmente nulla alle poche liste, per lo più locali, che si erano presentate fuori dai due poli.

⁵⁵ Cfr. www.interno.it.

accordi politici relativamente semplici. Si creavano, infatti, due partiti di grandi dimensioni dalla fusione di buona parte delle precedenti coalizioni (nel centro-sinistra il Partito Democratico, nel centro-destra il Popolo della Libertà), e questi inediti soggetti politici contrapposti raggiungevano un *gentlemen's agreement* in ordine alla scelta di creare alleanze il più possibile ridotte. Così, il PD si apparentava esclusivamente con l'Italia dei Valori, mentre il PdL si collegava solo con la Lega Nord ed il piccolo Movimento per l'Autonomia. Convocato per il 13-14 aprile 2008, il corpo elettorale faceva il resto dimostrando di appoggiare la prospettata semplificazione del panorama politico: tutti i partiti e le coalizioni rimaste fuori dai due principali poli, con la sola eccezione dell'UDC, venivano esclusi dal Parlamento in ragione delle clausole di sbarramento stabilite per le liste fuori dalle coalizioni principali (4% alla Camera, su base nazionale, e 8% al Senato, su base regionale), determinando una drastica riduzione del numero dei partiti rappresentati alle Camere. Il centro-destra vinceva nettamente staccando di oltre 3.000.000 di voti il centro-sinistra, ottenendo una larghissima maggioranza in seggi, anche al Senato. Tuttavia, in corso di legislatura i già accennati dissidi interni portavano ad una scissione nel partito unitario del centro-destra e, successivamente, alle dimissioni del quarto Esecutivo presieduto dall'on. Berlusconi che, pur rimasto in carica per tre anni, non ha brillato nella sua azione e si è retto per circa un anno sulla stampella di una malferma e raccogliaticcia maggioranza parlamentare: il Gabinetto, infatti, dopo aver superato con pochi voti di scarto e molte polemiche un'esplicita mozione di sfiducia nel dicembre 2010, è rimasto formalmente in grado di conservare la fiducia parlamentare fino all'ultimo, seppur con una maggioranza risicata⁵⁶, ma nell'ultima fase precedente le dimissioni rassegnate il 12 novembre 2011 è apparso ormai incapace di governare la difficile situazione economico-finanziaria che continua tuttora a vivere il Paese: a tale scopo, il Presidente della Repubblica ha dato mandato ad un nuovo Esecutivo presieduto da Mario Monti e composto interamente da

⁵⁶ E sistematicamente "blindata" dalla posizione della questione di fiducia su tutti i provvedimenti di maggior rilievo, in assenza della quale il Governo si è visto spesso battuto in Parlamento. Va osservato, peraltro, che alla fuoriuscita dalla maggioranza di Governo dei membri delle Camere che si riconoscevano nelle posizioni dell'onorevole Fini, riunitisi nei gruppi di Futuro e Libertà per l'Italia, ha corrisposto il passaggio di alcuni parlamentari eletti nelle liste di partiti d'opposizione tra i ranghi della maggioranza.

tecnici⁵⁷, sostenuto trasversalmente da larga parte delle forze parlamentari. Il quadro parlamentare, sin dal periodo che ha visto subentrare il Governo Monti al Ministero Berlusconi IV, si è caratterizzato per l'esistenza di almeno tre poli, a cui vanno sommati partiti intesi a partecipare alla competizione elettorale autonomamente, riconfigurando già durante la XVI legislatura – nata sotto auspici di semplificazione – un panorama politico ancora una volta frastagliato e diviso. Allo stato attuale si contano alla Camera 8 gruppi parlamentari⁵⁸, e tra questi il gruppo misto annovera ben 11 componenti politiche, ed al Senato 9 gruppi⁵⁹ ed altrettante componenti nel misto⁶⁰. Al profilarsi della consultazione politica del 2013 – a seguito delle dimissioni del Governo Monti rassegnate il 21 dicembre 2012 e l'emanazione del decreto di scioglimento da parte del Capo dello Stato – tre principali alleanze si stanno organizzando attorno ai probabili “capi-coalizione” Berlusconi (per il centro-destra), Bersani (per il centro-sinistra) e Monti (che, con la decisione di continuare nell'impegno politico dopo la sua esperienza come Presidente del Consiglio di un Esecutivo di tipo tecnico, sta favorendo la creazione di uno schieramento di centro in appoggio alla sua agenda politica), e cui va aggiunta la corsa solitaria del nuovo Movimento 5 Stelle di Beppe Grillo, appoggiato da un consenso superiore al 10% stando ai sondaggi.

Da quanto esposto si può desumere che il problema della polverizzazione del sistema partitico si è attenuato solo in occasione delle elezioni generali del 2008, peraltro in modo precario, forse anche perché frutto di una forzatura ben rappresentata dall'idea di “fusione a freddo” attraverso cui si erano creati i partiti

⁵⁷ Per un autorevole commento a margine della genesi del Governo Monti, v. G. ZAGREBELSKY, *La democrazia senza i partiti*, in *La Repubblica*, 12 dicembre 2011, pp. 1 e 43.

⁵⁸ Per l'esattezza, a dicembre 2012: Futuro e Libertà per il Terzo Polo, Italia dei Valori, Lega Nord Padania, Partito Democratico, Popolo della Libertà, Popolo e Territorio (Noi Sud-Liberta' Ed Autonomia, Popolari D'Italia Domani-Pid, Movimento di Responsabilita' Nazionale-Mrn, Azione Popolare, Alleanza di Centro-Adc, Intesa Popolare), Unione di Centro per il Terzo Polo, misto; dati tratti da www.camera.it.

⁵⁹ Si tratta di: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-II Buongoverno-Fare Italia), Fratelli d'Italia - Centrodestra Nazionale, Italia dei Valori, Lega Nord Padania, Partito Democratico, Per il Terzo Polo (ApI-FLI-Centro Democratico), Il Popolo della Libertà, Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano); dati tratti da www.senato.it.

⁶⁰ Sebbene occorre considerare che a Palazzo Madama – diversamente che a Montecitorio – il regolamento consente di costituire componenti nel misto formate anche da un solo senatore.

unitari dei due poli. Il problema della stabilità ministeriale, invece, è parso apparentemente superato solo durante la XIV legislatura (2001-2006), tornando poi a riproporsi con tutte le sue criticità a partire da quella successiva.

4. L'espansione del ruolo del Governo e del Presidente del Consiglio

È in questa perdurante frantumazione del sistema partitico, pur collocata dopo il 1993 in una dimensione tendenzialmente bipolare, che si è osservata l'espansione del Governo ed il connesso emergere della figura del Presidente del Consiglio. E viene da chiedersi se esista qualche forma di correlazione tra questi diversi elementi, ed in particolare se la figura unica del *leader* funga, per così dire, da contraltare al variegato scenario politico. Tale figura del *leader* di coalizione, in Italia, fa la sua comparsa a partire dal 1994, giocando un ruolo determinante nella vittoria del centro-destra alle elezioni generali: infatti, uno degli elementi che la determina – insieme alla strategia della “coalizione a geometria variabile” che si è già descritta – è la forte personalizzazione della campagna elettorale da parte del *leader* di Forza Italia Silvio Berlusconi, presentatosi come unico possibile candidato alla Presidenza del Consiglio per il centro-destra, in contrapposizione alla “coalizione acefala”⁶¹ del centro-sinistra. Si trattava, allora, di una significativa novità, che – come già accennato – a partire dalle elezioni del 1996 si stabilizzava nel sistema italiano, favorendo il raccogliersi di due schieramenti attorno ad un *leader* unico e ad un unico programma, con una tendenziale maggiore strutturazione del bipolarismo, tanto che alla consultazione politica del 2001 si registrava l'esplicita indicazione dei candidati a Palazzo Chigi sulle schede elettorali, fino al successivo “irrigidimento” dell'obbligatoria indicazione del “capo-coalizione” disposta ad opera della l. 270/2005. L'aspetto della personalizzazione della campagna elettorale fa da *pendant* con uno degli obiettivi della svolta maggioritaria che, al contrario di quelli riferiti in

⁶¹ A. BARBERA, in A. BARBERA, A. MANZELLA, S. BARTOLE, F. LANCHESTER, *La forma di Governo in transizione. Questionario*, cit., p. 213.

precedenza, si può ritenere fosse stato raggiunto sin da subito: l'individuazione già in fase elettorale della coalizione che andrà al Governo. Mentre, in passato, i partiti procedevano solo dopo le elezioni a lunghe contrattazioni per individuare le maggioranze di Governo, sulla base dei rispettivi risultati elettorali, e ad ancor più lunghe trattative per comporre la compagine governativa, dopo il 1993 *“la coalizione [...] diventa un'alleanza preventiva alle elezioni. I partiti in essa inclusi perdono una quota di identità e di «sovranità» politica. L'elettorato al quale si rivolgono è infatti un melting pot tenuto assieme da un programma e, soprattutto, da un leader, «candidato» a Presidente del Consiglio”*⁶². Ci si trovava di fronte all'avvento della *“democrazia immediata”*⁶³: con il passaggio al sistema prevalentemente maggioritario *“il procedimento elettorale è, nella sostanza, «immediatamente formativo» di due organi statali: il Governo e il Parlamento”*, e non sorprenda, come è stato evidenziato, che *“i problemi attuali del costituzionalismo italiano possono essere riassunti nella necessità di stabilire rapporti procedurali nuovi tra questi due organi”*⁶⁴. Perché è forse qui che si annida il germe che ha favorito la notevole espansione dell'Esecutivo, a discapito del Parlamento, in Italia. La garanzia del *leader*, che si assume le responsabilità di tutta la coalizione, *“affrontando”* in prima persona il corpo elettorale, riassumendone in sé le aspirazioni e alimentandone le speranze, sembra l'unica in grado di assecondare la richiesta di efficientismo, di capacità decisionale, di soddisfare con rapide risposte normative le numerose pressioni che operano sull'ordinamento. Ed è nella distorta percezione legata all'investitura diretta del Governo e del suo *leader*, rispetto ai quali il Parlamento e la stessa maggioranza vengono ormai vissuti come *“una pertinenza di poco pregio, quasi un illogico ostacolo sulla via della realizzazione del «patto di Governo» premiato dagli elettori”*⁶⁵, che occorrerebbe ricercare molte delle origini che hanno favorito uno sviluppo iperplastico dell'organo esecutivo e una visione *“sciupata”* e

⁶² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 34.

⁶³ In contrapposizione alla *“mediatizzazione”* della nostra forma di Governo nel periodo proporzionale, ad indicare che il corpo elettorale non incideva direttamente sulla scelta dell'Esecutivo, secondo una distinzione di Duverger su cui cfr. L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 654.

⁶⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 33.

⁶⁵ Così A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, cit., p. 2.

deteriore dell'art. 94 della Costituzione. Quel che preme porre in evidenza, ora, è che a partire dalla XII legislatura si sommano antichi difetti del quadro politico-costituzionale, quali la polverizzazione delle forze partitiche e la connessa instabilità dei Gabinetti (solo parzialmente ridotta), a situazioni nuove quali, appunto, la “legittimazione diretta” dell'Esecutivo e del Presidente del Consiglio. Situazioni che finiscono per creare una miscela esplosiva, fatta di pulsioni assai diverse, in parte opposte, che conducono ad una maggiore rivendicazione del Governo in Parlamento, sulla scorta del diritto/dovere del Gabinetto di realizzare il programma votato dagli elettori, dell'idea per cui *“chi governa deve poter decidere”*⁶⁶.

In tutto ciò, si tratta di comprendere quali sviluppi abbiano una natura fisiologica e costituiscano prassi evolutive coerenti con il passaggio alla democrazia maggioritaria e decidente, e quali invece configurino una dinamica patologica e rappresentino sintomi di una violazione dell'equilibrio tra gli organi di vertice disegnato dalla Costituzione⁶⁷. V'è da chiedersi in quale misura sia desiderabile favorire l'efficacia dell'azione di Governo e sino a che punto sia tollerabile una visione recessiva del ruolo delle Camere. Perché vi è anche *“il rischio molto vivo e attuale che, attraverso l'uso patologico di determinate fonti, si vogliano in realtà forzare e colpire gli stessi equilibri sottesi al modello costituzionale espresso dalla forma di Governo o di Stato di cui disponiamo”*⁶⁸. In breve, occorre domandarsi a quale prezzo vada garantita la tanto auspicata governabilità e, laddove questo prezzo corrisponda in forma inversamente proporzionale alla perdita di centralità del Parlamento, quanto valga la pena pagarlo. Per cercare di fornire talune risposte a questi interrogativi, pare necessario svolgere un'indagine empirica sul concreto modo d'atteggiarsi dei diversi strumenti normativi, onde vagliare quali delle criticità che permeano il rapporto tra Parlamento e Governo possano emergere dall'alterazione del sistema delle fonti.

⁶⁶ Secondo un'espressione di Patrono, cit. da S. BARTOLE, voce *Democrazia maggioritaria*, cit., p. 350.

⁶⁷ Cfr. A. SIMONCINI, *Editoriale, 1998-2008: la fine della legge*, cit.

⁶⁸ E. CHELI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro “sistema” delle fonti*, cit., p. 3.

CAPITOLO III

Capitolo III

LE FONTI DEL DIRITTO TRA PARLAMENTO E GOVERNO DOPO LA SVOLTA MAGGIORITARIA

SOMMARIO: 1. La crisi della legge – 2. L’iniziativa legislativa – 3. Questione di fiducia e maxi-emendamenti – 4. La decretazione d’urgenza – 5. La delegazione legislativa.

1. La crisi della legge

La “crisi della legge”¹ è un tema risalente, le cui radici affondano nello stesso passaggio dallo Stato liberale ottocentesco allo Stato contemporaneo, che porta con sé, insieme all’ampliamento della base sociale e delle funzioni demandate all’apparato statale, anche la moltiplicazione degli strumenti normativi attraverso cui rispondere alle nuove istanze dei consociati: il “*progressivo ridimensionamento rispetto alla sua mitica configurazione come fonte prima e tendenzialmente esaustiva di ogni esigenza di produzione normativa*” inizia, infatti, con il suffragio universale². Si mostra quindi, anche in Italia, già in epoca statutaria, allorquando fanno la propria

¹ Cfr. F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, pt. 1, 1930, pp. 424 e ss.; F. MODUGNO, A. CELOTTO, M. RUOTOLO, *Considerazioni sulla crisi della legge*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 125-126, 1999, pp. 7 e ss.; per un’utile ricostruzione riassuntiva A. CELOTTO, E. CONTE, *La legge: dalle origini alla crisi*, in *www.esdc.com.br*, 2007.

² P. CARETTI, *La “crisi” della legge parlamentare*, cit., p. 2.

comparsa gli atti normativi del Governo aventi forza di legge³, che verranno poi fatti propri dalla Costituzione repubblicana. La Carta del 1948, nondimeno, ribadisce la centralità della legge attribuendo la funzione legislativa in via generale alle Camere e tracciando una “*costellazione di riserve di legge*” che sottraggono determinate materie alla disciplina di altri fonti: ma è difficile negare che si tratti di “*una centralità solo apparente*”⁴, in quanto la legge è al contempo soggetta al sindacato della Corte costituzionale e può essere modificata dal Governo nelle forme previste dagli artt. 76 e 77. Lo stesso *nomen* “legge” viene ad abbracciare una varietà di atti normativi che si distinguono notevolmente gli uni dagli altri: così la Costituzione prevede la legge regionale, la legge costituzionale, le leggi rinforzate, facendo venire meno il “*monopolio legislativo del Parlamento*”; ed anzi nel corso della seconda metà del Novecento si moltiplicano i fattori che determinano la “*deparlamentarizzazione della produzione primaria*”, tra i quali si possono menzionare – a titolo esemplificativo – l’intervento popolare diretto tramite il referendum abrogativo, le fonti comunitarie, i contratti collettivi di lavoro, il ruolo di soggetti quali la Banca d’Italia o le *authorities*⁵. La predominanza del Governo sul Parlamento, segnatamente all’interno del sistema delle fonti, emerge in via definitiva durante gli anni Novanta, una volta superata “*la Repubblica dei partiti*”, i quali in larga parte assorbivano la centralità del Parlamento⁶, come si è visto. Non che manifestazioni di tale tensione ipertrofica fossero mancate in precedenza, come si

³ Al riguardo v. S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, pt. 1, 1909, pp. 251 e ss.; F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *I decreti legislativi*, in *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, Torino, Utet, 1909, pp. 341 e ss.; ID., *I decreti-legge*, in *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, cit., pp. 351 e ss. (queste opere sono consultabili *on line* direttamente dal portale storico della Camera dei deputati); R. FERRARI ZUMBINI, *Il decreto legislativo e il decreto legge agli esordi dello Statuto albertino*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXI, n. 2, 2011.

⁴ A. CELOTTO, E. CONTE, *La legge: dalle origini alla crisi*, cit., pp. 136 e s.

⁵ Cfr. più diffusamente A. CELOTTO, E. CONTE, *La legge: dalle origini alla crisi*, cit., pp. 139 e ss.; v. anche L. VIOLANTE, *La fabbrica delle regole*, in www.federalismi.it, 2009, che parla di “*delocalizzazione del potere legislativo*” (p. 1) e di “*dislocazioni delle fonti del diritto in sedi prive di responsabilità politica*”, indicando oltre alle autorità indipendenti, come Consob o Antitrust, anche la Corte dei Conti, la quale “*è stata investita di poteri di produzione di regole che hanno come destinatarie tutte le pubbliche amministrazioni*” dalla leggi finanziarie del 2005 e del 2006.

⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 80 e s.

dirà, ma le proporzioni assunte nell'ultimo ventennio non trovano precedenti nell'ordinamento repubblicano.

L'ampliamento dei poteri normativi dell'Esecutivo si osserva eminentemente nella riduzione dello spazio occupato dalla legge rispetto agli altri atti di rango primario ed, inoltre, nella compressione della legge ordinaria "tipicamente parlamentare": tipologia che nelle statistiche viene collocata sotto la denominazione di "altre leggi", risultando individuata *a contrario* per esclusione delle leggi che convertono decreti-legge, di quelle che autorizzano la ratifica di trattati internazionali, delle leggi "annuali" (collegate alla finanziaria e comunitarie), e dalle quali si possono dissociare anche le leggi di semplificazione⁷. A prescindere dalla XII legislatura, con il sistema politico in piena fase di "riallineamento" dopo la riforma elettorale e la guida da parte di un esecutivo tecnico per larga parte della sua breve durata (1994-1996), è dalla successiva che si possono trarre elementi utili. Una prima constatazione da fare è che, sul totale degli atti normativi di rango primario, con l'aggiunta nel computo anche dei regolamenti di delegificazione⁸ (i quali, seppur di rango secondario, fungono da fonte "di primo livello" nelle materie delegificate venendo a mancare una legge ad essi sovraordinata), il peso della legge ordinaria va sempre più ritraendosi. Nella XIII legislatura rappresenta il 54,35% rispetto al numero complessivo degli atti normativi indicati, nella XIV il 51,85%, nella XV il 32,94% e nella XVI legislatura (al 28 aprile 2012) il 45,93%⁹. Da evidenziare come si registri un picco negativo durante la difficile esperienza del Governo Prodi II tra il 2006 ed il 2008.

⁷ Si vedano i *Rapporti sulla legislazione* consultabili in www.camera.it, in special modo il più recente OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea*, vol. II, tomo II, capitolo IV, *Dati e tendenze della legislazione statale*.

⁸ Si segue qui l'impostazione adottata dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, che conteggia, appunto, anche i regolamenti di delegificazione al fine di trarre indicazioni generali sulla produzione normativa. Risultano molto utili, nondimeno, le tabelle ed i grafici riportati in www.osservatoriosullefonti.it (a cui si rinvia anche per i numerosi commenti di autorevoli costituzionalisti) che circoscrivono l'analisi alle fonti primarie, ottenendo di conseguenza indicazioni percentuali diverse.

⁹ Cfr. *Rapporto 2012 sulla legislazione*, cit., p. 378, per la XIII legislatura non si tiene conto dei decreti-legge reiterati.

All'interno della categoria "legge", si riduce lo spazio ricoperto dalle leggi "classiche" tipicamente parlamentari. Per ragioni di comodità e chiarezza pare opportuno riportare i dati contenuti nel *Rapporto 2012 sulla legislazione*, aggiungendo altresì un'indicazione relativa alla percentuale delle leggi tipicamente parlamentari sul totale degli atti normativi adottati.

Nella XIII legislatura su 906 leggi ordinarie si contano: 174 conversioni di decreti d'urgenza (19,2%), 20 leggi di bilancio, 13 leggi collegate alla manovra finanziaria, 186 leggi di ratifica (31,6%), 4 leggi comunitarie, 2 di semplificazione e 400 "altre leggi ordinarie" (pari al 44,2%). Volendo collocare quest'ultimo dato nel quadro della produzione normativa totale (inclusi i regolamenti di delegificazione), su 1.667 atti adottati, le leggi "classiche" costituiscono non più del 23,99%.

Le cifre della XIV legislatura: su 686 leggi ordinarie vi sono 200 decreti convertiti (29,2%), 20 leggi di bilancio, 9 collegate alla finanziaria, 231 di ratifica (33,7%), 5 comunitarie, 2 di semplificazione e 217 "altre leggi" (31,6%). Su 1.324 atti complessivi, queste costituiscono il 16,38%.

La XV legislatura: su 112 leggi ordinarie si contano 32 leggi di conversione di decreti (28,57%), 8 di bilancio, 1 collegata alla manovra finanziaria, 41 di ratifica (36,61%), 2 comunitarie e 27 "altre leggi" (24,11%). Su 340 atti normativi, queste ricoprono una quota del 7,94%.

Infine, i rilevamenti fatti sul primo quadriennio della XVI legislatura: ad aprile 2012 risultavano convertiti in legge 84 decreti-legge (28,09%), approvate 16 leggi di bilancio, 5 collegate alla finanziaria, 114 di ratifica (38,13%), 3 comunitarie e 76 "altre leggi" (25,42%). Su un totale di 654 atti, le leggi "classiche" costituiscono l'11,62%.

Il dettaglio di queste cifre descrive in modo crudo come sia in atto da tempo un processo di "*fuga dalla legge*"¹⁰ ed entro quali confini sia stata spinta la legge parlamentare. È chiara la tendenza, per la legge ordinaria "classica", ad assumere un

¹⁰ Cfr. R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011, consultabile in www.tecnichenormative.it.

“carattere progressivamente recessivo e residuale”¹¹, con una “gravissima marginalizzazione”¹² di questa fonte del diritto e quindi del Parlamento all’interno del circuito decisionale. Di pari passo, è andato occupando sempre maggiore spazio il Governo, sia all’interno del procedimento legislativo ordinario, sia attraverso i procedimenti normativi primari di cui è titolare, in particolare con un incremento nell’utilizzo della delegazione legislativa, come si vedrà oltre. Costante è la crescita in termini percentuali delle leggi di ratifica, che passano dal 31,6% della XIII legislatura al 38,13% della XVI. Un raffronto *prima facie* tra le diverse legislature, peraltro, può consentire di affermare che la fragilità politica del Governo Prodi II si è ripercossa sull’equilibrio del sistema delle fonti: come viene sottolineato nel *Rapporto 2008 sulla legislazione*, “la XV legislatura è stata indubbiamente una legislatura atipica: i rapporti di forza registratisi tra maggioranza ed opposizione presso il Senato della Repubblica hanno infatti reso problematico l’esito del procedimento legislativo ed hanno indotto il Governo a massimizzare l’uso degli strumenti normativi la cui adozione è soggetta ad una semplice «autorizzazione» parlamentare. Così, decreti legislativi e regolamenti di delegificazione hanno rappresentato da soli quasi il 60 per cento dell’intera produzione normativa, a fronte di un ridotto numero di leggi e di un limitato ricorso alla decretazione d’urgenza”. Dunque, l’iperframmentazione partitica registratasi alle elezioni del 2006 e la collegata debolezza del Gabinetto hanno favorito un’espansione ulteriore dell’Esecutivo, costretto ad imporsi con i mezzi a disposizione su una maggioranza esigua e composita, mettendo in luce una preoccupante correlazione.

2. L’iniziativa legislativa

Un utile strumento per valutare se e come siano stati conseguiti gli obiettivi di efficacia dell’azione di Governo, promessi dalla svolta maggioritaria, e se ciò abbia

¹¹ A. SIMONCINI, *Editoriale, 1998-2008: la fine della legge*, cit.

¹² P. CARETTI, *La crisi della legge parlamentare*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2010, p. 1.

recato con sé un'emarginazione del ruolo delle Camere, può essere ricercato nei dati inerenti l'iniziativa legislativa. Nel corso della XIII legislatura vengono presentati alle Camere complessivamente 11.859 disegni di legge, di cui 10.306 di iniziativa parlamentare e 1.416 di iniziativa governativa¹³; le leggi approvate sono in tutto 906, di cui ben 697 di origine governativa e 170 presentate da parlamentari. Dunque, il Governo vede entrare in vigore circa la metà delle proposte legislative avanzate. Nel raffronto con le successive legislature, però, bisogna tenere presente che nel corso della XIII – durante la quale interviene la sent. 360/1996 della Corte costituzionale stabilendo il divieto di reiterazione della decretazione d'urgenza – permane un elevato numero di decreti-legge reiterati e di relativi disegni di legge di conversione lasciati decadere: ben 116 proposte di legge rientranti in questa categoria, peraltro, risultano presentate dal Governo Dini nel corso della precedente XII legislatura, e nel complesso si contano 458 decreti-legge emanati durante quella in esame, dei quali 164 sono serviti per reiterare altri decreti-legge¹⁴.

Nella XIV, su 9.433 progetti di legge, 8.637 sono presentati da membri delle Camere mentre 707¹⁵ provengono dal Consiglio dei Ministri; sorprendente il dato dell'approvazione, che segna un salto di qualità per l'Esecutivo: sono 686¹⁶ globalmente le leggi approvate, delle quali 136 sono di iniziativa parlamentare mentre ben 539 derivano da iniziativa governativa. È necessario ricordare che la revisione del Titolo V della Costituzione, ad opera della l. cost. 3/2001 che ha riconfigurato il ruolo delle Regioni nella titolarità della funzione legislativa, ha favorito una riduzione dei progetti di legge presentati alle Camere e delle leggi statali promulgate rispetto al passato. Inoltre, ha inciso sulla diminuzione del numero di disegni di legge governativi anche la sentenza 360/1996 della Corte costituzionale che, dichiarando illegittima la prassi delle reiterazioni dei decreti-legge, ha fatto calare il numero di

¹³ Per le fonti da cui sono tratti i dati di seguito riportati si veda *infra* la nota alla figura 1.1.

¹⁴ Si veda la sezione “*Statistiche sull'attività legislativa*” del sito del Senato, e precisamente: <http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Statistiche/Leggi//DecretiLeggeEmanati.html>

¹⁵ Sono inclusi anche 9 disegni di legge di conversione di decreti-legge adottati dal Governo Amato II durante gli ultimi giorni della precedente XIII legislatura e approvati dalle nuove Camere.

¹⁶ Non viene considerata la legge costituzionale recante revisione della Parte II della Costituzione che, approvata a maggioranza assoluta ma inferiore ai 2/3 di ciascuna Camera, è stata sottoposta a referendum confermativo il 25-26 giugno 2006 e respinta dal corpo elettorale.

provvedimenti d'urgenza adottati dal Governo dai 458 della XIII legislatura ai 226 di quella in esame¹⁷. È incontestabile che si sia registrato con la XIV legislatura un aumento rilevante della capacità dell'Esecutivo di far approvare alle Camere gli atti legislativi espressione del proprio indirizzo politico.

La successiva XV legislatura, come detto in precedenza, si rivelava breve e travagliata, giacché l'appoggio di cui disponeva al Senato il Governo Prodi II era estremamente fragile. Su 5.389 disegni di legge, i parlamentari ne presentavano 5.062 mentre il Governo 285¹⁸, e su 112 leggi approvate 99 erano state proposte dall'esecutivo (l'88,4%). Chiaramente la fine anticipata della legislatura dopo meno di due anni non ha permesso di dare attuazione al programma di Governo, in altri termini l'instabilità ministeriale e lo scioglimento anticipato delle Camere prevengono dalla possibilità di fornire una valutazione autonoma dell'efficacia dell'azione dell'Esecutivo nel periodo di riferimento. Va però notato come si sia ridotto ulteriormente il dato concernente la promulgazione di atti legislativi proposti da membri delle Camere: sono solo 13 (pari all'11,6%).

Concludendo con la XVI legislatura, di 8.977 progetti di legge depositati, 8.399 hanno origine parlamentare mentre 482¹⁹ governativa; al 21 dicembre 2012, giorno delle dimissioni del Governo Monti, risultano approvate 385 leggi, delle quali 297 presentate da Palazzo Chigi mentre 86 da membri del Parlamento.

La seguente tabella riepiloga in termini percentuali il rapporto tra leggi d'iniziativa governativa e leggi d'iniziativa parlamentare ed il relativo successo sul totale delle proposte legislative.

¹⁷ Cfr. <http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Statistiche/Leggi/DecretiLeggeEmanati.html>

¹⁸ In questa cifra rientrano anche 3 disegni di legge di conversione di decreti-legge adottati dal Governo Berlusconi III durante gli ultimi giorni della precedente XIV legislatura e approvati dalle nuove Camere, cfr. <http://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/Statistiche/Iniziativa/DDLPerGoverno.html>

¹⁹ Sono conteggiati anche 5 disegni di legge di conversione di decreti-legge adottati dal Governo Prodi II durante gli ultimi giorni della precedente XV legislatura e approvati dalle nuove Camere, cfr. <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Statistiche/Iniziativa/DDLPerGoverno.html>

Fig. 1.1.: L’iniziativa legislativa governativa e parlamentare²⁰

Legislatura	Leggi iniziativa gov.	Leggi iniziativa parlam.	successo ddl iniziativa gov.	successo ddl iniziativa parlam.
XVI*	77,14%	22,33%	61,61%	1,02%
XV	88,39%	11,61%	34,74%	0,26%
XIV	78,42%	20,12%	76,24%	1,57%
XIII	76,94%	18,76%	49,22%	1,65%

Non sono incluse le leggi approvate d’iniziativa diversa (mista, ovvero regionale o popolare).

(*) Aggiornato al 21 dicembre.

Uno sguardo generale a questi numeri può fornire già qualche spunto di interesse. Il ruolo del Governo nel procedimento legislativo risulta preponderante, consolidando al di sotto del 20% la percentuale di leggi introdotte dai membri delle Camere, con il minimo dell’11% nella XV legislatura: a prima vista, le difficoltà del Governo Prodi II hanno finito per limitare il successo dell’iniziativa legislativa dei parlamentari in maniera maggiore rispetto ad altre esperienze di Governo, non è chiaro se paradossalmente o, come si può forse ipotizzare, coerentemente. Il rapporto tra le leggi originate da proposta governativa e quelle nate da proposta parlamentare è, del resto, in linea con quello dei principali ordinamenti europei²¹. In generale, si registra un incremento, rispetto alle ultime legislature dell’epoca proporzionale, nel successo dei disegni legge governativi, in particolare nella XIV legislatura. Ciò consente di affermare che *“il nostro ordinamento ha dunque corrisposto ampiamente alle istanze di efficienza del lavoro parlamentare, raccordate alla formula della*

²⁰ I dati sul totale delle leggi sono tratti dal *Rapporto 2012 sulla legislazione*, salvo per la XVI legislatura rispetto a cui il *Rapporto* si ferma all’aprile dello stesso anno e si è quindi cercato di fornire una cifra aggiornata, ricavandola dalle statistiche riportate sul sito del Senato, sezione *“Leggi e documenti”-“Statistiche sull’attività legislativa”*; dalla medesima sezione sono riprese le cifre sui progetti di legge depositati. Calcoli percentuali operati da chi scrive.

²¹ Un’utile comparazione rispetto agli ordinamenti di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, con rilevamenti sull’iniziativa legislativa sino al 2005, viene svolta dal *Rapporto 2006 sulla legislazione*, cit., pp. 348 e ss.; aggiornamenti si possono consultare nelle versioni per gli anni successivi di tale pubblicazione. In generale, l’iniziativa legislativa parlamentare non supera mai il 20% del totale delle leggi approvate, ad eccezione della Germania in alcune sessioni annuali (per esempio nel 2009 tocca il 27%).

«centralità governativa»²². Anche più significativo, in tal senso, notare come sia costantemente molto esigua la quantità di disegni di legge governativi respinti: quando ciò accade è in relazione a decreti-legge di cui le Camere rifiutano la conversione²³ ovvero nell'imminenza di una crisi di Gabinetto di cui rappresenta l'avvisaglia, come è accaduto l'11 ottobre 2011 al Governo Berlusconi IV, vistosi respingere dalla Camera – non senza stupore – il Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2010²⁴.

3. Questione di fiducia e maxi-emendamenti

Oggetto di gravi censure da parte della dottrina è la connotazione che è andata assumendo la questione di fiducia. È nota la particolare evoluzione avutasi nell'utilizzo di questo istituto sorto nella prassi, impostosi inizialmente “a colpi di maggioranza”²⁵ e assurto, “non senza contrasti”²⁶, a consuetudine costituzionale. La questione di fiducia non è, infatti, menzionata in Costituzione, ma è considerata dalla dottrina dominante “del tutto conseguente [...] alla ratio costituzionale”²⁷, ed è poi

²² Così M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, cit., p. 6. L'A. porta l'esempio dell'attività del Governo Berlusconi II che “ha ottenuto nel primo anno di carica il 100% di approvazione delle proprie iniziative”.

²³ Per esempio nella XIII legislatura, perdurante la questione della reiterazione della decretazione d'urgenza, si contano al Senato 4 disegni di legge del Governo respinti (2 dei quali presentati dal precedente Gabinetto Dini) e 2 alla Camera, tutti aventi ad oggetto conversione di decreti ex art. 77 cost.; nella XV solo in un caso viene respinta una proposta di legge del Governo Prodi II, al Senato, e sempre rispetto ad un procedimento di conversione; nella XVI il Governo Berlusconi IV si vede negare la conversione di 2 decreti e registra la mancata approvazione del rendiconto generale di cui si riferisce nel testo.

²⁴ Cfr. http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Statistiche/Stato/ElencoDDLConclusi_C_12___html

²⁵ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 209; cfr. anche, per un'esauriente ricostruzione dei primi casi di posizione della questione di fiducia nel contesto politico-parlamentare della I legislatura, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 94 e ss.

²⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 400.

²⁷ Così S. MERLINI, *Il governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, cit., p. 203; nello stesso senso, tra gli altri, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 164, A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969, specie pp. 47 e ss. In passato, nondimeno, la posizione della questione di fiducia era stata criticata da una buona parte della dottrina, seppur eminentemente sotto il profilo del “concreto regime giuridico della questione di fiducia stessa”, come si legge nella ricostruzione di M. MARCUCCI, *Vicende del rapporto di fiducia e strumenti procedurali*, in *Il Parlamento della Repubblica*:

stata accolta dapprima dal regolamento della Camera nel 1971 (art. 116) e successivamente da quello del Senato (art. 161, co. 4) e dalla l. 400 nel 1988 (artt. 2 e 5)²⁸. Il congegno, nella sua configurazione originale, era destinato ad intervenire in occasione di votazioni concernenti punti cruciali relativi *“all’indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere”* (art. 2, l. 400/1988), nell’ottica per cui *“la fiducia è bilaterale”* – ad indicare che *“il governo deve ottenere la fiducia delle Camere, ma deve anche nutrire fiducia nelle Camere”* – e può essere definito come *“la dichiarazione di voler elevare la votazione relativa al valore di votazione fiduciaria”*²⁹. Nonostante ciò, in vigenza di regolamenti parlamentari che delineavano *“un Governo privo di ogni strumento istituzionale per controllare e guidare l’attività parlamentare”* e che consentivano *“possibilità ostruzionistiche e di «imboscate» [...] assai ampie, quasi infinite”*³⁰, le difficoltà a *“governare”* le maggioranze parlamentari (manifestate da numerose sconfitte in Aula determinate dai c.d. *“franchi tiratori”*) hanno indotto i Gabinetti dell’epoca proporzionale, in regime di voto segreto (prevalente sino al 1988), a ricorrere a tale strumento per *“chiamare a raccolta, con il voto palese”*³¹, le proprie maggioranze e porre un freno alle pratiche dilatorie dell’opposizione – si parla in tal senso di *“fiducia tecnica”* – divenendo gradualmente arma ordinaria a disposizione dell’Esecutivo nella dialettica parlamentare. Sin dal noto caso dell’approvazione della *“legge truffa”* del 1953, si è affermato l’impiego della questione di fiducia con riferimento alla votazione di agglomerati di

organi, procedure, apparati, Roma, Camera dei Deputati, Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne-Ufficio atti e pubblicazioni, 1996, pp. 275 e ss.: l’A. ripercorre anche il dibattito alla Costituente, da cui emerge la piena configurabilità dell’istituto nell’ordinamento parlamentare, non escluso dal silenzio della disciplina costituzionale sul rapporto fiduciario e da considerarsi ad essa implicito; tra i costituenti, Mortati in particolare riteneva che gli eventuali dissidi tra Governo e maggioranza *“possono sorgere su questioni secondarie, ed allora il Governo lascerà cadere, almeno per il momento, il progetto su cui si manifesta l’opposizione di una Camera. Ma se il progetto è essenziale alla realizzazione della politica governativa, allora il Governo porrà su di esso la questione di fiducia”* (p. 277).

²⁸ Sebbene qui sia stata positivizzata la sola preclusione della posizione della questione di fiducia *“sulle proposte di modificazione del Regolamento ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Senato”*, permanendo per il resto il procedimento consuetudinario.

²⁹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 391 e 400.

³⁰ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 96.

³¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 403, nota 13.

disposizioni decisamente estesi³², rispetto a cui, oggi, si parla di “maxi-emendamenti”³³. La tecnica dei maxi-emendamenti associata alla questione di fiducia – da considerarsi come “*un unicum concettualmente inscindibile*”³⁴ – è sottoposta ad intensa critica da parte della dottrina³⁵, in concomitanza con l’incremento registratosi nel ricorso a tale pratica, divenuta addirittura “*la via «normale» di approvazione delle leggi finanziarie e di altri provvedimenti importanti*”³⁶. L’accorpamento di

³² Rispetto a cui ha parlato di “*maxi-emendamenti ante litteram*” N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 96: l’A. precisa (p. 90) che, nello specifico della “*legge truffa*”, alla Camera il Governo De Gasperi VII pose la questione “*sull’accettazione della residua parte dell’articolo unico del disegno di legge n. 2971*” – come affermato dal Presidente del Consiglio nella seduta del 14 gennaio 1953 –, modificato da cinque emendamenti. Il dibattito fu estremamente acceso, come ricorda Lupo indicando diversi passaggi dei resoconti stenografici delle sedute comprese tra il 14 ed il 17 gennaio, resoconti che meriterebbero invero di essere letti nella loro interezza; sia consentito soltanto aggiungere, all’approfondita disamina dell’A., l’icastico monito del deputato Ferrandi (A.C., I legislatura, res. sten., 16 gennaio 1953, p. 45430): “*badate, onorevoli colleghi, gravi saranno le conseguenze di un simile precedente [...]; incalcolabili saranno e terribili per il futuro! Noi siamo stati chiamati a discutere un disegno di legge governativo che oggi il Governo stesso ripudia. Può il Governo accettare degli emendamenti? È fuor di dubbio. Può il Governo far propri emendamenti che una parte della Camera abbia proposto per modificare l’originario disegno di legge? È fuori di dubbio. Ma la Camera deve votare emendamento per emendamento, non in blocco un testo complesso, che non è quello del Governo, non è quello della Commissione, non è, infine, quello della Camera: è una specie di veste di Arlecchino messa insieme dal ministro dell’interno prendendo un po’ qua un po’ là; è, insomma, un testo che la Camera non conosce, sul quale la Commissione non ha riferito*”, e poco oltre (p. 45432) “*i precedenti si riferiscono, quelli del 1947 ad una mozione, quelli del 1949, del 1951 e del 1952 ad articoli singoli o a emendamenti. [...] Noi non ci troviamo di fronte ad una somma di articoli, ma ad un articolo unico. Ebbene, lasciatemi dire che questa sì è una farisaica interpretazione del regolamento. Perché questo significa ridurre un problema costituzionale, ad un problema di forma, addirittura ad un problema grafico. Basterebbe in ogni disegno di legge fare un articolo unico a 200 commi per avere le conseguenze da voi desiderate*”. Rispetto ai precedenti menzionati, Lupo si sofferma con dettaglio nell’opera citata (pp. 87 e ss.) sui due più pertinenti, quelli del 1951 e del 1952 alla Camera: in questi casi, invero, la votazione aveva ad oggetto ordini del giorno – e non parti del disegno di legge posto all’attenzione dell’Aula – miranti in sostanza a porre fine alla discussione generale sui disegni di legge. Si veda anche tra la dottrina del periodo, in senso favorevole all’ammissibilità della questione di fiducia posta su tali o.d.g. ed all’estensione ad essi del voto palese previsto in Costituzione per i procedimenti fiduciari, V. LONGI, *Sulle mozioni e gli ordini del giorno di fiducia e sfiducia*, in Id., *Scritti vari in materia costituzionale e parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1953, pp. 29 e ss.

³³ Più ampiamente, sulla nozione di maxi-emendamento, v. G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, pp. 260 e ss.

³⁴ G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 259, il quale chiarisce che “*tale espediente procedurale si concreta nella presentazione di una proposta emendativa formalmente riferita ad un solo articolo – come del resto è richiesto a ciascuna proposta di modifica –, ma di fatto sostitutiva dell’intero testo del progetto di legge (o di buona parte di esso), elaborata ai fini della posizione della questione di fiducia da parte del Governo sulla sua approvazione – secondo la formula di rito – «senza emendamenti [subemendamenti] ed articoli aggiuntivi»*”.

³⁵ Si vedano, tra gli altri, E. GRIGLIO, *Riflessioni in ordine alla legittimità costituzionale dei maxi-emendamenti*, in www.forumcostituzionale.it, 2004; ID., *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXV, n. 4, dicembre 2005; ID., *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., specie pp. 329 e ss.; G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXVIII, n. 4, dicembre 2008.

³⁶ R. BIN, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della “sua” maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 1.

disposizioni in un unico articolo, composto di numerosi commi, consente al Governo di evitare la votazione articolo per articolo, prevista in Costituzione; inoltre, il coinvolgimento del vincolo fiduciario, nella forma indicata, determina la priorità nonché l'indivisibilità e l'inemendabilità dell'oggetto della deliberazione, oltre alla votazione per appello nominale³⁷. Il che ben rappresenta l'imporsi della *“pretesa del governo di velocizzare ulteriormente il procedimento, e soprattutto di mantenere indenne il testo delle sue proposte dalle intrusioni della stessa maggioranza”*, ed ha finito per *“mettere in discussione praticamente tutti i principi costituzionali del procedimento [legislativo]”*³⁸. In effetti, la letteratura pare concorde nell'interpretare l'apposizione della fiducia a maxi-emendamenti come una *“plateale violazione delle regole parlamentari”*³⁹, una *“elusione indifendibile dei principi costituzionali”*⁴⁰, una *“indecorosa e spudorata frode alla Costituzione”*⁴¹. Ciononostante, sul punto, la Corte costituzionale ha manifestato un atteggiamento restìo ad intervenire, evitando di accogliere le censure per violazione degli artt. 70 e 72, co. 1, in ragione della specialità dei procedimenti fiduciari, così come quello di conversione dei decreti-legge (su cui, del resto, assai spesso è posta la questione di fiducia), che la Costituzione ha affidato, nelle argomentazioni del giudice delle leggi, interamente alla disciplina dei regolamenti parlamentari⁴². La tabella di seguito riportata indica il

³⁷ Cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., pp. 263 e ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 400; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 92.

³⁸ M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, cit., p. 8.

³⁹ R. BIN, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della “sua” maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 1.

⁴⁰ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 104.

⁴¹ G. U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, p. 139.

⁴² Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., pp. 78 e ss., secondo il quale la lettura della Corte (v. sent. 391/1995, sent. 398/1998) sarebbe *“poco coerente”*, specie con la giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità dei referendum abrogativi; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., pp. 291 e ss., a giudizio del quale l'incostituzionalità dei maxi-emendamenti sarebbe *“incontrovertibile”*, alla luce soprattutto della *“vanificazione» dell'istruttoria in Commissione”* (p. 292), del *“rispetto delle norme procedurali per l'approvazione delle leggi”* come *“condizione indispensabile per il mantenimento non solo nominale del principio fissato dall'art. 70 della Costituzione”* e del fatto che *“la elaborazione sostanziale della legge nel «chiuso» degli uffici ministeriali finisce per incidere rovinosamente sul principio di pubblicità dei lavori parlamentari”* (p. 293).

numero di disegni di legge su cui è stata posta, almeno una volta, la questione di fiducia.

Fig. 1.2.: Disegni di legge su cui è stata posta la fiducia⁴³

Legislatura	totale leggi	ddl approvati con q.d.f. Camera	% sul totale Leggi	ddl approvati con q.d.f. Senato	% sul totale leggi
XVI	385*	48	12,5%	31	8,0%
XV	112	10	8,9%	12	10,7%
XIV	686	25	3,6%	16	2,3%
XIII	906	16	1,7%	11	1,2%

(*) aggiornato al 21 dicembre 2012

Questi dati mostrano in modo evidente la crescita costante verificatasi nel ricorso alla questione di fiducia nelle legislature del maggioritario. Il che sorprende, giacché il quadro regolamentare ed istituzionale, ora *“molto più sensibile alle esigenze di celerità decisionale”* del Gabinetto, è radicalmente cambiato rispetto all’epoca in cui è sorta e si è applicata la fiducia in chiave antiostruzionistica *“allo scopo di tutelare le prerogative del Governo «in» Parlamento – allora pressoché inesistenti –, consentendogli di «chiamare a raccolta la propria maggioranza», con un voto palese, su quelle opzioni legislative che fossero reputate essenziali al mantenimento del rapporto fiduciario”*⁴⁴. Peraltro, va evidenziata la corrispondenza tra le difficoltà politiche e numeriche del Governo Prodi II nella XV legislatura e

⁴³ I dati sul totale delle leggi per la XIII, XIV e XV legislatura sono tratti dal *Rapporto 2012 sulla legislazione*, mentre il numero dei disegni di legge su cui è stata posta la fiducia è ricavato da www.senato.it, sezione *“Leggi e documenti”-“Statistiche sull’attività legislativa”*; per la XVI legislatura, invece, la cifra totale delle leggi approvate al 21 dicembre è ricostruita dalla sezione del sito del Senato appena indicata, voce *“leggi approvate distinte per iniziativa”* (www.senato.it/leg/16/BGT/Schede_v3/Statistiche/Leggi/DDLLeggiApprovatePerIniziativa.html): posto che il Rapporto 2012 si ferma all’aprile dello stesso anno, si è cercato di fornire un aggiornamento allo stesso per comprendere se la natura tecnica del Governo Monti, in carica dal novembre 2011 al dicembre 2012, abbia inciso in qualche modo sull’attività legislativa del Parlamento; si prenda, però, questo dato sulla XVI legislatura come meramente indicativo, posto che nella stessa sezione del sito del Senato si trovano cifre non coincidenti a seconda delle voci selezionate: per esempio il totale delle leggi approvate si ferma a 382 guardando la voce *“leggi approvate distinte per natura”*.

⁴⁴ Così N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 103.

l'incremento nel ricorso al congegno fiduciario da parte dello stesso: la debolissima e disomogenea maggioranza al Senato ha favorito una maggiore applicazione dello strumento in esame in quel ramo del Parlamento per "blindare" le votazioni – sebbene si sia fatto ricorso alla fiducia anche alla Camera in un numero quasi eguale di occasioni, prevalentemente però con lo scopo di velocizzare i tempi di approvazione in questo caso –, che globalmente è intervenuto nel procedimento legislativo, in uno o nell'altro ramo del Parlamento, circa una volta al mese. Rispetto alla XVI legislatura, è necessario osservare che dei 79 disegni di legge (tra Camera e Senato) coinvolgenti il vincolo fiduciario, questi sono equamente ripartiti tra il Governo Berlusconi IV ed il Governo Monti I: quest'ultimo, in poco più di un anno in carica, ha posto la questione con una frequenza che non trova corrispondenze nel passato. Si noti, poi, che la questione di fiducia viene ampiamente utilizzata nella fase di conversione dei decreti-legge – momento in cui il Parlamento dovrebbe invece riappropriarsi in modo pieno della funzione legislativa eccezionalmente esercitata dall'Esecutivo – posto che il contingentamento dei tempi non si applica a questo tipo di procedimento. Nel complesso, va dato risalto all'incremento delle questioni di fiducia "tecniche" sui maxi-emendamenti nelle legislature successive all'entrata in vigore della l. 270/2005: pare condivisibile sostenere che la creazione di meri cartelli elettorali, artefatti ed eterogenei, indotta dal vigente sistema ha avuto ricadute evidenti sul procedimento legislativo favorendo l'impiego della questione di fiducia da parte dei Ministeri per tenere legata la maggioranza parlamentare⁴⁵.

Questa valutazione, insieme allo stemperarsi delle esigenze antiostruzionistiche a seguito dell'introduzione del contingentamento dei tempi, porta ad evidenziare l'alterazione del congegno in parola che pare ormai, eminentemente, uno strumento "ricattatorio" adottato dal Governo nei confronti della propria maggioranza, su cui vengono fatte ricadere con eccessiva frequenza le eventuali responsabilità sulla sorte del Ministero. Il che si risolve, con ogni evidenza, in un notevole contenimento del

⁴⁵ Questa la lettura prevalente in dottrina, ribadita per esempio da Nicola Lupo nel corso del dibattito conclusivo del gruppo di lavoro *"Procedimenti, controlli, conflitti nella formazione degli atti legislativi"*, tenutosi nella prima giornata del Convegno annuale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti avente ad oggetto *"Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico"*, Parma, 29-30 ottobre 2010; v., *ex multis*, G. DI COSIMO, *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*, cit., p. 7.

dissenso interno alla coalizione di Governo, e quindi della funzione parlamentare. Il Gabinetto si trova in tal modo nelle condizioni di veder approvata la propria legislazione senza significative alterazioni, “azzerando” il ruolo del Parlamento in nome dell’attuazione del programma elettorale su cui si è espresso il corpo elettorale. Una situazione che – sia solo accennato per inciso – letta congiuntamente alla vanificazione del lavoro svolto in commissione, cancellato dai maxi-emendamenti proposti (o, *rectius*, imposti) dall’Esecutivo, porta a ritenere se non altro contraddittorio, senza eccedere in valutazioni ulteriori, l’atteggiamento critico verso l’asserita inefficienza degli organi parlamentari nel momento in cui si rende superflua l’attività da essi svolta.

4. La decretazione d’urgenza

Rispetto alla decretazione d’urgenza ex art. 77⁴⁶, si può affermare che questo istituto si sia prestato prima di altri ad assecondare le tendenze espansive dell’Esecutivo, discostandosi sensibilmente nella prassi dai principi costituzionali⁴⁷. Già negli anni Settanta, infatti, Alberto Predieri parlava di “*governo colegislatore*”, ad indicare il ruolo crescente del decreto-legge all’interno del sistema delle fonti nelle legislature di quel periodo, indicando una mutazione dello strumento normativo in esame divenuto, già allora, “*disegno di legge governativo rafforzato*”⁴⁸ da provvedimento da adottare in circostanze straordinarie di necessità ed urgenza quale dovrebbe essere nella lettera e nello spirito della Costituzione⁴⁹. In effetti, a partire

⁴⁶ Sui decreti-legge in generale v. C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1970; A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, voce *Art. 77*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006; M. MALO, voce *Articolo 77*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008.

⁴⁷ Cfr. M. MALO, voce *Articolo 77*, cit., p. 707.

⁴⁸ A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975, p. XX.

⁴⁹ Tale ultima funzione si è in parte trasferita, secondo una tendenza assai censurata in dottrina, allo strumento delle ordinanze della protezione civile, il cui numero è andato assumendo dimensioni preoccupanti, posto che costituiscono un canale di normazione parallela, sfuggente al controllo parlamentare e degli organi di garanzia. Anche questo fenomeno testimonia la molteplicità delle vie attraverso cui si è sviluppata l’espansione

dalla V (1968-1972) e VI (1972-1976) legislatura si nota un aumento della decretazione d'urgenza ed in particolare dello spazio ricoperto dalle leggi di conversione tra quelle d'iniziativa governativa approvate; con la successiva VII legislatura (1976-1979) il 24% dei disegni di legge dell'Esecutivo approvati dal Parlamento è rappresentato da procedimenti di conversione di decreti, percentuale che tocca il 25,3% nella X (1987-1992), il 42% nell'XI ed il 50,9% nella XII (1992-1994)⁵⁰. Nelle seguenti legislature del maggioritario tale dato si ridimensiona parzialmente rispetto alla fase 1992-1996, contraddistinta invero da Ministeri di tipo tecnico e da una situazione politica ed economica assai particolare: le leggi di conversione, sul totale delle leggi d'iniziativa governativa, nella XIII legislatura costituiscono il 24,9%, nella XIV il 37,2%, nella XV il 32,3% e nella XVI il 35,6%⁵¹. Con riferimento al computo globale degli atti normativi di rango primario e dei regolamenti di delegificazione, i decreti-legge adottati dall'Esecutivo rappresentano il 12,24% nella XIII legislatura (al netto dei decreti reiterati), il 16,33% nella XIV, il 14,12% nella XV ed il 14,13 nella XVI⁵². Il profilo quantitativo non pare aver subito rilevanti variazioni nelle ultime quattro legislature, dopo l'intervento della Corte costituzionale, con la sent. 360/1996, che ha posto un freno alla deleteria pratica di reiterare i decreti, con i notori effetti lesivi del principio di certezza del diritto. Dalla metà degli anni Ottanta, infatti, la reiterazione era divenuta una prassi *“abituale e sistematica”*, in corrispondenza dell'aumento esponenziale dei provvedimenti lasciati decadere, tanto che *“i decreti venivano reiterati diverse volte prima di giungere a conversione, per cui si formava una «catena», rinnovata nell'efficacia ogni due mesi, ma con sistematica perdita di effetti dei bimestri precedenti”*⁵³, una situazione che di per sé palesa la carenza dei presupposti richiesti dall'art. 77; gli atti riproduttivi del

dell'Esecutivo a discapito delle Camere. Tra i molti, v. A. FIORITTO, *Una nuova emergenza: l'alluvione delle ordinanze di protezione civile*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2011.

⁵⁰ Si veda CAMERA DEI DEPUTATI. SEGRETERIA GENERALE. UFFICIO PER L'INFORMAZIONE PARLAMENTARE *Compendio statistico dalla I alla XII legislatura*, Roma, Camera dei Deputati, Segreteria generale Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1997.

⁵¹ Calcolo percentuale operato da chi scrive sulla base delle cifre contenute nella tabella riportata a p. 381 del *Rapporto 2012 sulla legislazione* citato; come già indicato, per la XVI legislatura i dati sono aggiornati all'aprile 2012.

⁵² Si veda il grafico a p. 378 del *Rapporto 2012 sulla legislazione* citato.

⁵³ A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, voce *Art. 77*, cit. p. 1512.

contenuto di un precedente decreto sono già numerosi nell’VIII (71 su 93 decaduti) e nella IX (134 su 139) legislatura ed assumono proporzioni enormi nella X (224 su 264), nell’XI (328 su 363) e nella XII (546 su 558)⁵⁴. Nonostante l’importante pronuncia del 1996, non sono venuti meno abusi patologici della decretazione d’urgenza quali, in particolare, la normale adozione di decreti-legge in assenza dei presupposti di necessità ed urgenza, di cui “*la prassi si è praticamente sbarazzata*”⁵⁵. Sin dalla sent. 29/1995, la Corte costituzionale aveva affermato, in linea teorica, il proprio sindacato sulla sussistenza dei presupposti di adozione dei decreti-leggi – da considerarsi valutazione diversa da quella prettamente politica resa dalle Camere in sede di conversione, la quale è inidonea a sanare il vizio indicato⁵⁶ –, laddove si ravvisi una evidente – e non semplice – mancanza degli stessi. Senonché il giudice delle leggi si è lungamente astenuto dall’esercitarlo, giungendo a dichiarare l’illegittimità di una legge di conversione (a cui si estende il controllo della Corte, essendo funzionalmente connessa al decreto) per carenza evidente dei presupposti di necessità ed urgenza non prima del 2007, con la “*clamorosa*”⁵⁷ sentenza n. 171, accolta con favore dalla dottrina⁵⁸, inaugurando un nuovo orientamento giurisprudenziale confermato dalla sent. 128/2008⁵⁹.

Tuttavia, la decretazione d’urgenza ha continuato ad offrire il fianco ad un abuso manipolativo da parte del Governo. Da diversi anni, pur nell’acutizzarsi del fenomeno in tempi più vicini, la fase di conversione in legge è divenuta sede di

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Così A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi e altri studi sulla legislazione*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 50.

⁵⁶ Si veda sul punto A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, voce *Art. 77*, cit. p. 1520.

⁵⁷ M. MALO, voce *Art. 77*, cit., p. 708.

⁵⁸ Cfr. A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in www.forumcostituzionale.it, 2007; P. CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in www.archivio.rivistaaic.it, 2007; A. CELOTTO, *C’è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in www.giustamm.it, 2007; R. ROMBOLI, *Una sentenza “storica”: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza*, in www.archivio.rivistaaic.it, 2007.

⁵⁹ Su cui v. A. CELOTTO, *La “seconda rondine”: ormai c’è un giudice per i presupposti del decreto legge*, in www.giustamm.it, 2008; A. RUGGERI, *“Evidente mancanza” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008)*, in www.archivio.rivistaaic.it, 2008; D. BALDAZZI, *Quando i casi di scuola diventano casi concreti*, in www.forumcostituzionale.it, 2008.

eccessive pratiche emendative, che hanno snaturato il procedimento in parola trasformandolo da momento di riappropriazione della funzione legislativa da parte del Parlamento, e di valutazione sulla scelta dell'Esecutivo di adottare una determinata disciplina nelle forme dell'art. 77, ad una sorta di corsia preferenziale per la legislazione governativa. Una situazione che ha suscitato le critiche della letteratura e del Presidente Napolitano, secondo il quale il *“continuo succedersi di decreti-legge ..., e il loro divenire sempre più sovraccarichi ed eterogenei nel corso dell'iter parlamentare di conversione, la pratica del ricorso, in fase conclusiva, ad abnormi accorpamenti di norme in maxi-articoli su cui apporre la fiducia, hanno continuato a produrre evidenti distorsioni negli equilibri istituzionali e nelle possibilità di ordinato funzionamento dello Stato, dell'amministrazione chiamata ad attuare le leggi e dell'amministrazione della giustizia”*⁶⁰. Le censure concordi della dottrina sulla eterogeneità dei testi legislativi si intensificano con riguardo alle leggi di conversione, all'interno delle quali convergono spesso i testi di diversi decreti-legge, sovente già singolarmente carenti del requisito dell'omogeneità (pur previsto dall'art. 15, co. 3, l. 400/1988), così determinando un *“innalzamento del grado di eterogeneità durante la procedura di conversione”*⁶¹: non nuova è, del resto, la proposta di prevedere a livello costituzionale l'inemendabilità della decretazione d'urgenza al fine di impedire il ricorso a queste tecniche⁶². Nella XVI legislatura, in particolare, si è lasciato decadere oltre il 10% dei provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 77 (mentre il 2,7% è stato respinto dalle Camere), e tuttavia ben il 75,68% dei decreti convertiti ha subito modificazioni (contro il 5,41% che non ha subito emendamenti durante la fase parlamentare)⁶³, il che va posto in relazione alla pratica

⁶⁰ Cfr. N. MACCABIANI, *La «difesa» della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del presidente Napolitano*, cit., p. 11.

⁶¹ R. ZACCARIA, *Introduzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2011, p. 2.

⁶² Così già V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, V ed., Padova, Cedam, 1984, p. 90; E. CHELI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro “sistema” delle fonti*, cit., p. 2. Come riporta, inoltre, N. MACCABIANI, *La «difesa» della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del presidente Napolitano*, cit., p. 12, il Presidente della Repubblica in un comunicato del 26 febbraio 2011, a margine della promulgazione della legge di conversione del decreto c.d. “milleproroghe”, prendeva atto *“dell’impegno assunto dal Governo e dai Presidenti dei gruppi parlamentari”* – a seguito delle sollecitazioni del Capo dello Stato – *“di attenersi d’ora in avanti al criterio di una sostanziale inemendabilità dei decreti-legge”*.

⁶³ Cfr. il grafico a p. 414 del *Rapporto 2012 sulla legislazione* (dati aggiornati all'aprile 2012).

di includere in un'unica legge di conversione il contenuto di più decreti. A ciò è peraltro connesso il fatto che, sebbene nel corso delle ultime legislature la percentuale dei decreti-legge sul totale degli atti normativi, pur elevata, si sia stabilizzata, la dimensione degli stessi è decisamente cresciuta in ragione della concentrazione delle disposizioni in provvedimenti vasti ed a carattere multisetoriale; come evidenziato nel *Rapporto 2012 sulla legislazione*, la dilatazione del contenuto dei decreti è incontestabile: se, per esempio, nel 1997 i decreti-legge nella versione deliberata dal Consiglio dei Ministri recavano una media di 12,93 commi, nel 2011 tale media è stata di 94,81 commi; ed il carico emendativo è assai indicativo del fenomeno sopra accennato, giacché nel 1997 i 44 decreti-legge contenevano, inizialmente, in tutto 569 commi, che aumentavano a 661 nelle leggi di conversione, mentre nel 2011 i 16 decreti emanati comprendevano 1.517 commi, che diventavano 1.817 in sede di conversione (con una media di 121,13 commi per ogni decreto convertito)⁶⁴. Se questo è lo sviluppo, non sorprende che le ultime legislature abbiano palesato ulteriori dinamiche anomale: come è stato posto in luce, all'ipertrofia interna dei singoli decreti (e delle leggi di conversione) ed all'eterogeneità dei rispettivi contenuti si sono accompagnati i fenomeni delle “*catene di decreti*” – ossia uno o più decreti “*che intervengono nello stesso ambito materiale disciplinato da un precedente decreto già convertito in legge*” – delle “*sovrapposizioni di decreti*” – provvedimenti che si succedono “*l'uno all'altro nelle more della conversione dei primi decreti*” – e dei “*decreti a perdere*” – destinati alla decadenza⁶⁵.

⁶⁴ V. *Rapporto 2012 sulla legislazione*, cit., pp. 386 e 387.

⁶⁵ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in www.forumcsotituzionale.it, 2009, pp. 10 e ss.; sui “decreti a perdere” si precisa ulteriormente che “*tale fenomeno si presenta in due «varianti». La prima «variante» si caratterizza per i seguenti passaggi: approvazione di un decreto-legge; approvazione di un ulteriore decreto-legge disciplinante lo stesso ambito materiale di quest'ultimo (fenomeno delle «catene» di decreti-legge) ma «destinato», spesso per espressa dichiarazione del Governo in occasione dell'approvazione dello stesso, a non essere convertito in legge e dunque a decadere (il decreto «a perdere»); conseguentemente, mancato o minimo avvio dell'iter parlamentare del disegno di legge di conversione del decreto «a perdere»; sostanziale recepimento del contenuto normativo di tale decreto all'interno di emendamenti (generalmente) al disegno di legge di conversione del «primo» decreto-legge della «catena» che, così emendato, viene quindi convertito in legge; decadenza del decreto «a perdere» per mancata conversione in legge; eventuale sanatoria degli effetti del decreto «a perdere» ed eventuale abrogazione di quest'ultimo, generalmente introdotte nella legge di conversione che ne recepisce sostanzialmente il contenuto normativo. La seconda «variante» si caratterizza invece per i seguenti passaggi: approvazione di due decreti-legge dal contenuto riconducibile ad ambiti materiali differenti (estraneità al fenomeno delle «catene» di decreti-legge); avvio e notevole avanzamento dell'iter parlamentare dei rispettivi*

In tale contesto, la Corte costituzionale ha aggiunto un nuovo tassello alla propria giurisprudenza in tema di decretazione d'urgenza: con la sent. 22/2012⁶⁶ ha dichiarato illegittima una disposizione aggiunta della l. 10/2011 nel procedimento di conversione del decreto c.d. "milleproroghe" del 2010, il n. 225, per estraneità all'atto originariamente deliberato dal Gabinetto. La pronuncia è di grande interesse, volta che la motivazione della Corte non si attesta sulla carenza dei presupposti di necessità ed urgenza – di cui pur può essere indice l'intrusione emendativa di una disposizione in un decreto concernente materia diversa –, come aveva fatto nelle sentt. 171/2007 e 128/2008, ma si concentra sulla eterogeneità ed estraneità della norma impugnata in quanto *"si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario"*; durante detta procedura *"non si può tuttavia escludere che le Camere possano, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità*

disegni di legge di conversione; a fronte dell'approssimarsi della scadenza del termine per la conversione di uno dei decreti-legge e del «rischio» di decadenza, sostanziale recepimento del suo contenuto normativo all'interno di emendamenti al disegno di legge di conversione dell'altro decreto; decadenza del decreto-legge il cui contenuto normativo è stato così recepito; sanatoria dei suoi effetti nella legge di conversione dell'altro decreto. In pratica, in questa seconda «variante», il decreto-legge «a perdere» viene a configurarsi come tale solo nell'imminenza della scadenza del termine di sessanta giorni per la sua conversione e non, come nella prima «variante», sin dall'atto della sua approvazione".

⁶⁶ Su cui M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2012; R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in federalismi.it, n. 5/2012; A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale "chiude il cerchio"*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXII, n. 2, 2012, pp. 395 ss.; C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona "l'abuso dei mezzi di conversione"*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXII, n. 2, 2012, pp. 398 ss.; D. GALLIANI, *La sentenza n. 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXII, n. 2, 2012, pp. 395 ss.; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2012.

[...]. Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possiede tale caratteristica [...]. In definitiva, l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari [...], ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge⁶⁷. Una nuova svolta, dunque, nel sindacato sulla decretazione d'urgenza – e di “prospettiva ambiziosa” – che secondo autorevole dottrina può costituire “non un punto di arrivo, ma una tappa sul cammino che la Corte – in armonia discors con il Capo dello Stato – ha intrapreso verso la restaurazione della legge parlamentare a forma ordinaria di disciplina. Le istanze di pubblicità, di discussione e di riflessione che storicamente contraddistinguono l'operare delle Assemblee rappresentative appaiono oggi in grado di riacquistare la centralità imposta dalla loro giustificazione originaria: l'adeguata considerazione, in contraddittorio, dei diritti incisi dalla disciplina legislativa”⁶⁸.

⁶⁷ Considerato in diritto, punto 4.2.

⁶⁸ M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, cit. p. 1.

5. La delegazione legislativa

In conclusione va fatto qualche breve riferimento alla delegazione legislativa⁶⁹, rispetto a cui si è assistito ad un'espansione “*abnorme rispetto al dettato costituzionale*”, che tuttavia è ritenuta “*fisiologica in relazione all'attuale, complessa dinamica istituzionale, nazionale, internazionale e locali*”⁷⁰, sebbene abbia assunto i tratti di “*una vera e propria esplosione*”⁷¹ nel periodo più recente. I decreti legislativi delegati, sul totale degli atti normativi primari e dei regolamenti di delegificazione, hanno rappresentato il 22,68% nella XIII legislatura, il 21,77% nella XIV, il 33,53% nella XV ed il 28,11% nella XVI⁷²: vi è, quindi, una corrispondenza con la riduzione della quota percentuale delle leggi ordinarie, e si può connettere questa dilatazione anche al contenimento del ricorso alla decretazione d'urgenza imposto dalla Corte costituzionale con la sent. 360/1996⁷³. In ragione di ciò, la dottrina è compatta nell'evidenziare che si impiega ormai la delegazione legislativa come forma “normale” di esercizio del potere legislativo⁷⁴, percepita anzi come “*strumento privilegiato per l'attuazione del programma di Governo*”⁷⁵. Anche rispetto a questa fonte del diritto, il piano quantitativo si interseca con quello qualitativo, che vede “*una progressiva «torsione»*”⁷⁶ del modello costituzionale delineato nell'art. 76. È

⁶⁹ Su cui, ampiamente, A. CELOTTO, E. FRONTONI, voce *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. VI, Milano, Giuffrè, 2002; M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, voce *Art. 76*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., vol. II, pp. 1484 e ss.; M. MALO, voce *Art. 76*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., pp. 695 e ss.; P. MAGARÒ, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003; N. MACCABIANI, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del governo*, Milano, Giuffrè, 2005; E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova, Cedam, 2009.

⁷⁰ M. MALO, voce *Art. 76*, cit., p. 696.

⁷¹ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in www.archivio.rivistaaic.it, 2008.

⁷² L'ultimo dato è aggiornato all'aprile del 2012, e come gli altri è tratto dal *Rapporto 2012 sulla legislazione*, cit., p. 378.

⁷³ Cfr. P. ADDIS, E. VIVALDI, *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega legislativa tra XIV e XV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., p. 13.

⁷⁴ Cfr. P. CARETTI, *La “crisi” della legge parlamentare*, cit., pp. 4 e s.; M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, cit., p. 8.

⁷⁵ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit.

⁷⁶ E. FREDIANI, *La progressiva “torsione” di un modello tra deleghe “tecniche”, deleghe “in bianco” e conferimento di poteri normativi alle autorità amministrative indipendenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., p. 328.

notoria la natura sempre più effimera e vaga dei vincoli posti dalla legge di delega⁷⁷, che concede un'ampia discrezionalità al Governo⁷⁸; il controllo della Corte costituzionale, del resto, è parso poco incisivo in merito alla fissazione dei principi e criteri direttivi, assai elastici ed indeterminati⁷⁹, da parte del Parlamento⁸⁰. L'attuazione del diritto comunitario riveste al riguardo un ruolo considerevole: oltre al fatto che la maggior parte della legislazione delegata concerne l'adeguamento dell'ordinamento nazionale agli obblighi comunitari, va notato che il meccanismo della legge annuale "comunitaria" si risolve nell'indicazione dei principi e criteri direttivi *per relationem*⁸¹ a quelli indicati nelle direttive dell'Unione Europea, che diventano "la «fonte» cui devono uniformarsi i decreti legislativi"⁸², favorendo uno stemperarsi ulteriore dei vincoli stabiliti in Costituzione. Anche con riferimento al limite degli oggetti definiti, che dovrebbe "indicare un ambito più circoscritto rispetto a quello proprio delle «materie»" (nozione che si ritrova invece nell'art. 117 cost.), esso risulta "sfumato spesso nel concetto di materia, come appare dimostrato dalla ritenuta legittimità, da parte della Corte costituzionale, di «ampie deleghe»"⁸³. Quanto poi alla necessaria previsione, nel conferimento della delega, di un termine entro cui la stessa deve essere esercitata, si sono osservate dinamiche applicative particolarmente complesse, che hanno finito per investire la natura stessa della delegazione legislativa. Il fenomeno a cui ci si riferisce è quello della diffusione, a partire dalla XIII legislatura e da allora sempre più estesa, delle deleghe correttive ed integrative. Rispetto a queste si è parlato di deleghe "polifasiche", nel senso che la delegazione risulta "arricchita di una ulteriore fase: accanto alla legge di delega si pongono un decreto legislativo principale ed uno o più decreti che hanno il limitato compito di integrare o correggere il primo decreto della serie"; tale conformazione fa sì che "il Governo – divenendo titolare stabile dell'esercizio della funzione

⁷⁷ Basti considerare che si parla spesso di "deleghe in bianco" o di "leggi-mandato" (v., per esempio, L. VIOLANTE, *La fabbrica delle regole*, cit., p. 1).

⁷⁸ Che risulta "ben più ampia di quanto potrebbe aversi sulla base di una lettura «rigorosa» dell'art. 76 Cost.", M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, voce *Art. 76*, cit., p. 1490.

⁷⁹ Cfr. A. CELOTTO, E. FRONTONI, voce *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., p. 703.

⁸⁰ Cfr. M. MALO, voce *Art. 76*, cit., p. 698.

⁸¹ A. CELOTTO, E. FRONTONI, voce *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., p. 703.

⁸² M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, voce *Art. 76*, cit., p. 1500.

⁸³ M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, voce *Art. 76*, cit., p. 1491.

legislativa in quella data materia per anni – si trova a vedere ampliato enormemente il suo potere di azione, con la possibilità di intervenire sugli atti precedentemente posti in essere per modificarne la portata, dopo una prima fase «di sperimentazione», nella quale si valutano gli effetti che tali atti hanno prodotto nell'immediato»⁸⁴. Dunque si distingue ormai stabilmente tra deleghe “primarie” e deleghe integrative e correttive. A tal riguardo, può essere utile riferire che nella XIV legislatura le Camere hanno conferito 385 deleghe primarie e 327 correttive ed integrative; nella breve durata della XV legislatura si sono avute 76 deleghe primarie e 68 correttive ed integrative⁸⁵; infine, nei primi quattro anni della XVI si contano 222 deleghe primarie e 155 del secondo tipo⁸⁶: in tutti questi casi, l’attuazione del diritto comunitario concerne tra il 60% ed il 78% delle deleghe, dell’uno e dell’altro tipo.

⁸⁴ A. CELOTTO, E. FRONTONI, voce *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., pp. 706 e s.

⁸⁵ Cfr. per questi dati P. ADDIS, E. VIVALDI, *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega legislativa tra XIV e XV legislatura*, pp. 15 e s.

⁸⁶ Queste ultime cifre sono tratte dal *Rapporto 2012 sulla legislazione*, cit., p. 409.

Seconda parte

**GOVERNO E PARLAMENTO NELL'ESPERIENZA
COSTITUZIONALE BRITANNICA**

CAPITOLO IV

Capitolo IV

L'EVOLUZIONE STORICA DELLA FORMA DI GOVERNO ANGLLO-BRITANNICA

SOMMARIO: 1. Una Costituzione "storica" – 2. Le origini anglo-sassoni e normanne – 3. L'età dei Tudor – 4. Gli Stuart e le rivoluzioni secentesche – 5. Dalla monarchia limitata alla monarchia costituzionale – 6. Il passaggio alla forma di governo parlamentare – 7. L'estensione del suffragio e la nuova organizzazione dei partiti su scala nazionale nel XIX secolo: dallo "Zenith" della centralità del Parlamento all'espansione del ruolo del Governo.

1. Una Costituzione "storica"

Il tentativo di offrire un inquadramento storico della forma di governo del Regno Unito può rischiare di condurre molto lontano¹. Estremamente lontano, se si tende a sovrapporre la storia anglo-britannica con quella dell'istituzione parlamentare, seguendo quei filoni interpretativi che vedono l'Inghilterra come "madre dei Parlamenti"². L'assenza di un fondativo momento costituzionale, "a clear

¹ Precisa A. TORRE, *Il Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 10, che "il presente costituzionale del Regno Unito non può essere compreso e interpretato senza rievocarne le tappe evolutive, quelle del passato prossimo e, sovente, anche di quello remoto" e che è necessario coniugare in modo bilanciato "gli elementi del proiezionismo storico, dell'analisi dei processi politici e del formalismo giuridico" per poter "dar conto della complessa fenomenologia di un particolare ordine costituzionale, che è rimasto sostanzialmente fedele a se stesso nel corso di quasi un millennio".

² Interpretazione considerata erronea da B. CRICK, voce *Parlamento*, in *Enciclopedia del Novecento*, www.treccani.it, 1980, sub § 2, *Le origini dei parlamenti*, secondo il quale, rispetto al Parlamento inglese,

beginning”³, e la correlata mancanza di una Carta scritta⁴ – e dunque la natura “evolutiva” della sua Costituzione, caratterizzata da “*un ordinamento fluido, derivante da un articolato processo di sedimentazione storica*”, ispirata ai “*canoni del riepilogo e della gradualità*” e “*quasi completamente priva di cesure*”⁵, frutto di “*uno sviluppo storico regolare ed omogeneo*”⁶, inseribile nel quadro di “*una statualità complessa a costruzione graduale*”⁷ – inducono quasi tutte le ricostruzioni a risalire almeno fino al 1066, anno della vittoria normanna ad Hastings per mano di Guglielmo il Conquistatore – “*l’ultimo invasore dell’Inghilterra la cui impresa abbia trovato successo*”⁸ –, e al precedente periodo anglo-sassone (800-1066), laddove non si voglia addirittura tracciare una linea di continuità con le antiche assemblee germaniche⁹. Lettura, quest’ultima, che muove da un uso “*disinvolto*” e da

“*l’Althing islandese, per esempio, ha una più lunga e ininterrotta storia come assemblea rappresentativa*”, ma “*le origini dei parlamenti sono oscure, e in ultima analisi quella della prima comparsa dei parlamenti è una questione oziosa*”; più ampiamente, “*i parlamenti costituivano la regola piuttosto che l’eccezione nella vita politica dell’Europa feudale*” e, dei numerosi organi di questo tipo sorti a partire dal XII secolo, “*molti scomparvero nel sec. XVI, altri all’epoca della Rivoluzione francese e della Restaurazione: solamente un piccolissimo numero sopravvisse. Il Parlamento inglese dovrebbe chiamarsi più propriamente «il superstita dei parlamenti»*”. A. VEDASCHI, *Parlamenti: storia e diffusione*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Atlante di Diritto pubblico comparato*, cit., p. 209, ricorda che il “*luogo comune*” dell’Inghilterra “*madre dei Parlamenti*” viene “*ripetuto spesso dalla letteratura sette-ottocentesca, rafforzata dalla convinzione che, in questo Paese, il Parlamento abbia conquistato le proprie qualità rappresentative (dell’intera nazione degli uomini liberi) e funzionali (imporre tasse, legiferare e deliberare sulla politica generale del Regno) addirittura nel corso del secolo XIII [...]. Tale lettura è certamente dettata dall’inconscia volontà di fornire alle assemblee rappresentative dell’Inghilterra ottocentesca un surplus di legittimazione storica, quando invece è noto che gran parte delle qualità caratterizzanti sono state definitivamente acquisite solo con la Gloriosa rivoluzione*”.

³ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Oxford and Portland-Oregon, Hart publishing, 2009, p. 215: l’autorevole A. osserva che una delle principali ragioni per cui “*we have not produced an enacted constitution is that we have never enjoyed, as most other democracies have, a constitutional moment, a clear beginning, arising from colonial independence, or the introduction of a new regime, when it would be natural to write down the main principles by which we wished to be governed*”.

⁴ Occorre sottolineare, nondimeno, che la dottrina britannica preferisce, *rectius*, parlare di *uncodified constitution*, piuttosto che di *unwritten constitution*, volta che nessuno mette in dubbio il contenuto costituzionale di numerosi tra i più importanti *Acts* che hanno segnato la storia di questo ordinamento (ne elenca diversi F. DE FRANCHIS, voce *Constitution*, in *Dizionario giuridico Inglese-Italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 524). Sul punto merita attenzione la ricostruzione di CENTRE FOR POLITICAL AND CONSTITUTIONAL STUDIES-KING’S COLLEGE LONDON (A. BLICK, R. BLACKBURN), *Codifying – or not codifying – the United Kingdom Constitution: a Literature Review*, in www.parliament.uk, 2012.

⁵ A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, cit., p. 25 e s. Poco oltre (p. 35), l’A. richiama “*le espressioni più usate per descrivere in sintesi la natura della costituzione del Regno Unito*” ossia: “*Costituzione non scritta, evolutiva, gradualistica, flessibile, storica*”.

⁶ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 96.

⁷ A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 62.

⁸ A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, cit., p. 11.

⁹ Cfr. A. VEDASCHI, *Parlamenti: storia e diffusione*, cit., p. 201, la quale ricorda che “*una ricca tradizione, principalmente seguita nel mondo anglosassone e in quello francese tra Sette e Ottocento, vuole, sulla scorta di*

“un’accezione assai lata” del termine “parlamento”, giacché tali adunanze, così come i *comitia* romani o la *βουλή* ateniese, “si avvicinano assai più, utilizzando un termine di paragone moderno, a forme primitive e abbozzate di democrazia diretta, piuttosto che ad istituzioni rappresentative”¹⁰. Ciò nondimeno, l’attuale ordinamento costituzionale britannico affonda le proprie radici in epoche a tal punto remote ed è, insieme, il precipitato di un’evoluzione funzionale del Parlamento a tal punto singolare da non potersi scorgere alcuna plausibile similitudine altrove: dacché, quella in esame, è una Costituzione originale e spontanea, come pure unica nel suo essere “an «historic» constitution”, ossia “a product of historical development rather than a deliberate design”¹¹.

2. Le origini anglo-sassoni e normanne

Se è vero, dunque, che le fondamenta della “costruzione parlamentare” riposano su quel principio cardine che attraversa la storia inglese prima e quella del costituzionalismo poi, quel *no taxation without representation* già presente nella *Magna Charta* del 1215 ed in seguito oggetto principale delle numerose *confirmations* della stessa, sino alla sua consacrazione nello *Statutum de tallagio non concedendo* emanato da Edoardo I Plantageneto nel 1297, per arrivare alle rivendicazioni dei coloni americani culminate nella Dichiarazione d’Indipendenza del 4 luglio 1776¹², allora è anche vero che “i germi delle moderne strutture di governo esistono in Inghilterra fin dal periodo [...] anglo-sassone”, durante il quale “il potere sovrano è detenuto dal Re, ma è da questi esercitato con l’assistenza dell’Assemblea degli Ottimati (Witenagemote, cioè assemblea dei Witani, ottimati, o sapienti che si

un celebre passo di Tacito (De origine et situ Germanorum), l’istituto parlamentare nato «nei boschi» presso le antiche tribù germaniche; per tal modo emerge una linea che lega – si potrebbe quasi dire senza soluzioni di continuità – il Parlamento del mondo contemporaneo alle antiche assemblee tribali”.

¹⁰ A. VEDASCHI, *Parlamenti: storia e diffusione*, cit., pp. 201 e s.

¹¹ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 12, che riprende qui concetti espressi in alcuni scritti inediti di A. V. Dicey.

¹² Cfr., *ex plurimis*, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 38; A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, cit., p. 28

identificano con i grandi feudatari proprietari terrieri) ”¹³, anche alla luce dell’idea che “la sottomissione ad obblighi tributari era estranea alla concezione germanica, che considerava attributo dell’uomo libero la esenzione dai medesimi: onde l’esigenza del consenso ad essi, da prestare di volta in volta, da coloro nei cui confronti si facevano valere ”¹⁴. In analoga prospettiva, si è efficacemente evidenziato che “le preesistenze giuridiche anglo-sassoni hanno in origine ipotettato il successivo sviluppo delle istituzioni inglesi soprattutto per influenza di quel coacervo originario che nei secoli successivi ha trovato sintesi nella nozione di law of the land o lex Angliae, nonché di quelle consuetudini assembleari e autonomistiche che individuavano la loro espressione più alta nei Witenagemot”, sebbene “l’autentico mito fondatore della costituzione d’Inghilterra resta la conquista normanna ”¹⁵.

Ad ogni modo, bisogna aver cura di non assegnare a queste istituzioni “pre-parlamentari”¹⁶ significati che ne trascendano la natura, e benché in Inghilterra si possano rinvenire significative anticipazioni con la posizione di freni ai poteri della Corona già in epoca basso medievale, tali consessi non si distaccano radicalmente da simili esempi continentali, e pare opportuno osservare che queste tipologie di “assemblee medioevali devono essere considerate come la sede di richiesta e di offerta della collaborazione e della consulenza, alla quale sono chiamati a partecipare, oltre ai consiglieri più vicini al Sovrano, i grandi signori feudali, i dignitari, ecclesiastici e laici e talvolta [...] anche i rappresentanti dei principali borghi”, mentre “il Parlamento, inteso come organo rappresentativo che agisce su mandato del popolo (rectius, del corpo elettorale) e a cui sono riconosciute, in primis, la funzione legislativa e, poi, quelle di controllo e di indirizzo del potere esecutivo, è una «invenzione» della modernità ”¹⁷.

¹³ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 95; M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, cit., vol. XVII, p. 390, scrive che alla tradizione dell’assolutismo e della ragion di stato “si oppone in modo reciso il costituzionalismo moderno, teso a spezzare l’onnipotenza del potere politico; quel costituzionalismo che ha animato fin dal Medioevo il diritto inglese e che ha ispirato il medesimo sorgere del regime parlamentare”.

¹⁴ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 41.

¹⁵ A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2009, cit., p. 63 e s.

¹⁶ Parla di “pre-parlamenti” il Marongiu, ripreso da A. VEDASCHI, *Parlamenti: storia e diffusione*, cit., p. 204, che richiama anche altre analoghe espressioni quali “assemblee pre-rappresentative” del Russocki oppure “prototypes of parliament” del Plucknett.

¹⁷ A. VEDASCHI, *Parlamenti: storia e diffusione*, cit., p. 202 e s.

Il tema della limitazione del potere monarchico è la costante che accompagna la storia inglese dagli albori all'età moderna. Ciò avviene attraverso un percorso storico lungo e tendenzialmente regolare, che *“inizia dal periodo medievale per arrivare fino al periodo che precede la prima guerra mondiale, senza mai rinnegare apertamente e radicalmente il passato, pur registrando modifiche sostanziali e progressi di straordinario interesse”*¹⁸. Seppur infrequenti, non mancano invero talune *“cesure significative e talvolta traumatiche”*¹⁹, capaci di imprimere *“un’accelerazione dell’evoluzione”*²⁰: uno sviluppo che *“può essere convenientemente interpretato come il prodotto dell’avvicendamento di fasi di quiescenza e di fasi di accelerazione”*²¹, giacché *“è vero solo in parte che quanto di costituzionale è stato prodotto in territorio inglese sia frutto esclusivamente della convenzione, del tradizionalismo e finanche di un empirismo privo di progettualità strategica. Occorre andare oltre le apparenze: in realtà, il sistema anglobritannico si propone storicamente come un laboratorio costituzionale straordinariamente ricco, nel quale ai caratteri dell’evoluitività si affiancano momenti di positivizzazione ben demarcati e nette svolte politico-istituzionali”*²².

Tale tendenza a delimitare la sfera d’azione della Corona trova un primo rilevante compimento nel corso del XIII secolo. La contesa tra i sovrani della dinastia dei Plantageneti e i baroni ebbe sempre ad oggetto i tentativi del monarca di imporre la propria volontà, in primo luogo nelle forme della tassazione, senza il consenso del *magnum concilium*, organo che costituisce l’ideale anello di congiunzione tra le assemblee degli Ottimati pre-normanne ed il consesso che prenderà a riunirsi nei pressi dell’abbazia di Westminster sotto il regno di Edoardo I (1272-1307)²³. L’espressione “parlamento”, derivante dai *“numerosi parlamenti locali, riuniti dal Sovrano nel corso dei suoi circuiti per amministrare gli affari del regno”*²⁴, viene

¹⁸ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 95.

¹⁹ A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2009, cit., p. 63.

²⁰ A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, cit., p. 26.

²¹ A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2009, cit., p. 63.

²² A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, cit., p. 29.

²³ Cfr. A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2009, p. 65.

²⁴ A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2009, cit., p. 65. Riguardo a tale fase, caratterizzata da *“organismi di governo itineranti”* cui vengono ad affiancarsi i primi esempi di *“istituzioni centralizzate, costituenti l’embrione del*

impiegata per la prima volta nel 1248, ad indicare un'assise composta da due rami: l'uno ecclesiastico, formato da vescovi e abati con il grado di barone, e l'altro laico, cui partecipavano i baroni diretti della Corona²⁵. Tuttavia, *“il 1265, anno in cui l'Assemblea parlamentare fu riunita in assenza del Re per iniziativa del turbolento Simon de Montfort, è convenzionalmente considerato la data di nascita del Parlamento inglese”*²⁶, la cui composizione comprende, a questo punto, anche i rappresentanti delle contee (ammessi nel 1254), quelli del clero minore (dal 1255) nonché quelli delle città e dei borghi, eletti dagli iscritti nelle gilde: tale ampliamento dei soggetti ammessi a sedere in Parlamento si verifica nel momento in cui *“il Re, spinto dalla necessità di avere nuovi e maggiori contributi pecuniari, è costretto a rivolgersi non più solo alla grande nobiltà ma anche alle altre classi, e di conseguenza i rappresentanti di tali classi ottengono il diritto di riunirsi nell'Assemblea competente a consentire alle prestazioni richieste dal Re”*²⁷. Il c.d. *model Parliament* del 1295 *“è il primo a non deliberare come corpo unico”* e *“si divide in tre rami con il clero separato dalla nobiltà, oltre che dai commoners. La struttura bicamerale, caratteristica dell'assemblea inglese, si va consolidando solo lungo il 1300”*²⁸ e la sua configurazione essenziale si presenta definitivamente attorno al 1400, con una Camera formata da baroni *majores* e alti prelati e l'altra dai rappresentanti di contee, borghi e città e dalla piccola nobiltà laica ed ecclesiastica²⁹. Anche il profilo funzionale assume tratti caratterizzanti l'istituzione parlamentare a decorrere da questo periodo: la legge diventa in senso proprio legge del Parlamento – su cui il Re si limita ad intervenire con la sanzione –, anche l'iniziativa legislativa passa progressivamente nelle mani delle Camere³⁰ e si assiste ad un potenziamento del prestigio e dei privilegi delle stesse.

sistema”, specie con riferimento all'amministrazione della giustizia, si veda U. MATTEI, *Il common law. Il diritto anglo-americano*, in R. SACCO (diretto da), *Trattato di diritto comparato*, Torino, Utet, 1992, pp. 20 e ss.

²⁵ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit. p. 98.

²⁶ A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2009, cit., p. 65.

²⁷ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit. p. 98.

²⁸ A. VEDASCHI, *Parlamenti: storia e diffusione*, cit., pp. 209 e s.

²⁹ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit. p. 99.

³⁰ Dapprima nelle forme della petizione, come preghiera al Re, poi come mozione, *“più confacente alla nuova dignità del Parlamento e al suo diritto di stabilire leggi”*, C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 99.

Nel XV secolo, inoltre, la sostanziale parità tra i due rami del Parlamento va perdendosi a favore di una preminenza della *House of Commons*, come conseguenza del grave indebolimento di molte famiglie della grande nobiltà a seguito della Guerra delle Due Rose (1455-1485)³¹, nonché dell'espansione dei commerci che asseconda l'ascesa della borghesia, sempre più ricca e potente, pertanto in grado di contribuire in modo più rilevante alle richieste del Re³². Tale prevalenza della Camera bassa si manifesta primariamente con il diritto di precedenza nel decidere su tributi e sussidi. Ne deriva che il Parlamento riesce ad intervenire nelle decisioni riguardanti l'impiego e la destinazione dei fondi dello Stato, cercando peraltro di ottenere che all'amministrazione di questi fondi siano preposti uomini capaci di garantire il rispetto della volontà parlamentare. È in tale *humus* istituzionale che germogliano i semi del futuro rapporto di fiducia, elemento di distinzione della moderna forma di governo parlamentare. Si comincia ad avere un'influenza del Parlamento sulla nomina dei membri del *Privy Council*, l'organo di consulenza del Sovrano emerso come *Concilium Regis* già nel primo periodo normanno³³, antecedente funzionale del moderno *cabinet*³⁴. Influenza impostasi, come noto, per il tramite di uno strumento di diritto penale, l'*impeachment*, fatto valere nei confronti dei Ministri del Re³⁵.

³¹ Il sanguinoso scontro dinastico tra gli York e i Lancaster consentì l'ascesa al trono dei Tudor, nella persona di Enrico VII ultimo erede dei Lancaster, che sposò una York, Elisabetta figlia di Edoardo IV, per pacificare definitivamente il Regno.

³² C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 99.

³³ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 96.

³⁴ Occorre annotare che il *cabinet* non ha sostituito il *Privy Council* ma vi si è affiancato, soppiantandolo gradualmente nelle funzioni. Il Consiglio Privato, infatti, continua ad esistere anche oggi come organo del più ampio *government* (nozione che ricomprende l'intero potere esecutivo) rivestendo ormai, tuttavia, un peso assai scarso, seppur ancora titolare di talune funzioni quale, per esempio, l'adozione di determinati atti di legislazione delegata (*orders in council*), cfr. F. DE FRANCHIS, voce *Privy Council*, in *Dizionario giuridico Inglese-Italiano*, cit., p. 1193.

³⁵ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 100. Attraverso tale istituto la *House of Commons* poteva deliberare di accusare di alto tradimento i membri del *Privy Council* e su tale accusa era competente a giudicare la *House of Lords*.

3. L'età dei Tudor

Il XVI secolo segna “un'apparente eclisse del ruolo del Parlamento”³⁶. I sovrani della dinastia Tudor, anche grazie all'indebolimento della grande nobiltà decimata dalla Guerra delle Due Rose, pongono in essere diversi tentativi assolutistici cercando di sbarazzarsi dei limiti rappresentati dai diritti e dalle prerogative delle Camere³⁷. Ciò avviene in varie forme, a cominciare dalle violazioni della *Magna Charta* perpetrate da Enrico VII che disponeva arresti arbitrari nei confronti di membri delle Camere sottraendoli al giudizio dei propri Pari: interessante osservare come la cognizione in ordine a tali procedimenti venisse affidata al *Privy Council*, organo che, “per una sovrapposizione di competenze tipica dell'esperienza inglese, aveva assunto anche funzioni giurisdizionali”³⁸, nell'esercizio delle quali prendeva il nome di *Star Chamber*, in quanto le sue riunioni si tenevano nella Camera Stellata del Palazzo di Westminster.

Enrico VIII ebbe un rapporto per certi versi ambiguo con il Parlamento, tentando da un lato di mitigarne il controllo, di crearsi una maggioranza favorevole nella Camera alta attraverso la nomina di numerosi nuovi *Lords*, di manipolare le elezioni della *House of Commons*; dall'altro cercandone il consenso, principalmente rispetto allo scisma anglicano – evento che perfettamente si iscrive nella temperie assolutistica e nell'incondizionata rivendicazione di autonomia e indipendenza politica che ne è espressione, e che tuttavia diviene una via praticabile solo grazie all'incontro della volontà del Sovrano e del *Reformation Parliament* appositamente convocato da Enrico³⁹. Così facendo, nella ricerca dell'appoggio interno necessario

³⁶ A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, cit., p. 34.

³⁷ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 101.

³⁸ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 102. Una sovrapposizione di competenza che si registra anche rispetto allo stesso Parlamento e che si è perpetuata sino ai nostri giorni ed al *Constitutional Reform Act 2005*, che ha sottratto ogni competenza giurisdizionale alla *House of Lord* e previsto l'istituzione di una separata *Supreme Court* per il Regno Unito, in attività nell'Ottobre 2009, si veda <http://www.supremecourt.gov.uk/>

³⁹ Il *Reformation Parliament* era stato convocato per discutere dell'annullamento del matrimonio di Enrico VIII con Caterina D'Aragona, cui Papa Clemente VII si opponeva, cfr. www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/reformation/

ad un'eclatante operazione di politica estera⁴⁰, il Re ottiene il risultato “*di rafforzare, anziché di indebolire, la posizione del Parlamento*”, legittimandolo implicitamente ad intervenire nelle scelte di indirizzo politico, e riconoscendone inoltre la “*funzione costituente*” nel momento in cui chiama le Camere “*a ratificare le nuove norme di successione al trono*”⁴¹.

Con Elisabetta I, *the Virgin Queen*, ultima dei Tudor, vi è una tendenza ad affermare la supremazia della Corona sul Parlamento, in specie “*non convocando per lungo periodo di tempo una delle Camere ed invece lasciando in funzione l'altra*”, rivendicando piena autonomia nella determinazione dell'indirizzo politico ed estendendo gli interventi della Camera Stellata⁴². Al nome della grande Regina è altresì legato lo sfruttamento dei c.d. *rotten boroughs*⁴³ al fine di ottenere l'elezione di candidati ai Comuni vicini alla Corona. Tuttavia, anche durante la lunga età elisabettiana, il Parlamento segna “*qualche progresso nel consolidamento della sua posizione*”: meritano d'esser menzionati il riconoscimento “*ai suoi membri dell'immunità contro gli arresti per i reati comuni, e la libertà di parola e di discussione nel suo ambito*”, oltre al potere di conoscere del reato di *contempt* (oltraggio) nei confronti del Parlamento stesso e, non senza contrasti, della verifica dei poteri⁴⁴.

⁴⁰ Quale può essere considerato lo Scisma anglicano: del resto, Enrico mostrò familiarità con il principio *rex superiorem non recognoscens est imperator in regno suo* allorché dichiarò nel 1515 “*that Kings of England had never recognized any superiors on earth*” (così G. R. ELTON, *The Political Creed of Thomas Cromwell*, in E. B. FRYDE, E. MILLER (edited by), *Historical Studies of the English Parliament*, vol. I, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, p. 211).

⁴¹ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 102.

⁴² C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 103.

⁴³ I c.d. “borghi putridi” erano “*comunità locali le quali – prima fiorenti e vitali – erano ormai quasi del tutto spopolate in seguito all'evoluzione economica e sociale: esse, pur avendo perduto ogni vitalità sociale, restavano elementi determinanti nel procedimento elettorale perché continuavano a godere del diritto di «franchigia» e di ciò si serviva la Corona per ottenere elezioni addomesticate. Per meglio capire come questo potesse avvenire è opportuno ricordare che l'elettorato attivo non era riconosciuto ai singoli membri della comunità, ma alla comunità nel suo complesso, e a quelle sole comunità che godessero della «franchigia» e quindi fossero riconosciute da antica data come comunità libere*”, C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 102 e s.

⁴⁴ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 103.

Complessivamente, i Tudor “resistettero, anche se solo in parte, alle sirene dell’assolutismo «solitario» francese” e “consolidarono invece il loro potere senza mai disconoscere il ruolo del Parlamento, anzi spesso appoggiandosi ad esso”⁴⁵.

4. Gli Stuart e le rivoluzioni secentesche

Nel 1603 Elisabetta muore senza prole. Le succede Giacomo I, Re di Scozia, primo degli Stuart, la dinastia protagonista dello scontro frontale con il Parlamento che i Tudor seppero in qualche modo evitare. Uno scontro che inciderà profondamente sullo sviluppo dell’ordinamento costituzionale inglese, segnando forse la più importante di quelle fasi di accelerazione cui si è fatto riferimento in precedenza. L’assolutismo, compiutamente teorizzato e trionfante in varie parti d’Europa, trova un canale per affermarsi pienamente anche in Inghilterra: Giacomo e suo figlio Carlo I fanno proprie le convinzioni circa l’origine divina del potere sovrano, pertanto non limitabile, incarnato dal Re che non può essere sottoposto alla legge essendo “egli stesso la legge (*la lex animata*)”, perseguendo un preciso progetto di superamento della monarchia limitata: attraverso il rifiuto di “ogni giuridico fondamento ai privilegi del Parlamento”, dove alla convocazione delle Camere necessitata per “ottenere il consenso ai tributi” si accompagna l’aspirazione a “non riconoscere questo privilegio di antichissima origine”, rivendicando l’irresponsabilità propria e dei suoi ministri (opponendosi, dunque, all’uso dell’*impeachment*), mirando a “trasformare in regola la pratica degli arresti arbitrari”⁴⁶.

La reazione del Parlamento trova sfogo nella *Petition of Rights* del 1628, elaborata da Sir Edward Coke, riaffermazione di tutti gli antichi privilegi che Carlo I sottoscrive a tre anni dalla sua incoronazione ottenendo in cambio stanziamenti finanziari, ma procedendo successivamente a repentini scioglimenti dei Parlamenti

⁴⁵ O. POLLICINO, *Monarchie assolute, costituzionali pure, parlamentari*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Atlante di Diritto pubblico comparato*, cit., p. 69.

⁴⁶ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 104.

appena convocati; riuscì a governare a Camere sciolte anche per undici anni consecutivi, dal Marzo 1629 all'aprile 1640, un periodo meglio noto come *the Personal Rule of Charles I*⁴⁷. Contro Carlo, tuttavia, si va creando un nutrito risentimento, non solo per le mire assolutistiche ma altresì per talune innovazioni in campo religioso, specie in Scozia ove i *Covenanters*⁴⁸ prendono le armi e sconfiggono il Re d'Inghilterra, anche grazie al fatto che molti suoi sudditi simpatizzano con le istanze degli scozzesi. Indebolito, nel 1640 il Sovrano si vede costretto a convocare il Parlamento per ottenere i finanziamenti necessari a sostenere i costi della guerra: una prima volta in aprile, sciogliendolo immediatamente (perciò ricordato come *short Parliament*), ed una seconda in novembre: questo resterà in carica, formalmente, per vent'anni (da qui la denominazione di *long Parliament*)⁴⁹. Le prime mosse legislative di quest'ultimo consistono nell'abolizione della *Star Chamber* e di tutti i tribunali speciali, nella fissazione – per la prima volta – della propria durata (stabilita in tre anni) e della propria riconvocazione (entro tre anni dal precedente scioglimento). L'anno successivo, inoltre, approva disposizioni in forza delle quali “*solo per volontà del Parlamento stesso si può sciogliere o prorogarlo*”⁵⁰.

Ancora una vicenda di tributi imposti dal Re (una tassa – c.d. “*ship money*” – per la costruzione di navi da guerra) porta ad esacerbare la tensione tra Corona e Parlamento: scoppia la guerra civile, è il 1642, con i “Cavalieri”, fedeli al Sovrano, che fronteggiano le “Teste Rotonde”, contrarie all'assolutismo regio, raccolte nel *New Model Army* che Oliver Cromwell conduce alla vittoria, con la resa di Carlo I nel giugno 1646 e la sua successiva decapitazione nel gennaio 1649. Due mesi dopo, abolita la Monarchia, l'Inghilterra diventa Repubblica e adotta – nel 1653 – la prima ed unica Costituzione scritta della sua storia: l'*Instrument of Government*, vera e

⁴⁷ Si rinvia, per una rapida consultazione al riguardo, alla sezione storica del sito del Parlamento di Westminster, www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/civilwar/overview/personal-rule/

⁴⁸ Così chiamati “*because they had signed or supported the National Covenant, drawn up on 28 February 1638 as an address attacking Charles I's attempt to impose the Prayer Book in Scotland*”, www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/civilwar/overview/personal-rule/

⁴⁹ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 105.

⁵⁰ *Ibidem*.

propria “eccezione che conferma la regola”, “atipica esperienza che la cultura inglese delle istituzioni ha percepito come una sgradevole parentesi”⁵¹.

Quando Cromwell muore, nel 1658, il nuovo regime non è ancora consolidato ed il tentativo di far subentrare suo figlio alla carica di *Lord Protector of the Commonwealth* non si risolve favorevolmente. A chiusura di questa fase di autorità carismatica, si aprono due prospettive istituzionali: portare avanti la novella repubblica ovvero restaurare la monarchia. Prevale quest’ultima – con l’abbandono e la *damnatio memoriae* dell’*Instrument of Government* (in vigore tra il 1653 e il 1660)⁵² – “perché si giudica meno pericoloso un sovrano vincolato dalle leggi sulla successione che un capo elettivo il quale può tentare di sfruttare il consenso popolare per estendere in modo arbitrario il proprio potere”⁵³. La restaurazione avverrà nel 1660, dopo l’autoscioglimento del “lungo Parlamento”, con la convocazione di un *Convention Parliament* – espressione preclara di potere costituente – che chiama al trono Carlo II, figlio del sovrano decapitato, e fa processare e condannare i regicidi. Si afferma il principio dell’irresponsabilità regia, per il quale *The king can do no wrong*, unica soluzione “per superare il contrasto tra due tradizionali principi dell’esperienza inglese: quello che il Re è soggetto alla «lex terrae» e quello che il Parlamento non è l’organo «sovrano»; il primo di tali principi avrebbe implicato la possibilità di controllare la conformità degli atti del Re alla «lex terrae», e quindi la possibilità di affermare la sua responsabilità; in tal caso l’organo che avesse controllato tale responsabilità avrebbe assunto una posizione superiore a quella dello stesso Re e quindi sarebbe diventato il vero sovrano; ma appunto il secondo principio escludeva che il Parlamento potesse pretendere la sovranità”⁵⁴.

⁵¹ A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, cit., p. 26 e 37.

⁵² Come evidenza ancora A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, cit., p. 26, “una volta chiusa la parentesi del repubblicanesimo puritano e decretata su di esso una *damnatio memoriae* pressoché totale, nessun corpo costituente si sarebbe più riunito in Inghilterra o nel Regno Unito per scrivere una carta fondamentale che determinasse in modo organico gli assetti complessivi del sistema costituzionale e nel contempo ne sanzionasse i principi informatori”.

⁵³ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 106.

⁵⁴ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 107.

Sotto Carlo II il Parlamento esige di partecipare alle scelte di indirizzo politico, in particolare “*attraverso il controllo sul rendiconto delle spese militari*” ed influenzando la scelta dei ministri del *Privy Council*, cosa che il Re accetta scegliendo però poi “*un gruppo ristretto di consiglieri formato dai cinque più alti ufficiali dello Stato: tale Consiglio ristretto, che prende il nome di «Cabal» dalle iniziali dei suoi partecipanti, rappresenta il germe del futuro «Cabinet» (nome quest’ultimo che risale a Carlo I che riuniva i propri consiglieri nel suo salotto privato)*”⁵⁵. I maggiori attriti concernono, tuttavia, la possibilità di un ritorno alla religione cattolica, ipotesi tutt’altro che peregrina per la Corona, in particolare per l’erede di Carlo, suo figlio Giacomo Duca di York dichiaratamente fedele al rito romano: eventualità a fronte della quale si anima una dura campagna parlamentare, che si estrinseca nella presentazione di un *bill of exclusion* per estromettere dalla linea di successione al trono discendenti di religione cattolica; ma il disegno di legge non raggiunge il libro degli *statutes* anche a causa delle divisioni interne al Parlamento, tra *tories* e *whigs*, con i quali “*si verifica la prima stabile suddivisione bipartitica caratteristica dell’esperienza inglese*”⁵⁶. Carlo II tenta un compromesso con il Parlamento nelle forme di una luogotenenza della figlia Maria e di suo marito Guglielmo d’Orange (di fede protestante) alla sua morte, che tuttavia lo colpisce improvvisamente prima che possa porre in essere tale progetto.

Gli eventi, così, precipitano con l’avvento al trono di Giacomo II: questi si pone in esplicito contrasto con le Camere, sia per le menzionate questioni religiose, sia perché torna a violarne i privilegi come taluni suoi predecessori, revocando l’*Habeas Corpus* confermato, da ultimo, proprio da suo padre, e procedendo ad arresti arbitrari e processi speciali. Nel 1688 nasce il figlio maschio di Giacomo, alterando il quadro dinastico che fino a quel momento delineava la successione della sorella Maria⁵⁷. Il Re decide di forzare la riforma religiosa e scioglie il Parlamento, ma la maggioranza *tories* alla *House of Commons* riesce contemporaneamente ad

⁵⁵ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 107 e s.

⁵⁶ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 108.

⁵⁷ Cfr. www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/reignofjames/

ottenere dai *Lords* la nomina di Guglielmo d'Orange a reggente. Nel mentre, questi viene invitato ad entrare in armi in Gran Bretagna e a marciare su Londra⁵⁸. Numerose diserzioni nell'esercito regio favoriscono le truppe olandesi che si apprestano a sbarcare in Inghilterra e inducono Giacomo a fuggire in Francia per radunare le forze militari necessarie a sostenere il conflitto⁵⁹. Guglielmo, giunto a Londra, non reclama il trono per conquista ma – è il 28 gennaio 1689 – convoca un'assemblea formata dai *Lords* e dai *Members of the Parliament*, che non viene chiamata “parlamento” proprio perché non è convocata dal Re⁶⁰. L'assemblea riunita in “Convenzione” nomina Guglielmo come “*amministratore provvisorio*” e dichiara che Giacomo II, avendo “*tentato di sovvertire la Costituzione dello Stato, [...] deve considerarsi abdicatario*”⁶¹. In sostanza, la Corona viene offerta a Guglielmo e Maria a condizione di accettare il *Bill of Rights*⁶².

Rispetto a questa storica sequenza di eventi, dispiegatasi a cavallo tra 1688 e 1689 e ricordata come *Glorious Revolution*, appare di straordinario interesse osservare come, anche in contesti di sovvertimento dell'ordine preesistente, l'ordinamento inglese cerchi di conservare in qualche modo il rispetto delle proprie forme, il che è in ultima analisi quanto consente a tale sistema costituzionale di avere la continuità che lo contraddistingue. La vicenda dell'abdicazione di Giacomo II è, in tal senso, emblematica: anziché giustificare un atto di deposizione del Re alla luce della violazione della *lex terrae*, “*si preferisce soltanto dichiarare l'abdicazione riferendosi al fatto che Giacomo aveva abbandonato il territorio del Regno. In tal modo si evita che il Parlamento si auto-proclami organo supremo e sovrano, e si pongono i principi necessari ad instaurare una «monarchia costituzionale». Tutto ciò è tipico del costume e della mentalità inglesi, aliena dagli estremismi e dalle*

⁵⁸ Cfr. www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/invasiondesertion/

⁵⁹ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 109.

⁶⁰ Secondo parte della storiografia, al solo scopo di legittimare l'usurpazione, cfr. www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/invasiondesertion/

⁶¹ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 109.

⁶² Cfr. O. POLLICINO, *Monarchie assolute, costituzionali pure, parlamentari*, cit., p. 70.

radicalizzazioni ideologiche, anche nei momenti di crisi rivoluzionaria”⁶³. In tale prospettiva di sviluppo lineare, è curioso segnalare *en passant* come continuino ancor oggi ad avere vigore regole e consuetudini nate in questa fase storica: per esempio, uno dei membri del *government whip’s office* (su cui si tornerà oltre) assume la carica poco più che onorifica di *vice chamberlain of Her Majesty’s Household*, i cui compiti consistono nel compilare una nota giornaliera per la Regina sull’andamento degli affari parlamentari e nel trattenersi a *Buckingham Palace* insieme al *Lord Chamberlain* quando il sovrano si reca a *Westminster* (di solito, per l’apertura della sessione parlamentare): “*this is a redolent of seventeenth-century history. The vice chamberlain can be held hostage in the event of Parliament detaining the sovereign and stopping the monarch’s return from Westminster back to the royal household*”⁶⁴. Nonostante siano trascorsi oltre tre secoli, a tutt’oggi il *vice chamberlain* trascorre a *Buckingham Palace* il lasso di tempo durante il quale la Regina si trattiene in Parlamento.

5. Dalla monarchia limitata alla monarchia costituzionale

Nella gradualità e nello sviluppo progressivo dell’ordinamento in esame, la Gloriosa Rivoluzione rappresenta senza dubbio un momento molto vicino alle fasi di rottura tipiche della storia costituzionale di altri Paesi, ma viene comunque ricondotto entro i margini del sistema. Rimane, ad ogni modo, un passaggio sufficientemente netto e definito rispetto ai canoni anglo-britannici: il transito dalla monarchia limitata alla monarchia costituzionale è chiaro ed imposto dalla volontà costituente del Parlamento, qui esercitata in maniera diretta “*con un atto pienamente libero e contrastante con la legge di successione allora vigente. [...] Guglielmo d’Orange deve essere considerato un classico esempio di «re elettivo» per volontà del Parlamento e che questo in tale modo assume in forma integrale il potere costituente*

⁶³ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 109.

⁶⁴ Come annota TIM RENTON, *Chief Whip. People, Power and Patronage in Westminster*, London, Politico’s, 2004, p. 18.

perché si pone arbitro di decidere sulle deroghe necessarie alle leggi di successione”⁶⁵.

Analoga espressione di potere costituente va rinvenuta nei due atti che completano e chiudono le vicende rivoluzionarie del XVII secolo: il *Bill of Rights* del 1689 e l'*Act of Settlement* del 1701. Il primo richiamava in via definitiva gli antichi diritti quali l'*habeas corpus*, la libertà di parola e il necessario consenso parlamentare ai tributi e dava stabilità a più recenti rivendicazioni quali la verifica dei poteri. Il secondo escludeva definitivamente i discendenti di fede cattolica dalla linea di successione al trono e legittimava Guglielmo: “*the King occupies the throne under a Parliamentary title; his claim to reign depends upon and is the result of a statute*”⁶⁶. Andava così affermandosi il principio della supremazia del Parlamento, poi compiutamente espresso con il *Septennial Act* del 1715⁶⁷ (su cui si tornerà a breve), sebbene già tratteggiato dagli eventi del 1688-89 ed in particolare dall'incoronazione di Maria Stuart e Guglielmo d'Orange: “*The new monarchs' recognition of the sovereignty of Parliament was more clearly stated in the wording of the revised oath written by Parliament for their coronation on 11 April 1689. William III and Mary II had to swear to govern according to «the statutes in Parliament agreed on» instead of by «the laws and customs ... granted by the Kings of England*”⁶⁸.

Dalle ceneri delle rivoluzioni secentesche emergeva il principio dell'irresponsabilità regia, per cui *the King can do no wrong*: l'istituzionalizzazione dell'infallibilità del Re avveniva “*attraverso l'adozione di norme volte a garantire una rapida e precisa individuazione della responsabilità dei consiglieri privati del Re al fine di garantire l'uso dell'impeachment nei loro confronti attraverso*

⁶⁵ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 109 e s.

⁶⁶ A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis, Liberty Funds, Reprint of the eight edition, London, Macmillan, 1915, p. 6.

⁶⁷ Tale atto portava da tre a sette anni la durata della legislatura, cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 111. Il testo dello *statute* è consultabile qui: www.legislation.gov.uk/apgb/Geo1St2/1/38

⁶⁸ Per il testo completo del *Coronation Oath Act 1688* si veda www.legislation.gov.uk/aep/WillandMar/1/6/contents mentre per una rapida ricognizione di questo passaggio istituzionale: www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/billofrights/

l'applicazione dell'istituto della controfirma"⁶⁹. Detto principio trovava quindi come indispensabile corollario la massima *the King cannot act alone* sulla quale poggerà la trasmutazione della controfirma ministeriale, "*pietra angolare della forma di governo parlamentare*"⁷⁰: in origine "*nata come attestazione da parte di un ministro della volontà manifestata dal monarca*", andrà assumendo prima "*la funzione di trasferire al Governo, controfirmante, la responsabilità politica per gli atti del Capo dello Stato*", comportando infine "*l'assunzione, da parte del Governo, del potere sostanziale di determinare il contenuto dell'atto che soltanto formalmente è rimasto imputato al Capo dello Stato*"⁷¹. E' attraverso questo strumento, come noto, che si renderà possibile l'instaurazione del rapporto di fiducia tra Gabinetto e Camere. Le forme penalistiche dell'*impeachment* gradualmente andranno cedendo il passo alla responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, il quale con la minaccia del ricorso al primo istituto indurrà il Re a nominare ministri personalità gradite alle Camere⁷².

Va anche chiarito che il tema della "borsa" svolge come di consueto una funzione essenziale nella nuova configurazione del rapporto tra Parlamento e Corona che viene impostata all'indomani della *Glorious Revolution*: in particolare, la *House of Commons*, dopo aver appoggiato la dichiarazione di guerra alla Francia del nuovo sovrano Guglielmo, godendo della priorità nella presentazione e votazione dei disegni di legge di finanza, sceglie di fornire il Governo di fondi appena sufficienti alla gestione delle spese di guerra, così costringendo il sovrano a mantenere continuamente convocate le Camere onde ottenere man mano l'approvazione dei finanziamenti necessari. Non solo, nel 1690, i Comuni istituiscono una *Commission of Public Accounts* per monitorare le spese della Corona ed iniziano ad inserire nei *supply bills* (disegni di legge che stanziavano fondi per le esigenze del Governo) indicazioni circa la destinazione del denaro stanziato, incrementando il controllo

⁶⁹ O. POLLICINO, *Monarchie assolute, costituzionali pure, parlamentari*, cit., p. 71.

⁷⁰ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 248.

⁷¹ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 129.

⁷² Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 111: "*da una serie di «convenzioni costituzionali» che traggono la loro origine dalla rivoluzione» si va trasformando «quello che prima era soltanto un controllo repressivo (attraverso l'impeachment contro i ministri del Re) in controllo preventivo che troverà la sua massima espressione nell'affermazione della necessità del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo».*

parlamentare sulla spesa e sul Governo⁷³ e preparando il terreno agli *statutes* che, di lì a poco, completeranno la fase di transizione alla monarchia costituzionale.

La sovranità, prima rivendicata in via autonoma dalla Corona, dopo la rivoluzione trova una sua definitiva collocazione in quella peculiare figura istituzionale che assume il nome di *King in Parliament*: nelle parole di Albert Venn Dicey, “*Parliament means, in the mouth of a lawyer [..], the King, the House of Lords, and the House of Commons; these three bodies acting together may be aptly descibed as the «King in Parliament», and constitute Parliament*”⁷⁴. Si tratta, come precisa il Mortati, di “*un organo complesso (come dovrebbe essere qualificato nel nostro linguaggio giuridico) formato dal Re e dalle due Camere: nell’ambito di tale «corporation» (come essa è qualificabile nel linguaggio giuridico anglosassone) si distinguono i due pubblici trusts che la compongono («trusts» in quanto agiscono non nel proprio interesse ma nell’interesse pubblico): da una parte la Corona [...], dall’altra le due Camere*”⁷⁵.

È attraverso questa soluzione che si riesce ad imporre il principio della sovranità del Parlamento. Negli anni successivi all’*Act of Settlement* fu necessario riaffermarlo vigorosamente in più di un’occasione: nella legislazione di quel periodo si rinviene una chiara insistenza nel ribadire la supremazia del Parlamento, onde superare ogni precedente contesa teorica e conflitto istituzionale, tanto da prevedere l’accusa di *high treason* per chiunque sostenesse che “*the Kings or Queens of this realm, with and by the authority of the Parliament, are not able to make laws and statutes of sufficient force to limit and bind the Crown, and the descent, limitation, inheritance, and government thereof*”⁷⁶.

Il principio della *Sovereignty of the Parliament* trova già riscontro nell’*Act of Union* del 1707, che sanciva l’unificazione dei due regni d’Inghilterra e Scozia,

⁷³

Cfr.

www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/financialrevolution/

⁷⁴ A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., p. 3.

⁷⁵ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 112. È peraltro a tale *corporation* costituzionale, e separatamente alle altre due del *King in Council* a del *King in his Courts*, che spetta la personalità giuridica in questo ordinamento, e non invece allo Stato.

⁷⁶ Cfr. le disposizioni dell’*Act 6 Anne*, c. 7, citate da A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., p. 6.

formalizzando la prevalenza del corpo legislativo di *Westminster* sulle altre Assemblee rappresentative, ma è poi il *Septennial Act 1715* ad essere “concordemente indicato dagli studiosi come un esempio molto significativo della «Supremacy of Parliament»”⁷⁷, senza alcun dubbio il più importante per Dicey – il grande costituzionalista che, quasi due secoli più tardi, avrebbe teorizzato compiutamente e dato sistemazione al principio in esame, sostenendo il prevalere “dell’asse parlamentare” pur “senza disconoscere l’effettualità giuridica dell’antico trust”⁷⁸: “*there is no single statute which is more significant either as to the theory or as to the practical working of the constitution than the Septennial Act*”⁷⁹. Indubbiamente, l’estensione della legislatura a sette anni “*permette al Parlamento di seguire organicamente lo svolgimento dell’indirizzo politico e di influire su di esso in maniera determinante*”⁸⁰, ma non solo, “*the circumstance of its enactment and the nature of the Act itself merit therefore special attention*”⁸¹: la legge fu approvata sotto le pressioni del Re e del clero che temevano (non a torto) gravi disordini in coincidenza delle elezioni generali, non procrastinabili oltre il 1717. Una cospicua parte del corpo elettorale, specialmente in Scozia, Irlanda e nell’Inghilterra settentrionale, era infatti sostenitrice del *Jacobitism*, movimento che riteneva Guglielmo e Maria usurpatori della Corona di Giacomo e premeva per un ritorno al trono degli Stuart in esilio. Così si decise di estendere la durata della legislatura in corso, di fatto prorogando i poteri della *House of Commons* in carica “*for four years beyond the time for which the House was elected. This was a much stronger proceeding than passing say an Act which enabled future Parliaments to continue in existence without the necessity for a general election during seven instead of during three years*”⁸². Secondo Dicey, ciò che sorprende realmente di questo *statute* – la cui approvazione fu giustificata con ragioni di “*statesmanship and expediency*” – non è il fatto che si sia stabilita una durata della legislatura di sette anni anziché tre, bensì che

⁷⁷ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 110.

⁷⁸ Così A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2009, cit. p. 69.

⁷⁹ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., p. 6.

⁸⁰ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 111.

⁸¹ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., p. 6.

⁸² A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., p. 7.

“an existing Parliament of its own authority prolonged its own legal existence”⁸³. Prosegue, poi, Dicey respingendo le obiezioni del Presley, secondo cui si era assistito con tale atto ad una diretta usurpazione dei diritti del popolo in quanto “*members elected to serve for three years were constitutionally so far at least the delegates or agents of their constituents that they could not, without an inroad on the constitution, extend their own authority beyond the period for which it was conferred upon them by their principals, i.e. the electors*”: mentre altrove, negli Stati Uniti per esempio, una legge come il *Septennial Act* sarebbe stata illegittima, nel Regno Unito il Parlamento “*made a legal though unprecedented use of its powers. To under-rate this exertion of authority is to deprive the Septennial Act of its true constitutional importance. That Act proves to demonstration that in a legal point of view Parliament is neither the agent of the electors nor in any sense a trustee for its constituents. It is legally the sovereign legislative power in the state, and the Septennial Act is at once the result and the standing proof of such Parliamentary sovereignty. Hitherto we have looked at Parliament as legally omnipotent in regard to public rights*”⁸⁴. Egli rafforza altresì tale posizione con riferimento ai *private rights*, come già aveva sostenuto Edward Coke secondo il quale l’ingerenza nei diritti dei privati andava vista come una prova, un saggio della *parliamentary authority*: Dicey marca l’accento principalmente sugli *Acts of Indemnity*, ossia quegli *statutes* approvati a cadenza quasi annuale (nel periodo 1727-1828) il cui oggetto “*is to make legal transactions which when they took place were illegal, or to free individuals to whom the statute applies from liability for having broken the law*”: seguendo tale autorità dottrinale si deve concludere che “*such enactments being as it were the legalisation of illegality are the highest exertion and crowning proof of sovereign power*”⁸⁵.

Dunque, il periodo successivo alla seconda rivoluzione secentesca vede la forma di governo britannica assumere limpidamente i tratti della monarchia costituzionale, sistema di cui costituisce un “*tipico esempio*” e che si distingue dalla

⁸³ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., pp. 7 e ss.

⁸⁴ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., pp. 8 e s.

⁸⁵ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., pp. 10 e s.

monarchia limitata⁸⁶ in quanto si caratterizza per “*un’equilibrata distribuzione di competenze tra due centri d’autorità diversi per ordini e per natura (il Re e l’organo rappresentativo), all’uno dei quali è attribuita la funzione esecutiva come funzione autonoma, ed all’altro la funzione legislativa; ma a nessuno di essi – singolarmente considerato – è attribuita la sovranità che invece spetta a quella che può essere considerata l’istituzionalizzazione dei loro rapporti (in Inghilterra: al «King in Parliament»)»⁸⁷.*

6. Il passaggio alla forma di governo parlamentare

Costituisce, tuttavia, solo una fase di passaggio, quella della monarchia costituzionale. Sono diversi gli elementi che favoriscono la concentrazione della titolarità effettiva dell’indirizzo politico presso le Camere ed il controllo dell’Esecutivo da parte di queste, con la crescente emarginazione dal processo decisionale del Monarca, portando all’instaurazione di una forma di governo parlamentare, che può ritenersi configurata nei suoi aspetti caratteristici con il Ministero presieduto da Pitt il Giovane (in carica dal 1782)⁸⁸. Il primo di questi elementi, frequentemente riportato dalla manualistica⁸⁹, si rinviene nella scelta di Giorgio I, capostipite della dinastia Hannover succeduta agli Orange a partire dal

⁸⁶ Nella monarchia limitata “– teorizzata soprattutto dai pubblicisti prussiani – il Re conserva l’antica plenitudo potestatis, che subisce solo un limite pel fatto della presenza dell’organo elettivo, che però è chiamato solo a formare il contenuto della legge mentre l’impronta dell’atto di volontà imperativa è data dalla sanzione sovrana” (C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., pp. 113 e s.).

⁸⁷ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 114; l’autorevole A. evidenzia, inoltre, come sussista in tale sistema una effettiva separazione dei poteri, sebbene non rigida ma solo relativa, e non “una semplice ripartizione di funzioni”, come si evince da una disposizione dell’*Act of Settlement* poi confermata nel *Succession to the Crown Act* che “proibiva al Re di far eleggere alla Camera dei Comuni chiunque ricevesse cariche e rendite dalla Corona: essa mirava direttamente ad impedire che il Re, attraverso suoi uomini di fiducia, esercitasse un’indebita influenza all’interno del Parlamento, ma aveva come effetto quello di precludere ai membri del Consiglio Privato l’assunzione della carica di membri dei Comuni: di conseguenza accentuava nettamente, sotto il profilo personale, la separazione dei poteri e, a detta di alcuni studiosi inglesi, avrebbe avuto come effetto quello di impedire l’evoluzione di un «responsabile governo parlamentare» se non fosse stata abrogata prima dell’avvento al trono della casa degli Hannover”.

⁸⁸ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 117.

⁸⁹ Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 128; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 116; O. POLLICINO, *Monarchie assolute, costituzionali pure, parlamentari*, cit., p. 71.

1714, di disertare la riunioni del Gabinetto in quanto non conosceva la lingua inglese. Ciò avrebbe favorito un rafforzamento del legame tra Parlamento e Governo, anche se non sembra opportuno sovra-rappresentare tale dato storico, che parrebbe inidoneo ad influenzare lo sviluppo della forma di governo in esame quanto invece l'equilibrio politico maturato con la seconda rivoluzione secentesca, di cui sono corollario le precise scelte dinastiche operate dal Parlamento ad inizio Settecento – che portano gli Hannover al trono d'Inghilterra e pongono le basi per la successiva evoluzione del sistema *Westminster*. Una lettura, questa, intesa a ridimensionare quello che pare piuttosto “*un mero accidente storico*”, poiché a ben guardare “*già con l'Act of Settlement del 1701 il parlamento di Westminster, ormai rifinito legislatore, aveva tracciato le coordinate sostanziali di un government by influence che necessitava di un punto di riferimento nell'esecutivo diverso dal regio sovrano; si potrebbe allora affermare che, dopo molte titubanze, la chiamata al trono dell'Elettore di Hannover, figura di re che i tories e i whigs concordavano nel ritenere meno ingombrante dei turbolenti Stuart in esilio, fosse non del tutto casuale, anzi perfettamente funzionale alla chiusura della grande transizione fra il revolution settlement e l'aurea stagione del parlamentarismo*”⁹⁰.

Ben più influente, lungo il percorso che conduce all'instaurazione di un compiuto regime parlamentare, è lo svolgersi degli equilibri politico-istituzionali britannici durante il XVIII secolo. In particolare dall'avvento della dinastia Hannover si inizia ad avere un'omogeneità politica nella composizione del Governo prima assente. Se nella fase precedente, infatti, la compagine governativa era di estrazione sia *whig* che *tory*, da questo momento la formazione dell'Esecutivo comincia a diventare frutto delle scelte del partito che ottiene la maggioranza in Parlamento, che riesce così “*a far prevalere in maniera organica il perseguimento di un dato indirizzo politico*”⁹¹. Ne deriva, sotto il profilo del rapporto tra potere esecutivo e legislativo, che la maggior omogeneità politica rende inutilizzabile lo strumento penale dell'*impeachment* (come si è già evidenziato), sostituito dalla responsabilità

⁹⁰ A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, cit., p. 27.

⁹¹ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit. p. 115.

politica fatta valere per via fiduciaria, e converte ed amplifica la responsabilità individuale dei singoli Ministri in responsabilità collegiale dell'intero Gabinetto. È in tale contesto, peraltro, che viene ad emergere tra i membri del Gabinetto la figura più autorevole ed influente, *“capace di dirigere e coordinare l'attività dei singoli Ministri in vista dell'organico conseguimento di un dato indirizzo politico: infatti, poiché tale omogeneità ha il suo fondamento nella stabile maggioranza raggiunta nel Parlamento da uno dei due partiti, è appunto il «leader» del partito di maggioranza che può assicurare e garantire in seno al Governo la volontà politica di tale partito, e che appunto perciò assume una posizione di netta preminenza rispetto agli altri membri”*⁹². Prima ed emblematica, in tal senso, è la personalità del *whig* Robert Walpole, la cui ventennale esperienza di Governo (1721-1742) plasma – sempre nel solco della prassi, fuori da un quadro giuridico positivo⁹³ – la nuova sagoma del sistema *Westminster*, durevolmente in divenire, tracciando il *pomerium* della forma di governo britannica attuale e dando vita alla funzione della *premiership* che la caratterizza.

La dottrina concorda⁹⁴ nel considerare detta metamorfosi compiuta – con l'affermazione della forma di governo parlamentare nei suoi elementi caratteristici – a partire da quello snodo di eventi che si articola tra le dimissioni del Governo North, esplicitamente sfiduciato nel 1782, e la vita del Ministero presieduta da Pitt il Giovane, in carica dall'anno successivo. Rispetto a tale passaggio occorre notare che diversamente dalla monarchia costituzionale, *“caratterizzata da un sistema di equilibrio fra i poteri, fra loro distinti e posti su un piano di parità, non contraddetta dalla supremazia della funzione legislativa, essendo essa esercitata dall'organo complesso costituito dal «Re in Parlamento»”*, nel governo parlamentare invece il Parlamento diventa *“non solo l'unico vero detentore del potere legislativo (dato che in tal campo l'intervento del Re si svuota di ogni effettiva importanza e diventa puramente formale), ma determina l'indirizzo politico dello Stato attraverso i*

⁹² C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit. p. 115.

⁹³ Sul punto, rammenta A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2009, cit., che al di là della Manica *“la forma costituzionale è la risultante delle trasformazioni politiche, e non il contrario”*.

⁹⁴ Oltre al Mortati già ampiamente citato si veda, per una ricognizione, G. CARVALE, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 18.

Ministri, solidamente legati ad esso dal rapporto di fiducia; ed in particolare attraverso il «Premier» che è la vera espressione della volontà del Parlamento in quanto «leader» del partito di maggioranza»⁹⁵.

Alessandro Torre si riferisce al citato Gabinetto Pitt nei termini del primo Esecutivo effettivamente a base monopartitica, precisando sotto una luce diversa i contorni della peculiare *premiership* di Walpole. Fu in effetti “*su una piattaforma di malaffare politico-finanziario e di clientelismo che si innestò la genesi del «primo Primo ministro»*”⁹⁶: di fronte alla vicenda della *South Sea Bubble*, nata da una “*poderosa bancarotta*” che vedeva coinvolti esponenti dei più alti vertici istituzionali⁹⁷, “*Robert Walpole venne giudicato l’uomo più adatto per gestire la crisi di credibilità che rischiava di travolgere il mondo della politica nazionale; questo soprattutto per la sua intima conoscenza dei retroscena dello scandalo in corso*”⁹⁸. Quale *First Lord of the Treasury*, “*l’accorta soluzione della South Sea Bubble gli val[se] una posizione di preminenza nell’ambito del ministero, della quale egli seppe approfittare, nel suo incontrastato ruolo di tesoriere del regno, esercitando un forte controllo sull’attività dei membri del Gabinetto e una considerevole influenza su entrambi i rami del parlamento, [...] distribuendo incarichi e remunerative prebende alla maggior parte dei parlamentari del partito, sia whigh che tory*”⁹⁹. Lo stesso autore, altrove, ritiene che a questo ventennale ed “*ineguagliato periodo di potere si deve il profilarsi della figura del premier come «primo ministro», gradualmente costruita da Walpole su alcuni innegabili punti di forza: l’applicazione sistematica di tecniche di governo come lo spoils system o monopolizzazione delle cariche attraverso il patronage, il dominio su una maggioranza parlamentare composita e raccogliatrice ma saldamente tenuta in pugno da rapporti d’affari, un rapporto non necessariamente idilliaco con il Capo dello Stato, l’edificazione a sistema*

⁹⁵ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit. p. 117.

⁹⁶ A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, p. 83.

⁹⁷ “*La South Sea Bubble scoppiò nel 1721 con la poderosa bancarotta della South Sea Company, società per azioni nella quale avevano investito migliaia di risparmiatori di diverso calibro e nel cui fallimento risulta fossero coinvolti, oltre a diversi ministri di Stato, numerosi esponenti del parlamento e Pari del regno, e perfino ambienti della Corte*” (A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, p. 82).

⁹⁸ A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, p. 82 e s.

⁹⁹ A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, p. 83.

dell'interesse privato in atti pubblici"; prosegue poi osservando come “*dopo Walpole, coscienti dei rischi insiti nella personalizzazione della premiership e, soprattutto della sua autonomizzazione rispetto alla volontà della Corona, per buona parte dei loro regni settecenteschi i sovrani Hannover posero a capo dell'Esecutivo personalità relativamente più evanescenti, ma ciò avrebbe condotto a un revival parlamentare che, con la memorabile sfiducia (no confidence) pronunciata nel 1782 nei confronti di Lord North, determinò una svolta significativa negli assetti di potere*”¹⁰⁰.

E' a quest'ultimo evento che si fa risalire la nascita della *convention* della responsabilità ministeriale, da fare valere per via fiduciaria, allorquando la *House of Commons* – a seguito della perdita delle colonie americane – impose le dimissioni al Gabinetto North appoggiato dal Monarca. Come è stato opportunamente evidenziato, tuttavia, “*nei primi decenni del secolo XIX la responsabilità ministeriale verso il Parlamento era ancora un fatto eccezionale e determinante continuava ad essere la volontà del monarca*”, al punto che “*nel 1839 Sir Robert Peel non riuscì a formare un governo perché, pur avendo la fiducia dei Comuni, non aveva quella del sovrano*”¹⁰¹.

7. L'estensione del suffragio e la nuova organizzazione dei partiti su scala nazionale nel XIX secolo: dallo “Zenith” della centralità del Parlamento all'espansione del ruolo del Governo.

La successiva evoluzione passa essenzialmente attraverso il graduale ampliamento della base sociale, segnando il momento di massimo splendore del Parlamento negli equilibri di vertice del circuito istituzionale, ma al contempo dando

¹⁰⁰ A. TORRE, *Ma non è (e non potrà mai essere) come in Gran Bretagna...*, in www.forumcostituzionale.it, cit., p. 2.

¹⁰¹ Così, anche sulla scorta di M. Rush, G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 18, nota 4.

avvio a quel processo di inflazione del potere esecutivo rispetto a quello legislativo che costituisce l'oggetto della presente indagine.

E' notorio che il sistema di governo britannico è storicamente ed intrinsecamente legato al proprio metodo elettivo. Un legame profondo, recentemente ribadito con vigore dalla sconfitta di un referendum teso a superare il classico maggioritario a turno unico (o *plurality* o, se guardato da longitudini europeo-continentali, "all'inglese") in favore del sistema dell'*Alternative Vote*¹⁰². Nel corso dell'Ottocento, importanti innovazioni al regime elettorale hanno condotto ad epocali cambiamenti, lasciando tuttavia inalterato il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi con metodo maggioritario.

I mutamenti si sono sviluppati attraverso i tre *Representation of the People Acts*, promulgati nel 1832, nel 1867 e nel 1884, che in varia misura hanno ampliato il volume del corpo elettorale e delle fasce sociali ivi incluse¹⁰³. Il primo di questi – comunemente noto come *Great Reform Act* o *Reform Act 1832* – segna il superamento di un'annosa opposizione dei *Lords*: dopo diversi tentativi esperiti a cominciare dal 1783, la *House of Commons* ottiene l'approvazione di una prima estensione del suffragio svincolandolo dal possesso fondiario; inoltre, il *Reform Act 1832* interviene dopo secoli anche sui c.d. *Rotten boroughs* togliendo seggi a queste aree esiguamente popolate e ridistribuendoli ad altri collegi, interrompendo così la diffusa tendenza a manipolarne gli esiti elettorali¹⁰⁴. Artefice della grande riforma fu il *whig* Lord Grey, "sotto la spinta della borghesia industriale e commerciale, e, sebbene indirettamente, sotto la spinta dei primi moti operai, nonché dei rivolgimenti sociali verificatisi durante la rivoluzione francese"¹⁰⁵. Sebbene tale allargamento del

¹⁰² Sul punto v. J. O. FROSINI, *Il First Past The Post è morto? No, lunga vita al First Past The Post!*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXI, n. 3, settembre 2011, pp. 674 e ss.

¹⁰³ Il suffragio universale maschile e solo parziale femminile giungerà con l'omonimo *statute* del 1918, mentre per quello universale anche femminile si dovrà attendere l'*Equal Franchise Act* del 1928.

¹⁰⁴ Lo *statute* in esame – secondo i dati riportati in <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseofcommons/reformacts/overview/reformact1832/> – rimosse la *franchise* a ben 56 *boroughs* e ridusse ad un solo seggio quella di altri 31, istituendo 67 nuove *constituencies*; cfr. anche C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 118, che riferisce di 65 "borghi putridi" privati dei propri seggi.

¹⁰⁵ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., pp. 118 e s., a cui si rinvia per una più dettagliata esposizione. Cfr. anche A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2009, cit., pp. 68 e s.; G. CARVALE, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 19 e s.

corpo elettorale possa apparire in termini generali di modesta entità¹⁰⁶, occorre evidenziare che il numero degli aventi diritto al voto aumentò del 50%, e non senza conseguenze sui vertici istituzionali: si ritiene che a partire da questo momento “*the House of Commons was liberated from the discipline of Crown influence and, with parties in an embryonic stage, the House entered into more than three decades of making and unmaking governments*”¹⁰⁷.

Il mutamento della base sociale – che in questa prima fase offre dunque una maggiore legittimazione ai *Members of the Parliament* non ancora vincolati dalla rigida disciplina di partito, stemperando sempre più il peso della Corona nelle scelte di indirizzo politico¹⁰⁸ – continuerà a spiegare effetti sul sistema costituzionale britannico, la cui natura allora monoclasse è precisamente testimoniata dal confronto elettorale e parlamentare tra *tories* e *whigs*: gli uni “*espressione della borghesia agricola e cioè del medio possesso fondiario*”, gli altri “*della borghesia cittadina (commerciale ed industriale)*”; e del resto conviene porre in risalto “*come la riforma del 1867 sia realizzata sotto la spinta del partito tory, mentre la riforma del 1884 era avvenuta sotto la spinta del partito whig: infatti attraverso tali riforme ognuno dei due partiti voleva estendere la base elettorale della categoria sociale della quale era esponente*”¹⁰⁹.

¹⁰⁶ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 118, sottolinea che “*permane [...] ancora il carattere censitario e ristretto del suffragio, perché il reddito richiesto è ancora piuttosto elevato*”.

¹⁰⁷ M. FLINDERS, *Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution*, in *Political Studies*, vol. 50, 2002, p. 24, pur richiamando quanto riferito da Giulia Caravale poco sopra in riferimento al residuo potere della Corona di opporsi alla nomina di un Primo Ministro appoggiato dal Parlamento durante la prima metà del XIX secolo. Sul punto, afferma V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 12, che “*the emphasis on evolutionary adaptability*” della Costituzione britannica “*was strengthened in the nineteenth century by the Great Reform Act of 1832. The Acts of Union with Scotland in 1707, with Ireland in 1801, and the Anglo-Irish treaty of 1921 defined the boundaries of the British state. The Great Reform Act went far to define its character. It was passed because the governing elite was prepared to respond in conciliatory fashion to a widespread popular demand. Perhaps 1832 is the nearest that Britain has ever come to a constitutional moment. The Great Reform Act seemed to show that the British constitution developed through a process of evolution, and the Act also served to reinforce the supremacy and centrality of Parliament in her political arrangements*”.

¹⁰⁸ Rispetto alla riduzione dell’influenza del Monarca, scrive G. CARAVALE, *Il governo del Premier nell’esperienza costituzionale del Regno Unito*, p. 19, che “*l’allontanamento della Corona dagli affari correnti di governo fu dovuto a molteplici fattori tra i quali ci limitiamo a ricordare in primo luogo l’aumento delle competenze amministrative dell’esecutivo e la più estesa articolazione dell’apparato burocratico statale che rendevano difficile al sovrano seguire nei particolari la complessa amministrazione pubblica*”.

¹⁰⁹ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 119, che inoltre precisa come il secondo *Reform Act* (1867), voluto dal conservatore Disraeli, in sostanza avesse esteso il suffragio “*ad una parte degli operai (cioè gli*

Tale situazione recava con sé due ordini di conseguenze, evidentemente intrecciati l'uno con l'altro: l'aumento del corpo elettorale, sino ad includere parte delle classi salariate prima escluse, determinava un aumento delle richieste sociali e quindi dei compiti dello Stato e della funzione di governo; parallelamente, terminata l'epoca dell'elettorato attivo quale privilegio di una cerchia assai ristretta della popolazione, l'estensione del numero e dell'estrazione sociale degli elettori imponeva ai partiti una riorganizzazione su scala nazionale e l'abbandono delle vesti di partiti parlamentari composti da notabili in favore di abiti del tutto nuovi. Non solo, in corrispondenza con la crescente presa di coscienza di classe delle fasce sociali meno abbienti, di fronte alla dialettica interna della classe borghese tra conservatori e liberali inizia a profilarsi un nuovo soggetto politico ad essa contrapposto: il Partito Laburista. Il suo ingresso sulla scena politica, sebbene introduca la richiesta sociale di interessi confliggenti con quelli delle classi dominanti e rompa gli equilibri preesistenti tra queste (che devono cercare il consenso dei nuovi ceti che prendono a partecipare alla vita delle istituzioni), non si risolve in “*un'antitesi radicale*” rispetto alla borghesia¹¹⁰. Al contrario, il nuovo partito si inserisce entro i margini del sistema e si dispone ad utilizzare le armi di confronto politico offerte dallo stesso: come noto, nei primi decenni del Novecento, il *Labour* andrà gradualmente a sostituirsi ai Liberali nel contraddittorio con il *Conservative Party* – che rimarrà il principale rappresentante della classe borghese – sostituendoli sotto il profilo del consenso elettorale e del ruolo parlamentare, marginalizzando su posizioni minoritarie – ma non sempre irrilevanti, si badi – gli epigoni del glorioso partito *Whig*. Chiosando con Mortati, “*quando il partito cessa di essere partito del Parlamento e diventa invece partito di tutto il popolo, si verifica l'ultima e più recente trasformazione della forma di governo inglese: il Parlamento infatti diviene progressivamente l'organo di registrazione della volontà politica degli elettori, e quindi del partito che ottiene il*

artigiani urbani)” mentre il terzo *Reform Act* (1884), avanzato dai liberali di Gladstone, avesse attribuito il diritto di voto “*anche ai lavoratori agricoli che godessero di un minimo di reddito stabile*”.

¹¹⁰ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 120.

consenso della maggioranza popolare: allora la forma di governo parlamentare si trasforma in governo maggioritario”¹¹¹.

Questi mutamenti accompagnano una generale esigenza che si impone con il passaggio dallo Stato liberale monoclasse allo Stato contemporaneo pluriclasse, quella *“di assicurare al massimo grado – data la progressiva estensione dei suoi compiti e la complicazione delle sue strutture – l’efficienza, la stabilità e la continuità della direzione politica, per quindi raggiungere un rafforzamento di tutto il suo apparato”*¹¹². Un’aspirazione che si trova in contrasto con *“la eterogeneità delle forze sociali ed i contrasti radicali che caratterizzano i partiti che ne sono espressione”*¹¹³, rispetto a cui si impone la necessità di *“una struttura costituzionale capace di garantire che il potere dello Stato non sia usato per eliminare la parte avversa”*¹¹⁴. Il perseguimento di tale garanzia si traduce *“in un sistema di freni nei confronti degli organi costituzionali cui sia attribuito il potere di indirizzo politico, [...] freni dai quali non può che derivare un indebolimento dell’efficienza dello Stato, così che in ultima analisi nell’ambito della sua organizzazione costituzionale tende a prodursi una situazione contraddittoria ed un meccanismo ispirato alle due opposte esigenze dell’efficienza e della garanzia”*¹¹⁵.

Si tratta di *“un problema che investe nella sua essenza la forma di governo parlamentare”* e che favorisce *“un processo di superamento della distinzione tra potere legislativo e potere esecutivo”*. Viene a maturare una *“intima unione, ed uno stretto rapporto di dipendenza dell’organo esecutivo rispetto all’organo elettivo. Ma è appunto dalla difficoltà di realizzare una simile unione che sorgono già i primi gravi problemi: infatti le due fondamentali funzioni dello Stato, quella legislativa e quella esecutiva, hanno fini diversi ed implicano strutture organizzative differenti; il*

¹¹¹ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 120.

¹¹² C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., pp. 158 e s.

¹¹³ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 161.

¹¹⁴ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 161: si tratta, come annota l’A., di un *“pericolo che può provenire dalle forze politiche di maggioranza le quali, una volta giunte al potere con il normale metodo democratico, tendono ad usarlo per interrompere l’applicazione e ad instaurare un «regime» (cioè una situazione – di fatto o di diritto – in cui i soli principi leciti siano quelli ispirati all’ideologia ed agli interessi di parte, ed in cui sia impossibile alla minoranza svolgere un’azione capace di trasformarla in maggioranza e così subentrare al potere)”*.

¹¹⁵ *Ibidem*.

«potere esecutivo» deve esprimersi in interventi rapidi, immediati ed insieme organici, ed esige quindi strutture accentrate, segretezza, garanzie di stabilità e durata; l'organo rappresentativo invece, poiché ha per fine di stabilire un collegamento con il popolo e le varie correnti politiche che in esso esistono, esige una struttura collegiale non accentrata, ed esige inoltre che la sua azione si svolga pubblicamente attraverso dibattiti e che le sue decisioni siano adottate solo attraverso il metodo dialettico: da ciò risulta evidente che Parlamento e Governo richiedono strutture e modalità organizzative diverse, e che non è facile trovare fra essi la dimensione comune, così da garantire lo stretto ed effettivo controllo del primo sul secondo, senza che ne riescano pregiudicate le esigenze tipiche della funzione esecutiva”¹¹⁶.

Dunque, al moltiplicarsi delle istanze sociali di cui lo Stato deve farsi carico consegue un'estensione dell'apparato amministrativo ed una richiesta di efficienza dello stesso, cui peraltro va sommata anche la preesistente “esigenza del governo centralizzato dell'Impero”¹¹⁷, il più vasto che la storia abbia conosciuto. A partire dalla metà dell'Ottocento, la struttura ministeriale muta: “*due to the progressive extension of the franchise, departments began to evolve as parties developed and acted in an increasingly interventionist manner. From being little more than private offices, the departments were quickly becoming administrative entities of increasing size and complexity*”¹¹⁸. Come è stato osservato, a questo processo non ha corrisposto un'evoluzione delle forme di controllo dell'attività dei pubblici poteri, cosicché “*while on the continent administrative courts were being established to police administrative functions of the state, and in the USA the foundations of a regulatory system centring on agencies were being laid, in Britain ministerial departments were established and began to absorb the responsibility*”¹¹⁹. Questo passaggio è fondamentale per comprendere la situazione contemporanea, giacché “*it was during*

¹¹⁶ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 162.

¹¹⁷ C. GALLI, *Introduzione*, in N. MATTEUCCI, *Breve storia del costituzionalismo*, Morcelliana, Brescia, 2010, p. 14.

¹¹⁸ M. FLINDERS, *Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution*, cit., p. 24.

¹¹⁹ Così Woodhouse, cit. in M. FLINDERS, *Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution*, cit., p. 26.

this period that, due to a number of short-lived factors, ministerial responsibility became entrenched as the primary constitutional link between parliament and the executive. The effects of the growth of parties and the state was seriously miscalculated. [...] The convention of ministerial responsibility provided the critical link in the Westminster/Whitehall model, and yet the executive's majority within the House insulated ministers from effective scrutiny. Moreover, the position of the executive allowed it to dictate the rules, resources and information flows through which it would be held to account. It is clear that throughout the twentieth century the balance of power has shifted to the executive"¹²⁰.

Sarebbe parso naturale che a tale evoluzione avesse fatto seguito l'introduzione di nuove forme di controllo sull'Esecutivo, ma lo stesso Parlamento "resisted any such reforms due to its strong faith in and commitment to ministerial responsibility", convinzione rafforzata dal periodo cruciale intercorso tra i due *Reform Acts* del 1832 e 1867.

Anche i *constitutional writers* – come Bagehot, Dicey e Maitland – con ogni probabilità sopravvalutarono la convenzione in parola, avendo come obiettivo quello di dar prova di "a workable theory of accountability to accomodate a constitution in which parliament was supreme, both as legislature and check of the executive"¹²¹. La *ministerial responsibility* sembrò allora il meccanismo ideale per regolare il rapporto tra Governo e Camera dei Comuni sotto l'egida del principio informatore di tutto il sistema, la *parliamentary sovereignty*. È il caso di notare, peraltro, che un ordinamento costituzionale basato su una convenzione di questo tipo "as a method for ensuring accountability also reassured the ruling elite that the government of the country would remain in its hand – for the essence of conventions is that they are developed and controlled by those who operate the system and are not imposed externally"¹²².

L'analisi di alcuni dati concernenti le legislature della seconda metà del XIX secolo può offrire utili spunti circa l'alterazione del rapporto tra Parlamento e

¹²⁰ M. FLINDERS, *Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution*, cit., p. 26.

¹²¹ M. FLINDERS, *Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution*, cit., p. 25.

¹²² *Ibidem*.

Governo che comincia a prendere forma in questa fase storica. Sino all'entrata in vigore del secondo *Reform Act* (1867), le proposte governative vengono frequentemente sconfitte in Parlamento (si parla al riguardo di *government defeats*), tra le 50 e le 60 volte ogni circa sei sessioni annuali nel periodo 1851-1873; inoltre, viene messo in discussione un cospicuo numero di emendamenti parlamentari ai disegni di legge governativi (*amendments to government bills*), tra i 24 e i 29 in riferimento ai medesimi segmenti temporali¹²³.

Successivamente all'approvazione del secondo *Reform Act*, tale bilanciamento tra i due poteri inizia ad invertirsi: nel lasso di tempo 1874-1903, i passaggi parlamentari che si risolvono in *government defeats* calano drasticamente attestandosi tra i 2 e i 13 ogni sei anni, con la sola eccezione della legislatura 1880-85 durante la quale il secondo Gabinetto Gladstone fu battuto *on the floor of the House* in 26 votazioni, che rappresentano comunque meno della metà della media riferibile al periodo precedente qui a confronto; anche il potere di emendamento parlamentare risulta ridimensionato, si contano tra 1 e 5 gli *amendments to government bills* sempre con riferimento alle medesime frazioni temporali, con un picco di 11 soltanto durante lo stesso *1880-1885 Parliament*.

Negli anni Ottanta del XIX secolo, in effetti, una serie di riforme procedurali rafforzò considerevolmente la posizione dell'Esecutivo in Parlamento, limitando la possibilità di mettere in discussione emendamenti ai disegni di legge d'iniziativa governativa, come emerge dai dati riportati, e più in generale dando priorità al *government's business* nella pianificazione dei lavori parlamentari.

Da quanto esposto può trovare confermare l'idea per cui "*the mid-nineteenth century can be interpreted as the zenith for parliamentary control over the executive*", mentre "*after the second Reform Act the relationship between parliament and the executive shifted in the latter's favour*"¹²⁴. Da allora, in effetti, il Parlamento non può più essere guardato come "*politically supreme, in the sense that it was*

¹²³ Per questi dati ed i successivi cfr. la tabella (*Table 1*) riportata in M. FLINDERS, *Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution*, cit., p. 25.

¹²⁴ Così M. FLINDERS, *Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution*, cit., p. 25; analogamente, tra gli altri, E. Crosa, voce *Gabinetto*, in *Enciclopedia italiana*, 1932, www.treccani.it.

genuinely able to make and unmake governments, to control government. With the growth of organised and disciplined political parties, the position has come to be reversed so that today, by and large, it is government which controls Parliament rather than Parliament controlling government”¹²⁵.

¹²⁵ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 15.

CAPITOLO V

Capitolo V

GOVERNO E PARLAMENTO NELL'ATTUALE SISTEMA WESTMINSTER-WHITEHALL

SOMMARIO: 1. La forma di governo britannica: le teorizzazioni di Bagehot e Dicey – 1.1. Il ruolo delle conventions – 1.2. Il dibattito dottrinale: le possibili declinazioni della forma di governo britannica – 2. Sistema dei partiti e sistema elettorale 2.1. Verso il superamento del bipartitismo? – 3. Il bicameralismo britannico – 4. La House of Commons – 4.1. Le fonti del diritto parlamentare – 4.2. Durata della legislatura e potere di scioglimento (prima della riforma del 2011) – 4.3. Il Fixed Term Parliaments Act 2011 – 4.4. Funzioni ed organizzazione della House of Commons – 4.4.1. L'organizzazione dei lavori parlamentari – 4.4.2. Il sistema dei Committees – 4.4.3. Lo Whip's Office – 5. La House of Lords – 6. Il procedimento legislativo – 7. La Delegated legislation – 8. Conclusioni: il recupero di centralità del Parlamento.

1. La forma di governo britannica: le teorizzazioni di Bagehot e Dicey

Nella seconda metà dell'Ottocento, si è visto, la *balance of power* tra Parlamento e Governo si era andata invertendo. Il governo parlamentare cedeva il passo, gradualmente, ad “una forma di governo caratterizzata dalla centralità del Gabinetto e dalla sua autorità sul Parlamento che controllava attraverso il partito

di maggioranza di cui egli stesso era espressione diretta”¹. Si verificava quel passaggio che portava il Governo a cessare “di essere il «comitato esecutivo» della maggioranza parlamentare per diventarne invece il «comitato direttivo»”².

Mentre il Parlamento ancora viveva quella che è stata poi considerata, non senza malintesi, come la *golden age* dell’organo rappresentativo nei rapporti con il Gabinetto, prendevano posto nella letteratura e nella cultura britannica alcune costruzioni intellettuali che sarebbero divenute classiche e per lungo tempo difficili da scalfire. Tra i *constitutional writers*, l’opera di Walter Bagehot individuava la nozione di *efficient secret* della Costituzione britannica, influenzando la percezione a venire del modello *Westminster-Whitehall* in maniera profonda. Questo “segreto” riposerebbe nella “*close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers*”: secondo Bagehot, l’efficace funzionamento della forma di governo britannica dipenderebbe proprio dallo stretto legame tra i due organi e dalla responsabilità del Gabinetto verso il Parlamento, del quale costituirebbe una commissione, la più importante delle molte commissioni parlamentari³. Con questo volendo affermare che la forza del sistema britannico va ricercata non tanto nella c.d. *dignified constitution*, rappresentata da istituzioni quali la Monarchia e la *House of Lords*, quanto nella *efficient constitution*, secondo la nota distinzione dell’Autore: ossia nel Gabinetto e nella sua responsabilità verso i Comuni. Ma al contrario della *parliamentary sovereignty*, che è una *legal doctrine*, l’idea bagehotiana di *efficient secret* è ben lungi dal costituire un principio costituzionale o comunque dotato di carattere normativo, “*it was, rather, a principle of a sociological sort, an indication of how power was in practice distributed in the*

¹ G. CARVALE *Il governo del Premier nell’esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 21.

² C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 171.

³ La versione inglese è citata in V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 20. In traduzione italiana, W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 52, che precisa poi: “*la dottrina tradizionale dominante pretende che la bontà della nostra Costituzione consista nella completa separazione dell’autorità legislativa da quella esecutiva; ma, in verità, la sua superiorità sta proprio nella loro eccezionale vicinanza. Il loro connettivo è costituito dal gabinetto. Con questo termine intendiamo una commissione del corpo legislativo, scelta per diventare l’organo esecutivo*”.

British state”⁴. L’approccio di Bagehot è quello per cui i principi della Costituzione britannica costituiscono, come si è visto, “*empirical generalisations from past experience, a summation of Britain’s historical experience*”⁵. Si tratta, dunque, di un modo per descrivere l’ordinamento costituzionale britannico.

Ad analogo criterio descrittivo ed induttivo risponde anche il principio della *sovereignty of the Parliament*, che Dicey era allora intento a legittimare e sistematizzare, ma che – a differenza dell’*efficient secret* – costituisce “*our fundamental constitutional principle*”, “*perhaps the only principle at the basis of our system of government*”⁶, “*the very keystone of the law of the constitution*”⁷: mentre nei Paesi dotati di una Costituzione scritta vengono stabiliti, di norma ad opera di un organo costituente appositamente convocato, i principi che servono a limitare il potere e chi lo detiene, in Gran Bretagna, “*by contrast, the principle of the sovereignty of parliament is an inductive generalization derived from the behaviour of Parliament and the courts over many years*”⁸. Fu in effetti un genuino prodotto del *common law*⁹, una statuizione induttiva giurisprudenziale sintetizzabile nella constatazione per cui la *corporation del King in Parliament* “*has the right to make or unmake any law whatever; and, further, that no person or body is recognised by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament*”¹⁰, con particolare riferimento ai giudici che non possono dichiarare invalido uno *statute* e con il corollario della non vincolabilità del futuro legislatore¹¹.

⁴ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 20; del resto Bagehot non era un giurista, scrive A. TORRE, *Ma non è (e non potrà mai essere) come in Gran Bretagna*, cit.: “*a proposito della sua posizione intellettuale sarà sufficiente ricordare che fu sagace cronista a Parigi all’epoca del coup di Luigi Napoleone, quindi banchiere e animatore del neonato Economist; non un costituzionalista ma un grande political scientist, antesignano dei moderni studiosi del government*”.

⁵ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 20.

⁶ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., pp. 14 e 12.

⁷ A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., p. 25.

⁸ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 19.

⁹ Cfr. E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 2008, p. 92.

¹⁰ A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., pp. 3 e s.

¹¹ Nonostante non siano mancati tentativi in tal senso, risoltisi tuttavia in un fallimento: cfr. A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., p. 21, che porta l’esempio degli *Acts of Union* con Scozia e Irlanda.

La supremazia del Parlamento, come non limitabilità del legislatore in quanto potere sovrano, è un dogma che può incontrare resistenze nell'essere accettato – come ammetteva lo stesso Dicey: ma dovrebbe risultare chiaro a chiunque, “*as a matter of common sense, that [...] the sovereign power of Parliament is not unlimited. [...] There are many enactments, and these laws not in themselves obviously unwise or tyrannical, which Parliament never would and (to speak plainly) never could pass. If the doctrine of Parliamentary sovereignty involves the attribution of unrestricted power to Parliament, the dogma is no better than a legal fiction*”; e si può quindi concludere che “*the term «sovereignty» [...] is a merely legal conception, and means simply the power of law-making unrestricted by any legal limit*”¹².

1.1. Il ruolo delle conventions

Ad ogni modo, la dottrina della supremazia del Parlamento nulla dice rispetto all'effettiva allocazione di potere tra gli organi centrali del sistema, Governo e Camere (e tra queste in particolare i Comuni). Con la ricaduta che, in ragione dell'estensione della base sociale e della crescita dei partiti organizzati, il principio costituzionale della sovranità parlamentare “*has thus come to legitimize a political doctrine, the doctrine that a government enjoying an overall majority in the House of Commons should enjoy virtually unlimited power. What the governing party enacts thus become, ipso facto, constitutional*”¹³. Si noti, peraltro, che a quest'idea per cui non vi è autorità superiore a quella del Parlamento, in combinata lettura con gli sviluppi storici lineari ed evolutivi della forma di governo in esame, va ricollegata l'assenza di una Carta scritta giacché “*if the Parliament is sovereign then there is no point in having a codified constitution*”¹⁴.

¹² A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., pp. 26 e s.

¹³ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 15.

¹⁴ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 13.

Dunque, mancano nel Regno Unito quei limiti che ogni Costituzione pone, in primo luogo, al legislatore. E, di conseguenza, non vi possono essere “*formal legal or constitutional checks*”¹⁵ sull’Esecutivo, il cui potere incontra i soli vincoli che la responsabilità politica nei confronti dei Comuni implica o che la volontà della maggioranza parlamentare intenda porre. Ne deriva che, in un sistema contraddistinto da una prevalenza di *single-party governments* ed in un contesto di tendenziale disciplina dei partiti in Parlamento¹⁶, il Gabinetto può perseguire l’indirizzo politico che meglio crede, dispone in larghissima parte dell’agenda parlamentare e non trova particolari ostacoli nella propria attività sinché gode dell’appoggio della maggioranza. La sovranità parlamentare e la connessa carenza di una *codified constitution* avrebbero in tal modo impedito alla Gran Bretagna di sviluppare “*a constitutional sense, a real sense of the limitations of government*”¹⁷.

Nell’assenza di limiti formali, operano due possibili elementi di contenimento della volontà propugnata dal blocco Governo-maggioranza. Il primo: nell’immediato dopoguerra si riteneva che la principale forma di controllo sul Governo, la cui attività era andata aumentando sempre più in corrispondenza con il crescente novero delle funzioni dello Stato¹⁸, fosse “*the «swing of the pendulum», the alternation of power between governments of opposing political colours*”¹⁹. Questo *main check* avrebbe visto entrare in crisi la propria validità con il lungo periodo di amministrazione conservatrice iniziato nel 1979 e terminato dopo quattro vittorie elettorali consecutive (1979, 1983, 1987, 1992) con le elezioni generali del 1997, a partire dalle quali è subentrata una durevole fase di prevalenza laburista che sarebbe terminata dopo tre turni elettorali favorevoli (1997, 2001, 2005) con la consultazione politica del 2010.

¹⁵ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 15.

¹⁶ Entrambe queste caratteristiche vengono tipicamente assegnate al sistema britannico in proporzioni che, a dire il vero, appaiono suscettibili di ridimensionamento, come si cercherà di chiarire oltre.

¹⁷ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 21.

¹⁸ Funzioni che incrementarono ulteriormente con le nazionalizzazioni volute dai laburisti di Clement Attlee (in carica dal 1945 al 1951).

¹⁹ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 39.

Il secondo: all'assenza di *"formal checks and balances"* farebbe da contraltare la condiscendenza degli attori istituzionali ad essere limitati da *"informal checks, generally known as conventions"*: una *convention* può essere definita come *"a non legal rule which supplements legal rules, imposing non-legal rather than legal obligations"*²⁰. Si è accennato²¹ che un problema cruciale dello stato contemporaneo è quello di comporre le contraddittorie esigenze di stabilità ed efficienza della guida politica, per un verso, e di garanzia dai possibili abusi della maggioranza, per l'altro. I diversi ordinamenti hanno cercato di risolvere questo problema seguendo, in sostanza, due possibili vie: da un lato, si sono adottati meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, cercando di presidiare il rapporto tra Parlamento e Governo con congegni miranti a favorirne uno stabile rendimento, giungendo anche ad alterare gli elementi caratteristici dello stesso parlamentarismo sino a dar vita a modelli autonomi, come è accaduto nella Francia della V Repubblica; dall'altro, evitando di intraprendere percorsi di razionalizzazione, ci si è affidati *"a quelle trasformazioni spontanee e naturali che derivano dalla mutata struttura della base sociale e che incidono sul regime parlamentare attraverso una serie di «convenzioni» intervenute tra le forze*

²⁰ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., pp. 15 e s., e *passim* anche per la distinzione tutt'altro che agevole tra *conventions of the constitution* e mere *conventions*. Sulle *conventions* si vedano inoltre A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., pp. 277 e ss. (secondo cui questa tipologia di fonti consiste in *"customs, practices, maxims, or precepts which are not enforced or recognised by the Courts"* e che danno vita ad un corpo *"not of laws, but of constitutional or political ethics"*); F. DE FRANCHIS, voce *Conventions of the constitution*, in *Dizionario giuridico Inglese-Italiano*, cit., p. 564 (che evidenzia: *"esse non trovano una corrispondenza precisa negli ordinamenti costituzionali di civil law; tantomeno poi esse corrispondono alla prassi costituzionale"*); A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, cit., p. 45 (che le definisce come *"regole non giuridicamente vincolanti"* ma *"politicamente cogenti"*); A. REPOSO, *Famiglie e sistemi di produzione del diritto*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, II ed., Torino, Giappichelli, 2007, pp. 145 e ss. (il quale – sulla scorta degli studi di G. MARSHALL e G. C. MOODIE, *Some Problems of the Constitution*, London, Hutchinson, 1959 – le qualifica come *"regole di comportamento costituzionale vincolanti gli operatori politici di grado supremo, che tuttavia non vengono fatte valere dagli organi giudiziari"*); A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, II ed., Milano, Giuffrè, 1998, pp. 332 e s. (che parla di *"accordi, anche taciti, in virtù dei quali i titolari degli organi costituzionali uniformano i comportamenti da essi tenuti nell'ambito dei loro rapporti ufficiali a determinate regole non scritte da tutti accettate sulla base di un tacito consenso e pertanto osservate fino a quando il consenso stesso non venga meno"*, ed anch'egli richiamando Marshall e Moodie aggiunge l'ulteriore specificazione secondo cui queste sono *"regole non legali che stabiliscono i modi in cui le regole legali vanno applicate"*); si è già citato, ma merita di essere ripreso M. FLINDERS, *Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution*, cit., p. 25, laddove sottolinea che *"the essence of conventions is that they are developed and controlled by those who operate the system and are not imposed externally"*.

²¹ Cfr. cap. IV, § 6.

politiche organizzate. Naturalmente si tratta di una soluzione strettamente condizionata ad un particolare situazione sociale, politica ed ideologica” – come quella inglese – “*e quindi non facilmente applicabile a situazioni sostanzialmente diverse*”²².

Ma il ruolo delle *conventions* deve essere osservato con cura, perché potrebbe rivelarsi una forzatura interpretativa immaginare che esse agiscano all’interno di un sistema costituzionale in maniera analoga od equivalente alle disposizioni costituzionali di un ordinamento a Costituzione “codificata” e rigida. Non è sempre agevole capire con precisione quali siano le convenzioni vigenti in un determinato momento e, soprattutto, come esse debbano essere interpretate. Se si tratta di “*tacit understandings*” – come frequentemente sono state qualificate – è opportuno porre in rilievo che “*the understandings are not always understood*”; ma non solo, il problema risiede soprattutto nel fatto che non sempre esiste consenso “*on what they are or what they should be. Almost by definition, when there is a constitutional conflict, there is unlikely to be agreement on the precise nature of a convention and on its proper meaning or interpretation. Constitutional conflicts tend to arise when one of the assumption on which a convention has been based has disappeared, or it is thought to have disappeared*”²³. Ne deriva che al mutare delle circostanze politiche, anche le *conventions* potrebbero subire delle alterazioni, inclusa quella di non essere più considerate tali, giacché una convenzione contestata non è una convenzione: “*they depend upon consensus, an*

²² C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., pp. 163 e s.

²³ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 18. Lo stesso A. (p. 16 e *passim*) porta l’esempio della *Salisbury convention*, in forza della quale la *House of Lords* non si oppone alla legislazione approvata dai Comuni se è parte del “manifesto” presentato in campagna elettorale dal partito che sostiene il Governo e quindi “*endorsed*” dagli elettori: ci si chiede se la regola convenzionale del “mandato”, sorta quando la Camera dei Lords aveva una composizione ereditaria, storicamente contraddistinta da una nettissima maggioranza conservatrice, debba ancora avere vigore o se debba entrare in crisi oggi che la composizione è stata ampiamente modificata dal *House of Lords Reform Act 1999* (che ha eliminato quasi tutti gli *hereditary peers*, salvandone 92) e che da allora non c’è più stata una chiara maggioranza politica nella Camera alta, in altre parole ora che sono venuti meno i presupposti su cui poggiava. Al riguardo, la *Salisbury convention* è stata al centro dei lavori del *Joint Committee on Conventions*: le numerose audizioni raccolte nel *report* conclusivo della Commissione hanno testimoniato un dibattito assai vivo sulla validità della regola convenzionale in parola dopo il 1999, cfr. JOINT COMMITTEE ON CONVENTIONS, *Conventions of the UK Parliament. Report of Session 2005–06*, vol. I, 2006, specie pp. 26 e ss.

agreement upon fundamentals”; un consenso tra i principali soggetti politici che senza dubbio è esistito nel Regno Unito, in particolare nel dopoguerra: “*there were of course widespread differences of view on political issues, but there was agreement on how the disagreements should be resolved*”²⁴. Un consenso non necessariamente destinato a permanere.

La configurazione degli argini al potere, che rappresentano l’essenza del costituzionalismo, come prodotto di fonti fatto ha condotto a sostenere che “*under an uncodified constitution, constitutional limits upon government have tended to coincide with the political limits, the practical limits imposed by such factors as the state of public opinion, the attitudes of the governing party, and feeling in Parliament and the Cabinet*”, il che implica una conseguenza che non può essere sottovalutata: “*the existence of conventions did not, despite appearances, serve to provide real and permanent limits on the power of British government. Conventions tended to reflect the balance of political power and the balance of power in society. They helped to ensure responsible government, a government responsible to Parliament; and they helped perhaps to ensure that the will of the majority prevailed. But they could do little to help protect the rights of minorities, of those who did not form part of the ruling consensus. There can be no real and permanent limits on the power of the majority for so long as the doctrine of the sovereignty of Parliament holds sway*”²⁵.

1.2. Il dibattito dottrinale: le possibili declinazioni della forma di governo britannica

Sotto questa luce si coglie il senso della famosa definizione del sistema di governo britannico ipotizzata da Lord Hailsham – *Lord Chancellor* nei Governi conservatori presieduti da Heath e Thatcher. Nel 1976, questi parlò di “*elective*

²⁴ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 18.

²⁵ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 19.

dictatorship”, affermando nella sua celebre *Dimbleby lecture* che “*our constitution is wearing out. Its central defects are gradually coming to outweigh its merits, and its central defects consist in the absolute powers we confer on our sovereign body, and the concentration of those powers in an executive government formed out of one party which may not fairly represent the popular will*”²⁶. La valutazione di Lord Hailsham era tutt’altro che isolata. Nel quadro descritto, infatti, durante il XX secolo ha avuto larga diffusione la percezione di una *balance of power* in cui il Parlamento declinava sempre più verso un ruolo gregario. Una lettura che ha assunto a parametro fenomeni quali la predominanza dell’Esecutivo nel procedimento legislativo e nella gestione degli affari parlamentari, l’aumento esponenziale delle fonti normative di produzione governativa, la ritenuta scarsa vitalità dei membri del Parlamento nel far valere la responsabilità del Governo e nel contestarne od influenzarne l’indirizzo politico, l’ipotizzato prevaricare della disciplina di partito – a mezzo dei *whips*²⁷ – sulla libertà del mandato parlamentare, per citare le descrizioni in cui più frequentemente ci si imbatte. Nei primi decenni del Novecento, come si è già accennato²⁸, alcuni Autori cominciarono a denunciare e censurare l’alterazione del preesistente equilibrio tra i poteri. L’opera comparatistica di Lord Bryce²⁹, pubblicata nel 1921, dedicava una trattazione specifica al “*Decline of legislatures*”, dando avvio a quel filone interpretativo conosciuto come “*parliamentary decline thesis*” che avrebbe rapidamente guadagnato una posizione di netta prevalenza presso la dottrina di lingua inglese. In tale solco si poneva di lì a poco Hewart, denunciando l’avvenuta usurpazione del potere legislativo del Parlamento attraverso l’ampliamento del volume della legislazione delegata all’Esecutivo³⁰, secondo un’opinione diffusa e portata anche all’attenzione di un’apposita commissione parlamentare ad inizio anni Trenta³¹.

²⁶ Cit. in V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 38.

²⁷ Sulla funzione dello *whip’s office* v. oltre § 4.4.3.

²⁸ Cfr. cap. I, § 2.

²⁹ J. BRYCE, *Modern democracies*, cit., vol. 2, cap. 58.

³⁰ Cit. in H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 400.

³¹ Il *Donoughmore committee* cui si è già fatto riferimento nel capitolo I e su cui si tornerà nel § 7.

La tesi in parola avrebbe successivamente trovato numerosi propugnatori, tra cui spicca l'opera di Crick³², facendo apparire ormai consolidata l'idea di un Parlamento sovrastato dal Governo, tanto da convincere il Berkeley (nel 1963) ad una rassegnata constatazione: “*well, it's dead... power has now bypassed the House of Commons*”³³. Il dibattito, anzi, si spostava sin dagli anni Cinquanta all'interno del potere esecutivo, focalizzandosi sulla figura del *Prime Minister*³⁴. Buona parte degli orientamenti, dando per acquisita la marginalizzazione del Parlamento, cercava di capire se il vertice istituzionale avesse ancora il proprio baricentro nel Gabinetto o se fosse invece necessario riconoscere un passaggio ulteriore nell'evoluzione costituzionale britannica: quello ad una forma di governo del Primo Ministro (*prime ministerial government*). Tra i primi studiosi ad intraprendere questo percorso di ricerca si ricordano B. E. Carter, che nel 1955 ipotizzava l'inadeguatezza della dizione di *Primus inter pares* a qualificare l'ufficio del *Prime Minister*, ritenendo tuttavia che questo incontrasse ancora diverse limitazioni nell'esercizio delle proprie funzioni, e R. W. K. Hinton con l'opera “*The Prime Minister as an Elected Monarch*”, di poco successiva e priva di riserve circa il passaggio del potere esecutivo nelle mani del Primo Ministro³⁵. Maggiormente sistematizzate ed argomentate paiono le posizioni di J. P. Mackintosh e R. Crossman³⁶, a cui si ascrive l'effettiva paternità della nozione di *prime ministerial government*. Su questa falsariga si è iscritta un'articolata congerie di interpretazioni, invero alquanto diverse l'una dall'altra³⁷, che muove

³² B. CRICK, *The Reform of Parliament*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1964.

³³ Cit. in P. NORTON, *The changing face of Parliament. Symposium*, in *Contemporary Record*, vol. 2, issue 3, 1988, p. 2.

³⁴ Una puntuale ricognizione della letteratura sul tema si deve al volume del 1997 di G. CARVALE *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 45 e ss.

³⁵ Cfr. G. CARVALE *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 45 e s.

³⁶ Riguardo a J. P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, London, Stevens and Sons, 1962, e alla famosa introduzione di R. CROSSMAN alla riedizione del 1963 di *The English Constitution* di WALTER BAGEHOT, si vedano G. CARVALE *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 47 e ss.; P. NORTON, *The changing face of Parliament. Symposium*, cit., p. 2; D. NIKIĆ ČAKAR, *Competing models of decision making in parliamentary systems: the core executive vs the concept of presidentialization*, in www.politologija.hr, 2011.

³⁷ Si veda al riguardo G. CARVALE, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 50 e s., la quale rende conto, per esempio, delle divergenze tra la visione di Benemy, il quale pur vedendo nel Primo Ministro “*una sorta di monarca elettivo*” riteneva che questo fosse un “*benevolent*

dalla convinzione che il *Premier* abbia conseguito nel corso del Novecento una posizione dominante, alla luce dei suoi poteri di nomina e revoca dei ministri, di controllo sulla struttura e sull'agenda del Gabinetto nonché di designazione dei vertici dell'apparato burocratico. Questa prospettiva monocratica veniva sintetizzata nelle “*definizioni di «sovrano assoluto democratico», di «doge», di «dittatore democratico», di «Re senza Corona», di «Re temporaneo ... creato a mezzo di plebisciti», di «unico vero reggitore», e [...] se storicamente trova la sua giustificazione nello scopo di voler porre in particolare risalto l'accresciuto ruolo del Primo Ministro, contro il persistere di tesi portate a mitizzare la posizione dei Comuni e del Gabinetto, è venuta tuttavia a dar vita, in una visione troppo assiomatica, ad un opposto mito, anch'esso generalizzante e fuorviante e, conseguentemente, da ridimensionare*”³⁸.

L'auspicio di ridimensionamento si sarebbe presto confrontato con un quadro politico apparentemente fertile per il proliferare di una vasta letteratura di segno opposto. Le durature ed autorevoli *premierships* di Thatcher (1979-1990) e Blair (1997-2007) avrebbero alimentato gli studi sul *prime ministerial government*, favorendo anzi il diffondersi dell'opinione per cui si sarebbe affermata nel Regno Unito una “*presidentialization of politics*”, che vedrebbe il capo dell'Esecutivo ormai sganciato dal Gabinetto e sostanzialmente svincolato da un'effettiva responsabilità nei confronti del Parlamento. Un'ipotesi avanzata sin dagli anni Ottanta in alcuni interventi del turbolento parlamentare laburista Tony Benn³⁹, portata avanti negli scritti di Allen Graham⁴⁰ (altro *Member of the Parliament* laburista particolarmente attivo dentro e fuori il Parlamento) e nelle ricerche di

dictator”, e quella di Berkeley, più preoccupato dalla carenza di limiti al potere del *Prime Minister* e favorevole alla introduzione di “*norme formali che restringessero temporalmente l'incarico del Premier ad un massimo di otto anni ed eliminassero il suo intervento nello scioglimento della Camera*”.

³⁸ Così M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 396, nota 24, a cui si rinvia per i dettagliati riferimenti bibliografici. Cfr. anche F. DE FRANCHIS, voce *Prime Minister*, in *Dizionario giuridico Inglese-Italiano*, cit., p. 1185.

³⁹ Cfr. T. BENN, *The Case for a Constitutional Premiership*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 33, n. 1, 1980, pp. 7 e ss.

⁴⁰ G. ALLEN, *The Last Prime Minister: Being Honest About the UK Presidency*, Thorverton, Imprint Academic, 2003.

diversi Autori tra i quali vanno annoverati Michael Foley⁴¹ (che ha definito la nozione di *presidentialization* intendendo con essa il distacco dal *Cabinet* del *Prime Minister*, che sarebbe divenuto organo autonomo e separato), Thomas Poguntke e Paul Webb⁴²: questi ultimi hanno cercato di svincolare parzialmente il ruolo preminente del *Prime Minister* dalle caratteristiche individuali di chi ricopre l'ufficio (un argomento molto diffuso), pur riconoscendo ed analizzando il significato di fattori di breve periodo quali la personalità del titolare della carica, evidenziando come la *presidentialization* sia un fenomeno associabile altresì e in misura maggiore ad elementi strutturali e di lungo periodo e costituisca ben più di uno slogan giornalistico o di una modalità descrittiva impiegata dagli analisti politici con riferimento alla gestione della carica di Primo Ministro⁴³.

Mentre affioravano le prime evocazioni di *prime ministerial government*, altre voci respingevano questa prospettiva sostenendo che “*la complessità dei meccanismi di governo rendeva impossibile individuare un unico centro di potere politico*” e che risultasse pertanto “*impossibile che il potere fosse nelle mani del solo Premier*”⁴⁴. Così, analogamente, G. Jones, che “*in diretta polemica con il Mackintosh, esaltò la centralità del Gabinetto nella formulazione della linea politica dell'esecutivo e sottolineò i limiti del Primo Ministro tenuto a rispettare la politica del partito e ad accettare l'opinione prevalente nel Gabinetto*”⁴⁵ oltre a

⁴¹ M. FOLEY, *The Rise of British Presidency*, Manchester, Manchester University Press, 1993; ID., *The role and powers of Prime Minister*, in HOUSE OF COMMONS POLITICAL AND CONSTITUTIONAL REFORM COMMITTEE, *Role and powers of the Prime Minister. Written evidence*, 2011, pp. 67 e ss.

⁴² T. POGUNTKE, P. WEBB (edited by), *The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, con particolare riferimento per il Regno Unito al capitolo R. HEFFERNAN, P. WEBB, *The British Prime Minister: Much More Than 'First Among Equals'*, pp. 26 e ss., mentre per un inquadramento generale e soprattutto per una serie di precisazioni definitorie e metodologiche si veda il capitolo introduttivo firmato dai curatori.

⁴³ Cfr. D. NIKIĆ ČAKAR, *Competing models of decision making in parliamentary systems: the core executive vs the concept of presidentialization*, cit.

⁴⁴ Così D. N. Chester ad inizio anni Sessanta, nelle parole di G. CARVALE *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 47.

⁴⁵ Ancora secondo la ricostruzione di G. CARVALE *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 51; George Jones è considerato in Gran Bretagna come “*the leading critic of all things presidential*” (R. A. W. RHODES, *Is Westminster Dead In Westminster (and why should we care)?*, in www.raw-rhodes.co.uk, 2005, p. 58, nota 8), per una recente *summa* del suo pensiero si veda il suo

dover tener conto delle pressioni provenienti dal Parlamento e dall'apparato burocratico; e A. H. Brown, il quale relativamente al rapporto con i Comuni e con il resto del Gabinetto chiariva che *“the Prime Minister can only defy a Cabinet majority at his own peril and by putting the fate of his government in the balance”* e che *“there is nothing unusual about a Prime Minister in the course of Cabinet discussions, being forced to modify his views, compromise, or keep his mouth shut”*⁴⁶.

Molti autori non parevano inclini a ritenere superato il *Cabinet government* in favore di una forma di governo del Primo Ministro nemmeno in epoca thatcheriana: secondo A. King, *“le novità dei governi Thatcher si riducevano [...] ad una questione di stile”* e *“l'enfasi conosciuta dal Premier non aveva certamente abolito il governo di Gabinetto, ma aveva dato vita ad una mera prassi destinata, con ogni probabilità, a non ripetersi con un altro Primo Ministro”*, e similmente M. Burch sosteneva che *“l'influenza del Premier sul Gabinetto nel sistema britannico variava a seconda della concreta situazione politica e della personalità del titolare della carica”*⁴⁷. Vi è poi chi – come M. Rush – ha marcato l'accento sul legame inscindibile con il partito ed in particolare con le correnti di questo, il favore delle quali risulterebbe vitale per la *premiership* e l'esercizio dei relativi poteri, ed altri – come M. J. Smith – che hanno sottolineato l'interdipendenza del capo dell'Esecutivo con altri organi e centri di potere, osservando peraltro che proprio le resistenze di Margaret Thatcher ad accettare questa dinamica collaborativa, e specie la collegialità del Gabinetto, ne avrebbero determinato la caduta⁴⁸. L'analisi di Smith viene ascritta ad un orientamento che negli ultimi vent'anni ha raccolto non pochi accoliti, in aperta dialettica con gli orientamenti del *prime ministerial government* e della *presidentialization thesis*: con l'etichetta di *core executive model* si indica un'impostazione – inaugurata da Patrick Dunleavy e

contributo a HOUSE OF COMMONS POLITICAL AND CONSTITUTIONAL REFORM COMMITTEE, *Role and powers of the Prime Minister. Written evidence*, cit., pp. 18 e ss.

⁴⁶ A. H. BROWN, *Prime Ministerial Power*, in *Public Law*, part II, Summer 1968, p. 113.

⁴⁷ G. CARVALE *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 63.

⁴⁸ Cfr. G. CARVALE *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 62 e 65.

Rod Rhodes⁴⁹ nei primi anni Novanta e che mostra aspetti di continuità con l'accennato pensiero di George Jones – tesa a respingere ogni tentativo di immaginare il potere concentrato in un singolo organo, insistendo sulla distribuzione dello stesso tra diversi attori o istituzioni e sulla necessità di una mutua cooperazione tra di essi. Secondo questa corrente non esisterebbe, dunque, alcun monopolio di potere ed ogni organo o istituzione dipenderebbe dagli altri per l'esercizio della propria quota di funzioni.

Con metafora feudale, Philip Norton ha elaborato un approccio descrittivo allo studio del Governo britannico riassunto nella definizione di *baronial model*, secondo il quale i Ministri sarebbero come Signori medievali che detengono una piena autorità sul proprio “territorio” di politiche e si scontrano o si alleano con altri baroni per ottenere i propri obiettivi, pur riconoscendo che l'interdipendenza tra essi è una componente fondamentale della forma di governo del Regno Unito, ma marcando una distanza con riferimento al *cabinet model* nel respingere di quest'ultimo approccio l'esaltazione dell'organo collegiale rispetto ai singoli Ministri. Lord Norton, peraltro, ritiene che i processi di *presidentialization* manifestatisi nell'ultimo trentennio abbiano determinato una riduzione di questa interdipendenza, risolvendosi in ultima analisi nella frammentazione del potere e nell'isolamento dei singoli organi: *“attempts by the prime minister and senior ministers to achieve hegemony in policy-making have lead to conflict and eroded the demarcation of responsibilities that has been a feature of government. The more the prime minister and senior ministers have sought to centralize power in their own hands then, perhaps paradoxically, the more fragmented british government has become. The glue of government has started coming unstuck”*⁵⁰. Il

⁴⁹ Cfr. R. A. W. RHODES, P. DUNLEAVY, *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, London, Macmillan, 1995; R. A. W. RHODES, *Is Westminster Dead In Westminster (and why should we care)?*, cit.; ID., *From Prime Ministerial Leadership to Court Politics*, in www.raw-rhodes.co.uk, 2012.

⁵⁰ P. NORTON, *The Presidentialization of British Politics*, in *Government and Opposition*, vol. 38, issue 2, 2003, p. 276. Pare opportuno segnalare che Norton non sembra condividere l'assunto di fondo degli accoliti della *presidentialization thesis*, e cioè che il *Prime Minister* abbia raggiunto una posizione egemone all'interno della forma di governo. Come si è notato, l'A. conviene sull'esistenza di fenomeni di

distacco del *Prime Minister* dall'organo Governo si è evidenziato soprattutto con Tony Blair, secondo Norton soprattutto per una mancanza di esperienza – e quindi di un'adeguata comprensione dei meccanismi di funzionamento del vertice istituzionale – da parte della nuova dirigenza laburista (dopo più di tre lustri all'opposizione, un'intera generazione parlamentare del *Labour* non aveva messo piede a *Whitehall*), ma altresì per via di una precisa “*attitude to power that shaped policy-making in Downing street*”⁵¹. Un approccio pericoloso, ad opinione dell'eminente accademico, in quanto ignora il Parlamento che continua invece a costituire un elemento centrale del sistema. Le ipotesi di istituzionalizzazione di questa frammentazione – anzitutto le proposte di elezione diretta del *Prime Minister* – vanno pertanto respinte recisamente.

A Lord Norton si deve, del resto, l'interrogativo “*does Parliament matter?*”⁵², in parte provocatorio, in quanto la risposta a tale domanda viene risolta in senso positivo dall'autorevole studioso: pur precisando che il rapporto tra Parlamento e Governo sia sbilanciato a favore di quest'ultimo – l'Esecutivo sarebbe “*not just dominant but overly dominant*” –, esisterebbe invero un fraintendimento di fondo nel dibattito sulla crisi del Parlamento, congenitamente viziato da un'erronea *golden age view* rispetto alla forza dell'organo rappresentativo nel XIX secolo: “*for part of that century, Parliament did on occasion bring down governments. Party cohesion was weak and most legislation that was passed was not government legislation and of limited public policy. It is not comparable with the relationship of Parliament to government in an era of mass democracy and an expanded public domain*”⁵³. Una tesi condivisa da nutrita

presidenzializzazione ma giunge a conclusioni diverse (e cioè la scomposizione e frammentazione del potere in ragione di tali fenomeni) rispetto a quanti aderiscono pienamente a detto indirizzo. Del resto è il caso di notare che il contributo qui citato, nonostante il titolo, è in verità una recensione assai dura e critica al volume di G. ALLEN, *The Last Prime Minister: Being Honest About the UK Presidency*, cit., di cui attacca apertamente (e non senza ironia) idee, interpretazioni e (scarse) argomentazioni a favore della istituzionalizzazione del processo di *presidentialization*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² P. NORTON, *Does Parliament Matter?*, London, Harvester Wheatsheaf, 1993.

⁵³ P. NORTON, *The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, in www.conservatives.com, 2000, p. 8.

ed insigne dottrina⁵⁴. In tale prospettiva, parte dei fattori e degli indici di crisi del Parlamento apparirebbe sovrastimata: volendo fare un esempio, la concentrazione di poteri a *Downing Street* viene spesso calcolata in ragione delle risorse umane ed organizzative a disposizione del Primo Ministro, oppure della presenza sporadica di questi alle sedute dei *Commons*, o ancora secondo una lettura dei poteri di cui è titolare che non tiene in considerazione di come le decisioni espresse tramite un determinato atto del *Prime Minister* siano sovente frutto di processi di mediazione a cui partecipano il Gabinetto, il Partito ed i Comuni. Tali indicatori non rendono conto in forme adeguate di quale sia il rapporto del Primo Ministro e del relativo apparato burocratico con le Camere, di quali mezzi abbiano queste a disposizione per controllare l'operato dell'Esecutivo e – sempre a titolo esemplificativo – di quanto sia aumentata nel corso degli anni la presenza dei singoli Ministri dinnanzi agli organi parlamentari di controllo, in particolare per rispondere alle *inquiries* dei *Select Committees* specializzati nelle materie di competenza del Dicastero e, quindi, in grado di operare accertamenti con una perizia tecnica ed un approfondimento che non potrebbero certo trovar spazio nel confronto breve, “avversariale” e ad uso dei *media* che contraddistingue il *Prime Minister's question time*⁵⁵.

⁵⁴ Cfr. V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 15 e *passim*. Anche l'autorità del Griffith (R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, II ed., London, Sweet & Maxwell, 2003), in vari passaggi sottolinea l'importanza delle Camere, ed in termini più ampi chiarisce che è necessario guardare al Parlamento essenzialmente come ad un *debating body*, senza pretendere che eserciti funzioni come quella di governare che esulano anche storicamente dal suo ruolo, dovendosi assegnare all'espressione “*parliamentary government*” non il significato di “*government by Parliament*” bensì quello di “*government through Parliament*” (p. 11), il che eviterebbe molti dei fraintendimenti che si registrano nel dibattito sulla crisi del Parlamento. Più in generale, tale visione costituisce la premessa di lavoro degli accademici che da alcuni anni stanno criticando espressamente la *parliamentary decline thesis*, a cui si dedicheranno le prossime pagine. Cfr. anche A. BARBERA, voce *Parlamento*, cit., sub § 7, *Declino dei Parlamenti?*, ad avviso del quale “*quanti parlano di declino del parlamento spesso compiono un errore metodologico [...], perché assumono un punto di partenza costruito sulla base di preferenze ideologiche più che sull'analisi dei dati empirici. Non si dimostra, cioè, se siano mai realmente esistiti parlamenti dotati di quella effettiva (e non solo declamata) «centralità» che sarebbe oggi messa in crisi (a meno che non ci si voglia riferire a brevi periodi della storia britannica in cui, in regime censitario, praticamente tutta la classe dirigente era rappresentata in parlamento)*”.

⁵⁵ Per una più ampia risposta alla domanda “*why Parliament matters*”, con un'analisi in buona parte critica dei fattori che si ritiene abbiano determinato la crisi dell'organo rappresentativo, cfr. P. NORTON, *The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, cit.

Gli studi del Norton, peraltro, spiccano in seno a quella letteratura che si è occupata del decremento della coesione intrapartitica riscontratosi nei Comuni soprattutto durante gli anni Settanta, ma che si era osservato già sin dal Governo conservatore presieduto da MacMillan (1957-1963)⁵⁶. Tali ricerche hanno indagato le dinamiche interne del blocco maggioranza-Governo, evidenziando un'inversione di tendenza nell'atteggiamento dei *Members of the Parliament (MPs)* tale da sconfiggere un cliché, probabilmente valido soprattutto negli anni Cinquanta: quello per cui i Membri del Parlamento britannico sarebbero per definizione assai docili alla disciplina di partito e, quindi, sempre accondiscendenti rispetto agli indirizzi governativi.

Sulla base di questo presupposto venuto meno, Philip Cowley ha concentrato la propria attenzione, a partire dagli anni Novanta, su tutti quegli elementi che testimoniano la vitalità del Parlamento e dei suoi membri, provando ad andare oltre il velo di una predominanza del Governo apparentemente indiscutibile, stando ai dati costanti sullo squilibrato rapporto tra gli *statutes* d'iniziativa governativa ed i pochissimi d'origine parlamentare nonché sull'elevatissima percentuale di successo dei disegni di legge proposti dall'Esecutivo. Cowley si è esplicitamente collocato su posizioni antitetiche alla *parliamentary decline thesis* – insieme ad altri accademici come Matthew Flinders, Mark Stuart, Meg Russel⁵⁷ – ed ha portato a galla un quadro parlamentare assai più

⁵⁶ Cfr. P. NORTON, *Dissension in the House of Commons: Intra-party Dissent in the House of Commons Division Lobbies, 1945-74*, London, Macmillan, 1975; ID., *Dissension in the House of Commons: 1974-1979*, Oxford, Oxford University Press, 1980: secondo l'influente A., la diminuzione della coesione interna dei raggruppamenti parlamentari sarebbe dipesa dal venir meno di *leadership* forti ed aggreganti, sia tra i *tories* (durante la premiership di Heath, 1970-1974) che nel *labour* (sotto i Gabinetti Wilson e Callaghan, 1974-1979). Si veda altresì, *contra* l'eziologia di Norton e per una disanima delle altre principali ipotesi avanzate al riguardo, M. FRANKLIN, A. BAXTER, M. JORDAN, *Who were the Rebels? Dissent in the House of Commons, 1970-1974*, in *Legislative Studies Quarterly*, XI, 2, 1986, pp. 143 e ss., nonché la replica di P. NORTON, *Dissent in the British House of Commons: Rejoinder to Franklin, Baxter, Jordan*, in *Legislative Studies Quarterly*, vol. 12, No. 1, 1987, pp. 143 e ss.

⁵⁷ Cfr. P. COWLEY, *Parliament and the Poll Tax: A Case Study in Parliamentary Pressure*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 1, no. 1, 1995, pp. 94 e ss.; ID., *Unbridled Passions? Free Votes, Issues of Conscience and the Accountability of British Members of Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, no. 2, 1998, pp. 70 e ss.; ID., *Whips: 16. Rebels: 197*, in www.revols.co.uk, 2004; P. COWLEY, M. STUART, *Parliament: A Few Headaches and a Dose of Modernisation*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 54, no. 2, 2001, pp. 238 e ss.; ID., *Parliament: More Revolts, More Reform*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 56, no. 2, 2003, pp. 188 e ss.; ID., *Parliament: Hunting for Votes*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 58, no. 2, 2005, pp.

vivo di quanto si supponga. L'aumento del dissenso parlamentare, registratosi marcatamente sin dagli anni Settanta, si è manifestato nelle votazioni in Aula (*divisions*) attraverso un crescente numero di sconfitte del Gabinetto o comunque di "ribellioni" dei parlamentari di maggioranza rispetto alla linea sostenuta dal Governo su un disegno di legge o una mozione presentata alla Camera. Situazioni che aprono una crepa in stereotipi tanto ripetuti quanto autoreferenziali, quali la decantata disciplina di partito inglese che avrebbe creato "*the (remarkably still prevalent) myth that british MPs are gutless*"⁵⁸. Spesso, inoltre, dietro numeri esteriormente favorevoli al Governo, come l'elevata percentuale di successo dei suoi disegni di legge, si celano complesse negoziazioni e scontri intestini che si risolvono, non troppo saltuariamente, in "*a humiliatingly large number of concessions*"⁵⁹ ovvero sia in modificazioni dei disegni di legge proposti dal Governo per accogliere le critiche dei parlamentari (senza un esplicito passaggio emendativo in Aula), evitando così sconfitte *on the floor of the House* che potrebbero far apparire debole il Gabinetto agli occhi dell'elettorato. Secondo Cowley e Stuart, nel corso della seconda amministrazione Blair (2001-2005) si sarebbe verificata una "*partial rebirth of Parliament*"⁶⁰. Più in generale, si segnala come in molti casi l'influenza delle *House of Commons* sulle politiche governative passi attraverso canali informali, mediazioni interne, scambi di reciproche concessioni tra i *backbenchers* ribelli ed il *frontbench* della stessa maggioranza (di norma monopartitica). Si può suggerire che, spesso, l'intento del partito al Governo di apparire compatto ed unito di fronte all'opinione pubblica finisca per essere confuso con una carenza di effettiva dialettica interna, invero ben più vivace di

258 e ss.; ID., *A Coalition with Two Wobbly Wings: Backbench Dissent in the House of Commons*, in www.politicalinsightmagazine.com, 2012; ID., *The Cambusters: The Conservative European Union Referendum Rebellion of October 2011*, in *The Political Quarterly*, vol. 83, Issue 2, 2012, pp. 402 e ss.; M. FLINDERS, *Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution*, in *Political Studies*, vol. 50, 2002; ID., *Volcanic Politics: Executive-Legislative Relations in Britain, 1997-2005*, cit.; per quanto riguarda il risorgente ruolo della *House of Lords* nei rapporti con l'Esecutivo, M. RUSSEL, *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*, in *Political Studies*, vol. 58, Issue 5, pp. 866 e ss., 2010.

⁵⁸ P. COWLEY, M. STUART, *Parliament: Hunting for Votes*, cit. p. 259.

⁵⁹ P. COWLEY, M. STUART, *Parliament: More Revolts, More Reform*, cit., p. 195.

⁶⁰ Cit. in M. FLINDERS, *Volcanic Politics: Executive-Legislative Relations in Britain. 1997-2005*, cit., p. 399 e ss.

quanto si sia inclini a credere: come sottolinea Flinders, larga parte dei rapporti tra l'Esecutivo e la maggioranza che lo sostiene si sviluppano “*off stage*”⁶¹. A ciò si aggiunga una rediviva *House of Lords* che, dalla riforma del 1999, ha preso ad esercitare con un certo vigore le proprie prerogative e sta gradualmente facendo cadere molta parte del *self-restraint* che ne ha lungamente caratterizzato l'agire rispetto alle *policies* del Gabinetto.

Ne emerge un quadro assai più complesso rispetto a quanto “contrabbandano” al di qua della Manica le descrizioni caricaturali del modello in oggetto, non di rado ad uso politico, che si odono nel dibattito italiano sulle riforme istituzionali. Infine si tenga conto che, negli ultimi anni, al corposo dibattito sulla crisi del Parlamento hanno fatto seguito diverse modifiche al quadro giuridico parlamentare intese a rafforzare la *House of Commons* nei rapporti con *Whitehall*, a riequilibrare la *balance of power*, rafforzando dal punto di vista normativo un cambiamento “culturale” già in essere da tempo negli atteggiamenti dei *Members of the Parliament*⁶².

Come si è visto, le posizioni della dottrina circa la natura della forma di governo britannica contemporanea hanno oscillato secondo uno spettro decisamente ampio⁶³. Altri indirizzi sarebbero meritevoli di approfondimento e non mancano di sostenitori – per esempio il c.d. *bureaucratic model*⁶⁴ –, ma non si ha qui la pretesa di offrire una rassegna esaustiva riguardo ad un dibattito dottrinale assai vasto e sfaccettato come quello britannico, nel quale peraltro si registra una promiscuità tra scienze giuridiche e politiche forse maggiore di quanto

⁶¹ M. FLINDERS, *Volcanic Politics: Executive-Legislative Relations in Britain. 1997-2005*, cit., p. 401.

⁶² Alcune importanti mutamenti costituzionali verranno messi in luce lungo il presente capitolo.

⁶³ Ampio spettro che si è riverberato anche sugli studi italiani concernenti la forma di governo britannica: giova il rinvio a G. CARVALE, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 10 e ss., che nell'*Introduzione* al volume mette ordine tra gli orientamenti assai diversi registratisi anche presso la dottrina italiana.

⁶⁴ Secondo il *bureaucratic model* il potere è disperso tra “3.000 mandarins that form the senior civil service” i quali sarebbero in grado di influenzare profondamente le politiche governative (lo riassume in questi termini P. NORTON, *The Presidentialization of British Politics*, cit., p. 276); v. anche, più diffusamente, G. CARVALE, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 227.

accada in ordinamenti nei quali l'impronta positiva dell'ordinamento costituzionale consente una delimitazione del campo d'indagine meno evanescente; un dibattito peraltro alimentato da fecondi vasi comunicanti con la sconfinata letteratura istituzionale di lingua inglese che, tra sistemi che hanno ripreso il modello *Westminster* ed altri che se ne sono distaccati marcatamente (innanzitutto, gli Stati Uniti), dà vita ad una dialettica globale che si allunga dal Canada alla Nuova Zelanda e raffronta istituti analoghi applicati in contesti politici assai diversi, giovandosi in definitiva di una ricchezza di contenuti, opinioni e soprattutto esperienze difficilmente osservabile rispetto ad altri tipi della "modellistica sulle forme di governo".

2. Sistema dei partiti e sistema elettorale

Il sistema politico inglese è un argomento ampiamente approfondito dalla letteratura, con il caratteristico binomio sistema maggioritario a turno unico e formato bipartitico a fare da protagonista⁶⁵. Ci si soffermerà quindi, in questa sede, sui profili essenziali del tema, dando rilievo ad alcuni aspetti meritevoli di particolare attenzione per comprendere i recenti cambiamenti e le tendenze nel funzionamento della forma di governo britannica.

In primo luogo, si deve ricordare che dopo i *Reform Acts* ottocenteschi⁶⁶ il suffragio era stato ulteriormente ampliato con il *Representation of the People Act*

⁶⁵ Basti qualche riferimento indicativo: R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 63 e ss. per il regime elettorale e pp. 155 e ss. relativamente all'organizzazione partitica; H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 361 e ss.; N. PARPWRTH, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 123 e ss.; E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 125 e ss.; V. BOGDANOR, *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, pp. 177 e ss.; G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit.; M. DUVERGER, *I partiti politici*, II ed., Milano, Edizioni di Comunità, 1970; G. CARAVALE, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 99 e ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., specie pp. 165 e s.; M. VOLPI, *Organizzazione dello Stato e organi costituzionali*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, cit., pp. 372 e ss.; M. MAZZA, *Voto, sistemi e formule elettorali*, in G. F. FERRARI, *Atlante di Diritto pubblico comparato*, cit., pp. 332 e ss.

⁶⁶ Su cui v. cap. IV, § 6.

1918 che svincolava definitivamente dalla proprietà fondiaria il diritto di voto attribuendolo a tutti i cittadini maschi ed introducendo, altresì, il suffragio femminile ma solo al compimento del trentesimo anno, ridotto al ventunesimo dal *Representation of the People (Equal Franchise) Act 1928* che parificava così i diritti elettorali di uomini e donne. Dal 1969, il diritto di voto spetta a tutti i cittadini che abbiano compiuto diciotto anni⁶⁷.

Rispetto al metodo maggioritario, va evidenziato che l'affermazione definitiva del *single member plurality system*, con la corrispondenza esatta tra collegi (*constituencies*) e seggi della *House of Commons*, risale soltanto al *Representation of the People Act 1948*. Infatti, l'uninomiale era stato adottato come regola generale con il terzo *Reform Act* (1884) ma continuavano ad esistere numerosi collegi plurinominali, tra cui diverse *constituencies* trinominali e quella quadrinominale della *City of London*⁶⁸. Le ricostruzioni storiche riferiscono, inoltre, che fino al *Reform Act* del 1832 i collegi erano di norma binominali⁶⁹.

Il numero dei seggi ai Comuni è stato modificato con una certa frequenza, così come di pari passo la delimitazione territoriale dei collegi è sottoposta a continue revisioni – in ragione delle alterazioni demografiche – ad opera di organi appositi, le *boundaries commissions*⁷⁰: senza risalire al periodo precedente al 1945, basti rammentare che alle elezioni generali di quell'anno i seggi alla *House of Commons* erano 640, nelle due successive consultazioni (1950 e 1951) se ne contavano 625, poi 630 (dal turno elettorale del 1955 a quello del 1970), 635 (tra il febbraio 1974 ed il 1979), 650 (nelle successive elezioni del 1983 e 1987), 651 (nel

⁶⁷ Cfr. HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *The House of Commons and the right to vote, Factsheet G1, General series*, in www.parliament.uk, 2010; E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 126.

⁶⁸ Cfr. D. FISICHELLA, *Sistemi elettorali*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, www.treccani.it, 1993; M. MAZZA, *Voto, sistemi e formule elettorali*, cit., p. 334, richiama anche la peculiarità delle *constituencies* universitarie: 12 *MPs* venivano infatti eletti dai laureati presso i più importanti atenei del Regno Unito, una previsione abrogata dall'*Act* del 1948 (si veda anche HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *The House of Commons and the right to vote, Factsheet G1, General series*, cit.)

⁶⁹ Cfr. M. ROBERTS, *Electoral reform dilemmas: are single-member constituencies out of date?*, in www.historyandpolicy.org.

⁷⁰ Le *boundaries commissions* sono state introdotte dal *Parliamentary Constituencies Act 1986* (cfr. E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 129), modificato da ultimo ad opera del *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*.

1992), aumentati a 659 (1997 e 2001), ridotti a 646 nel 2005, di nuovo 650 alle ultime *General Elections* del 2010⁷¹, mentre – per concludere – a partire dalla prossima convocazione del corpo elettorale (prevista per il 2015), in forza del *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011* “*the number of constituencies in the United Kingdom shall be 600*”⁷².

Sono noti gli effetti disrappresentativi del *First-Past-The-Post*⁷³, talora paradossali. I più eclatanti esiti di questo fenomeno hanno visto, infatti, il partito più votato perdere le elezioni, avendo ottenuto un numero di seggi inferiore rispetto al principale avversario: si ricordano al riguardo le elezioni del 1929 (quando il *Labour* ottenne 27 seggi in più dei *Conservatives*, ma l’1,2% in meno di consensi), quelle del 1951 (a parti invertite, i Conservatori meno votati dello 0,8% ottenevano 26 seggi in più) e quelle del febbraio 1974 (4 eletti in più per il *Labour* vanificavano i circa 180.000 voti di differenza, lo 0,6%, a favore dei *Tories*)⁷⁴. Emblematico, in tal senso, il risultato del 1951 che costituisce a tutt’oggi la miglior performance in termini percentuali dei laburisti (48,8%), i quali tuttavia andarono all’opposizione.

Se queste sono comunque circostanze eccezionali, nondimeno la normalità per il *plurality system* è notoriamente la sovrarappresentazione in termini di seggi del partito vincente, con la corrispondente penalizzazione delle altre formazioni politiche. Il divario tra voti e seggi, a favore del partito che formerà il Governo, varia significativamente da un’elezione all’altra ma è parso particolarmente ragguardevole in talune circostanze. Per esempio, nel 1970 la vittoria dei Conservatori si concretizza in 43 seggi (pari all’8,4% della *House of Commons*) di

⁷¹ I dati sono tratti da HOUSE OF COMMONS LIBRARY (I. WHITE, O. GAY), *Reducing the size of the House of Commons*.

Standard Note: SN/PC/05570, in www.parliament.uk, 2010.

⁷² *Section 11*. Lo statute può essere consultato in: www.legislation.gov.uk

⁷³ Si vedano, per esempio, D. FISICHELLA, *Sistemi elettorali*, cit.; R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 19; V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., pp. 36 e s.

⁷⁴ Cfr. HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Elections Statistics: UK 1918-2007. Research Paper 98/12*, p. 8, in <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2008/rp08-012.pdf>; percentuali desunte da chi scrive.

differenza rispetto ai laburisti (330, pari al 52% dei seggi disponibili, contro 287, pari al 45,5%), ma questo grazie solo al 3,4% di voti in più (46,4% contro 43%); nel 1983 i *tories* guidati dalla Thatcher (nella fase di maggior popolarità della “*Iron Lady*”, a conclusione del conflitto con l’Argentina per le contese isole *Falklands/Malvinas*) vincono in 397 collegi, ossia il 61% dei seggi ai Comuni, sebbene ricevano non più del 42,4% delle preferenze da parte del corpo elettorale; specularmente i laburisti di Blair nel 1997 prevalgono in maniera netta con il 43,2% dei consensi contro il 30,7% dei *Conservatives* (il loro minimo storico) ma andando ad occupare ben 418 seggi pari al 63,4% dei Comuni.

Quanto alla simmetrica sottorappresentazione dei partiti minori, il caso dei Liberali è il più evidente: per esempio, nell’ottobre 1974 raggiungono il 18,3% dei voti ottenendo però soltanto 13 seggi pari al 2% dei membri della *House of Commons*, nel 1983 formano un’alleanza con il *Social Democratic Party* (nato da una scissione dal *Labour*) conseguendo il 25,4% dei consensi ma riuscendo a prevalere soltanto in 23 collegi (pari al 3,5%). La tabella che segue riporta i risultati delle elezioni generali dal 1918 al 2005 e consente di constatare *prima facie* tutte le dinamiche disrappresentative tipiche del *First-Past-The-Post system*.

Fig. 2.1: Risultati delle elezioni generali, 1918-2005⁷⁵

General Election Results: 1918-2005: United Kingdom

	Votes (millions)						Share of vote (%)					
	Con ^(a)	Lab	Lib ^(b)	PC/SNP	Other	Total	Con ^(a)	Lab	Lib ^(b)	PC/SNP	Other	Total
*1918	4.14	2.25	2.79	0.00	1.61	10.79	38.4%	20.9%	25.9%	0.0%	14.9%	100.0%
1922	5.50	4.24	4.16	0.00	0.49	14.39	38.2%	29.5%	28.9%	0.0%	3.4%	100.0%
1923	5.51	4.44	4.30	0.00	0.30	14.55	37.9%	30.5%	29.6%	0.0%	2.1%	100.0%
1924	7.85	5.49	2.93	0.00	0.37	16.64	47.2%	33.0%	17.6%	0.0%	2.2%	100.0%
1929	8.66	8.37	5.31	0.00	0.31	22.65	38.2%	37.0%	23.4%	0.0%	1.4%	100.0%
1931	13.16	6.65	1.47	0.02	0.36	21.66	60.7%	30.7%	6.8%	0.1%	1.6%	100.0%
1935	11.76	8.33	1.44	0.03	0.43	21.99	53.5%	37.9%	6.5%	0.1%	2.0%	100.0%
1945	9.97	11.97	2.25	0.05	0.86	25.10	39.7%	47.7%	9.0%	0.2%	3.4%	100.0%
1950	12.47	13.27	2.62	0.03	0.39	28.77	43.3%	46.1%	9.1%	0.1%	1.4%	100.0%
1951	13.72	13.95	0.73	0.02	0.18	28.60	48.0%	48.8%	2.6%	0.1%	0.6%	100.0%
1955	13.29	12.41	0.72	0.06	0.29	26.76	49.6%	46.4%	2.7%	0.2%	1.1%	100.0%
1959	13.75	12.22	1.64	0.10	0.16	27.86	49.4%	43.8%	5.9%	0.4%	0.6%	100.0%
1964	11.98	12.21	3.10	0.13	0.24	27.66	43.3%	44.1%	11.2%	0.5%	0.9%	100.0%
1966	11.42	13.07	2.33	0.19	0.26	27.26	41.9%	47.9%	8.5%	0.7%	1.0%	100.0%
1970	13.15	12.18	2.12	0.48	0.42	28.34	46.4%	43.0%	7.5%	1.7%	1.5%	100.0%
1974 Feb	11.83	11.65	6.06	0.80	1.00	31.34	37.8%	37.2%	19.3%	2.6%	3.2%	100.0%
1974 Oct	10.43	11.46	5.35	1.01	0.95	29.19	35.7%	39.3%	18.3%	3.4%	3.3%	100.0%
1979	13.70	11.51	4.31	0.64	1.07	31.22	43.9%	36.9%	13.8%	2.0%	3.4%	100.0%
1983	13.01	8.46	7.78	0.46	0.96	30.67	42.4%	27.6%	25.4%	1.5%	3.1%	100.0%
1987	13.74	10.03	7.34	0.54	0.88	32.53	42.2%	30.8%	22.6%	1.7%	2.7%	100.0%
1992	14.09	11.56	6.00	0.78	1.18	33.61	41.9%	34.4%	17.8%	2.3%	3.5%	100.0%
1997	9.60	13.52	5.24	0.78	2.14	31.29	30.7%	43.2%	16.8%	2.5%	6.8%	100.0%
2001	8.36	10.72	4.81	0.66	1.81	26.37	31.7%	40.7%	18.3%	2.5%	6.9%	100.0%
2005	8.78	9.55	5.99	0.59	2.24	27.15	32.4%	35.2%	22.0%	2.2%	8.2%	100.0%

	Candidates						Seats won					
	Con ^(a)	Lab	Lib ^(b)	PC/SNP	Other	Total	Con ^(a)	Lab	Lib ^(b)	PC/SNP	Other	Total
*1918	445	361	421	0	396	1,623	382	57	163	0	105	707
1922	482	414	485	0	60	1,441	344	142	62	0	67	615
1923	536	427	457	0	26	1,446	258	191	158	0	8	615
1924	534	514	339	0	41	1,428	412	151	40	0	12	615
1929	590	569	513	3	55	1,730	260	287	59	0	9	615
1931	522	516	117	7	130	1,292	474	52	36	0	53	615
1935	515	552	161	9	111	1,348	429	154	21	0	11	615
1945	618	603	306	15	141	1,683	210	393	12	0	25	640
1950	618	617	475	10	148	1,868	297	315	9	0	4	625
1951	617	590	104	9	56	1,376	321	295	6	0	3	625
1955	623	620	110	13	43	1,409	344	277	6	0	3	630
1959	625	621	216	25	49	1,536	365	258	6	0	1	630
1964	629	628	365	28	97	1,747	303	317	9	0	1	630
1966	629	621	311	43	103	1,707	253	363	12	0	2	630
1970	629	624	332	101	151	1,837	330	287	6	1	6	630
1974 Feb	623	623	517	106	266	2,135	297	301	14	9	14	635
1974 Oct	621	623	619	107	282	2,252	276	319	13	14	13	635
1979	622	622	577	107	648	2,576	339	268	11	4	13	635
1983	633	633	633	110	569	2,578	397	209	23	4	17	650
1987	632	633	633	109	318	2,325	375	229	22	6	18	650
1992	645	634	632	107	931	2,949	336	271	20	7	17	651
1997	648	639	639	112	1,686	3,724	165	418	46	10	20	659
2001	643	640	639	112	1,285	3,319	166	412	52	9	20	659
2005	630	627	626	99	1,572	3,554	198	355	62	9	22	646

(a) Includes Coalition Conservative for 1918; includes National for 1931; includes National, National Liberal and National Labour for 1931-1935; includes National and National Liberal for 1945. includes National Liberal and Conservative 1945-1970

(b) Includes Coalition Liberal Party for 1918; includes National Liberal for 1922; includes Independent Liberal for 1931; Liberal/SDP Alliance 1983-87; Liberal Democrats from 1992

* Figures for Ireland, not Northern Ireland

Sources: *British Electoral Facts: 1832-2006*, *Rallings and Thrasher, Parliamentary Research Services*, *House of Commons Library data*

⁷⁵ Tabella tratta da HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Elections Statistics: UK 1918-2007*, Research Paper 98/12, cit., p. 11, in www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2008/rp08-012.pdf

Secondo Mortati sarebbe questo un “*elemento di ingiustizia insito nel sistema in esame*”, che viene tuttavia “*accettato perché benefici e danni sono alternativamente goduti e subiti da ognuno dei due partiti, e perché (evitando i governi di coalizione) consente stabilità ed organicità all’azione di Governo*”⁷⁶. Il dibattito sul sistema elettorale è assai risalente⁷⁷ e non sono mai mancati sostenitori del proporzionale né in numero né in autorevolezza⁷⁸, sebbene fino agli anni Settanta il *first-past-the-post* sembrasse generalmente accettato come il più naturale per la Gran Bretagna e la maggior parte degli oppositori al maggioritario fosse di fede politica liberale e pertanto avesse un diretto interesse a superare la sottorappresentatività che colpisce in maniera molto forte il terzo partito del Paese⁷⁹. La difesa del maggioritario è sempre stata energica e diffusa, in particolare da parte dei due maggiori partiti. Lo stesso *Labour Party*, che come detto non si è mai posto in chiave antisistemica nel Regno Unito, finendo per usufruire dei vantaggi del maggioritario, ha per lo più guardato con diffidenza alle proposte di riforma proporzionale. La tesi prevalente all’interno del partito è stata a lungo quella per cui senza *First-Past-The-Post* non sarebbe mai stato possibile portare avanti un indirizzo politico di stampo socialdemocratico in Inghilterra ed i Governi di coalizione – la norma laddove vige un metodo di scrutinio proporzionale – si sarebbero risolti in compromessi e mediazioni con partiti ideologicamente distanti⁸⁰. Non sono mancate, nondimeno, voci dissenzienti: si è accennato alla scissione dal *Labour* di una frazione minoritaria che avrebbe fondato nel 1981 il

⁷⁶ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 166.

⁷⁷ Già A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., dedicava diverse pagine alla *Proportional representation* (pp. LXXXIV e ss.) nella nuova *Introduction* all’VIII edizione (pubblicata nel 1915); v. anche D. FISICHELLA, *Sistemi elettorali*, cit., riferisce della polemica intercorsa negli anni Sessanta dell’Ottocento tra John Stuart Mill (schieratosi a favore di una riforma in senso proporzionale avanzata da Thomas Hare) e Walter Bagehot (sostenitore del maggioritario).

⁷⁸ Nel 1884 veniva fondata la *Proportional Representation Society*, che avrebbe poi cambiato nome in *Electoral Reform Society* continuando la battaglia contro il *First-Past-The-Post*, si veda www.electoral-reform.org.uk.

⁷⁹ Si veda al riguardo V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 7.

⁸⁰ Cfr. V. BOGDANOR, *The People and the Party System: The referendum and Electoral Reform in British Politics*, cit., specie p. 55 in merito al dibattito interno laburista, ove l’A. cita le parole di Ron Hayward, *general secretary* del *Labour* nel 1976: “*proportional representation means coalition government at Westminster, on the lines of our European partners, and it is goodbye then to any dreams or aspirations for a democratic socialist Britain*”.

Social Democratic Party – dando vita dapprima ad un'alleanza con il *Liberal Party*, che si sarebbe stabilizzata in seguito con la creazione dei *Liberal Democrats*, presenti come partito unitario dalle elezioni del 1992 – e che era mossa dall'obiettivo della riforma elettorale e della rottura del sistema bipolare⁸¹.

Non a caso si è giunti a mettere in concreta discussione il *plurality* esclusivamente in ragione di un compromesso politico. Il referendum celebrato nel maggio 2011, con il quale gli elettori sono stati chiamati ad esprimersi sulla proposta di passaggio all'*Alternative Vote System* (che peraltro è a sua volta un metodo di tipo maggioritario) respingendola⁸², era infatti parte del *Coalition agreement* raggiunto tra Conservatori e Liberaldemocratici⁸³ all'indomani dell'incerto risultato della consultazione politica del 2010. Le elezioni generali

⁸¹ In questi termini J. O. FROSINI, *Il First Past The Post è morto? No, lunga vita al First Past The Post!*, cit., pp. 674 e s., rispetto al caso forse più significativo tra le infrequenti scissioni nel sistema partitico inglese; ci si riferisce a tale avvenimento parlando, con qualche enfasi, della c.d. "banda dei quattro" (Roy Jenkins, Shirley Williams, David Owen e Bill Rodgers) che guidò la fuoriuscita della minoranza laburista, con evidente riferimento alla più nota "banda dei quattro" cinese, arrestata e condannata all'ergastolo con l'accusa di preparare un colpo di stato subito dopo la morte di Mao nel 1976. Si veda anche V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit. p. 131.

⁸² Il referendum è stato istituito e disciplinato con il citato *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*. Si è già rimandato, per un resoconto della vicenda referendaria, a J. O. FROSINI, *Il First Past The Post è morto? No, lunga vita al First Past The Post!*, cit., pp. 674 e ss.; v. anche G. CARVALE, *Hung Parliament e Political Constitution. Cronache dal Regno Unito tra euroscetticismo e localismo, 2010-2011*, in *Nomos*, n. 1, 2012, www.nomos-leattualitaneldiritto.it, p. 3. È il caso di ricordare che l'*AV System* è un metodo elettivo di tipo maggioritario che prevede che l'elettore indichi i candidati nei collegi uninominali secondo un ordine di preferenza, cosicché durante lo spoglio delle schede verranno poi eliminati i candidati con il minor numero di prime preferenze e verranno così redistribuite le seconde preferenze agli altri candidati e poi le terze è così via sinché un candidato raggiunga la maggioranza assoluta: il passaggio ad un siffatto sistema, si ritiene, avrebbe favorito il terzo partito per eccellenza, i Liberaldemocratici, che come si può intuire erano i maggiori sostenitori della riforma elettorale, tanto che durante la campagna referendaria si sono trovati contrapposti agli alleati di Governo, i Conservatori, tra i quali prevaleva invece l'indicazione di voto a favore della conservazione del *first-past-the-post*, in applicazione di un *agreement to differ* – parte dell'accordo politico tra i due partiti – in relazione a determinate questioni controverse.

⁸³ La documentazione relativa all'accordo di Governo è consultabile in www.cabinetoffice.gov.uk/news/coalition-documents. Sul punto si vedano V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, Oxford and Portland-Oregon, Hart Publishing, 2011, che costituisce una delle trattazioni più complete ed autorevoli; R. FOX, *Five Days in May: A New Political Order Emerges*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 63, no. 4, 2010, pp. 607 e ss. In lingua italiana le *Tre letture sul Coalition Agreement* apparse in *Quaderni costituzionali*, anno XXX, n. 3, settembre 2010: C. FUSARO, *Regno Unito: L'accordo conservatori-liberaldemocratici alla base del governo Cameron. Qualche spunto d'interesse costituzionale*, pp. 639 e ss., C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, pp. 645 e ss., P. RONCHI, *Il recall nella patria del libero mandato*, pp. 659 e ss.; G. CARVALE, *Hung Parliament e Political Constitution. Cronache dal Regno Unito tra euroscetticismo e localismo, 2010-2011*, cit., pp. 2 e s.

celebratesi il 6 maggio 2010⁸⁴ hanno prodotto, infatti, il primo *hung Parliament* dal 1974 ed hanno portato alla formazione del primo Governo di coalizione in tempo di pace dagli anni Trenta⁸⁵. Con l'espressione *hung Parliament* ci si riferisce alla situazione in cui, all'esito elettorale, nessun partito ha la maggioranza assoluta dei seggi nella *House of Commons*⁸⁶. In questo caso si aprono due possibilità: o si forma un *minority government*, ossia un Gabinetto che non è sostenuto dalla maggioranza assoluta dei Comuni e che deve trovare l'appoggio o la benevola astensione di parlamentari di altre formazioni politiche su ogni singola proposta governativa, oppure si cerca di formare una coalizione, come accaduto in quest'ultima circostanza.

Nel 2010, dei 650 seggi in palio, con il 36% dei consensi il *Conservative Party* ne conseguiva 306, con il 29% al *Labour* toccavano 258 seggi, i *Liberal Democrats* con il 23% vedevano eletti 57 *MPs*, mentre nei restanti collegi riuscivano a prevalere partiti minori (ma localmente forti in alcuni collegi o a vocazione regionale)⁸⁷. Nessun partito, quindi, disponeva di una maggioranza sufficiente per governare in autonomia, né pareva percorribile (alle stesse forze politiche) la via del *minority government*, posto che anche i 306 seggi andati ai Conservatori erano distanti dalla maggioranza assoluta di 326 e tali da rendere ancor più disagiata la vita già di per sé difficile di un *minority government*⁸⁸. In

⁸⁴ Sul risultato e le conseguenze innescate da questo turno elettorale, oltre riferimenti bibliografici di cui alla nota precedente, si possono consultare: H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 362 e ss.; R. HAZELL, *Inside Story: How the Coalition Really Works*, in *Political Insight*, vol. 2, issue 2, 2011, pp. 4 e ss.; A. PAUN, R. HAZELL, A. TURNBULL, A. BEITH, P. EVANS, M. CRICK, *Hung Parliament and the Challenges for Westminster and Whitehall: How to Make Minority and Multiparty Governance Work*, in *The Political Quarterly*, vol. 81, no. 2, 2010, pp. 232 e ss.; A. GEDDES, J. TONGE, *How Britain Got Hung*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 63, no. 4, 2010, pp. 583 e ss.

⁸⁵ Cfr. V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, cit., p. XI.

⁸⁶ Cfr. H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 362.

⁸⁷ I dati ufficiali sui seggi, incluse le variazioni in corso di legislatura, si trovano in www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/state-of-the-parties/, per le percentuali si fa riferimento a H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 362. Ottenevano rappresentanza ai *Commons* anche lo *Scottish National Party* con 6 seggi, il gallese *Plaid Cymru* con 3 seggi, i partiti nordirlandesi tra cui in particolare i lealisti del *Democratic Unionist Party* con 8 seggi ed i repubblicani del *Sinn Féin* con 5 seggi, ma pure altre formazioni minori come il *Green Party* (1 seggio).

⁸⁸ Si tenga presente, però, che la c.d. *working majority* di un Esecutivo viene poi calcolata escludendo lo *Speaker* ed i 3 *Deputy Speakers*, che non votano e sono sempre di diversa estrazione partitica, nonché i parlamentari del *Sinn Féin* (nelle tre ultime legislature sono stati tra 4 e 5) che non prendono mai possesso del loro seggio in quanto non riconoscono l'autorità del Parlamento di *Westminster* sulle province

generale, per convenzione il Re o la Regina incarica il *leader* del partito con più seggi in Parlamento di formare *Her Majesty's government*⁸⁹, e qualora questo non vi riesca l'incarico passa (ove ne esistano le condizioni) al secondo partito parlamentare con più seggi⁹⁰. Sempre per convenzione il Primo Ministro uscente non si dimette prima dello scioglimento della Camera ma attende il risultato elettorale: qualora prevalga nettamente il partito di cui è *leader* questi rimane in ufficio, senza necessità di un nuovo incarico da parte del Capo dello Stato (benché si procederà, di norma, alla formazione di una nuova compagine ministeriale) mentre si dimette laddove le elezioni siano chiaramente vinte da una diversa forza politica⁹¹. Un'altra regola convenzionale integra le precedenti e prevede che in caso di *hung Parliament* il *Prime Minister* uscente, che resta in ufficio sinché le trattative tra i partiti parlamentari portano ad un accordo (e dimettendosi in caso questo non sia favorevole al suo partito), è autorizzato ad esperire un tentativo di formare un Governo di coalizione⁹², come ha provato a fare il laburista Gordon Brown in quest'ultima circostanza⁹³. Tuttavia, dopo la tornata elettorale del 2010, i *Liberal Democrats* (forti di ben 57 *MPs*) chiudevano rapidamente le porte alla possibilità di una coalizione con i Laburisti (pur teoricamente più vicini dal punto di vista ideologico) – il cui ciclo, peraltro, appariva chiuso dopo tredici anni a *Whitehall* – che disponevano di soli 258 seggi, insufficienti a raggiungere la maggioranza assoluta unitamente a quelli dei Liberal Democratici, e raggiungevano in tempi peraltro rapidissimi (cinque giorni) un accordo per formare un Esecutivo

dell'*Ulster*, pur partecipando alla competizione elettorale (questa presa di posizione dei nazionalisti irlandesi ha suscitato discussioni all'interno alla Camera, in particolare in merito al diritto a percepire il salario parlamentare per gli eletti nelle liste di questo partito, v. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 255). Sui *minority governments* vi sono trattazioni specifiche di grande interesse: cfr. V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., specie il capitolo *Hung Parliaments: Governing Without a Majority*, pp. 121 e ss., oppure la ricerca comparatistica curata da R. HAZELL, A. PAUN, *Making Minority Government Work: Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall*, in www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications, 2009.

⁸⁹ Cfr., per esempio, E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 131.

⁹⁰ Questa la “*prassi costituzionale prevalente*”, non priva di eccezioni: v. G. CARVALE *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 26.

⁹¹ Si veda R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 62.

⁹² H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 363.

⁹³ Sul punto V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, cit., p. 25.

con i Conservatori⁹⁴. Il precedente caso di *hung Parliament* del febbraio 1974 si era risolto, invece, con l'incarico di formare un Governo di minoranza affidato al *leader* del partito con più seggi, il *Labour* di Harold Wilson (che aveva solo 301 seggi contro i 297 dei conservatori): anche in questa circostanza, si noti, erano falliti i tentativi della maggioranza conservatrice uscente, guidata da Edward Heath, di costituire una coalizione con i Liberali⁹⁵.

Le due vicende di *hung Parliament* sono tuttavia assai diverse, e non tanto perché la prima si risolse in un *minority government* costretto a chiedere nuove elezioni di lì a pochi mesi, mentre la seconda è sfociata in un *coalition government*. La grande differenza sta nel fatto che la situazione del 1974 era decisamente inaspettata, si trattò con ogni probabilità di una “*aberration*”, un'anomalia episodica rimasta isolata per altri trentasei anni; l'esito del 2010, al contrario, è stato previsto dai *constitutional experts* ed è considerato tutt'altro che un'aberrazione quanto piuttosto “*a culmination of long-term trends in social change and electoral behaviour*”⁹⁶.

2.1. Verso il superamento del bipartitismo?

Al riguardo è necessario riservare qualche accenno al bipartitismo britannico. Non bisogna dimenticare che il formato bipartitico del modello

⁹⁴ La fase delle trattative per raggiungere l'accordo di coalizione è ricostruita da V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, cit., pp. 25 e ss.; R. FOX, *Five Days in May: A New Political Order Emerges*, cit., pp. 607 e ss.

⁹⁵ Circa questa vicenda cfr. J. O. FROSINI, *Il First Past The Post è morto? No, lunga vita al First Past The Post!*, cit., p. 675, il quale rammenta che fu proprio la riforma elettorale (proporzionale) pretesa dai liberali a far naufragare la trattativa, rinviando di oltre trent'anni la coalizione “*CON-LIB*”. L'A. riferisce, inoltre, del gradimento personale che il Primo Ministro uscente Heath esprimeva a favore del sistema proporzionale, ma era del resto conscio che il *Conservative Party* non avrebbe mai appoggiato tale riforma. Cfr. anche V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 131.

⁹⁶ V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, cit., p. XI, secondo un'opinione condivisa dalla più autorevole dottrina; in particolare si veda R. HAZELL, A. PAUN (edited by), *Making Minority Government Work: Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall*, cit., i quali scrivevano, pochi mesi prima delle elezioni, in dissenso con molti sondaggi che accreditavano i Conservatori di un vantaggio sufficiente per poter governare: “*a hung parliament is a real possibility, whose implications ought to be thought through in advance*” (p. 6).

Westminster è preesistente all'introduzione del sistema elettorale maggioritario uninominale. Il bipartitismo in Inghilterra non è un prodotto del *plurality*⁹⁷, ma a quest'ultimo va riconosciuto il carattere di elemento che, innestandosi su un sistema bipartitico già strutturato⁹⁸, ne ha favorito il consolidamento⁹⁹. Il sistema maggioritario ha consentito il permanere di tale assetto, penalizzando fortemente i partiti minori, anche quando questi hanno cominciato a riscuotere un consenso elettorale non irrilevante. L'ascesa di nuove formazioni politiche è sempre stata strutturalmente ostacolata; la vicenda che ha visto il Partito Laburista sostituirsi agli *Whigs* rappresenta la sola eccezione a questa regola. Cruciali, al riguardo, gli anni Venti del secolo scorso: per una breve fase si osserva una competizione elettorale a tutti gli effetti tripartita, in particolare con le elezioni del dicembre 1923 in cui i Conservatori sfiorano il 38% vincendo 258 seggi mentre Laburisti (191 seggi) e Liberali (158 seggi) si attestano attorno al 30%. Subito dopo inizierà il declino dei Liberali, già dalla consultazione politica dell'anno successivo la loro rappresentanza ai Comuni scenderà a 40 *MPs*, con un consenso del 17,6%, e di lì a poco la competizione elettorale tornerà ad avere una fisionomia più propriamente bipartita, anche se il quadro politico verrà influenzato dalla crisi economica scaturita dal crollo di *Wall Street* del 1929 e manifestatasi nel Regno Unito a partire dal 1930; si consideri che alle dimissioni del Gabinetto laburista di Ramsay MacDonald nel 1931, il Re Giorgio V diede un nuovo incarico al *Premier* dimissionario affinché venisse formato un Governo di unità nazionale con Conservatori e Liberali per affrontare la difficile situazione economico-finanziaria: il Gabinetto prese forma nonostante le resistenze del *Labour* che espulse MacDonald dal partito ed andò all'opposizione¹⁰⁰. Non solo: bisognerà comunque attendere il 1945 per tornare ad avere un *single-party government*. L'esperienza

⁹⁷ Per tutti, D. FISICHELLA, *Sistemi elettorali*, cit.

⁹⁸ Anche se è necessario sottolineare che, nell'Ottocento, *Tories* e *Whigs* non erano gli unici partiti rappresentati in Parlamento: in particolare un nutrito numero di seggi è stato occupato per larga parte del secolo e fino *Government of Ireland Act 1920* dai partiti che rivendicavano il diritto all'autodeterminazione del popolo irlandese.

⁹⁹ Da ultimo, M. MAZZA, *Voto, sistemi e formule elettorali*, cit. p. 335.

¹⁰⁰ G. CARVALE *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 26 e s.

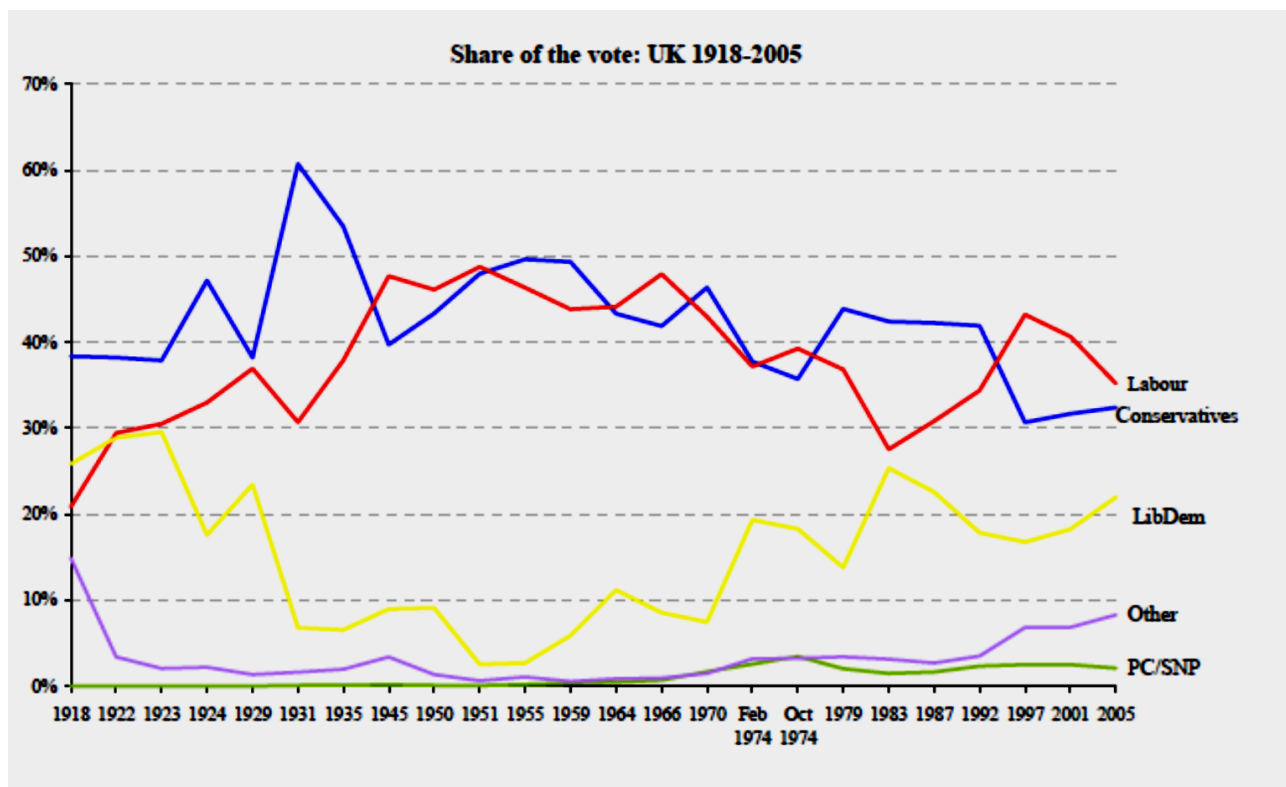
costituzionale tra le due guerre, infatti, mette in discussione la diffusa vulgata secondo cui il *single-party government* costituisce imprescindibile caratteristica del sistema *Westminster*. Questa affermazione può essere sostenuta in linea di massima dopo il 1945, ma è difficile ignorare che tra il 1918 ed il 1939 (escludendo quindi le coalizioni in tempo di guerra), solamente per sei anni opera un Gabinetto sostenuto da un'autonoma maggioranza parlamentare monocolora; nel restante periodo di tempo il Regno Unito è guidato da coalizioni o da Governi di minoranza¹⁰¹. Prendendo ad oggetto, poi, il segmento temporale 1900-1945, la prevalenza di coalizioni e Governi di minoranza nella prima metà del Novecento viene confermata, posto che si sono avuti *single-party majority governments* per non più di dieci anni¹⁰².

Dopo la seconda guerra mondiale il *single-party government* torna ad essere la norma, ed è proprio durante la seconda metà del Novecento che il maggioritario uninominale agisce favorendo la preservazione del bipartitismo, simultaneamente alla crescita degli altri partiti. Se nelle elezioni generali degli anni Cinquanta e Sessanta il consenso cumulativo in voti di Conservatori e Laburisti si attesta vicino al 90% e anche oltre (nel 1951 è pari al 96%), successivamente cala in maniera evidente: nei due turni elettorali del 1974 non supera il 75%, restando poi compreso tra il 70% ed il 76% per i vent'anni a seguire (con la sola eccezione delle elezioni del 1979 quando tocca l'80%) e scendendo infine al 67% nel 2005 e al 65% nelle ultime consultazioni politiche del 2010. Il grafico che segue rende conto in maniera chiara della tendenza in atto presso il corpo elettorale.

¹⁰¹ Cfr. V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, cit., p. XII.

¹⁰² Per l'esattezza nei periodi 1906-1910, 1922-1923 e 1924-1929, come precisa V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 122.

Fig. 2.2: Variazioni nel consenso dei principali partiti alle elezioni generali, 1918-2005¹⁰³



(*) PC/SNP=Plaid Cymru e Scottish National Party cumulativamente.

E' intuitivo che al calo di consenso dei due maggiori partiti ha corrisposto una crescita delle altre formazioni politiche. Non solo i Liberali (poi Liberal Democratici), ma anche i partiti regionali (*Scottish National Party* in testa) e nuovi raggruppamenti partitici dimostratisi capaci, grazie ad una concentrazione locale dei propri sostenitori, di far eleggere *MPs*. Il numero di seggi vinti da candidati non

¹⁰³ Il grafico è tratto da HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Elections Statistics: UK 1918-2007. Research Paper 98/12*, cit., p. 8.

presentatisi sotto il simbolo conservatore o laburista sono andati tendenzialmente aumentando: erano appena 7 nel 1959, 14 nel 1966, 40 nel 1974 (elezioni di ottobre), 46 nel 1987, per arrivare alle elezioni del 1997 con 76 *MPs* di partiti minori, a quelle del 2005 con 93 (il massimo nel dopoguerra, grazie anche ad una brillante performance dei Liberal Democratici, vincitori di 62 seggi) e del 2010 con 85¹⁰⁴.

Questo processo, almeno sino al 2010, non ha alterato il funzionamento della forma di governo britannica, preservato nei suoi meccanismi essenziali dal sistema elettorale: “*decline of two-party politics in the country was little noticed, since, for most of the years between 1974 and 2005, Britain was still ruled by single-party majority governments. [...] However, the decline of the two party system amongst the electorate had seemingly little effect upon the politics of the House of Commons. The continuation of single-party majority government, during a period when support for the two major parties was declining, was due more to the working of the electoral system, which manufactured a majority for a party with just over two-fifths of the votes, than to choices of the voters*”¹⁰⁵.

Resta da considerare il fatto che anche dopo il 1945 si sono avute fasi di eccezione rispetto alla normalità dei Governi monopartitici appoggiati dalla maggioranza dei *Commons*. Si è già descritto il caso dell’*hung Parliament* del 1974, con la breve esperienza di *minority government* laburista conclusasi con il ritorno alle urne in ottobre: si può aggiungere che la differenza tra questo ed i casi di *hung Parliament* del periodo interbellico (1923 e 1929) consiste nel fatto che allora la competizione elettorale era tendenzialmente tripartita: i Liberali, pur in declino, continuavano ad avere un numero di membri della Camera sufficiente per

¹⁰⁴ Si tenga conto del fatto che, di norma, lo *Speaker* della *House of Commons*, che rimane in ufficio solitamente per diverse legislature e che svolge un ruolo assolutamente imparziale e di grande prestigio all’interno della Camera, si presenta alle elezioni senza alcun collegamento e simbolo partitico e che, per prassi, i partiti diversi da quello d’origine dello *Speaker* non presentano propri candidati in quel collegio. Pertanto il seggio dello *Speaker* di solito non viene conteggiato nelle statistiche per questo o quel partito ma viene collocato sotto la voce “altri”. Si tornerà oltre sulla funzione dello *Speaker*.

¹⁰⁵ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 36, che porta poi l’esempio delle vittorie dei Conservatori della Thatcher nel 1983 e 1987, quando con circa il 42% di consensi il partito di Governo disponeva di confortevoli maggioranze di 144 e 100 seggi rispettivamente.

poter fare da ago della bilancia e decidere con quale partito formare una coalizione oppure a cui fornire il proprio appoggio rimanendo fuori dal Gabinetto. Negli anni Settanta, al contrario, il *Liberal Party* disponeva di un numero limitato di seggi (14 nel febbraio 1974, mentre erano 59 nel 1929 e 158 nel 1923), comunque insufficiente a decidere le sorti politico-istituzionali per via dell'emersione, proprio in quel periodo, di altri partiti capaci di ottenere rappresentanza ai Comuni, tra cui i partiti regionali come lo *Scottish National Party*, il *Plaid Cymru* e l'*Ulster Unionist*¹⁰⁶.

La successiva legislatura, parimenti, non può dirsi caratterizzata dalla stabilità e dall'efficacia tipicamente attribuite al modello in esame. Il *Labour* di Wilson vinceva di nuovo le elezioni, tenutesi nell'ottobre 1974, con 319 seggi contro 276 dei Conservatori e formando quindi un Governo "forte" di una *overall majority* di soli 3 seggi. Nella primavera del 1976 Wilson annunciava le proprie dimissioni per ragioni personali: gli succedeva sia come *leader* laburista sia come *Prime Minister* – secondo un'altra regola convenzionale – James Callaghan, che si trovava tuttavia a prendere in mano le redini di un Governo in minoranza ai Comuni dall'aprile di quell'anno¹⁰⁷. Il *Labour* cercava così il supporto dei Liberali e concludeva con questi il c.d. "*Lib-Lab pact*", un accordo di "*confidence and supply*"¹⁰⁸ operante dal marzo 1977 all'estate 1978, forse l'eccezione più evidente alla regola del *single-party government* nel periodo 1945-2010: venuto meno l'appoggio dei Liberali, pur restando in carica ancora alcuni mesi il Governo Callaghan sarebbe stato costretto alle dimissioni, il 28 marzo 1979, da un'esplicita

¹⁰⁶ Questi tre partiti complessivamente ottenevano 16 seggi alle elezioni del febbraio 1974, ma anche altre liste trovavano posto a *Westminster*.

¹⁰⁷ Con riferimento non solo a questa, ma a tutte le legislature dal 1955 ad oggi, ogni singola vicenda che possa colpire la consistenza di una maggioranza nella *House of Commons* – morte di un *MP*, impedimento permanente, nomina alla Camera dei Lords, dimissioni da *MP*, sconfitta del partito al Governo nelle *byelections* (le elezioni suppletive), fuoriuscita o sospensione o espulsione dal *parliamentary Party* (il gruppo parlamentare) – è riportata dettagliatamente in www.election.demon.co.uk/strengths.html

¹⁰⁸ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 127: un *confidence and supply agreement* costituisce un accordo raffrontabile in buona misura ai casi di appoggio esterno osservatisi nell'esperienza costituzionale repubblicana in Italia, più precisamente si tratta di "*an arrangement whereby a party not in the government agrees to support the governments on votes of confidence and votes on the budget, so that the government can ensure its financial arrangements. In return, the party outside the government may receive certain policy concessions, but on all other issues it decide show i twill vote on a issue-by-issue basis*".

motion of no confidence da parte dei Comuni, primo caso di sfiducia dagli anni Venti¹⁰⁹.

Un'ultima situazione di deroga al normale corso dei Governi monopartitici nel periodo post-bellico – prima del *coalition government* attualmente in carica – si è avuta con il *Prime Minister* conservatore John Major, succeduto – anch'egli contemporaneamente al vertice del partito e del Gabinetto – a Margaret Thatcher nell'autunno 1990. Nonostante i sondaggi favorevoli ai Laburisti, i Conservatori riuscivano a prevalere (ancora una volta) alle elezioni del 1992, seppur con una maggioranza parlamentare ridotta a 21 seggi in più degli altri partiti complessivamente. Un acuto dissenso interno e sconfitte nelle *byelections* assottigliavano ulteriormente tale maggioranza sino a farla scomparire: tra il 1996 e il 1997 Major si trovò a presiedere un Gabinetto di minoranza e fu costretto a cercare l'appoggio degli *Ulster Unionists*¹¹⁰.

3. Il bicameralismo britannico

Preliminarmente occorre avvertire che, nel tentativo di descrivere l'organizzazione ed il funzionamento del sistema *Westminster-Whitehall*, la più volte segnalata natura evolutiva di codesto ordinamento, l'origine convenzionale di buona parte degli stessi organi costituzionali – il *Cabinet* ed il *Prime Minister* anzitutto – e di numerosi istituti parlamentari, nonché l'assenza di una tipizzazione esaustiva delle funzioni di ciascun organo non rendono agevole un'esposizione lineare, posto che “*la distribuzione del potere tra gli organi costituzionali [...] non è fissata in maniera astratta, ma si plasma sulle concrete esigenze del momento*”¹¹¹. Un'analisi dinamica, basata sulla ricostruzione delle prassi

¹⁰⁹ Cfr. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 20.

¹¹⁰ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 122.

¹¹¹ G. CARAVALE *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 265.

costituzionali e sul concreto atteggiarsi dei soggetti istituzionali, sembra pertanto l'unica possibile al di là della Manica.

Si è chiarito che il *Parliament* è un'istituzione complessa formata dalla *House of Commons*, dalla *House of Lords* e dal Monarca, che collettivamente detengono il potere legislativo¹¹². È noto che il bicameralismo inglese è sorto nel solco della storia e lo stesso vale per le attribuzioni del Parlamento che sono state acquisite gradualmente, e non individuate da un Carta costituzionale entrata in vigore in un preciso momento: come precisa il Griffith, “*both Houses emerged in response to certain constitutional and political requirements; they acquired certain purposes of their own; and they survive today fulfilling or participating in a wide range of functions*”¹¹³. Il Sovrano interviene nel procedimento legislativo con il *Royal assent* ma si tratta di un potere, pur tutt'ora riconosciuto, solo formale¹¹⁴: nessun Monarca ha più dato personalmente l'*assent* dal 1854 e per convenzione costituzionale è garantita la promulgazione di un *bill* (disegno di legge) che sia stato approvato da entrambe le Camere¹¹⁵. Non tutti i disegni di legge, in realtà, richiedono l'approvazione di entrambe le Camere. Il bicameralismo britannico si connota, infatti, per un'evidente asimmetria che distingue il ruolo delle due Camere

¹¹² Può essere utile ricordare che con il “*termine polisenso*” *Parliament* si indicano sia l'aspetto spaziale (il palazzo di Westminster e le aule dove si svolgono le sedute di entrambe le Camere), sia quello temporale (corrispondente alla nozione di legislatura), sia quello istituzionale (il Parlamento bicamerale titolare del potere legislativo, di cui è parte formalmente anche il Sovrano), sebbene frequentemente ci si riferisca con tale vocabolo alla sola *House of Commons*, presso la quale si concentrano le principali funzioni parlamentari (v. F. DE FRANCHIS, voce *Parliament*, in *Dizionario giuridico Inglese-Italiano*, cit., p. 1098). A breve distanza da Westminster si trova la zona di *Whitehall* (che prende il nome dall'omonimo palazzo) presso cui hanno sede i principali uffici governativi, in particolare alcuni importanti dicasteri (*departments*) e la residenza del Prime Minister (come noto, collocata al numero 10 di *Downing street*): con l'espressione *Whitehall*, di conseguenza, ci si riferisce in generale al potere esecutivo britannico ed anzitutto a *Her Majesty's Government*. Per un inquadramento generale v. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 195 e ss.; H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 374 e ss.; E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 141 e ss.

¹¹³ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 5.

¹¹⁴ Risale al 1707, con il rifiuto della Regina Anna alla promulgazione dello *Scottish Militia Bill*, l'ultimo episodio di mancata concessione dell'*assent*, cfr. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 336.

¹¹⁵ H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 409: la procedura con cui un *bill* riceve il *Royal assent* – come disciplinata dal *Royal assent Act 1967* – si sostanzia nella lettura nella *House of Lords*, alla presenza dello *Speaker* della *House of Commons*, del titolo del disegno di legge approvato e nella pronuncia della formula di assenso in *norman french* da parte del *Clerk of the Parliaments* (il più alto funzionario della Camera alta): “*La Reine le veult*” (sulla sopravvivenza di formalità da adempiersi in lingua franco-normanna si veda www.parliament.uk/site-information/glossary/norman-french/).

sia nel rapporto fiduciario sia nel procedimento legislativo¹¹⁶. Non v'è bisogno di ricordare quale sia l'origine dell'istituto della fiducia parlamentare, patrimonio esclusivo della Camera dei Comuni, dalla quale sola dipende il Gabinetto. Rispetto all'esercizio della funzione legislativa, la Camera alta incontra due ordini di limiti: l'uno di natura convenzionale, espresso nella *Salisbury doctrine*, e l'altro di diritto positivo, posto dal *Parliament Act 1911*.

La *Salisbury convention* esprime una regola di *self-restraint*, in forza della quale i *Lords* non si oppongono alla legislazione proposta dal Gabinetto ed approvata dai *Commons* se è parte del “manifesto” presentato in campagna elettorale, sebbene a proposito della validità e dell'attuale fisionomia di tale regola – in seguito alla riforma della composizione della *House of Lords* nel 1999 – esista un intenso dibattito, nel quale è intervenuta anche una commissione bicamerale istituita *ad hoc* che, a conclusione di approfondita istruttoria, si è espressa a favore della permanente efficacia della convenzione, pur sottoposta ad un'evoluzione nel corso del tempo, raccomandando in ragione di ciò la ridenominazione della stessa come “*Government Bills Convention*”¹¹⁷.

Il *Parliament Act* pose fine alla crisi costituzionale che vide contrapposte le due Camere in seguito alla bocciatura, da parte dei *Lords*, del *People's budget* presentato nel 1909 da Lloyd George, *Chancellor of the Exchequer* del Gabinetto liberale presieduto da Asquith. Il *People's budget* rappresentò il primo importante passo nella direzione del *Welfare state* in Gran Bretagna e venne respinto dalla Camera alta largamente controllata dai Conservatori. I Liberali al Governo, appoggiati dal *Labour* in crescita di consensi, reagirono presentando il *Parliament*

¹¹⁶ Cfr. A. VEDASCHI, *Parlamenti: storia e diffusione*, cit., p. 225 e s.; F. DE FRANCHIS, voce *Parliament*, in *Dizionario giuridico Inglese-Italiano*, cit., pp. 1099 e ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 175, riteneva che con i due *Parliaments Acts* del 1911 e del 1949 si fosse verificato il passaggio dal bicameralismo ad un “*unicameralismo temperato*”.

¹¹⁷ Si veda JOINT COMMITTEE ON CONVENTIONS, *Conventions of the UK Parliament. Report of Session 2005–06*, cit., pp. 24 e ss; la Commissione ha condiviso la definizione fornita dal precedente *Wakeham Report* (pubblicato nel 2000) alla regola convenzionale *de qua*: “*an understanding that a 'manifesto' Bill, foreshadowed in the governing party's most recent election manifesto and passed by the House of Commons, should not be opposed by the second chamber on Second or Third Reading*”. Cfr. anche HOUSE OF LORDS LIBRARY (G. DYMOND, H. DEADMAN), *The Salisbury Doctrine*, in www.parliament.uk, 2006; V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., pp. 152 e ss. (e *passim*).

Act Bill che ridefiniva il ruolo della *House of Lords* rispetto alla funzione legislativa¹¹⁸. Per la precisione, l'*absolute veto* di cui disponeva fino a quel momento la Camera alta sui disegni di legge approvati dai Comuni veniva trasformato in mero *suspensory veto*: la Camera dei Comuni, riapprovando in tre successive *sessions* il disegno di legge, poteva così ottenere il *Royal assent* anche contro la volontà della Camera alta; inoltre, questa veniva privata della competenza legislativa (anche solo “sospensiva”) sui c.d. *money bills* (disegni di legge in materia finanziaria), che una volta approvati dai Comuni potevano ottenere direttamente il *Royal assent*; infine, con il *Parliament Act* del 1949, voluto dai Laburisti di Attlee, veniva emendato il precedente *statute* del 1911 riducendo il *delaying power* dei Lords da tre a due approvazioni in sessioni successive da parte della Camera bassa. Ai sensi dei *Parliament Acts*, infine, rimaneva nelle mani dei Lords il potere di respingere del tutto – senza possibilità di riapprovazione da parte de Comuni – proposte legislative intese ad estendere la durata della legislatura oltre i cinque anni previsti dal medesimo *statute* del 1911¹¹⁹.

Dunque, dalla promulgazione del *Parliament Act 1911*¹²⁰ si possono distinguere tre tipologie di disegni di legge nell’ordinamento costituzionale britannico, a cui corrispondono differenti competenze della *House of Lords* e quindi una sua diversa partecipazione all’*iter legis*: disegni di legge a contenuto costituzionale recanti disposizioni atte ad estendere la durata della legislatura oltre i cinque anni, sui quali i Lords hanno piena competenza; *non-money bills*, su cui possono intervenire con “veto sospensivo”; *money bills*, su cui non hanno competenza¹²¹. Ai sensi della *section 1(2)* del *Parliament Act*, per *money bill* deve

¹¹⁸ L’opposizione della Camera alta fu superata con la minaccia di nominare un numero di nuovi Lords d’estrazione liberale sufficiente per l’approvazione del *bill*. Alla fine, la riforma passò con 131 voti a 114, grazie all’apporto di 37 Lords conservatori nonché di 13 *spiritual Lords*, che di norma non votano. Cfr. www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseoflords/parliamentacts/

¹¹⁹ La *section 7* modificava così il *Septennial Act 1715*, www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/section/7

¹²⁰ Si noti che V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 149, fa risalire a questo cruciale passaggio storico il sorgere delle condizioni che avrebbero portato l’ordinamento costituzionale nella dimensione dell’*elective dictatorship* ipotizzata da Lord Hailsham.

¹²¹ Sebbene per ragioni di semplicità espositiva la manualistica descriva in questi termini il ruolo dei Lords rispetto ai *money bills*, onde evidenziare i *financial privileges* dei Comuni, è necessario precisare che

intendersi “*a Public Bill which in the opinion of the Speaker of the House of Commons contains only provisions dealing with all or any of the following subjects, namely, the imposition, repeal, remission, alteration, or regulation of taxation; the imposition for the payment of debt or other financial purposes of charges on the Consolidated Fund, the National Loans Fund or on money provided by Parliament, or the variation or repeal of any such charges; supply; the appropriation, receipt, custody, issue or audit of accounts of public money; the raising or guarantee of any loan or the repayment thereof; or subordinate matters incidental to those subjects or any of them*”. Merita rilievo il fatto che la decisione di certificare o meno come *money bill* una proposta legislativa compete in via esclusiva allo *Speaker* (non esiste alcuna forma di gravame o rimessione all’Aula).

4. La House of Commons

4.1. Le fonti del diritto parlamentare

In primo luogo occorre chiarire quale sia il quadro normativo che regola il funzionamento della Camera dei Comuni. Vi sono quattro principali tipologie di

tecnicamente non è vero che la Camera alta non abbia alcuna competenza su tali disegni di legge, in quanto non è esclusa *in toto* dall’*iter legis*. La *section 1(1)* dello *statute* in parola (il cui testo è reperibile in www.legislation.gov.uk) prevede infatti che, come ogni disegno di legge, anche i *money bills* passino all’esame dei Lords dopo l’approvazione dei Comuni, stabilendo però che qualora la Camera alta non li approvi senza emendamenti entro un mese, questi accedano direttamente alla fase del *Royal assent* (questo il testo della disposizione: “*if a Money Bill, having been passed by the House of Commons, and sent up to the House of Lords at least one month before the end of the session, is not passed by the House of Lords without amendment within one month after it is so sent up to that House, the Bill shall, unless the House of Commons direct to the contrary, be presented to His Majesty and become an Act of Parliament on the Royal assent being signified, notwithstanding that the House of Lords have not consented to the Bill*”). Questa osservazione consente di capire la primaria funzione di *debating body* del Parlamento: la *House of Lords* non di rado discute i *money bills*, talora anche emendandone le disposizioni, ed i Comuni possono anche decidere di prendere in considerazione gli emendamenti, ma in tal caso non si applicherà più la procedura prevista dalla *section 1(1)*; sul punto R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 338.

fonti atte a disciplinare l'attività del Parlamento: *Practice of the House, Standing orders, Rulings from the Chair* ed alcuni *Statutes*¹²².

La *Practice of the House* costituisce la fonte più rilevante per larga parte dei più importanti procedimenti parlamentari, di alcuni dei quali si sono perse le origini nel tempo. Tra questi, talora chiamati *ancient usage*, rientrano anche le diverse fasi del procedimento legislativo che non è rigidamente disciplinato in alcun atto di diritto positivo. La c.d. *basic procedure*, infatti, è emersa dall'*ancient usage* e sta alla base del *process of debate* che si sviluppa lungo la sequenza “*motion made, question proposed, debate arising, question put and agreed to (or negated), resolved or ordered*” impiegata per i principali processi di decisione parlamentare, in Aula e nelle commissioni. Si noti che la Camera conserva sempre il potere di disporre deroghe alla propria *Practice* e non ha mancato di esercitarlo estensivamente¹²³.

Gli *Standing orders* sono atti normativi approvati dall'Aula per la regolamentazione dell'attività interna alla *House of Commons*; sono accostabili ai Regolamenti parlamentari previsti dall'art. 64 della Costituzione italiana, ma se ne distinguono perché modificabili a maggioranza semplice e sono in effetti sottoposti a frequente revisione¹²⁴. Più in generale, le disposizioni degli *Standing orders* non di rado sono il prodotto di modificazioni o limitazioni delle più risalenti *practices*, ed in particolare della *basic procedure*: per esempio, pongono limiti alle occasioni e alla durata dei dibattiti e stabiliscono la priorità del Governo nell'organizzazione dei lavori parlamentari (si veda lo *Standing order 14, Public Business*). Come la *Practice of the House*, anche gli *Standing orders* sono derogabili per volontà dell'Assemblea (la loro applicabilità viene sovente sospesa con un *order of the House*). Restano in vigore sinché non vengono modificati o abrogati (o sospesi in

¹²² Sulle fonti del diritto parlamentare R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 252 e ss.; v. anche F. DE FRANCHIS, voce *Parliament*, cit., specie pp. 1101 e s.

¹²³ Cfr. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 252 e s.

¹²⁴ La versione più recente è stata pubblicata nel settembre 2012 ed è consultabile in www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmstords.htm

casi specifici) ed in questo si distinguono dagli analoghi *sessional orders* la cui efficacia, al contrario, cessa allo scadere della sessione annuale, salvo nuova approvazione.

La terza tipologia di fonti parlamentari è rappresentata dalle *Rulings from the Chair*, ossia le decisioni dello *Speaker*, che occupa un notevole spazio nella pratica contemporanea della Camera ed è configurabile nei termini di una giurisprudenza “pretoria” parlamentare. Si tratta di un *case-law* che per molti versi integra ed interpreta gli *Standing orders*, ma in alcune materie il procedimento parlamentare è basato quasi del tutto su tali decisioni che costituiscono precedenti vincolanti (*binding precedents*): in special modo le regole sull’ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge e sullo svolgimento delle *Questions to Ministers* trovano origine nella giurisprudenza pretoria dello *Speaker*.

Infine, l’ultima categoria è costituita da un limitato numero di interventi legislativi. E’ richiesto, per esempio, uno *statute* per disciplinare i procedimenti che coinvolgono entrambe le Camere, come si è fatto con i *Parliament Acts* del 1911 e del 1949 e con il *Royal Assent Act* del 1967, ed analogamente le disposizioni concernenti la composizione della Camera o la durata della legislatura sono contenute in atti normativi di rango primario.

4.2. Durata della legislatura e potere di scioglimento (prima della riforma del 2011)

La materia in esame è stata oggetto di profonde innovazioni ad opera del *Fixed Term Parliaments Act 2011* ma uno sguardo alla situazione pregressa pare nondimeno doveroso. Si è riferito che la durata massima della legislatura è, dal 1911, di cinque anni, e che questo non era un termine ordinario prefissato (sino all’intervento legislativo del 2011) ma più precisamente un limite “di garanzia” non superabile. Di solito il Parlamento veniva sciolto prima: la durata media delle legislature tra il 1900 ed il 2001 – escludendo i casi di proroga durante entrambi i

conflitti mondiali¹²⁵ – risulta pari a tre anni e sette mesi¹²⁶. Ogni legislatura è suddivisa in *sessions* tendenzialmente annuali che iniziano in autunno nella maggior parte dei casi, anche se di solito la prima è una *long session* mentre l'ultima è una *short session* posto che le elezioni generali vengono celebrate il più delle volte in primavera¹²⁷; non esistono, del resto, regole vincolanti al riguardo, come conferma la prima sessione inusualmente lunga (maggio 2010-maggio 2012) della corrente legislatura¹²⁸. La nozione di *session*, che si apre con il *Queen's Speech* (redatto dal Primo Ministro ed approvato dal Gabinetto che ne assume la responsabilità¹²⁹) nel quale si annunciano i disegni di legge che il Governo intende proporre, ha particolare rilevanza rispetto ai *Public bills*¹³⁰, che devono completare l'*iter* legislativo entro la fine della sessione; se ciò non accade decadono e, quindi, l'eventuale riproposizione nella sessione successiva implica che l'*iter* ricominci da capo, senza tener conto dei passaggi legislativi già superati. Per temperare tale rigida impostazione, si è sviluppata in tempi recenti la prassi derogatoria del *carry-over*¹³¹, positivizzata e precisata nel 2004 dallo *Standing order (Public Business)* n. 80A, che ammette in talune circostanze la proposizione di una mozione affinché il disegno di legge non decada e l'*iter* venga completato nella sessione successiva.

Il potere di scioglimento, come configurabile nel sistema *Westminster* prima del 2011, è stato oggetto di ripetuti equivoci. Molti di questi fraintendimenti si sono radicati sin dall'idea di fusione tra potere legislativo ed esecutivo elaborata da

¹²⁵ Cfr. HOUSE OF COMMONS LIBRARY (O. GAY, L. MAER), *Fixed-term Parliaments*, in www.parliament.uk, 2010, p. 8. Per evitare la celebrazione di elezioni generali in tempo di guerra, si è provveduto con appositi e successivi *Acts* a prolungare la durata in carica del Parlamento, estesa dalle elezioni del 1910 fino al 1918 durante la prima guerra mondiale e dalle elezioni del 1935 fino al 1945 nella seconda.

¹²⁶ Cfr. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 257.

¹²⁷ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 258.

¹²⁸ Si tratta della più lunga dal 1949, v. G. CARVALE, "Hard times" per il governo di coalizione? *Cronache dal Regno Unito, gennaio-aprile 2012*, in *Nomos*, n. 1, 2012, www.nomos-leattualitaneldiritto.it, p. 3.

¹²⁹ Cfr. M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 395.

¹³⁰ Sulla distinzione tra *Public*, *Private* ed *Hybrid bills* v. oltre, § 6.

¹³¹ Il primo caso risale al 1999 con il *Finance Services and Market Bill*. Sul *carry-over* R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 342; H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 397; E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 150.

Bagehot – forse soprattutto a causa di questa o anzi, *rectius*, di sue fuorvianti interpretazioni¹³² –, a giudizio del quale il Gabinetto che non riesce a controllare i Comuni, e quindi a legiferare, ne può liberamente chiedere lo scioglimento, disponendo di “*un veto sospensivo*”, di “*un potere di appello [...] alla successiva legislatura*”: sarebbe il Governo, secondo Walter Bagehot, “*una creatura che ha il potere di distruggere il proprio artefice. E l’esercizio di questo potere è uno dei compiti per cui è stato designato dal legislativo stesso. Esso è stato fatto, ma può disfare; pur dipendendo da un altro per la sua creazione, quando è all’opera può distruggere il creatore*”¹³³. Storicamente, quella di sciogliere le Camere è una tipica funzione della Corona, sin almeno dal XIII secolo¹³⁴, spettante alla Regina *under Royal Prerogative*¹³⁵, rispetto a cui si è poi affiancato nel corso del tempo l’*advice* del Primo Ministro. La dottrina ha continuato a riconoscere questo potere alla Corona, sebbene dai primi decenni dell’Ottocento non si verifichi un caso di scioglimento voluto dal Sovrano contro la volontà del Governo¹³⁶. L’*advice* è andato quindi assumendo i connotati di un esercizio sostanziale da parte del *Prime Minister*, rispetto a cui la titolarità regia ad emanare la *Royal Proclamation* di congedo dell’Assemblea ha conservato una funzione eventuale di garanzia in circostanze eccezionali. È diffusa l’asserzione secondo cui la richiesta di scioglimento, praticamente sempre accolta dal Sovrano nel Novecento, fosse una

¹³² Di grande interesse, al riguardo, E. BALBONI, *Il potere di scioglimento del Parlamento e l’uso congiunturale de «La Costituzione inglese»*, cit., pp. 1 e ss., che parla di “*pseudo-Bagehot*” e di “*lettura discutibile di questo Autore*” fornita talora dalla dottrina e da quanti ricoprono prestigiose cariche istituzionali.

¹³³ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., p. 55.

¹³⁴ Cfr. HOUSE OF COMMONS LIBRARY (O. GAY, L. MAER), *Fixed-term Parliaments*, p. 8.

¹³⁵ Sulla *Royal prerogative* v. P. G. GRASSO, voce *Decreto legislativo*, in *Enc. Dir.*, cit., vol. XI, specie sub § 9, c) *la Gran Bretagna*, pp. 872 e ss. (gli atti adottati *under royal prerogative* sono, secondo l’A., “*ordinanze emanate in forza [...] del principio per cui alla Corona sono riconosciuti alcuni tradizionali poteri non derivanti dalla legge né ad essa subordinati*”); F. DE FRANCHIS, voce *Prerogative*, in *Dizionario giuridico Inglese-Italiano*, cit., p. 1176.

¹³⁶ L’ultimo episodio di questo tipo risale al 1834 secondo G. CARVALE, *Il governo del Premier nell’esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 87, anche se A. BARBERA, voce *Parlamento*, cit., sub § 6, *Lo scioglimento*, scrive “*nel 1806 Re Giorgio III procede a quello che viene definito l’ultimo scioglimento nella storia inglese effettivamente deciso dal re, mentre nel 1868 si registra l’ultimo rifiuto ufficiale di un sovrano a una richiesta di scioglimento avanzata dal premier*”.

competenza spettante personalmente al Primo Ministro¹³⁷. Per esempio, stando al dibattito recente, Barnett¹³⁸ riteneva che la scelta del momento in cui richiedere il ritorno alle urne rientrasse pienamente nella discrezionalità del Primo Ministro. Nondimeno, Griffith osservava che nella prassi meno risalente “*the matter has frequently been discussed in Cabinet*”¹³⁹. A prescindere dalle situazioni di impossibilità di funzionamento della Camera dei Comuni, è un assunto generalmente condiviso che la proposta venisse avanzata in un momento elettoralmente propizio per il partito al Governo. Hazell riferiva che il Primo Ministro prendeva questa decisione indipendentemente dal Parlamento, dal Governo e spesso anche dai più vicini colleghi nel Gabinetto; tuttavia precisava poi i contorni del procedimento di *dissolution* (*ante* riforma), evidenziando come il Monarca non fosse vincolato alla richiesta e potesse ragionevolmente respingerla in tre circostanze espresse dal c.d. *Lascelles principle*: “(1) *the existing Parliament was still vital, viable, and capable of doing its job*; (2) *a General Election would be detrimental to the National economy*; (3) *he could rely on finding another Prime Minister who could carry on his Government, for a reasonable period, with a working majority in the House of Commons*”¹⁴⁰. Posto che la Corona tende da tempo ad evitare di scendere in questioni politiche – quale può ben essere quella in esame, soprattutto laddove lo scioglimento sia richiesto a seguito di voto di sfiducia o comunque di fronte ad un Parlamento che offra scarso supporto al Primo Ministro

¹³⁷ Per una disamina degli orientamenti dottrinari è opportuno rinviare a G. CARVALE *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 85 e ss.

¹³⁸ H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 378.

¹³⁹ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 61.

¹⁴⁰ R. HAZELL, *Fixed Term Parliaments*, in www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications, 2010, p. 6; tale principio era stato sostanzialmente accolto nel *draft Cabinet Manual*, mentre nella versione definitiva, adottata nell'ottobre 2011, sono state recepite le innovazioni introdotte con il *Fixed Term Parliaments Act 2011*. Nella bozza provvisoria, al capitolo 6 (para. 18) si leggeva che il Monarca non è tenuto ad accogliere la richiesta di scioglimento, dovendo accertare che non vi sia “*a potential government that could command the confidence of the House of Commons*” prima di procedere alla indizione di nuove elezioni, e che (para. 14) spetta ai partiti ed ai parlamentari comunicare in modo chiaro chi possa essere la persona cui affidare l'incarico di formare l'Esecutivo. Il *Cabinet Manual*, una novità nell'ordinamento britannico, è una raccolta sistematizzata di tutte le normative, convenzioni e prassi che attengono all'attività di Governo; è un atto di difficile catalogazione giuridica, giacché è essenzialmente rivolto ai membri dell'Esecutivo ed agli altri funzionari dei Ministeri (i *senior civil servants*), si veda www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cabinet-manual.

richiedente – si può immaginare che le citate ipotesi di legittimo rifiuto del Sovrano ad accedere alla richiesta di scioglimento abbiano agito, in un sistema caratterizzato da un apprezzabile *fair play* istituzionale, soprattutto in chiave restrittiva rispetto alla discrezionalità del capo dell'Esecutivo nel porre la questione. E, più precisamente, non pare condivisibile immaginare che il *Premier* possa far sciogliere le Camere contro la volontà della propria maggioranza¹⁴¹. Ne deriva che l'incondizionata spettanza di tale potere in capo al Primo Ministro, da impiegarsi anche e soprattutto contro una riottosa maggioranza a guisa di intimidazione, può essere collocata nel voluminoso novero delle inesatte interpretazioni della Costituzione britannica. Il potere di scioglimento inteso in chiave “*deterrente*” o “*ricattatoria*”, del resto, è una lettura che non trova conforto nemmeno nel pensiero di Walter Bagehot sopra richiamato, come ha puntualmente dimostrato Enzo Balboni¹⁴², volta che l'immagine del Governo come “*creatura che ha il potere di distruggere il proprio artefice*” va calata nella dimensione che contraddistingue *Westminster* e che era perfettamente chiara a Bagehot: un sistema in cui il ruolo del partito è essenziale, e non è seriamente ipotizzabile che il *leader* e insieme *Premier* possa utilizzare la minaccia del ritorno alle urne contro il proprio partito, il quale è sempre libero di sostituirlo con un altro esponente (come testimonia la vicenda di John Major subentrato a Margaret Thatcher nel 1990)¹⁴³.

¹⁴¹ Conclusione a cui già erano già giunti, tra gli altri, O. MASSARI, *I poteri del Primo Ministro inglese: verso la presidenzializzazione?*, in G. PASQUINO (a cura di), *I capi di governo nelle democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2005 (consultato nella versione online disponibile in www.astrid-online.it); L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in www.archivio.rivistaaic.it, 2005; L. SPADACINI, *L'eclissi della rappresentanza all'origine della crisi del Parlamento italiano*, cit., p. 94, che scrive “*il potere di scioglimento anticipato della House of Commons [...] solo per un'illusione ottica dovuta alla composizione della Camera dei Comuni nell'ultimo quarto di secolo, è sembrato appartenere direttamente al Primo Ministro*”.

¹⁴² In polemica con quanto sostenuto da Stefano Ceccanti, a margine della revisione costituzionale elaborata durante la XIV legislatura, E. BALBONI, *Il potere di scioglimento del Parlamento e l'uso congiunturale de «La Costituzione inglese»*, cit., pp. 1 e s.

¹⁴³ Si veda l'attenta esegesi dell'opera bagehotiana svolta da E. BALBONI, *Il potere di scioglimento del Parlamento e l'uso congiunturale de «La Costituzione inglese»*, cit., specie p. 4; relativamente alla vicenda conclusiva della *Premiership* della Signora Thatcher, osserva l'A. che “*la crisi fu aperta e risolta dal partito di maggioranza, al proprio interno, né, secondo l'opinione prevalente degli studiosi britannici, il Premier uscente avrebbe potuto esigere dalla Regina lo scioglimento della Camera dei Comuni, qualora avesse voluto fare appello al popolo contro la maggioranza che l'aveva sin lì sostenuto*”: non solo – si può aggiungere – si ritiene che non avrebbe potuto avanzare la richiesta di *dissolution*, ma l'ipotesi dello scioglimento non fece la benché minima comparsa durante lo svolgimento di tutta la fase di messa in

Relativamente a questa prospettiva, giova richiamare la lettura offerta da Vernon Bogdanor a margine dell'introduzione del *Fixed Term Parliaments bill*¹⁴⁴: l'illustre studioso individua le diverse possibili ragioni alla base di una richiesta di scioglimento da parte del Primo Ministro, e non parla rispetto a nessuna di un acceso confronto interno alla maggioranza da risolversi con l'arma di un paventato ritorno alle urne per ricompattare i ranghi e mettere a tacere le voci più dissenzienti. Infatti, non è questa la critica più aspra che veniva prospettata (pre-riforma) nel Regno Unito rispetto all'impiego del potere di scioglimento, bensì quella diversa e peculiare dell'esperienza britannica – in cui la legislatura non aveva una durata fissa ma solo un limite massimo temporale – secondo cui detto potere sia sempre stato nelle mani del *government of the day* e che l'*incumbent Prime Minister* ne abbia disposto scegliendo sovente la data delle elezioni nel momento più favorevole elettoralmente per il proprio partito: ed è questa una delle principali spinte che hanno condotto alla riforma del *Fixed Term Parliaments Act*. Vi erano poi, di contro, altre “*more respectable reasons for an early dissolution*”, che Bogdanor riporta a quattro diverse situazioni: la prima, “*when a new Prime Minister seeks a personal mandate*” (sempre che non sia uno stratagemma per godere di una fase politica particolarmente propizia: per esempio Eden, subentrato a Churchill in corso di legislatura, fu accusato di aver fatto sciogliere il Parlamento nel 1955 per poter “godere” in carica di un periodo di *boom* economico, celando questa motivazione sotto le spoglie di una ricerca di personale legittimazione); la seconda, “*to seek a mandate for a new policy*” (come accadde con Asquith in rapporto al *Parliament Act 1911*, e come si è quasi sempre fatto per convenzione in questo ordinamento, in cui il Governo che voglia introdurre una importante riforma non presentata nel manifesto elettorale deve tornare alle urne per cercare il consenso dell'elettorato sul nuovo punto programmatico); la terza, nel caso “*the existing Parliament is unviable*” (che può ricordare l'ipotesi di un utilizzo contro la

discussione della *leadership* e di celebrazione delle elezioni interne ai Conservatori, come emerge in tutta evidenza dal dettagliato resoconto di T. RENTON, *Chief Whip. People, Power and Patronage in Westminster*, cit., pp. 87 e ss.

¹⁴⁴ V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, cit., pp. 114 e ss.

propria maggioranza del potere *de quo*, ma che non pare affatto percepita da Bogdanor in questi termini, giacché porta esempi di *Parliaments* effettivamente “impraticabili”, e cioè di situazioni di stallo parlamentare nate per lo più all’ombra di *minority governments* o di Gabinetti appoggiati da risicate maggioranze sin dalla loro nascita); la quarta e ultima, meramente teorica, è connessa alla presente situazione di *coalition government* ed allo scenario di *multy-party politics* destinato a permanere secondo l’autorevole studioso, che immagina si potrebbe richiedere uno scioglimento nel caso di *change of coalition partners* (per esempio se i *Liberal Democrats* uscissero dall’attuale coalizione per formare un nuovo Governo con i Laburisti, il che evoca la categoria spiccatamente italiana del “ribaltone”). Se non che il recente intervento legislativo ha alterato considerevolmente questo quadro.

4.3. *Il Fixed Term Parliaments Act 2011*

Il *Fixed Term Parliaments Act 2011*¹⁴⁵ può essere considerato come una delle più importanti tra le numerose riforme costituzionali approvate nella stagione, a dir poco vivace, di mutamenti istituzionali inaugurata nel 1997 dal *Labour* di Tony Blair, tornato al Governo dopo diciotto anni¹⁴⁶. Le innovazioni introdotte dalla recente disciplina, anch’essa originata dal *Coalition agreement* e già oggetto delle proposte avanzate in campagna elettorale sia dai Conservatori che dai Liberal Democratici, sono di non poco momento. In primo luogo, è stabilita *ex lege* –

¹⁴⁵ Consultabile in www.legislation.gov.uk. Per un’approfondita analisi della riforma si vedano R. HAZELL, *Fixed Term Parliaments*, cit.; V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, cit., pp. 107 e ss.; HOUSE OF COMMONS LIBRARY (O. GAY, L. MAER), *Fixed-term Parliaments*, cit.; si veda pure F. SAITO, *Regno Unito. Il Parlamento ha approvato il Fixed-term Parliaments Act 2011 prevedendo, in particolare, i casi di scioglimento anticipato e il voto di sfiducia*, in www.dpce.it/online, n. 4, 2011; G. CARAVALE, *Hung Parliament e Political Constitution. Cronache dal Regno Unito tra euroscetticismo e localismo, 2010-2011*, cit., p. 7; C. FUSARO, *Regno Unito: L'accordo conservatori-liberaldemocratici alla base del governo Cameron. Qualche spunto d'interesse costituzionale*, pp. 639 e ss., C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, pp. 645 e ss.

¹⁴⁶ L’opera di V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., è largamente dedicata agli effetti prodotti dalle riforme costituzionali nel Regno Unito nell’ultimo quarantennio: grande attenzione è riservata al periodo della *premierships* di Tony Blair, caratterizzata da “*an unprecedented and, almost certainly, uncompleted series of constitutional changes*”, su cui si veda l’elencazione riassuntiva in apertura del volume (pp. 4 e s.).

section 1(2) – la data delle prossime elezioni generali per il 7 maggio 2015 e si dispone – *section* 1(3) – per le successive legislature analoga durata quinquennale, dovendosi tenere le elezioni il primo martedì di maggio del quinto anno dalla precedente consultazione. Il Parlamento, ai sensi della *section* 3(1), viene sciolto *ex lege* il diciassettesimo giorno feriale precedente le elezioni. Tuttavia, la *section* 2 del *Fixed Term Parliaments Act* dispone che si tengano elezioni anticipate (*early general election*) al verificarsi di due casi tassativi: qualora la *House of Commons* approvi a maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti una mozione in tal senso (deve recare l'enunciazione “*that there shall be an early parliamentary general election*”), oppure qualora il Governo venga sfiduciato dai Comuni con apposita mozione (recante la formula “*that this House has no confidence in Her Majesty’s Government*”) ed entro quattordici giorni dal giorno successivo non venga approvata una mozione di fiducia (enunciata in termini analoghi e contrari) ad un nuovo Governo.

La prima ipotesi, perciò, delinea un esplicito potere di autoscioglimento, razionalizzando la sequenza che conduce ad elezioni anticipate tramite una rigorosa procedura di approvazione a maggioranza dei 2/3 dell'Assemblea; la seconda cristallizza a livello legislativo il procedimento convenzionale¹⁴⁷ di revoca della fiducia (a maggioranza semplice), prevedendo altresì l'ulteriore conseguenza d'impronta “costruttiva” dello scioglimento in caso di mozione di sfiducia che non porti alla immediata formazione di un nuovo Ministero appoggiato dai Comuni tramite la mozione tipizzata. In entrambe le circostanze è stabilito un ritorno alle urne, che può però essere evitato nel secondo caso con l'instaurazione di un nuovo vincolo fiduciario. Le due fattispecie sembrano volte a disciplinare situazioni istituzionali alquanto differenti: la maggioranza dei 2/3 di cui alla *section* 2(2) cela una *ratio* mirante ad impedire al Primo Ministro ed alla sua maggioranza parlamentare di decidere autonomamente lo scioglimento e la data delle nuove

¹⁴⁷ Il *draft Cabinet Manual* (para. 14) esprimeva in questi termini la regola di origine consuetudinaria: “*a Government or Prime Minister who cannot command the confidence of the House of Commons is required by constitutional convention to resign or, where it is appropriate to do so instead, may seek a dissolution of Parliament*”.

elezioni nel periodo più propizio per il partito, mentre l'approvazione di una "tradizionale" mozione di sfiducia, per la quale non è richiesta alcuna maggioranza diversa da quella semplice, si "limita" ad imporre le dimissioni del Governo, facendo salva l'eventualità che questo provi a ricomporre la relazione fiduciaria con i Comuni oppure che emergenti equilibri politico-parlamentari portino alla formazione di un nuovo Gabinetto, conducendo invece ad elezioni anticipate ove queste vie non siano percorribili entro un termine perentorio; si noti che viene in tal modo sancita legislativamente la prassi per cui non è necessario il ritorno alle urne in caso di dimissioni – per qualsiasi motivo – del Governo incaricato ad inizio legislatura e investito dal voto popolare¹⁴⁸. Il che è, in ultima analisi, quanto caratterizza la forma di governo parlamentare e quanto già accadeva nell'ordinamento costituzionale britannico (pur in assenza di termini perentori imposti dalla legge): laddove esisteva margine per sostituire il Gabinetto sfiduciato nulla vietava che si potesse procedere in tal modo; laddove, invece, tale opportunità politica non fosse ravvisabile, il ritorno alle urne era la logica soluzione della crisi ministeriale e dell'*impasse* parlamentare. La prassi parlamentare conferma questa lettura. Soltanto in tre casi, nell'ultimo secolo, un voto coinvolgente il vincolo fiduciario si è concluso con la sconfitta del Governo ai Comuni¹⁴⁹: nel gennaio 1924 fu sfiduciato il Governo conservatore di Stanley Baldwin (incaricato dopo le elezioni del dicembre 1923, da cui era emerso un *hung Parliament*), nell'ottobre del 1924 il Ministero laburista di Ramsay MacDonald (che aveva sostituito il primo in corso di legislatura)¹⁵⁰ ed infine nel marzo 1979 il Governo laburista di

¹⁴⁸ Con buona pace di quanti guardavano al modello inglese come esempio di premierato da importare nell'ordinamento italiano (ove tale passaggio non si fosse già verificato "per fatti concludenti" con la svolta maggioritaria del 1993), unitamente al corollario, destituito di fondamento, per cui l'investitura elettorale "diretta", sebbene giuridicamente indiretta, del Primo Ministro implicherebbe la conseguenza dello scioglimento in caso di sfiducia o comunque di dimissioni di questi. Cfr. F. D'ADDABBO, *Principio democratico e forma di governo parlamentare. Un'interpretazione evolutiva della Costituzione italiana*, in A. D'ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, cit., pp. 649 e ss.

¹⁴⁹ Cfr. R. HAZELL, *Fixed Term Parliaments*, cit., pp. 7 e s.

¹⁵⁰ Entrambi nati come *minority governments*: come si è illustrato nel § 2, nelle elezioni del 1923 la competizione elettorale era stata a tutti gli effetti tripartita (con 158 seggi su 615 al minore dei tre, il *Liberal Party* guidato da Asquith), v. *infra* per ulteriori precisazioni.

Callaghan¹⁵¹. Nel caso di Baldwin, questi si dimise sconfitto sull'*Address* di risposta al *Queen's Speech*, il Parlamento non fu sciolto e MacDonald prese il suo posto (in quanto *leader* del secondo partito con più seggi); sfiduciato MacDonald a sua volta, su un voto *regarded as a matter of confidence*¹⁵², il Parlamento venne al contrario sciolto e si andò alle urne; lo stesso accadde con Callaghan nel 1979, quando la crisi ministeriale sfociò nello scioglimento.

Tornando alle disposizioni della *section 2* del *Fixed Term Parliaments Act*, merita ancora attenzione la previsione della necessaria instaurazione di un nuovo vincolo fiduciario a norma della sezione 2(3)(b), nelle forme di una mozione tipizzata nella sezione 2(5), onde evitare lo scioglimento anticipato allo scadere dei quattordici giorni da quello successivo all'approvazione di una mozione di *no confidence*. Tale disposizione rileva sotto molteplici aspetti. In primo luogo, perché sembrerebbe aver previsto uno strumento di razionalizzazione prima sconosciuto a questa forma di governo¹⁵³, imperniata sulle *conventions*: tuttavia, sembrerebbe che l'*Act* in esame abbia al riguardo stabilito poco più di una proceduralizzazione, ora con un termine perentorio¹⁵⁴, dei meccanismi di risoluzione delle crisi di Gabinetto

¹⁵¹ Anche questo un Governo di minoranza, posto che la risicata maggioranza conquistata da Harold Wilson (cui Callaghan, come si ricorderà, era subentrato nella *leadership* laburista e nella *premiership*) si era perduta nel corso del *1974-1979 Parliament*.

¹⁵² Il Governo può dichiarare "*in advance that it regards a particular vote as one of confidence*": sull'utilizzo della questione di fiducia nella prassi parlamentare britannica R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 61 e s.; sulla vicenda di MacDonald, anche V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, cit., pp. 112 e 119 e s.; questi suggerisce, tra l'altro, che vi sia una certa ambiguità nella nuova normativa laddove ha tipizzato la mozione di sfiducia (senza disciplinare o equiparare ad essa altri procedimenti coinvolgenti il rapporto fiduciario: la questione di fiducia anzitutto, ma si ritiene che implichi obbligo di dimissioni anche un voto contrario sul *Queen's Speech* o sul *Budget* o su un punto cruciale del programma di Governo), giacché non è più chiaro "*what constitutes a vote of confidence*", e a causa di ciò "*a government seeking an early dissolution can easily use the excuse of a defeat on a minor motion to resign; and, if no alternative government is available, it will be able to dissolve*" (p. 112), in altre parole, vi sarebbe spazio per eludere la maggioranza qualificata dei 2/3 richiesta per lo scioglimento.

¹⁵³ Cfr. F. SAIITO, *Regno Unito. Il Parlamento ha approvato il Fixed-term Parliaments Act 2011...*, cit., p. 2, secondo cui "*questo istituto mitiga, in parte, la legge che altrimenti imporrebbe necessariamente il ritorno al voto, introducendo la possibilità per la Camera dei Comuni di legarsi con un rapporto di fiducia ad un nuovo esecutivo, prevedendo, tuttavia, un meccanismo emblematico di razionalizzazione della forma di governo cui finora, per molta parte, il Regno Unito era rimasto estraneo. Interessante notare come, in tal caso, il voto di fiducia è espresso e preventivo all'instaurazione del nuovo esecutivo e non, dunque, meramente implicito e presupposto*".

¹⁵⁴ Di dubbio rilievo, peraltro, in un sistema costituzionale caratterizzato da significativa speditezza anche in passaggi istituzionali complessi, come le crisi ministeriali, e come anche la formazione di una coalizione del

già noti alla prassi parlamentare (sostituzione con altro Ministero in grado di godere dell'appoggio dei Comuni o scioglimento qualora non vi sia un quadro parlamentare incline alla prima soluzione). Inoltre, la possibile evocazione della sfiducia costruttiva prevista dal *Grundgesetz* del 1949, in ragione di talune rassomiglianze, va accolta con cautela se non con perplessità poiché non corrispondente alla nuova disciplina britannica: la fattispecie delineata dalla *section 2* del citato *Act* non pare “sussumibile” all’archetipo tedesco di sfiducia costruttiva, posto che l’appoggio dichiarato della Camera ad un nuovo Governo non rientra tra i presupposti di presentazione della mozione di sfiducia, che è sempre liberamente proponibile dai Comuni, contrariamente a quanto accade in Germania.

In secondo luogo, la disposizione in parola interessa perché introduce l’obbligo di approvare una mozione di fiducia, istituto tecnicamente non previsto in precedenza, seppur limitatamente all’ipotesi in cui il vincolo fiduciario venga meno in corso di legislatura. Circa l’esistenza o meno di un momento di instaurazione iniziale del rapporto fiduciario, in particolare con riferimento al Gabinetto incaricato subito dopo le elezioni¹⁵⁵, la configurabilità di tale investitura come implicita o presupposta (dall’esito elettorale) pare suscettibile di talune precisazioni. Le osservazioni di Mario Galizia conservano ancora grande attualità, posto che, se è vero che nell’esperienza inglese non sia in effetti riscontrabile “*un conferimento formale della fiducia da parte del Parlamento*” (anche dopo la riforma *de qua* per il primo Gabinetto incaricato all’indomani delle elezioni), tuttavia non sembrano condivisibili quelle impostazioni che hanno considerato “*la formazione del Gabinetto come staccata da un effettivo consenso parlamentare a priori*” ed hanno guardato “*alla fiducia quale un’adesione che viene sviluppandosi solo in modo empirico, attraverso azioni e reazioni successive e gradualità*”¹⁵⁶. Il programma del Governo, da lungo tempo, viene esplicitamente presentato alle

tutto nuova e inaspettata, alla luce dei c.d. *five days in May* del 2010 che hanno prontamente restituito una guida politica al Regno Unito.

¹⁵⁵ Non che mancasse, prima del 2011, un confronto sul programma tra i Comuni ed un nuovo Governo incaricato in corso di legislatura, su cui si vedano le pagine di Galizia.

¹⁵⁶ M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 394.

Camere con lo *Speech from the Throne*, al termine del quale si apre un dibattito concluso da un *Address* di risposta votato dalla *House of Commons*; la natura di questa sequenza procedimentale (incarico, formazione del Governo, *Queen's Speech*, *Address* di risposta, votazione) non è sensibilmente mutata nel corso del Novecento, nemmeno – nelle parole di Galizia – quando il suffragio universale ha proiettato l'instaurazione del “*raccordo tra Comuni e Gabinetto [...] sostanzialmente già dinanzi al corpo elettorale*”¹⁵⁷, ed in particolare – si aggiunga – con l'irrigidimento del bipartitismo nella seconda metà del secolo scorso. E se è vero, ancora, che un istituto come quello della mozione di fiducia ex art 94, co. 2, Costituzione italiana, è stato positivizzato nell'ordinamento britannico solo con il *Fixed Term Parliaments Act* del 2011, ed è prescritto solo per dar vita ad un nuovo vincolo fiduciario qualora una mozione di revoca abbia colpito il Governo in carica, ciò non toglie che la votazione sull'*Address* abbia avuto un significato in tutto simile e che su di essa si siano infrante fin da subito le sorti di alcuni Ministeri¹⁵⁸. Galizia rammenta le dimissioni di Salisbury nel 1886¹⁵⁹, sconfitto su tale voto, mentre si è già riferito del Governo conservatore di Baldwin, a cui Laburisti e Liberali imposero le dimissioni convergendo su un emendamento all'*Address* di risposta¹⁶⁰ all'apertura della prima *session* del breve 1923-1924 *Parliament*, aprendo la via ad un *minority government* laburista appoggiato esternamente dai Liberali. Il che, pare, non consente di ritenere la fiducia come implicita all'incarico, e revocata alla prima presentazione del Gabinetto alla

¹⁵⁷ M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 396.

¹⁵⁸ Si è accennato che anche una sconfitta sul *Queen's Speech* è considerata tra le cause che possono imporre le dimissioni del Gabinetto: cfr., V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, cit., pp. 112.

¹⁵⁹ M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 395.

¹⁶⁰ Merita attenzione l'enunciazione dell'atto parlamentare in esame: questo l'*Address* presentato dai Conservatori: “*Most Gracious Sovereign, We, Your Majesty's most dutiful and loyal subjects, the Commons of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, in Parliament assembled, beg leave to offer our humble thanks to Your Majesty for the Gracious Speech which Your Majesty has addressed to both Houses of Parliament*”; e questo l'emendamento aggiuntivo approvato da Liberali e Laburisti con 328 voti a 251: “*But it is our duty respectfully to submit to your Majesty that Your Majesty's present advisers have not the confidence of this House*”. Che si tratti o meno, dal punto di vista formale, di una mozione di fiducia, la lettera dell'emendamento non lascia grande margine di dubbio su quale ne sia la sostanza. Il resoconto della seduta parlamentare in oggetto è consultabile in: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1924/jan/21/debate-on-the-address#S5CV0169P0_19240121_HOC_361

Camera, sembrando preferibile accostare questa situazione, se si vogliono necessariamente trovare corrispondenze nell'esperienza italiana, a Governi incaricati ma sconfitti sulla mozione di fiducia costitutiva del rapporto fiduciario¹⁶¹.

4.4. Funzioni ed organizzazione della House of Commons

Preliminarmente pare appropriato dedicare qualche parola al tema, non del tutto scontato, di quali siano le funzioni del Parlamento britannico e segnatamente della *House of Commons*: il discorso può essere posto in termini generali relativamente all'istituzione bicamerale nel suo complesso, ma è intuitivo che la natura rappresentativa della Camera bassa abbia determinato una concentrazione delle maggiori attribuzioni presso i Comuni. Precisazioni specifiche circa il ruolo dei Lords, a tutt'oggi ancora consesso di nominati, saranno svolte nella relativa *sedes*.

In termini riassuntivi le funzioni del Parlamento possono essere riportate a queste categorie: “*a) to provide personnel of government; b) to legitimise government actions; and c) to subject matters of public policy to scrutiny and influence*”¹⁶². Più dettagliatamente, “*the House of Commons has four core roles: it scrutineses the work of government, proposes and amends legislation, represents the citizens of the UK within the Parliament system and has the ability to amend taxation*”¹⁶³. Tali attribuzioni – che, si è rilevato, non sono scritte in alcun documento costituzionale – vanno collocate sotto la luce per cui le Camere esercitano “*a responsive rather than an initiating function within the*

¹⁶¹ Sulla mancata concessione della fiducia iniziale nell'Italia repubblicana si veda R. CHERCHI, *Le crisi di Governo tra Costituzione ed effettività*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 1/2011, che alla nota 54 ricorda i casi dei Governi De Gasperi VIII (1953), Fanfani I (1954), Andreotti I (1972), Andreotti V (1979), Fanfani VI (1987).

¹⁶² H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 375.

¹⁶³ HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *The House of Commons and the right to vote, Factsheet G1, General series*, p. 3, sulla scorta del *report* ufficiale del *Select Committee on the Procedure* (1977-1978) che individuava quattro specie di compiti: “*1) legislation; 2) scrutiny of the Executive; 3) control of finance; and 4) redress of grievances*”, cfr. E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit. p. 143.

constitution”; mentre spetta al Governo il compito di iniziare e formulare le *policies* e di far uso dei poteri riconosciutigli *under prerogative* o dalla legge: “*both Houses of Parliament spend most of their time responding, in a variety of ways, to these initiatives, proposals or executive actions*”. Ne discende che le due Assemblee “*cannot properly be described as governing bodies, nor correctly analysed as being institutions with initiating or law making functions within the constitution. They are better presented as forums within which the contending powers – the parties and those whom they represent, and the individual Members or peers – publicly debate the issue of the day and matters of their choosing, and through which the government may secure the authority it needs for the implementation of its policies and the exercise of its powers. If these forums can be said to have a principal function, it is that of exercising constant scrutiny over those who have the powers of government*”¹⁶⁴. Queste efficaci parole del Griffith sono la guida ideale per evitare fraintendimenti legati a visioni mitizzate¹⁶⁵ del Parlamento britannico, che va appunto visto essenzialmente nei termini di un *debating body*, e deve essere interpretato nella forma di governo in esame non come organo governante bensì come organo attraverso cui si svolge e passa l’attività di Governo: senza dimenticare che, sebbene l’Esecutivo sia in grado di controllare la Camera per mezzo della sua maggioranza, la legittimazione di cui necessitano le politiche portate avanti dai Ministri può essere conseguita “*only if they allow opportunities and procedures for debate or other forms of scrutiny on both the business they must initiate and on matters brought forward by others*”¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Così R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 5 e 6.

¹⁶⁵ Parlava di “*mitizzazione di un’età dell’oro del Parlamento inglese*” già M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, cit., p. 393, nota 14: una prospettiva respinta dall’A., con anche il richiamo alla coeva dottrina britannica (ed in particolare al Wheare, secondo cui “*it is not the function of a legislature to govern*”).

¹⁶⁶ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 11.

4.4.1. L'organizzazione dei lavori parlamentari

A tal proposito, l'organizzazione dei lavori parlamentari è storicamente dominata dalle indicazioni governative. La figura dello *Speaker*¹⁶⁷ non ricopre alcun ruolo nella predisposizione del calendario, nemmeno in chiave mediatrice tra le parti, né del resto esiste (sebbene sia tra le proposte di riforma) un comitato paragonabile alla Conferenza dei capigruppo presente nelle Camere italiane. Un ruolo importante nella programmazione dei lavori compete allo *Whip's office* ed al *Leader of the House*¹⁶⁸, nel rispetto delle regole che presiedono alla ripartizione dei tempi parlamentari. Il principio secondo cui "*the government business shall have precedence at every sitting*" risale alla fine del XIX secolo, quando venne introdotto per contrastare l'ostruzionismo dei nazionalisti irlandesi. Tale regola si ritrova ancora in questi termini, completata dalla formula "*save as provided in this order*", nello *Standing order* 14(1), rubricato "*Arrangement and Timing of Public and Private Business*". Quello in esame è un tema di grandissima attualità, volta che è di recente approvazione una considerevole riforma della disciplina dedicata alla ripartizione dell'agenda parlamentare, la quale ha rimescolato le carte del calendario tra i soggetti principali dell'attività della *House of Commons*: il Governo (i Ministri siedono nel *government frontbench*), l'opposizione (che comprende "*the official opposition frontbench*" – noto come *shadow cabinet* – "*and the leaders of the smaller parties*"¹⁶⁹) ed i *backbenchers* (ossia i *Members of the Parliament*, sia di maggioranza che di opposizione, che non hanno alcun tipo di incarico nel Governo o nel "Governo ombra").

¹⁶⁷ Sullo *Speaker* si veda E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 142 (che ricorda come la prima nomina di uno *Speaker* risalga al 1377); H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 379; R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 204 e ss.; N. PARPORTH, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 132 e s.; G. CARAVALE *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 159 e ss.; F. DE FRANCHIS, voce *Conventions of the constitution*, in *Dizionario giuridico Inglese-Italiano*, cit., p. 1373.

¹⁶⁸ Cfr. F. DE FRANCHIS, voce *Leader of the House*, in *Dizionario giuridico Inglese-Italiano*, cit., pp. 932 e s.

¹⁶⁹ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 11.

La disposizione generale dello *Standing order* 14(1), secondo cui l'attività introdotta dal Governo ha precedenza ad ogni seduta, prima del 2010 incontrava come principale eccezione l'allocatione di 20 *sitting days* per ogni *session* all'opposizione: di questi, lo *Standing order* 14(2), ancora vigente nella medesima enunciazione, mette a disposizione per l'esattezza 17 giorni al "*Leader of the Opposition*" (lo *Shadow Prime Minister*) e 3 giorni al "*Leader of the second largest opposition party*". A tale previsione andava aggiunta la disposizione – prima contenuta nel *paragraph* (4), ora ancora vigente ma rinumerata come *paragraph* (9) – che garantisce spazi per la trattazione dei disegni di legge di iniziativa parlamentare: "*Private Members' bills shall have precedence over government business on thirteen Fridays in each session to be appointed by the House*". Fino alla riforma del 2010, circa il 75% dei tempi parlamentari di ogni sessione spettava, ai sensi della normativa in parola, al *government business*, mentre circa il 12% all'*opposition business*¹⁷⁰. Va fatta al riguardo, tuttavia, una precisazione sovente posta in risalto dalla letteratura britannica: la ripartizione dell'agenda, come descritta, individua diversi spazi assegnandoli ad un soggetto che è titolare dell'iniziativa e della scelta delle questioni da porre in Aula, ma non è propriamente corretto parlare di "*government time*" o "*opposition time*" o "*backbenchers time*": "*the fact that a piece of business, say the report stage of a bill, is put down by the government, in «government time», does not mean that the debate is wholly inspired, directed or developed according to the government's wishes. Much of the debate will be on amendments moved by the opposition and, to*

¹⁷⁰ Cfr. H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 383. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 13, riporta come esempio la suddivisione delle sedute in base allo *Standing order* 14 nella *session* 1999-2000: il 72% delle sedute risultava occupato dalle indicazioni del Governo, il 12% da quelle dell'opposizione, l'8% dalla trattazione di *Private Member's bills*, il 6% dal *Queen's Speech* e dal *Budget* ed il 2% da questioni relative ai *Select Committees*; immediatamente dopo, tuttavia, riporta altresì una diversa analisi della medesima sessione 1999-2000 basata non sulla ripartizione delle sedute ai sensi dello *Standing order* citato, bensì sul numero di ore effettivamente dedicate al *business* introdotto da uno dei tre soggetti attivi in Parlamento: ne emerge un quadro differente, in cui il 62% delle ore è dedicato al *business* iniziato dal Governo, il 9% dall'opposizione ed il 24% dai *backbenchers*.

*a lesser extent, by back-benchers. [...] As Eskrine May has said, «in a sense all Government time is equally Opposition time»*¹⁷¹.

Chiarito ciò, a seguito delle modifiche intervenute nel 2010 lo *Standing order* 14 è stato oggetto di una ragguardevole novella: l'attuale *paragraph* (4), infatti, ha introdotto la nozione di *backbench business*, riservando 35 giorni per sessione alla trattazione di questioni individuate dal *Backbench Business Committee* (BBC)¹⁷², istituito ai sensi del nuovo *Standing order* 152J. Delle 35 sedute giornaliere, almeno 27 si devono svolgere “*in the House*”, ovverosia nell'aula ove si riunisce il *plenum* dell'Assemblea, la *House of Commons Chamber*. Le rimanenti sedute possono svolgersi a *Westminster Hall*, in un'altra aula adiacente a quella principale (talora erroneamente confusa con la *Commons Chamber*), per l'esattezza la *Grand Committee Room*: già dal 1999 si impiega questa sede parallela di *Westminster Hall* per i dibattiti dei *backbenchers* e quelli sui *reports* prodotti dai *Select Committees*¹⁷³, nonché ora anche per le interrogazioni rivolte ai *junior Ministers* o per questioni che concernono più di un Dicastero (e quindi non trattabili compiutamente nei singoli *departmental Select Committees*, strutturati in forma speculare all'organizzazione ministeriale)¹⁷⁴. Alle sedute a *Westminster Hall* possono prendere parte tutti gli *MPs*, ed i dibattiti ivi ospitati sono ispirati ad un approccio maggiormente “costruttivo” rispetto allo stile “*confrontational*” – aggressivo, provocatorio – proprio del confronto nelle riunioni plenarie nella *Commons Chamber*¹⁷⁵, come è icasticamente espresso dalla struttura ad emiciclo della sala parallela che si differenzia dalla disposizione a banchi contrapposti dell'Assemblea.

La riforma ha delineato un quadro normativo in forza del quale il *backbench business* viene ad essere trattato (approssimativamente) in una seduta per ogni

¹⁷¹ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 13 e s.

¹⁷² Per ulteriori approfondimenti sull'attività della commissione si veda www.parliament.uk/bbcom

¹⁷³ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 383.

¹⁷⁴ Cfr. H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 376.

¹⁷⁵ Cfr. E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 158.

settimana in cui il Parlamento è in funzione, riducendo significativamente il controllo dell'agenda parlamentare da parte del Governo¹⁷⁶. La novella, peraltro, è frutto di un percorso iniziato con il *report* “*Rebuilding the House*”¹⁷⁷, prodotto nel novembre 2009 dal *House of Commons Reform Select Committee* presieduto da Tony Wright (esponente del *Labour Party*)¹⁷⁸. Non tutte le raccomandazioni del *Wright Committee* sono state poste in essere: in particolare, è stata momentaneamente rimandata l'istituzione di un'apposita commissione cui affidare interamente la programmazione dei lavori (“*House Business Committee*”), che nelle proposte avanzate dovrebbe esser composta dal *Backbench Business Committee* e da rappresentanti del Governo e della *Official Opposition*.

4.4.2. Il sistema dei Committees

Ulteriori modificazioni degli *Standing orders*, sempre a seguito dei lavori della Commissione Wright, hanno rinnovato in maniera profonda la disciplina dei *Select Committees*. Occorre prima chiarire, però, che esistono differenti tipologie di commissioni parlamentari nel sistema *Westminster*, accomunate dalla composizione, che deve rispecchiare la consistenza dei *parliamentary parties* (i gruppi), ma assai diverse per natura e modalità di lavoro¹⁷⁹. Il numero dei membri può variare, peraltro, a seconda dei casi da 10 fino a 50. Vi sono, in primo luogo, i *General Committees*, che possono essere suddivisi in quattro categorie¹⁸⁰: le commissioni nominate “*to consider public bills*” – precedentemente conosciute come *Standing Committees* e ora chiamate *Public Bills Committees* – sono in tutto

¹⁷⁶ Cfr. M. RUSSEL, “*Never Allow a Crisis Go To Waste*”: *The Wright Committee Reforms to Strengthen the House of Commons*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 64, n. 4, 2011, p. 612.

¹⁷⁷ Reperibile in: www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmrefhoc/1117/111702.htm

¹⁷⁸ Cfr. G. CARVALE, *Hung Parliament e Political Constitution. Cronache dal Regno Unito tra euroscetticismo e localismo*, cit., p. 5.

¹⁷⁹ Sul sistema dei *Committees* in generale v. N. PARPWRTH, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 137; R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 383 e ss.

¹⁸⁰ Cfr. HOUSE OF COMMONS, *Guide for Select Committee members*, in www.parliament.uk, 2011, p. 8.

simili alle commissioni in sede referente del Parlamento italiano, salvo che vengono istituite in relazione ad ogni singolo disegno di legge e cessano con l'approvazione del *bill* (sono quindi temporanee e hanno competenza non per materia generale ma esclusivamente per la specifica proposta di legge); le commissioni nominate “*to consider delegated legislation*”, che operano un controllo sugli atti adottati in forza di delega legislativa, nelle forme ad uopo previste; le commissioni nominate “*to consider European documents recommended for debate by the European Scrutiny Committee*”; ed infine, i “*Grand Committees*” per Scozia, Galles ed Irlanda del Nord, nonché – attualmente – un unico *Regional Grand Committee* per le diverse aree dell'Inghilterra¹⁸¹. Si aggiunga, altresì, relativamente ai *Public Bills Committees*, che per i più importanti disegni di legge la fase dell'esame in commissione può essere deferita al c.d. *Committee of the whole House*: viene pertanto rimessa all'intera Assemblea anche la fase istruttoria e di redazione, per ragioni di maggior pubblicità¹⁸², consentendo la partecipazione al dibattito di tutti gli *MPs*. Si noti che esiste una *convention*, o se non altro una *common practice* risalente al 1945 (si dibatte circa la natura della stessa), secondo cui tutti i disegni di legge di “*first class constitutional importance*” debbono soggiacere a questa garanzia procedurale¹⁸³. È eccessivo, forse, parlare di aggravamento del procedimento, ma si tratta di un dettaglio non sottovalutabile.

¹⁸¹ Nel 2008 erano stati istituiti otto *Grand Committees* per ogni regione dell'Inghilterra (East Midlands, East of England, North East, North West, South East, South West, West Midlands, Yorkshire and the Humber), ma nel 2010 sono cessati gli effetti degli *Standing orders* temporanei che li disciplinavano, e nella presente legislatura si è optato per un unico *Grand Committees* per tutte le ripartizioni territoriali inglesi: cfr. www.parliament.uk/about/how/committees/grandcommittees/

¹⁸² Va però detto che il *Committee of the whole House* viene impiegato anche, al contrario, per disegni di legge non contestati, quindi per rendere la procedura più snella evitando il passaggio in apposita commissione referente.

¹⁸³ Si veda R. HAZELL, *Time for a New Convention: Parliamentary Scrutiny of Constitutional Bills 1997–2005*, www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications, 2006, pp. 8 e ss.

L'altra specie di commissioni parlamentari è quella dei *Select Committees*¹⁸⁴. Si differenziano dai *General Committees* in quanto questi ultimi sono essenzialmente luoghi di dibattito, al contrario i *Select Committees* svolgono primariamente una funzione di natura ispettiva (si parla di “*investigatory committees*”)¹⁸⁵, ma anche più semplicemente conoscitiva e talora propositiva. Di norma, deliberano in sedute a porte chiuse, e viceversa assumono prove *coram populo* (come testimonianze, interrogazioni ai Ministri e ai *civil servants*, consulenze tecniche, audizioni di esperti, produzione di documenti); la loro attività si conclude con un *report* che contiene le raccomandazioni su cui la commissione ha convenuto, e non dispongono di ulteriori poteri per imporre ai destinatari tali raccomandazioni: ciò nondimeno, le relazioni finali sono tenute in grande considerazione, il Governo è tenuto a rispondere alle questioni ivi poste e si tengono dibattiti specifici al riguardo¹⁸⁶. Va osservato che i *Select Committees* sono normalmente composti (quasi) esclusivamente da *backbenchers* e restano in carica per l'intera legislatura. Tra i *Select Committees* si possono distinguere le commissioni *related to government departments*, quelle che si occupano di materie “trasversali” (precisamente: *Public Accounts Committee*, *Environmental Audit Committee*, *Public Administration Select Committee*), quelle che si occupano di profili interni al funzionamento della Camera (sorta di giunte, tra cui: *Liaison Committee*, *Standards and Privileges Committee* ed il citato *Backbench Business Committee*¹⁸⁷, ma anche il *Finance and Service Committee* ed il *Select Committee on Procedure*), nonché commissioni nominate *ad hoc* per esaminare questioni specifiche (per esempio le numerose commissioni che si sono occupate della

¹⁸⁴ Una trattazione assai dettagliata è contenuta in R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 569 e ss.; un'approfondita ricerca molto recente è stata svolta da M. BENTON, M. RUSSEL, *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons*, in *Parliamentary Affairs Advance Access*, www.pa.oxfordjournals.org, 2012, p. 2.

¹⁸⁵ HOUSE OF COMMONS, *Guide for Select Committee members*, cit., p. 8.

¹⁸⁶ HOUSE OF COMMONS, *Guide for Select Committee members*, cit., p. 8.

¹⁸⁷ Cfr. HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Select Committee-Brief Guide*, in www.parliament.uk, 2011, p. 3: il *Liaison Committee* “*is made up of the chairs of all the select committees of the House. It considers and occasionally issues reports on matters affecting select committees. The Prime Minister appears before the Liaison Committee two or three times a year to answer questions*”. Mentre lo *Standards and Privileges Committee* “*investigates and reports on allegations about the conduct of individual MPs*”.

Reform of the House, come il *Wright Committee* citato). Ricoprono un ruolo di grande importanza, nell'attività di controllo sul Governo, i *Select Committees* strutturati su base "dipartimentale", che hanno il compito di monitorare "*the expenditure, administration and policy of specific government departments*"¹⁸⁸. Tale impostazione risale ad una riforma del 1979, considerata regolarmente come "*a key event in British parliamentary history*"¹⁸⁹, che ha appunto previsto l'organizzazione di queste commissioni in maniera speculare ai Dicasteri in cui si articola l'Esecutivo (e vengono modificate qualora cambi l'organizzazione ministeriale), così da poter esercitare uno stretto ed effettivo controllo sulle attività dei singoli Ministri e dei rispettivi apparati burocratici, la cui efficacia non è sempre stata pienamente riconosciuta dalla dottrina¹⁹⁰. Recentemente, però, si è calcolato che quasi il 50% delle raccomandazioni formulate da questi organi viene preso in considerazione dal Governo: una percentuale ritenuta elevata in relazione al copioso numero di *reports* pubblicati, ed in generale deve essere considerata ragguardevole l'influenza che essi sono capaci di spiegare sulle *policies* governative e su dibattiti ed orientamenti parlamentari¹⁹¹.

Come riferito, inoltre, la riforma del 2010 ha inciso notevolmente sulla formazione dei *Select Committees*, rivedendo i criteri di nomina delle Presidenze e dei membri: mentre prima tali designazioni erano in larga parte nella disponibilità dei vertici dei due principali partiti, che svolgevano trattative riservate tramite gli *whips*, sottoponendo poi le nomine, proposte formalmente dal *Committee of*

¹⁸⁸ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 569, che offre una definizione di *Select Committee* in questi termini: "*essentially a deliberative body which can take evidence and which reports its conclusions*".

¹⁸⁹ M. BENTON, M. RUSSEL, *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons*, cit., p. 2.

¹⁹⁰ Cfr. G. CARVALE, *Il Governo legislatore*, cit., pp. 34 e s., riferisce che "*la funzione dei comitati è stata variamente giudicata dalla dottrina; la loro introduzione ha senza dubbio avuto il merito di migliorare ed arricchire la qualità del dibattito parlamentare, ma non ha certamente risolto il problema della debolezza del Parlamento nei confronti del Governo*".

¹⁹¹ Così M. BENTON, M. RUSSEL, *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons*, cit., pp. 22 e s.; anche V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 283, offre un giudizio molto positivo, ritenendo che i questi *Select Committees*, a partire dalla riforma del 1979, "*have grown increasingly confident and professional in their working methods*".

Selection, ad un voto della Camera¹⁹², il nuovo *Standing order* 122b(9) stabilisce una votazione segreta da parte del *plenum* dei Comuni su candidature presentate liberamente, sia per l'elezione delle Presidenze (è stata modificata la precedente dizione “*chairman*” in “*chairs*”) sia dei singoli membri (in tal caso è previsto un meccanismo volto ad assicurare che la proporzione dei gruppi parlamentari, ed anche di genere, sia rispecchiata in commissione). Allo stato attuale si contano una trentina di *Select Committees* tra quelli *departmental related* (la maggior parte), quelli a competenza trasversale e quelli che si occupano dei profili interni al funzionamento della Camera: *Administration; Backbench Business; Business, Innovation and Skills; Communities and Local Government; Culture, Media and Sport; Defence; Education; Energy and Climate Change; Environment, Food and Rural Affairs; Environmental Audit; European Scrutiny; Finance and Services; Foreign Affairs; Health; Home Affairs; International Development; Justice; Liaison; Northern Ireland Affairs; Political and Constitutional Reform; Procedure; Public Accounts; Public Administration; Regulatory Reform; Science and Technology; Scottish Affairs; Standards and Privileges; Transport; Treasury; Welsh Affairs; Work and Pensions*¹⁹³. A questi se ne devono aggiungere altri quali lo *Statutory Instruments Committee* dei *Commons* (che controlla la principale tipologia di legislazione delegata), e vi sono poi organismi “di supporto” tecnico come la *Scrutiny Unit* (formata da esperti che forniscono ai *Select Committees* consulenza e competenze in campo economico, giuridico, statistico e così via). Inoltre, seppur molto raramente, vengono nominati *Select Committees* in relazione a specifici disegni di legge¹⁹⁴. Al momento, vi è un *Local Audit draft bill ad hoc Committee*, incaricato di svolgere un'istruttoria “pre-legislativa” – si tornerà sul punto – sull'oggetto del disegno di legge, nonché un *Armed Forces Bill Committee*, in questo caso con cognizione “referente” piena (sebbene si debba tener conto che tale commissione si occupa della legge che disciplina il funzionamento delle forze

¹⁹² R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 574.

¹⁹³ HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Select Committee-Brief Guide*, cit., p. 8.

¹⁹⁴ Cfr. N. PARPORTH, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 209.

armate, per cui è richiesta una revisione legislativa a cadenza quinquennale)¹⁹⁵; in passato, vi sono stati disegni di legge assegnati a commissioni di questo tipo (in fase propriamente legislativa), come l'*Adoption and Children Bill* affidato ad un *Select Committee* creato *ad hoc*, oppure il *Railways Bill* deferito al già esistente *Environment, Transport, and Regional Affairs Committee*¹⁹⁶. Resta da dire che esistono anche diversi *Joint Committees*, ossia commissioni bicamerali composte da *Lords* e *Members of the Parliament*, tra cui si possono ricordare il *Joint Committee on Human Rights* ed il *Joint Committee on Statutory Instrument*, che opera a stretto contatto con le commissioni di controllo della legislazione delegata presenti in entrambe le Camere.

4.4.3. Lo Whip's office e la disciplina di partito

Lo *Whip's office* è un'articolazione interna del Parlamento, sebbene gli *whips* di maggioranza siano tutti membri dell'Esecutivo: in particolare il *Chief Whip* partecipa quasi sempre alle riunioni del *Cabinet* e talora ne è stato anche membro effettivo¹⁹⁷. Può risultare opportuno avvertire che con l'espressione "*the*

¹⁹⁵ Dati ed informazioni sono tratti da: www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/

¹⁹⁶ Cfr. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 393.

¹⁹⁷ Il singolare nome di questo ufficio e dei suoi membri ("*the whips*": letteralmente, "le fruste") deriva dal linguaggio venatorio e precisamente dal termine *whipper-in*, che indicava "una particolare figura di battitore partecipante alla caccia alla volpe", il quale aveva il compito "di ricondurre i cani nel branco e di dirigerli verso la preda", come ricorda A. TORRE, *Il Regno Unito*, 2005, cit., p. 135. Sullo *Whip's office* si vedano P. COWLEY, *Whips: 16. Rebels: 197*, cit.; HOUSE OF COMMONS LIBRARY (J. WALPOLE, R. KELLY), *The Whip's Office*, in www.parliament.uk, 2008; R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 165 e ss.; nonché, per una descrizione più agile, la manualistica più volte indicata in questo capitolo. La trattazione più ampia ed approfondita, nonché una delle più interessanti, non proviene però dall'Accademia bensì dalle memorie dell'ultimo titolare dell'ufficio sotto i Governi Thatcher, T. RENTON, *Chief Whip. People, Power and Patronage in Westminster*, cit.: l'A. suddivide il volume in due parti, la prima delle quali raccoglie le vere e proprie memorie di Renton quale membro dell'Esecutivo durante l'ultima amministrazione di Margaret Thatcher, peraltro di grandissima utilità per comprendere il funzionamento dell'ufficio degli *Whips* ed assai ricca di riferimenti normativi ed alla prassi parlamentare, mentre la seconda rappresenta un'inedita ricerca sulle origini e sullo sviluppo storico dello *Whip's office*, posta in essere dall'A. proprio sotto lo stimolo della carenza di una specifica ed esaustiva investigazione scientifica su tale organo. Del resto, non è infrequente trovare nella letteratura costituzionalistica britannica riferimenti alle memorie dei *Premiers* o di autorevoli *Senior Ministers*, che in

whip” si indica sia “*the document circulated weekly by party managers to their MPs to inform them of the coming business and the importance that the party attaches to it*”, sia chi fa parte dell’ufficio e cioè i “*party’s business managers*” che fanno circolare detto documento¹⁹⁸. L’attività degli *whips* si manifesta, quindi, innanzitutto nell’informare i membri del *parliamentary party* circa l’attività in programma attraverso il documento settimanale, che riporta distinti segnali grafici per sottolineare la diversa importanza della questione da trattare: così si indica “*when their attendance is required on vital business (a three-line whip), when it is expected because there will be a division (a two-line whip), or when it is simply requested (a one-line whip)*”¹⁹⁹. In ragione di ciò, si parla di *whipped vote* per riferirsi ad una votazione (avente ad oggetto qualsiasi atto parlamentare: disegni di legge, emendamenti agli stessi, mozioni di vario contenuto, risoluzioni) su cui vi è una chiara indicazione del Governo, che in caso di esito sfavorevole viene considerato “sconfitto” (si contano i *government defeats on the floor of the House* come indice di coesione della maggioranza e di efficacia dell’azione di Governo), mentre i parlamentari di maggioranza che si esprimono contrariamente alla linea governativa vengono chiamati “*rebels*” (ed anche il volume dei *dissenting votes* – detti anche *rebellions* o *revolts* –, seppur non concretizzatisi in una sconfitta, vengono analizzati come indice dell’*intra-party dissent*)²⁰⁰. Si noti che i membri dell’Esecutivo, in ossequio al principio della *ministerial responsibility*, debbono rigidamente attenersi alla disciplina di partito in Parlamento: una semplice assenza ad uno *whipped vote*, non supportata da giustificati motivi, può imporre le dimissioni dal Governo, mentre un voto contrario da parte di un membro della compagine ministeriale è normalmente il preludio (se non l’annuncio vero e proprio) di dimissioni volontarie²⁰¹.

molti casi costituiscono le sole fonti esistenti in grado di gettar luce su determinati passaggi storico-istituzionali.

¹⁹⁸ P. COWLEY, *Whips: 16. Rebels: 197*, cit., p. 1.

¹⁹⁹ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 166.

²⁰⁰ Su cui v. *infra*.

²⁰¹ Cfr. T. RENTON, *Chief Whip. People, Power and Patronage in Westminster*, cit., p. 3.

Lo *Whip's office* può essere considerato come la “cinghia di trasmissione” tra Camera e Governo, tra i vertici del partito ed il resto del *parliamentary party*, in particolare i *backbenchers*. Si tratta di un organo composto di norma da 14-16 membri – un omologo è presente anche presso i partiti di opposizione con un numero minore di membri, e così anche nella *House of Lords* – ma va annotato che, nella presente legislatura inaugurata nel 2010, lo *Whip's office* dei Comuni risulta composto da ben 17 membri e, quel che più rileva, costituisce un organo unico per la coalizione *con-lib*, comprendendo esponenti sia conservatori sia liberaldemocratici, rispettivamente 14 e 3²⁰². Le funzioni degli *whips* non si esauriscono certo nel far circolare lo “*whip*” settimanale. Cowley le riporta a tre generali categorie: “*management, communication and persuasion*”²⁰³. Più nel dettaglio, tra i compiti degli *whips* si annoverano: “*keeping MPs and peers informed of forthcoming parliamentary business*”, “*maintaining the party's voting strength by ensuring members attend important debates and support their party in parliamentary divisions*”, “*passing on to the party leadership the opinions of backbench members*”²⁰⁴. Griffith pone l'accento sul ruolo degli *whips* come “*communicators between the leadership and the ordinary Members, in both directions, seeking to ensure that conflicts are avoided. [...] Such conflicts will arise from time to time and it is a function of the whips to seek to bring the two sides together in the hope that at least each knows where the other stands*”²⁰⁵. Sovente si ricorda l'istituto del *pairing*, gestito dagli *whips*, grazie al quale possono intercorrere accordi tra maggioranza ed opposizione in forza dei quali, rispetto a votazioni non di primaria importanza, all'assenza di un parlamentare di una parte si fa corrispondere l'assenza o l'astensione di uno della parte opposta, cosicché la “*joint absence*” dei due non alteri l'esito finale della *division*²⁰⁶. Ma non sta certo

²⁰² Dati ricostruiti da www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/government-and-opposition1/her-majestys-government/

²⁰³ P. COWLEY, *Whips: 16. Rebels: 197*, cit., pp. 1 e s.

²⁰⁴ HOUSE OF COMMONS LIBRARY (J. WALPOLE, R. KELLY), *The Whip's Office*, cit., p. 4.

²⁰⁵ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 166.

²⁰⁶ Per esempio v. N. PARPWRTH, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 136.

in questo elemento di *fair play* l'importanza e la centralità dello *Whip's office* nel sistema *Westminster*. Grande parte delle distorte percezioni circa la disciplina di partito inglese, tradizionalmente e con eccessiva enfasi considerata come ferrea²⁰⁷, derivano da diffuse convinzioni riassumibili nell'idea di "*folklore of the Whip's office*"²⁰⁸, a cui si ascrivono persino ipotesi di intimidazione se non anche di minaccia degli *MPs* ribelli con cui si ricompatterebbero i ranghi sfaldati dei *parliamentary parties*: nulla di tutto ciò sembra permanere nello scenario parlamentare contemporaneo, seppure dette condotte potrebbero rientrare nell'armamentario impiegato dagli *whips* in tempi meno recenti²⁰⁹. Tale ufficio svolge un ruolo cruciale nella gestione delle diverse spinte interne della maggioranza, nella composizione delle ambizioni delle correnti, nello spegnere i malumori di singoli parlamentari, nel temperare le esigenze di speditezza del Governo e le critiche alle sue *policies* avanzate dai *backbenchers* di maggioranza; a tale scopo dispone di strumenti ordinari, per lo più di natura persuasiva, tra cui spicca la funzione storicamente svolta dal *Chief Whip* nell'assegnazione di incarichi governativi e parlamentari. Non a caso, nel XVIII secolo ci si riferiva al capo dell'ufficio indicandolo come "*Patronage Secretary*" oppure "*Secretary for Political Jobs*"²¹⁰. Occorre subito ricordare che la già descritta riforma degli *Standing orders* che disciplinano la formazione dei *Select Committees* ha sottratto

²⁰⁷ Per esempio B. CRICK, voce *Parlamento*, cit., sub § 3, *I modelli classici*, scrive che nel 1886 Gladstone "fu sconfitto e dovette dare le dimissioni a causa del suo tentativo di concedere la home rule all'Irlanda. Ma, da allora ad oggi, nessun governo inglese che goda della maggioranza è stato più sconfitto da un voto dei Comuni; talmente forte è il sistema bipartitico e talmente rigida la disciplina di partito". Peraltro, non è chiaro perché vengano escluse da questo novero le sconfitte su *vote of no confidence*, che pur vi sono state, le quali hanno imposto le dimissioni di *minority governments* (come è accaduto a Baldwin ed a MacDonald nel 1924, ma vi sono stati altri casi sul finire dell'Ottocento), ed al contempo si insista sul bipartitismo che, se fosse stato forte come ritiene l'autorevole A., non avrebbe determinato la formazione dei numerosi Governi di minoranza e di coalizione che vi sono stati nel periodo indicato (tra il 1886 e presumibilmente la fine degli anni Settanta, posto che l'anno di pubblicazione in Italia del saggio citato è il 1980), su cui ci si è già soffermati (cfr. § 2). Anche E. BALBONI, *Il potere di scioglimento del Parlamento e l'uso congiunturale de «La Costituzione inglese»*, p. 4, parla di "ferrea disciplina di partito", in uno scritto a cui per il resto si è già rinviato adesivamente in maniera piena.

²⁰⁸ In questi termini, non senza ironia, P. COWLEY, M. STUART, *Parliament: hunting for votes*, cit., p. 259.

²⁰⁹ I racconti sono numerosi e variegati, ma appartengono al profilo mitologico di *Westminster*: si va dal "libro nero" in cui gli *whips* conservatori annotavano "*financial and sexual peccadilloes of their MPs*" per poterli ricattare (P. COWLEY, *Whips: 16. Rebels: 197*, cit., p. 2), agli atti di vero bullismo per convincere il parlamentare ribelle a tornare sui suoi passi (per esempio v. T. RENTON, *Chief Whip. People, Power and Patronage in Westminster*, cit., pp. 20 e s.).

²¹⁰ HOUSE OF COMMONS LIBRARY (J. WALPOLE, R. KELLY), *The Whip's Office*, cit., p. 5.

agli *whips* questo ruolo chiave nella nomina a tale tipologia di commissioni parlamentari, e più precisamente agli accordi tra il *Chief Whip* di maggioranza ed il suo corrispondente del principale partito d'opposizione: a costoro ed alle trattative che fra essi si svolgono ci si riferisce con l'espressione "*usual channels*"²¹¹. Perduto questo peculiare potere, a favore del *plenum* dell'Assemblea che ora elegge con voto segreto membri e Presidenze dei *Select Committees* sulla base di libere candidature, gli *usual channels* conservano pieno significato rispetto alla predisposizione dell'agenda dei lavori (nei termini precedentemente illustrati). E, del pari, lo *Whip's office* mantiene una posizione nodale relativamente alla distribuzione delle cariche ministeriali. I rimpasti di Governo, in particolare, sono largamente gestiti dal *Chief Whip* che raccoglie e compone tutti gli orientamenti, le aspettative e le rivendicazioni presenti nel gruppo parlamentare²¹² (o nella coalizione), sottoponendo poi la lista di sostituzioni individuata al vaglio del *Prime Minister*, che solo marginalmente potrà alterarla giacché nell'esercizio del potere di nomina "*is concerned to maintain certain ideological as well as geographical balances within the Party and within departments*"²¹³: vincoli di cui avrà evidentemente tenuto conto il *Chief Whip*. Quanto, poi, agli strumenti che sono concretamente ed ordinariamente a disposizione di questo ufficio per far valere la disciplina di partito, essi vanno ritrovati nelle pratiche interne ai singoli partiti. Per esempio il *Labour* ha un *Code of Conduct*, parte dello statuto del gruppo parlamentare (*PLP, Parliamentary Labour Party*), che impone tra l'altro agli *MPs* l'obbligo di informare il *Chief Whip* qualora intendano presentare mozioni o emendamenti e richiede presenza e rispetto della linea governativa durante le votazioni (pur riconoscendo il diritto di astensione – non di voto contrario – ma solo su questioni che tocchino profonde convinzioni personali degli *MPs*), ed in forza del quale, in caso di violazioni, il capo dell'ufficio in esame può adottare una

²¹¹ HOUSE OF COMMONS LIBRARY (J. WALPOLE, R. KELLY), *The Whip's Office*, cit., p. 6.

²¹² Questa lettura emerge molto chiaramente dalla descrizione che Tim Renton offre dei numerosi rimpasti o ritocchi alla compagine ministeriale avutisi durante l'ultima amministrazione Thatcher, cfr. T. RENTON, *Chief Whip. People, Power and Patronage in Westminster*, cit., per esempio pp. 68 e ss.

²¹³ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 167.

“reprimand” per iscritto e relazionare al partito ed ai membri del *constituency party* (che partecipano alla selezione delle candidature di collegio); il *PLP* può poi decidere la sospensione o l’espulsione del parlamentare dal partito (si parla di “*withdrawal of the whip*”), ipotesi non infrequente negli anni Quaranta e Cinquanta, assai meno nei decenni successivi e comunque determinata da fatti quasi sempre diversi dai voti dati e dalle opinioni espresse durante i lavori della Camera²¹⁴. Tra i Conservatori manca un analogo codice di condotta, né lo statuto prevede procedimenti disciplinari in caso di dissenso rispetto alle *policies* del partito, anche se nella pratica si sono impiegati strumenti simili a quelli appena indicati: per esempio, nella legislatura 1992-1997, ben 8 membri conservatori della *House of Commons* sono stati temporaneamente sospesi dal partito per non aver appoggiato il Governo Major in un voto di fiducia²¹⁵. Complessivamente, non paiono ravvisabili effettivi poteri disciplinari nelle mani degli *whips*, che dispongono piuttosto di “leve di persuasione” legate al ruolo di “intermediazione” di questo ufficio rispetto alle prospettive di carriera dei parlamentari: la disciplina interna è generalmente garantita da una diffusa lealtà verso il partito – in un sistema in cui i “cambi di casacca” sono vere e proprie eccezioni, estremamente rare – da parte degli *MPs*, tra i quali coloro che hanno ambizioni di carriera “*will not usually wish to acquire the reputation of being unreliable*”²¹⁶; diversamente, non esistono metodi per impedire il dissenso degli *MPs*, se non appunto la prospettata preclusione di incarichi nell’Esecutivo e l’emarginazione all’interno del gruppo parlamentare (che poco hanno di giuridico), ed è appropriato evidenziare che spesso tale dissenso deriva da pressioni provenienti dalle stesse *constituencies* in cui sono stati eletti, come la rimarchevole vicenda della *poll tax* – vera svolta

²¹⁴ Cfr. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 167 e s.

²¹⁵ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 168.

²¹⁶ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 168.

negativa per la popolarità e la *Premiership* di Margaret Thatcher – ha dimostrato a inizio anni Novanta²¹⁷.

Dunque, la lealtà verso la formazione politica di appartenenza sembra favorita soprattutto dalla natura bipartitica del sistema dei partiti, e dalla conseguenziale difficoltà a trovare spazio (e candidature) in raggruppamenti diversi da quello di provenienza: una situazione che potrebbe anche mutare in concomitanza con l'avvento di un sistema multipartitico, quale si sta profilando nel periodo recente. Gli episodi di passaggio ad altro partito di un *MP* sono stati ad oggi infrequenti, mentre i casi di fuoriuscita da un gruppo (volontaria od imposta con espulsione) di membri che hanno continuato a sedere in Parlamento come indipendenti, non irrilevanti in numero, raramente hanno consentito per costoro la prosecuzione della carriera parlamentare. Emblematico, relativamente alla ridotta mobilità parlamentare, che Griffith sia in grado di analizzare in poche righe tutti i casi di passaggio ad altra formazione politica registratisi a partire dagli anni Settanta: il laburista Christopher Mayhew passò ai Liberali nel luglio 1974, Reg Prentice abbandonò il *Labour* per i *Conservatives* nell'ottobre 1977, mentre nel luglio 1976 due *MPs* eletti nelle file laburiste uscivano dal partito per fondare lo *Scottish Labour Party* (non riuscendo a farsi rieleggere alle elezioni del 1979); l'evento di maggior rilievo si ebbe tra il 1981 ed il 1982, quando 27 *MPs* laburisti ed 1 conservatore andarono a formare il *Social Democratic Party* (e soltanto 4 di questi riuscirono ad essere rieletti alle elezioni del 1983), la cui vicenda è già stata illustrata; nella legislatura 1992-1997 si contarono 4 defezioni dal *Conservative Party* al Governo, 2 a favore del gruppo liberaldemocratico (Emma Nicholson e Peter Turnham), 1 a favore del *Referendum Party* (George Gardiner) ed 1 a favore del *Labour* (Alan Howart, avvenimento degno di nota poiché questi, già membro dell'Esecutivo con Thatcher e Major, diventerà ministro nel Gabinetto Blair)²¹⁸. È

²¹⁷ Su cui v. P. COWLEY, *Parliament and the Poll Tax: A Case Study in Parliamentary Pressure*, cit.

²¹⁸ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 177.

notoria, poi, la vicenda dell'espulsione di Ken Livingstone dal gruppo parlamentare e dal Partito Laburista nel 2000, determinata dalla sua decisione di competere per la carica di Sindaco di Londra (che avrebbe poi vinto) contro il candidato ufficiale del partito; peraltro, Livingstone sarebbe rientrato successivamente nel *Labour* e di nuovo candidato, questa volta ufficialmente dal partito, a Sindaco della capitale nel 2012 (risultando però sconfitto dall'*incumbent* Boris Johnson)²¹⁹. In seguito, all'inizio della legislatura 2001-2005 Paul Marsden abbandonava le fila della maggioranza laburista – in polemica per la guerra in Afghanistan – aderendo ai *Liberal Democrats*, riprendendo tuttavia posto tra i banchi della maggioranza a fine legislatura (senza però candidarsi alle successive elezioni): si tratta dell'unico episodio di ritorno al gruppo parlamentare d'origine dopo quello di Churchill ad inizio Novecento²²⁰; nel 2003, George Galloway veniva espulso dal *Labour* a seguito di iniziative di protesta intraprese dal parlamentare contro il Governo laburista, in relazione agli interventi militari internazionali che coinvolgevano la Gran Bretagna²²¹, e fondava il movimento d'ispirazione socialista *Respect*, per il quale siede oggi alla Camera grazie alla vittoria nelle elezioni suppletive del 2012²²²; nel gennaio 2005 Robert Jackson, già ministro con Thatcher e Major, passava dai *Conservatives* al *Labour* non condividendo più la linea politica del partito d'origine²²³; simile percorso seguiva Quentin Davies nella successiva legislatura 2005-2010²²⁴. Si possono, infine, segnalare diverse espulsioni dal Partito Laburista, a cavaliere tra la precedente e la corrente legislatura, determinate però dal coinvolgimento degli *MPs* espulsi nello scandalo dei rimborsi per le spese parlamentari²²⁵.

²¹⁹ Cfr. N. DEGLI INNOCENTI, *Jonhson confermato sindaco di Londra, Ken il rosso non ce la fa anche se i laburisti crescono*, in www.ilsole24ore.com, 5 maggio 2012.

²²⁰ Cfr. T. HAPPOLD, *Labour defector asks to return*, in www.guardian.co.uk, 6 aprile 2005.

²²¹ Cfr. M. TEMPEST, *Galloway expelled from Labour*, in www.guardian.co.uk, 23 ottobre 2003.

²²² Cfr. www.parliament.uk/biographies/commons/george-galloway/25649

²²³ Cfr. R. JACKSON, *It's my kind of party*, in www.guardian.co.uk, 9 febbraio 2005.

²²⁴ La lettera di dimissioni dal Partito Conservatore è stata pubblicata dal *The Guardian*: Q. DAVIES, *Why i am defecting to Labour*, in www.guardian.co.uk, 26 giugno 2007.

²²⁵ Il c.d. "*expenses scandal*" è esploso a seguito delle indagini giornalistiche rivelate dal *The Daily Telegraph* ed ha condotto anche al primo caso dal 1695 di dimissioni dello *Speaker* della *House of*

Forme meno drastiche di dissenso si osservano attraverso le sconfitte del Gabinetto e le ribellioni rispetto alla linea governativa durante le deliberazioni *on the floor of the House*²²⁶, come già detto fenomeni che hanno visto un incremento a partire dagli anni Sessanta e soprattutto Settanta. La seguente tabella riporta il numero di votazioni che si sono risolte in una sconfitta dell'indirizzo governativo, per ogni legislatura dal 1945 ad oggi.

*Fig. 2.3: Sconfitte del Governo alla House of Commons, 1945-2012*²²⁷

Legislatura	Governo	Sconfitte	Legislatura	Governo	Sconfitte
2010-	Coalition	2	1974 _(apr.-ott.)		18
2005-2010	Labour	8	1970-1974	Cons.	6
2001-2005		0	1966-1970	Labour	1
1997-2001		0	1964-1966		5
1992-1997	Cons.	9	1959-1964	Cons	0
1987-1992		1	1955-1959		0
1983-1987		2	1951-1955		1
1979-1983		1	1950-1951	Labour	4
1974-1979	Labour	42	1945-1950		0

Una sconfitta del Governo in una *division* della *House of Commons* è un evento notevole nel sistema *Westminster*. I *defeats* difficilmente arrivano

Commons, Michael Martin, accusato di lassismo nei controlli sugli abusi riscontrati nelle richieste di rimborso dei parlamentari, cfr. V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, cit., pp. 145 e ss.;

²²⁶ Le numerose pubblicazioni di Philip Cowley citate lungo questo capitolo sono prevalentemente dedicate a *defeats* e *revolts*, ad esse si rinvia per un'accurata analisi dei singoli casi e delle diverse legislature, di particolare interesse P. COWLEY, M. STUART, *The Mother of All Rebellions: Iraq and the PLP*, in www.revolts.co.uk, 2004; ID., *Parliament: Hunting for Votes*, cit.; ID., *A Coalition with Two Wobbly Wings: Backbench Dissent in the House of Commons*, cit.; un'osservazione precisa ma di tenore più generale, relativamente alla seconda metà del Novecento, viene fornita da R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 174 e ss.

²²⁷ I dati, aggiornati al 31 ottobre 2012, sono ricostruiti da www.election.demon.co.uk/defeats.html, e confrontati con P. NORTON, *Dissension in the House of Commons: Intra-party Dissent in the House of Commons Division Lobbies, 1945-74*, cit.; P. NORTON, *Dissension in the House of Commons: 1974-1979*, cit.; R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 174 e ss.; nonché con i dati rinvenibili in diverse pubblicazioni di P. COWLEY e M. STUART già indicate.

all'improvviso, rappresentando piuttosto il fallimento delle trattative condotte dagli *whips* per comporre le diverse visioni espresse dal *government front-bench* e dai *backbenchers* ribelli. Come emerge dai dati riportati, la maggior parte delle sconfitte è concentrata nelle due difficili legislature laburiste degli anni Settanta. Ma in altri periodi, lo scarso numero di *defeats* non deve indurre a concludere che il dissenso parlamentare sia stato di proporzioni trascurabili. Sebbene un Gabinetto possa aver subito poche sconfitte esplicite, lo stesso può aver patito frequenti e consistenti ribellioni dei propri *back-benchers* contro le *policies* avanzate. È per esempio il caso delle amministrazioni di Margaret Thatcher (1979-1990): si ha l'idea che in questi anni il Governo sia stato particolarmente forte e capace di controllare il Parlamento, ma in verità ha dovuto affrontare un rilevante e costante dissenso interno ai Conservatori, manifestatosi in ripetute *revolts* che vedevano protagonisti un numero significativo di *backbenchers*, ed anche in alcune sconfitte che paiono di particolare peso – sebbene assai sporadiche – posto che i Conservatori godevano di larghissime maggioranze; specie durante le legislature 1983-1987 (con una *overall majority* di 144 seggi) e 1987-1992 (*overall majority* di 102 seggi)²²⁸, al contrario delle amministrazioni laburiste del periodo 1974-1979, appoggiate da numeri assai fragili laddove non esistenti in termini di maggioranza, come è stato per il *minority government* di Callaghan. I primi due Governi laburisti presieduti da Tony Blair – anch'essi percepiti dall'opinione pubblica come Ministeri molto solidi ed in grado di tenere agevolmente le redini dei Comuni – non sono stati mai sconfitti *on the floor of the House*: nella legislatura 1997-2001, una *overall majority* di ben 179 seggi consentiva di assorbire senza difficoltà il dissenso interno, il che si ripeteva nella legislatura 2001-2005 quando il *Labour* poteva contare su 165 seggi in più degli altri partiti. In effetti, si è constatato che nelle prime due sessioni (1997-1999) della *Premiership* di Blair il *PLP* è parso particolarmente compatto, anche in ragione di una forte insistenza da parte del *leader* affinché il partito non si mostrasse disunito, onde non ridurre le possibilità

²²⁸ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 181 e ss.

di rimanere in carica dopo diciott'anni all'opposizione²²⁹; successivamente, però, la situazione è cambiata e già nella seconda metà del *1997-2001 Parliament* il malumore dei *backbenchers* è emerso chiaramente raggiungendo “*dangerously high levels*”²³⁰: le ribellioni sotto Blair sono risultate decisamente consistenti, coinvolgendo un considerevole numero di parlamentari, fino a segnare il record di più larga ribellione nel corso di una votazione del 18 marzo 2003 (nella successiva legislatura 2001-2005) sull'intervento militare in Iraq, durante la quale ben 139 *MPs* laburisti (un terzo del totale) si schieravano contro il Governo²³¹. Non solo, per accontentare le richieste dei *backbenchers* i vertici del *New Labour* si vedevano costretti ad appoggiare una serie di proposte di riforma volte a rafforzare la posizione dell'organo legislativo: durante la legislatura 1997-2001 veniva istituito il *Modernisation of the House of Commons Select Committee* le cui raccomandazioni portavano alla creazione della *parallel chamber* di *Westminster Hall*, all'introduzione delle “*cross cutting questions*” da svolgersi in questa sede, alla predisposizione di un “*Commons Calendar*” con lo scopo di pianificare in maniera più efficace i lavori parlamentari²³²; inoltre, il *Liaison Committee* (nel quale siedono i Presidenti dei *Select Committees*), nel 2000, produceva un *report* intitolato “*Shifting the Balance: Select Committees and the Executive*”: dalle raccomandazioni ivi incluse partiva l'onda innovatrice, improntata a rafforzare il ruolo del Parlamento, che avrebbe condotto ad eliminare il controllo degli *whips* sulle nomine a dette commissioni con la riforma del 2010. Anche l'odierna situazione di *coalition government* sta assistendo a ripetute rivolte dei *backbenchers* contro gli indirizzi governativi: nella prima sessione della presente legislatura, ben 150 *MPs* di maggioranza hanno votato almeno una volta contrariamente alle indicazioni degli *whips*, e tra essi si contano un nutrito gruppo di *MPs* conservatori ed uno di *MPs* liberaldemocratici particolarmente inclini a

²²⁹ Cfr. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 178.

²³⁰ M. FLINDERS, *Volcanic Politics: Executive-Legislative Relations in Britain. 1997-2005*, cit., p. 387.

²³¹ Cfr. P. COWLEY, M. STUART, *The Mother of all Rebellions: Iraq and the PLP*, cit., p. 1.

²³² Cfr. M. FLINDERS, *Volcanic Politics: Executive-Legislative Relations in Britain. 1997-2005*, cit., pp. 392 e s.

violare la disciplina di partito: ciò che ha permesso al Governo di coalizione, fino a questo momento, di subire poche sconfitte *on the floor of the House* è che “*the two groups rebel on very different issues*”²³³, e di conseguenza è difficile che il loro voto negativo converga nella medesima deliberazione determinando una reiezione della linea governativa oggetto della *division*. Ciononostante, la prima sessione dell’attuale *Parliament* ha raggiunto un “tasso di ribellione” estremamente elevato: nel 43% delle *divisions* vi sono stati *MPs* di maggioranza che si sono espressi contro il Governo, una cifra “*simply without parallel in the post-war era*”²³⁴. Queste rapide indicazioni evidenziano che un ridotto numero di *government defeats* subiti da un’amministrazione non restituisce quasi nulla di quali siano i rapporti effettivi tra Governo e Parlamento. Si è avvertito di come gran parte dell’influenza spiegata sulle politiche governative da parte delle Camera avvenga lontano dai riflettori, di come sia necessario per l’Esecutivo fare concessioni ai *back-benchers* ed emendare i propri disegni di legge per contenere le ribellioni ed evitare sconfitte esplicite che trovano forte eco presso l’opinione pubblica. Laddove trattative e concessioni non bastino, poi, accade non troppo di rado che il Gabinetto decida di ritirare un disegno di legge proprio per evitare un passaggio parlamentare negativo²³⁵; oppure, vi sono state occasioni in cui il Governo, al profilarsi di una possibile sconfitta *on the floor of the House*, ha evitato di configurare come *whipped vote* una determinata deliberazione parlamentare: così, delle 9 sconfitte subite dal Ministero conservatore di John Major durante il *1992-1997 Parliament*, 4 hanno avuto ad oggetto *free votes*²³⁶, deliberazioni rispetto a cui la posizione governativa (pur chiaramente indicata) non è stata imposta agli *MPs* di maggioranza tramite una *three-line whip*. Un’altra tecnica adottata per evitare uno

²³³ P. COWLEY, M. STUART, *A Coalition with Two Wobbly Wings: Backbench Dissent in the House of Commons*, cit., p. 5.

²³⁴ P. COWLEY, M. STUART, *A Coalition with Two Wobbly Wings: Backbench Dissent in the House of Commons*, cit., p. 2.

²³⁵ L’esempio più recente riguarda l’*House of Lords Reform Bill* ritirato dal Governo di coalizione al momento in carica, sul quale ci si soffermerà nel successivo paragrafo, ma è una situazione non del tutto infrequente: nel 1981, per esempio, il Governo Thatcher ritirò il *Local Government Finance Bill*, cfr. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 181.

²³⁶ Cfr. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 186

scontro aperto tra *front-bench* e *back-bench* è quella di considerare una deliberazione parlamentare nei termini di un “*payroll vote*”: in questo caso i *back-benchers* sono liberi di votare secondo le proprie inclinazioni, mentre i membri dell’Esecutivo (cioè coloro che sono inclusi nel *payroll*) sono vincolati dalla *ministerial responsibility* e devono votare secondo le indicazioni governative²³⁷. In una prospettiva più ampia, si è sviluppata una tendenza nella gestione dei conflitti tra il Governo e la propria maggioranza che viene indicata con l’espressione “*internalisation of dissent*”²³⁸, ad indicare una serie di canali informali attraverso cui si confrontano *Ministers* e *back-benchers*, quali riunioni del partito o del gruppo parlamentare ed incontri *ad hoc* su specifiche questioni: “*the outward appearance of a strong and stable executive governing through a pliant and docile legislature may on occasion therefore veil the existence of deep parliamentary divisions that are played out largely beyond the public eye and are not recorded in the official legislative record*”²³⁹. All’idea di *internalisation of dissent* possono essere ascritte anche altre specifiche attività: per esempio, vengono condotti sondaggi (*surveys*) circa le opinioni di tutti i membri del gruppo parlamentare, così da render chiaro quali percorsi possano intraprendere le politiche governative²⁴⁰; inoltre, si tende sempre più a svolgere una fase di “*pre-legislative scrutiny*” che precede la presentazione formale dei disegni di legge governativi alle Camere e si concretizza nel far circolare i *bills in draft form*, assegnandoli alla cognizione di un *Select*

²³⁷ Cfr. P. COWLEY, *Unbridled Passions? Free Votes, Issues of Conscience and the Accountability of British Members of Parliament*, cit., p. 74. La *ministerial responsibility* impone a chiunque abbia incarichi di Governo di esprimersi come una sola voce, tanto nei voti quanto nelle dichiarazioni, nel rispetto delle decisioni prese dal *Cabinet*; la *ministerial responsibility* viene talora impiegata come strumento per contenere il dissenso parlamentare, nel senso che i malumori e l’opposizione di taluni *MPs* (o anche delle correnti e sottogruppi di cui fanno parte) vengono spesso assorbiti includendoli nella compagine ministeriale e vincolandoli così al rispetto del principio in parola, tanto che si discute animatamente della necessità di porre un limite al numero di incarichi ministeriali (soprattutto quelli minori, come i *Parliamentary Private Secretaries*), cfr. HOUSE OF COMMONS LIBRARY (K. PARRY, R. KELLY), *Limitations on the number of Ministers and the size of the Payroll vote. Standard Note: SN/PC/03378*, in www.parliament.uk, 2012. Sulle implicazioni della *ministerial responsibility* v. G. CARVALE, *Il governo del Premier nell’esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 179 e ss.

²³⁸ Così P. COWLEY, *Revolts and Rebellions: Parliamentary Voting Under Blair*, London, Politico’s, 2002, ripreso da M. FLINDERS, *Volcanic Politics: Executive-Legislative Relations in Britain. 1997-2005*, cit., p. 386.

²³⁹ M. FLINDERS, *Volcanic Politics: Executive-Legislative Relations in Britain. 1997-2005*, cit., p. 386

²⁴⁰ Cfr. P. COWLEY, M. STUART, *Parliament: More Revolts, More Reform*, cit. p. 193.

Committee creato *ad hoc*, il che permette di vagliarne in via preliminare i contenuti e di raccogliere gli orientamenti dei membri del Parlamento – e della maggioranza in particolare – sulla materia²⁴¹; sempre in fase pre-legislativa, è frequente il ricorso a stadi preparatori durante i quali i Ministeri competenti possono produrre *Green Papers* – “*which enables consultation with interested parties*” – oppure *White Papers* – “*which represent a statement of policy*” – che fungono da piattaforma di discussione sulla base della quale verranno poi elaborati i disegni di legge²⁴². Alla luce di tutto ciò, sembra si debba sfatare il mito della rigida disciplina di partito inglese e risulta appropriato constatare che l’influenza della *House of Commons* sul Governo è tutt’altro che trascurabile, venendo semplicemente ad estrinsecarsi tramite canali non sempre manifesti, peculiari di quest’esperienza costituzionale.

5. *La House of Lords*

La *House of Lords* meriterebbe un’indagine autonoma e approfondita – a ripercorrere l’ormai ultracentenaria questione della sua riforma – che non vi è spazio per svolgere in questa sede²⁴³. Le funzioni e l’organizzazione sono analoghe a quelle dei Comuni, pur con le notevoli asimmetrie che si sono poste in luce rispetto alla funzione legislativa ed al rapporto fiduciario. È conveniente cercare di riassumere in chiave schematica l’evoluzione vissuta dalla Camera alta, rendendo conto dei mutamenti strutturali occorsi, delle funzioni rimaste nel tempo presso questo ramo del Parlamento e di come esse vengano concretamente esercitate, almeno per sommi capi.

²⁴¹ Cfr. H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 391; N. PARPORTH, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 207, annota che i Governi laburisti, tra il 1997 e 2007, hanno presentato non meno di 65 *draft bills*.

²⁴² E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 146.

²⁴³ Sulla Camera dei Lords in generale v. G. CARVALE, *Il governo del Premier nell’esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 201 e ss.; F. DE FRANCHIS, voce *Parliament*, cit., sub § XII, *House of Lords*, pp. 1106 e ss.; BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 637 e ss.; V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., pp. 145 e ss.; E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 169 e ss.

In primo luogo, è importante ricordare che la già illustrata riforma del *Parliament Act* del 1911 fu intesa, allora, come il primo passo di una più ampia revisione della Camera alta: si toccarono allora le funzioni dell'organo, ritenendosi tuttavia imminente la necessità di intervenire anche sulla composizione dello stesso per superarne il carattere ereditario e dare vita ad un'Assemblea eletta direttamente dal popolo, come i Comuni²⁴⁴. Il che non accadde, giacché il successivo intervento giunse solo con il *Parliament Act* del 1949, che si limitò a ridurre da tre a due sessioni l'efficacia del *suspensory veto* dei Lords sulla legislazione approvata dai Comuni. Invero, né i Liberali ad inizio Novecento né i Laburisti quarant'anni dopo avevano realmente interesse a modificare la composizione della Camera, benché il principio ereditario fosse diventato nel corso del secolo passato sempre più difficilmente giustificabile²⁴⁵. Lo scopo del *Parliament Act 1911* era quello di neutralizzare l'opposizione dei *Lords* alla legislazione progressista del Governo liberale in carica, e del pari il *Labour* di Attlee nel 1949 voleva soltanto ridurre ulteriormente gli ostacoli all'approvazione delle politiche di nazionalizzazione di cui si fece promotore; di contro, alterare la composizione della *House of Lords* significava allora, e continua a significare oggi, cambiarne la legittimazione e di conseguenza rimetterne in discussione le funzioni: una Camera alta elettiva priverebbe di fondamento la *ratio* alla base del *Parliament Act* e renderebbe inconsistente la *Salisbury convention*, ecco perché per i Liberali di Asquith, al di là delle dichiarazioni d'intenti, la soluzione adottata nel 1911 costituiva un passaggio unico che non andava implementato con fasi ulteriori di riforma, e tantomeno i laburisti di Attlee avevano interesse ad alterare tale situazione²⁴⁶.

Alla luce dei limiti posti alla *House of Lords*, legislativamente dai *Parliament Acts* e convenzionalmente dalla *Salisbury doctrine*, descritti in precedenza, le funzioni rimaste presso la Camera alta sono per il resto analoghe a

²⁴⁴ Il preambolo al *Parliament Act 1911* (consultabile in www.legislation.gov.uk) annunciava l'intenzione di trasformare la *House of Lords* in "a *Second Chamber constituted on a popular instead of hereditary basis, but such substitution cannot be immediately brought into operation*".

²⁴⁵ Cfr. E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 170.

²⁴⁶ Cfr. V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., pp. 154 e 156.

quelle di cui è titolare la Camera dei Comuni, pur con talune peculiarità. Un rapido riepilogo impone di ricordare – oltre al veto sospensivo sui *non-money bills* ed al veto assoluto su disegni di legge miranti ad estendere la durata della legislatura oltre i cinque anni stabiliti dal *Parliament Act 1911*, già illustrati – che i *Lords* continuano a detenere un veto assoluto rispetto alla legislazione delegata (esercitato assai di rado nel corso del Novecento), su cui operano un controllo i *Committees* specializzati presenti anche presso questo ramo del Parlamento, che riferiscono poi, se del caso, al *plenum*; inoltre, i *Lords* sono chiamati ad esprimere il proprio consenso in caso di rimozione di un giudice della *High Court*, dell'*Appeal Court* e della nuova *Supreme Court*, a garanzia contro eventuali abusi dell'Esecutivo: una funzione, questa, di “*constitutional protection*” che appare di grande importanza nel contesto britannico, privo di una Carta costituzionale che tuteli con apposite disposizioni l'indipendenza del potere giudiziario, e che pone in risalto come la *House of Lords*, spesso giudicata come un organo desueto ed arcaico, consenta sotto questi aspetti di evitare all'ordinamento in esame “*a dangerous gap in the political system*”²⁴⁷.

Un'importante innovazione alla composizione giunse comunque nel 1958, con il *Life Peerages Act*, sebbene la volontà di sostituire la *membership* ereditaria con quella elettiva non si materializzò neanche in questa circostanza: l'atto legislativo in parola introdusse il potere di creare nuovi Pari in carica a vita (senza diritto di tramandare agli eredi il titolo), attribuito alla Regina su *advise* del Primo Ministro, da affiancare ai *Lords* ereditari²⁴⁸. La ragione di tale previsione va rinvenuta nel tentativo di restituire vigore ad una Camera a quel punto “assopita”²⁴⁹, soprattutto in ragione della larghissima maggioranza conservatrice ivi

²⁴⁷ Cfr. V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 147. Si ricordi che il *Constitutional Reform Act 2005* ha sottratto ogni residua competenza giurisdizionale delle *House of Lords*, stabilendo la creazione della *Supreme Court* come giudice di ultima istanza, in funzione dal 2009.

²⁴⁸ Cfr. E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 171.

²⁴⁹ Al riguardo, viene rievocata frequentemente la “predizione” di Bagehot – in quel momento quasi avveratasi – che aveva paventato, un secolo prima, il rischio di morte per “atrofia” della Camera dei Lords,

dominante: si mirava, quindi, ad aumentare il numero di *Lords* d'estrazione laburista, così da restituire anche una maggior dialettica interna all'Assemblea ed una maggior autorevolezza nel confronto di questa con il Governo, posto che ancora nel 1955 – in una Camera a composizione totalmente ereditaria – si contavano non più di 55 membri laburisti contro 507 conservatori, 238 indipendenti e 42 liberali²⁵⁰. Un aspetto apprezzabile del *Life Peerages Act*, oltre all'ammissione delle donne tra i *Lords*, va rintracciato nel fatto che da allora è possibile nominare anche esperti, d'ogni estrazione sociale, capaci di fornire un importante contributo e specifiche competenze al lavoro della Camera alta²⁵¹.

Nonostante ulteriori tentativi di modificare la composizione di questo ramo del Parlamento²⁵², il passo successivo – epocale – è giunto non prima del 1999, con l'*House of Lords Reform Act*: sotto la spinta del primo Governo Blair, forte di un'amplissima maggioranza ai Comuni, si è al fine intervenuti sul principio ereditario, rimuovendo tutti i *Lords* per nascita salvo 92. Questi 92 membri ereditari rimasti sono espressione di un compromesso voluto dai *Conservatives*, ed accettato dal *Labour* per evitare l'opposizione della Camera alta al passaggio del *bill*, imponendo il ricorso alla procedura dei *Parliament Acts*, politicamente non consigliabile; il compromesso nasceva dal fatto che la rimozione degli *Hereditary Peers* veniva dipinta dai riformatori laburisti come la prima di due fasi, la seconda delle quali – negli annunci – avrebbe trasformato il consesso in un'Assemblea elettiva: tale quota ereditaria veniva così conservata come garanzia per l'attuazione del secondo stadio, che secondo molti conservatori non sarebbe stato posto in essere giacché il *Labour* – ad opinione di costoro – si sarebbe appagato di mantenere una Camera di nominati²⁵³. La seguente tabella rende conto dei cambiamenti nella composizione avvenuti con la riforma del 1999, tra *Hereditary*

v. per esempio R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 641.

²⁵⁰ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 155.

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² Un importante sforzo di riforma fu posto in essere tra il 1967 ed il 1969, durante la *Premiership* laburista di Harold Wilson, ma senza successo: sul punto v. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 641 e ss.

²⁵³ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 156.

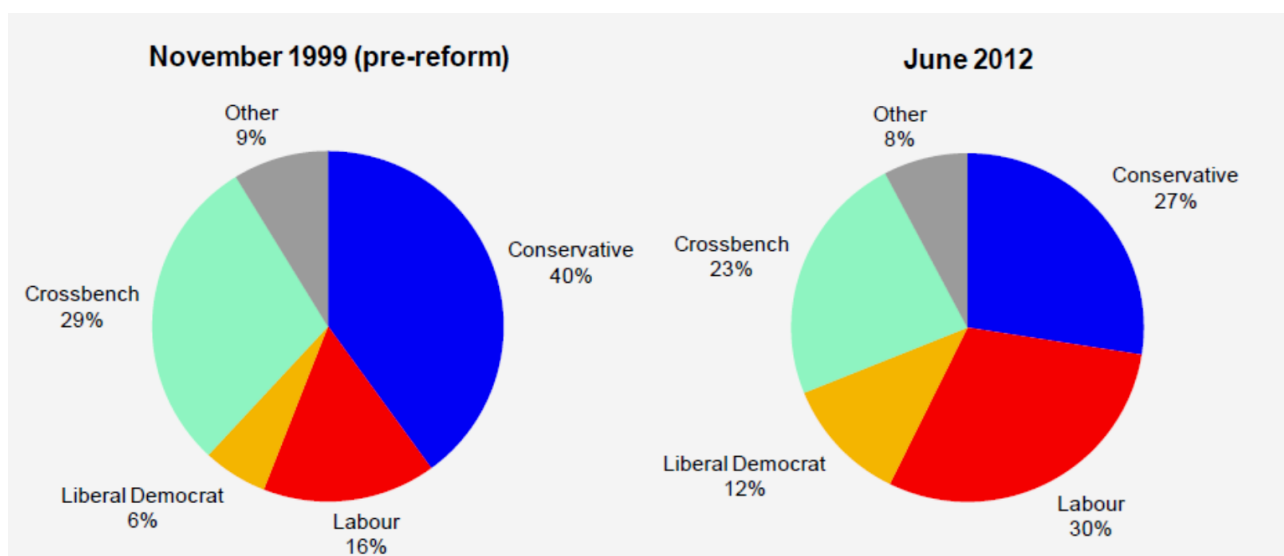
Peers (membri per nascita), *Life Peers* (nominati a vita) ed Arcivescovi della *Church Of England*. I due grafici successivi indicano la ripartizione su base partitica dei membri della Camera pre-riforma ed attuale (i *crossbenchers* sono membri non aderenti ad alcuna formazione partitica).

Fig. 2.4: Numero e tipologia di titoli di Pari dei membri della H.o.L. prima e dopo l'House of Lords Reform Act 1999²⁵⁴

Type of peer	Pre-reform Nov 1999	Post-reform Nov 2000	Latest Jun 2012
Hereditary	647	92	89
Life	537	572	660
Bishops	26	26	26
Total	1,210	690	775

Note: Excludes peers on leave of absence, without writ of summons, disqualified or suspended.

Fig. 2.5: Ripartizione dei membri della House of Lords in base al partito d'appartenenza²⁵⁵



²⁵⁴ La tabella è tratta da HOUSE OF COMMONS LIBRARY (F. MCGUINNES), *House of Lords Statistics. Standard Note SN/SG/3900*, in www.parliament.uk, 2012, p. 2.

²⁵⁵ Grafici tratti da HOUSE OF COMMONS LIBRARY (F. MCGUINNES), *House of Lords Statistics. Standard Note SN/SG/3900*, cit., p. 3.

Come anticipato, le nomine avvengono su *advise* del Primo Ministro, che ha di fatto un potere di *patronage*²⁵⁶, rispetto a cui manca un'adeguata cornice normativa positiva o convenzionale in merito al numero dei nuovi *Peers* da creare ed al momento in cui provvedere alla nomina²⁵⁷, scelte che sono rimaste di suo appannaggio. Ma alcuni criteri regolano in parte le proposte del *Premier*: così, l'individuazione delle nomine "politiche" è rimasta nelle mani del Primo Ministro anche dopo la riforma del 1999 ma, per convenzione, prima di raccomandare alla Regina nuovi *Lords* ascrivibili a partiti diversi dal suo, questi deve consultare il *leader* del relativo partito, di fatto facendo solo da tramite tra questi ed il Sovrano in tali circostanze²⁵⁸. Non solo, nel 2000 si è istituita la *Appointments Commission* della *House of Lords*, che è incaricata di proporre l'elevazione a Pari di personalità non politicamente schierate (*crossbenchers*, una volta nell'Assemblea) e dotate di competenze ed esperienze di particolare rilevanza²⁵⁹, ed ha altresì titolo a valutare le indicazioni di provenienza partitica onde vagliare l'adeguatezza dei soggetti a ricoprire la carica di *Lord*, operando un controllo preliminare sulle personalità individuate dal *Premier* (e dai *Leaders* degli altri partiti)²⁶⁰. Dunque, si è in parte ridotto e in parte temperato il potere del Primo Ministro in questo ambito.

²⁵⁶ Sul concetto può giovare il rinvio a F. DE FRANCHIS, voce *Patronage*, in *Dizionario giuridico Inglese-Italiano*, cit., p. 1123.

²⁵⁷ Si veda, circa il dibattito sia accademico sia interno alla stessa *House of Lords*, M. RUSSEL, *House Full: Time to get a grip on Lords appointments*, in www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications, 2011, specie p. 5.

²⁵⁸ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 158.

²⁵⁹ Cfr. HOUSE OF COMMONS LIBRARY (R. KELLY AND A. BROCKLEHURST), *Peerages Creation since 1997. Standard Note: SN/PC/5867*, in www.parliament.uk, 2012, pp. 3 e s.; i criteri a cui si deve ispirare la valutazione della Commissione sono riportati in HOUSE OF LORDS APPOINTMENTS COMMISSION, *The Nomination and Assessment Process*, in www.lordsappointments.independent.gov.uk, 2012, e sono così riassunti da E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit. p. 171: "a record of significant achievement within their chosen way of life that demonstrates a range of experience, skills and competence; an individual able to make an effective and significant contribution to the work of the House of Lords, not only in their areas of particular interest and special expertise [...]; an individual with understanding of the constitutional framework, including the place of the House of Lords, and the skills and qualities needed to be an effective member of the House [...]; demonstrate outstanding personal qualities, in particular integrity and independence; a strong personal commitment to the principles and highest standards of public life; party political independence".

²⁶⁰ Si parla di "to vet nominees to the House of Lords, including those put forward by the political parties, to ensure their propriety", cfr. HOUSE OF LORDS APPOINTMENTS COMMISSION, *The Nomination and Assessment Process*, in www.lordsappointments.independent.gov.uk, p. 1.

Nondimeno, bisogna considerare che il volume dei nuovi *appointments* è parso assai elevato e tale da incidere negativamente sul buon funzionamento della *House of Lords*, venendo a diminuire spazi e risorse a disposizione dei singoli *Peers*: già all'indomani della riforma del 1999, tra le Camere Alte di tutti gli ordinamenti bicamerali risultava essere la seconda più ampia per numero di componenti e rappresentava l'unico caso, a livello mondiale, di seconda Camera con un numero di membri superiore rispetto alla Camera bassa²⁶¹.

La seguente tabella rende conto nel dettaglio delle nomine avvenute sotto le *Premierships* di Blair, Brown (entrambi laburisti) e Cameron (conservatore a guida della coalizione con i Liberaldemocratici).

Fig. 2.6: Nomine di nuovi Pari 1997-2011²⁶²

	Blair 1997 – 2007	Brown 2007 – 2010	Cameron 2010 – 2011	Total 1997 – 2011
Conservative	62	4	47	113
Labour	162	11	39	212
LibDem	54	2	24	80
Other	96	17	7	120
Total	374	34	117	525
Average/year [†]	37	12	128	38

Source: Adapted from L. Maer and A. Brocklehurst, *Peerage Creations since 1997*, House of Commons Library Standard Note SN/PC/5867, February 2011. Excludes Bishops and hereditary peers (both replaced on a one-in-one-out basis), and Law Lords appointed under the Appellate Jurisdiction Act 1876.

† Calculated from a monthly average, scaled up (Blair 121 months, Brown 35 months, Cameron 11 months).

Quello che più preme sottolineare, ad ogni modo, è che dopo il 1999 nessun partito ha più avuto la maggioranza assoluta nella Camera alta e che pare essersi

²⁶¹ Cfr. M. RUSSEL, *House Full: Time to get a grip on Lords appointments*, cit., p. 9.

²⁶² Tabella tratta da M. RUSSEL, *House Full: Time to get a grip on Lords appointments*, cit., p. 6.

stabilita con rapidità una convenzione, tra quelle che circondano la discrezionalità del *Premier* nell'esercizio sostanziale del potere di nomina, volta a preservare questa situazione di maggior equilibrio tra le componenti partitiche nei *Lords*²⁶³. La conseguenza della riforma è stata, con ogni probabilità, quella di rafforzare la *House of Lords* nei rispetti dell'Esecutivo, come la più attenta dottrina ha segnalato. Mentre inizialmente l'*Act* fu in parte criticato in quanto ritenuto un tentativo di rendere impotente l'Assemblea e di rafforzare la predominanza dell'Esecutivo sul Parlamento²⁶⁴, la dinamica costituzionale susseguente parrebbe aver dimostrato il contrario: la *House of Lords* ha preso ad esercitare le proprie funzioni con maggiore decisione e sembrerebbe caduta, insieme al principio ereditario, la “*self-denying ordinance*” praticata in precedenza da molti degli *Hereditary Peers*, “*pulling back from many confrontations with the government*”²⁶⁵; prima della riforma, gli “*hereditary peers, comprising around two-thirds of the membership, were hesitant about pressing any disagreement with the government since they were in the Lords solely through accident of birth*”, ora invece i membri del consesso “*conceive of themselves as more legitimate than their pre-1999 predecessors*”, tanto che da allora sono aumentati i *government defeats* presso questo ramo del Parlamento, e ciò è accaduto nonostante sia venuta meno la presenza di un partito dominante nell'Assemblea e, quindi, si renda necessario il convergere di *Lords* di diversa estrazione per opporsi alla legislazione del Governo, il che peraltro restituisce una connotazione ancora più decisa ed autorevole al voto negativo²⁶⁶; ancorché la modifica legislativa del 1999 non abbia cambiato “*its*

²⁶³ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 157.

²⁶⁴ Il dibattito accademico, le critiche dell'opposizione conservatrice e le posizioni dei commentatori giornalistici che hanno accompagnato la riforma sono ripercorsi da M. RUSSEL, *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*, cit., pp. 867 e s.: in sostanza si sono confrontate due interpretazioni opposte, l'una convinta che la modifica della Camera alta fosse “*politically driven*” e mirante esclusivamente a rimuovere possibili ostacoli alle politiche del Governo Blair, l'altra persuasa che “*the new chamber might gain new confidence to use its powers*”.

²⁶⁵ P. COWLEY, M. STUART, *Parliament: A Few Headaches and a Dose of Modernisation*, cit., p. 244.

²⁶⁶ Così V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., pp. 158 e s., che sembra suggerire quest'ultima lettura sui voti contrari alla legislazione governativa quando osserva che, nel primo decennio dall'*H.o.L. Reform Act*, il 40% delle sconfitte rimediate nella Camera alta è stato accettato dal Governo, “*which has no sought to overturn them in the Commons*”, ritenendo pertanto confermata la dichiarazione fatta durante il dibattito sul disegno di legge in esame da Lady Jay, nel 1999 *Leader of the Lords*, secondo cui la rinnovata

formal constitutional position, which provides the same ability to obstruct legislation as before”, in passato la composizione della Camera ed i connessi *“legitimacy problems”* hanno determinato che *“these powers were in practice little used”*, mentre è lecito ritenere che dopo il 1999 *“the House of Lords is more inclined than previously to use its powers”* e che *“the government is more responsive to the Lords, and takes greater steps to avoid confrontation”*²⁶⁷. La tabella che segue mette in luce l’incremento dei *defeats* nella *House of Lords* dopo la riforma.

Camera alta *“will be able to speak with more authority... A decision by the House not to support a proposal from the Government will carry more weight because it will have to include supporters from a range of political and independent opinions. So the Executive will be better held to account”* (p. 159).

²⁶⁷ M. RUSSEL, *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*, cit., p. 870.

*Fig. 2.7: Sconfitte del Governo nella House of Lords 1979-2012*²⁶⁸

<u>Governo</u>	<u>Sessione</u>	<u>Numero Sconfitte</u>	<u>Governo</u>	<u>Sessione</u>	<u>Numero Sconfitte</u>
Coalition	2010-2012	48		1994-1995	7
	2009-2010	14		1993-1994	16
	2008-2009	25	Conservative	1992-1993	19
	2007-2008	29		1991-1992	6
	2006-2007	45		1990-1991	17
Labour	2005-2006	62		1989-1990	20
	2004-2005	37		1988-1989	12
	2003-2004	64	Conservative	1987-1988	17
	2002-2003	88		1986-1987	3
Labour	2001-2002	56		1985-1986	22
	2000-2001	2		1984-1985	17
	1999-2000	36	Conservative	1983-1984	20
		<i>H.O.L. Reform Act</i>			
	1998-1999	31		1982-1983	5
Labour	1997-1998	39		1981-1982	7
	1996-1997	10		1980-1981	18
	1995-1996	10	Conservative	1979-1980	15

(*) Si tenga presente che le sessioni che precedono le elezioni generali sono "short sessions". Il partito al Governo è indicato a fianco di ogni prima sessione che segue le elezioni.

Questi dati consentono di osservare con chiarezza due aspetti: il primo è che, sotto i Ministeri conservatori, i *Lords* hanno votato contro le politiche governative in misura inferiore rispetto ai periodi di *Premiership* laburista: nelle due sessioni tra 1997 e 1999 (prima quindi della riforma) si nota un netto incremento nel paragone

²⁶⁸ Dati tratti dalla analoga tabella *Government defeats in the House of Lords*, in www.parliament.uk/about/faqs/house-of-lords-faqs/lords-govtdefeats/, qui riadattati ed enfatizzati graficamente.

con la precedente lunga fase conservatrice, conclusione peraltro avvalorata anche dai dati concernenti la legislatura laburista 1974-1979, che registrò complessivamente ben 343 *government defeats in the Lords* (con una media di 75 all'anno)²⁶⁹; il secondo è che, dopo la rimozione di quasi tutti gli *Hereditary Peers* (salvo 92), la nuova Camera alta ha preso a confrontarsi con maggior vigore nei rispetti dell'Esecutivo, respingendone le politiche in un numero crescente di deliberazioni. L'eliminazione della soverchiante maggioranza conservatrice, attraverso la modificazione della composizione e le nuove nomine di *Life Peers*, non ha dunque determinato una diminuzione delle sconfitte del Governo, che nella prima sessione della nuova *House of Lords* (1999-2000) sono rimaste in linea con le precedenti (36 *defeats*), andando anzi ad aumentare negli anni seguenti (sono ben 88 nel 2002-2003). Non solo, nella *session* 1999-2000 si osserva anche un mutamento qualitativo: la Camera alta ha, per esempio, cominciato a respingere la legislazione delegata adottata dall'Esecutivo, sia per gli *statutory instruments* sottoposti a controllo con procedura "affermativa" – per la prima volta dal 1968, quando rigettò il *Southern Rhodesian (United Nations Sanctions) Order* – sia per quelli vagliati secondo la procedura "negativa" – il che non era mai accaduto²⁷⁰. Inoltre, nel decennio successivo all'*House of Lords Reform Act*, il Governo ha preso atto di trovarsi di fronte ad una nuova Camera alta combattiva e pronta ad utilizzare i propri poteri, attivando così canali di negoziazione con i *Lords* per evitare esplicite sconfitte nelle deliberazioni, tanto che è opinione largamente diffusa tra i Pari che buona parte dell'influenza di quest'Assemblea sulle politiche governative avvenga "*behind the scenes*"; mentre, quando ciò non sia sufficiente, la Camera si è dimostrata assai meno disponibile, dopo il 1999, a rinunciare agli

²⁶⁹ Nella legislatura 1974-1979, con le *Premierships* laburiste di Wilson e Callaghan, appoggiate da una scarsa maggioranza ai Comuni, la media di 75 sconfitte per ogni anno (solare) configura cifre elevatissime rispetto a quelle dei successivi *Parliaments* antecedenti la riforma (soprattutto quando i Conservatori sono in carica), a cui si avvicinano soltanto i dati più recenti, per esempio la seconda amministrazione Blair (2001-2005) che ha visto 245 sconfitte in quattro sessioni, con una media per anno solare di 63, cfr. M. RUSSEL, *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*, cit., p. 872.

²⁷⁰ Come rilevano P. COWLEY, M. STUART, *Parliament: A Few Headaches and a Dose of Modernisation*, cit., p. 245. Per quanto concerne le procedure di controllo "affermativa" e "negativa" sulla legislazione delegata, si tornerà più diffusamente sul punto nella relativa *sedes materiae* (*infra*, § 7).

emendamenti apportati ai disegni di legge provenienti dai Comuni e da questi ultimi respinti nella fase della *navette* (che in Inghilterra è chiamata, altrettanto informalmente, *ping-pong*)²⁷¹.

In conclusione, va almeno menzionato l'ultimo tentativo esperito, senza successo, di intervenire sulla composizione della Camera, parte del *Coalition agreement* tra Conservatori e Liberaldemocratici, nonché già punto programmatico del manifesto elettorale dei tre principali partiti per le elezioni del 2010. Il nuovo *House of Lords Reform bill 2012-2013*²⁷² è stato introdotto dal *Deputy Prime Minister* Nick Clegg con l'obiettivo di completare l'opera intrapresa dai laburisti con l'*House of Lords Reform Act 1999*, sulla scorta di tre motivazioni: la necessità di trasformare la Camera alta in un'Assemblea rappresentativa (prevalentemente eletta dai cittadini), l'obiettivo di rafforzare la stessa nel far valere la responsabilità del Governo ed, infine, la ragione pratica di porre un limite al sempre crescente numero dei componenti di un consesso a *membership* vitalizia, quale è questo²⁷³. Il disegno di legge prevedeva tre fasi (concomitanti con tre successivi turni elettorali) attraverso cui modificare gradualmente la composizione della Camera, riducendone i componenti ad una base fissa di 450, per arrivare ad un'Assemblea formata per l'80% di tale base numerica da membri eletti (360, con 120 eletti per ognuna delle tre fasi), in carica per quindici anni e da rinnovare ogni cinque anni per un terzo (in maniera analoga al Senato statunitense), così da conservare almeno in parte l'equilibrio partitico ravvisabile nella configurazione odierna; il restante 20% (90 membri) sarebbe stato nominato da apposita *House of Lords Appointments*

²⁷¹ Si veda M. RUSSEL, *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*, cit., specie pp. 873 e s. relativamente alle c.d. "*insistences*" durante il *ping-pong* miranti ad imporre ai Comuni i propri emendamenti, e pp. 878 e s. relativamente alle negoziazioni "dietro le quinte", di cui sono ritenuti indice i numerosi emendamenti apportati dal Governo stesso ai propri *bills* durante l'esame in questo ramo del Parlamento, emendamenti che sono spesso accolti senza necessità di votazione, a testimoniare una pregressa intesa informale su determinate disposizioni del disegno di legge.

²⁷² Il disegno di legge e l'*iter* seguito fino alla sua interruzione possono essere visionati al seguente indirizzo: <http://services.parliament.uk/bills/2012-13/houseoflordsreform.html>

²⁷³ Cfr. HOUSE OF COMMONS LIBRARY (P. BOWERS), *House of Lords Reform Bill 2012-13: decision not to proceed. Standard Note: SN/PC/06045*, in www.parliament.uk, 2012, p. 2.

Commission istituita e disciplinata legislativamente (il che non è per quella attualmente in funzione), con analogo mandato di quindici anni, in entrambi i casi non reiterabile; a questi, si sarebbero aggiunti gli *Spiritual Lords* (ridotti però da 26 a 12 al termine delle tre fasi) ed un numero imprecisato di *ministerial members*²⁷⁴.

Il progetto di legge è naufragato ai Comuni per via della ribellione di un nutrito gruppo di *MPs* conservatori, segnando un momento di attrito assai acuto tra i *partners* della coalizione al Governo²⁷⁵. Le motivazioni che hanno spinto costoro ad opporsi alla riforma in esame – lungi dall’aver a che fare con la preservazione dei “privilegi” dei *Lords*, come ipotizzato dalla vulgata riecheggiata al di qua della Manica²⁷⁶ – vanno trovate nel timore che una rinnovata composizione della Camera alta possa mettere in discussione la primazia della *House of Commons* nel bicameralismo britannico²⁷⁷ (nonostante il disegno di legge contenesse una previsione – la *clause* (2) – che richiamava esplicitamente le disposizioni dei *Parliament Acts*, che avevano sancito la prevalenza della Camera bassa in caso di “conflitto”²⁷⁸); nonché, inoltre, nella convinzione di molti parlamentari che, in tempo di crisi economica, le priorità del Governo dovrebbero essere altre²⁷⁹. Di qui la decisione del Governo di ritirare il disegno di legge, annunciata il 6 agosto 2012

²⁷⁴ Cfr. HOUSE OF COMMONS LIBRARY (P. BOWERS, O. GAY, R. KELLY), *House of Lords Reform Bill 2012-2013. Bill No. 52, 2012-2013. Research Paper 12/37*, in www.parliament.uk, 2012, pp. 6 e s.

²⁷⁵ La vicenda è ricostruita attentamente da G. CARVALE, *Il fallimento della riforma della Camera dei Lords: verso una definitiva rottura dell’accordo di coalizione?*, in *Nomos*, n. 2, 2012, www.nomos-leattualitaneldiritto.it, pp. 5 e ss.

²⁷⁶ Per esempio v. A. BADUEL, *Londra, la fronda dei Tory in difesa dei privilegi dei Lord. Cameron rischia il primo ko*, in *La Repubblica*, 10 luglio 2012, pp. 16 e s.

²⁷⁷ Cfr. HOUSE OF COMMONS LIBRARY (P. BOWERS), *House of Lords Reform Bill 2012-13: decision not to proceed...*, cit., p. 3.

²⁷⁸ La *clause* (2), rubricata “*General saving*”, disponeva che:

“(1) *Nothing in the provisions of this Act about the membership of the House of Lords, or in any other provision of this Act—*

(a) *affects the status of the House of Lords as one of the two Houses of Parliament,*

(b) *affects the primacy of the House of Commons, or*

(c) *otherwise affects the powers, rights, privileges or jurisdiction of either House of Parliament, or the conventions governing the relationship between the two Houses”.*

Sul punto v. più diffusamente HOUSE OF COMMONS LIBRARY (P. BOWERS, O. GAY, R. KELLY), *House of Lords Reform Bill 2012-2013...*, cit., pp. 27 e ss.

²⁷⁹ Cfr. HOUSE OF COMMONS LIBRARY (P. BOWERS), *House of Lords Reform Bill 2012-13: decision not to proceed...*, cit., p. 3.

dal vice-Primo Ministro Nick Clegg in una ruvida – nei confronti dell’alleato conservatore – dichiarazione alla stampa²⁸⁰.

6. Il procedimento legislativo

Il procedimento di produzione legislativa è, per eccellenza, lo snodo centrale del confronto tra Governo e Parlamento e tra maggioranza ed opposizione, due piani invero non propriamente collimanti²⁸¹. È giusto il caso di rammentare che la netta predominanza dell’Esecutivo sia durante le diverse fasi dell’*iter legis* sia relativamente al volume globale di legislazione prodotta, con un successo dell’iniziativa governativa notoriamente molto elevato, nonché un sempre più esteso ricorso alla legislazione delegata, “*non costituisce un elemento di novità nel panorama costituzionale britannico degli ultimi decenni, ma anzi appare acquisito da tempo*”: già dagli anni Trenta, infatti, l’idea di Governo legislatore pareva consolidata presso la dottrina d’oltremarica²⁸².

Occorre riferire che gli *statutes* britannici vengono classificati, in relazione al destinatario della disciplina, in tre categorie²⁸³: si parla innanzitutto di *Public General Acts* (e di *Public bills*), in riferimento a quegli atti legislativi del Parlamento che hanno “*general application to all members of society*” e che costituiscono la maggior parte degli *statutes* approvati; vi sono poi i *Private bills* che riguardano “*only a particular locality or group or body of persons*”; infine,

²⁸⁰ Riportata in HOUSE OF COMMONS LIBRARY (P. BOWERS), *House of Lords Reform Bill 2012-13: decision not to proceed...*, cit., pp. 4 e ss.

²⁸¹ Cfr. sul punto R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 14 e ss.

²⁸² G. CARVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., p. 12. Il presente ed il prossimo paragrafo, dedicato alla legislazione delegata, hanno ad oggetto materie specificamente ed approfonditamente trattate nella citata ricerca di Giulia Caravale, pubblicata nel 2004, a cui si rinvia per ulteriori dettagli.

²⁸³ Sull’*iter* legislativo e la classificazione della legislazione si veda R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 318 e ss.; H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 361 e ss.; N. PARP WORTH, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 225 e ss.; E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 125 e ss.; pp. 205 e ss.; G. CARVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., pp. 14 e ss.; R. WHITAKER, *Backbench Influence on Government Legislation? A Flexing of Parliamentary Muscles at Westminster*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 59, no. 2, 2006.

con l'espressione *Hybrid bill* ci si riferisce ad un disegno di legge “*of general application, that is to say a Public Bill, which also affects particular private interests in a manner different from the private interests of other persons or bodies of the same category or class*”²⁸⁴. L'*iter legis* previsto per le diverse categorie è parzialmente diverso²⁸⁵, ma rispetto al rapporto tra Parlamento e Governo, che qui rileva, interessano in sostanza i *Public bills*.

Questi ultimi vengono distinti ulteriormente in base al soggetto che esercita l'iniziativa legislativa: possono esservi *Government bills* (i disegni di legge d'iniziativa del Gabinetto) oppure *Private Members' bills* (d'iniziativa parlamentare, da non confondere con i *Private bills*). La fase dell'iniziativa si differenzia significativamente in ragione di ciò. Mentre il Governo può presentare liberamente proposte legislative, per i singoli *MPs* – pur teoricamente liberi di depositare disegni di legge – sono previste modalità di avvio del procedimento idonee a limitare la possibilità che la legislazione di provenienza parlamentare sia presa in considerazione dalla Camera. E, viepiù, i *Private Members' bills* messi in discussione incontrano ulteriori difficoltà lungo l'*iter* verso l'approvazione, giacché vengono esaminati, normalmente, durante un certo numero di *Friday sittings* (13 per sessione)²⁸⁶ – quando cioè, il Venerdì, i *Members of the Parliament* fanno tradizionalmente ritorno alle rispettive *constituencies* (la regola generale è, infatti, che in questo giorno della settimana il Parlamento non si riunisce) – rendendosi necessario trovare un certo esplicito appoggio per poter raggiungere il *Royal assent*, in particolare da parte del Governo che può concedere spazi propri all'esame degli stessi²⁸⁷. Del resto, i *bills* di questo genere vengono sovente introdotti senza l'obiettivo che vengano necessariamente approvati, quanto piuttosto con lo scopo di mettere al centro del dibattito politico-istituzionale una

²⁸⁴ H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 361. Un tipico esempio di *Hybrid bill* è quello con cui si è disposta la realizzazione e lo sviluppo del *Channel Tunnel*.

²⁸⁵ Specie sotto il profilo dell'iniziativa, per maggiori approfondimenti v. G. CARVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., pp. 14 e s.

²⁸⁶ Ai sensi del già citato *Standing order* 14 (9), paragrafo così rinumerato dalla riforma del 2010.

²⁸⁷ Scrive H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 396, che “*the success of a Private Member's bill is largely dependent upon it receiving government support*”.

determinata questione, in modo che si generi attenzione e discussione sulla materia²⁸⁸.

I disegni di legge governativi sono in buona parte espressione delle *policies* incluse nel manifesto elettorale e vengono annunciati più dettagliatamente nel *Queen's Speech* ad inizio sessione. Ciò non esclude certo che ulteriori *bills* vengano proposti “*per affrontare situazioni di emergenza, o per dare esecuzione ad accordi internazionali, o consentire ai ministeri di gestire le necessità concrete sorte dalla realtà del Paese*”²⁸⁹. Ma sulle questioni più importanti il vincolo del *mandate* sul manifesto elettorale è tendenzialmente condizionante. Va ricordato che il *Queen's Speech* viene deliberato dal Gabinetto, e quindi la presentazione dei disegni di legge può essere considerata come un atto dell'organo collegiale, anche se poi il singolo *bill* verrà gestito, dalla redazione del testo ai passaggi parlamentari, dal Ministro competente.

I *Private Members' bills* possono essere presentati secondo diverse procedure: “*by ballot*”, “*under the «Ten Minute Rule»*”, “*ordinary presentation*”, “*Peers Private Members' bills*”²⁹⁰.

Ai sensi dello *Standing order* 14 (11), ad inizio sessione vengono estratti a sorte 20 *MPs* tra quanti hanno inserito il proprio nome nel *ballot book*. Ogni volta prendono parte a questa singolare procedura circa 400 parlamentari, per convenzione possono essere solo *back-benchers*, e gli *whips* sia di maggioranza sia di opposizione incoraggiano vigorosamente la partecipazione dei propri colleghi di partito così da diminuire le *chances* di vittoria dei contendenti²⁹¹. Al momento dell'iscrizione, la maggior parte dei partecipanti non ha nemmeno scelto un tema su

²⁸⁸ Sempre H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 396, porta come esempio, in tal senso, alcuni *bills* presentati dal laburista Tony Benn, come una proposta volta a stabilire in via legislativa i poteri rientranti nella *Royal prerogative* ed una mirante all'adozione di una Carta costituzionale scritta, temi su cui vi è grande dibattito ed interesse.

²⁸⁹ G. CARVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., p. 18, che ricorda anche come parte della dottrina britannica tenda a distinguere tra *policy bills* (che devono essere contenuti nel manifesto) ed *administration bills*.

²⁹⁰ HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Private Members' Bills Procedure. Factsheet L2, Legislation Series*, in www.parliament.uk, 2010.

²⁹¹ Cfr. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 539 e s.

cui proporre il disegno di legge. Una volta individuati i 20 nomi, questi *MPs* saranno al centro di proposte, consigli, richieste da parte di colleghi e di gruppi di pressione: hanno a disposizione tre settimane per decidere quale disegno di legge presentare. Del resto, questo meccanismo di avvio del procedimento legislativo, tra quelli d'origine parlamentare, ha le maggiori possibilità di successo. Va detto che questa tipologia d'iniziativa legislativa è stata sovente impiegata per portare al centro del dibattito temi "trasversali" ed in particolare "*issues of conscience*": l'accesa disputa sulla caccia alla volpe ebbe inizio con l'introduzione, ad opera del laburista Mike Forster nella sessione 1997-1998, di un *bill* mirante a bandirla; le grandi questioni etiche sono state affrontate per tale via, consentendo al Governo, tra l'altro, di non esporsi politicamente su temi delicati e capaci di rompere la coesione della maggioranza: così, si è seguito questo *iter* per l'abolizione della pena di morte, per la depenalizzazione dell'omosessualità tra adulti consenzienti, per legalizzare l'aborto, per abrogare la disciplina sulla censura dei pubblici spettacoli²⁹².

La c.d. "*Ten Minute Rule*" è prevista dallo *Standing order* 23: circa il 50% (ma anche di più) dei disegni di legge dei parlamentari è introdotto secondo questa procedura; tali *bills* non giungono quasi mai ad approvazione, soprattutto negli anni recenti. Il vero scopo della loro presentazione è pressoché unicamente quello, già evidenziato, di portare l'attenzione su un determinato argomento. Non a caso, la "*Ten Minute Rule*" si applica alle sedute del Martedì e del Mercoledì, durante le quali si tiene il c.d. *Question Time* con le interrogazioni ai Ministri dei più importanti Dicasteri ed in particolare le *Questions to the Prime Minister* del Mercoledì²⁹³: sedute, queste, che godono di una grandissima esposizione mediatica. Lo strumento d'iniziativa in parola si concretizza nella proposta di autorizzare la presentazione di un disegno di legge da parte di un *MP*, che ha a disposizione dieci

²⁹² R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 540 e s.

²⁹³ A partire dal 1997 con Tony Blair, si è concentrato nella seduta del Mercoledì durante un unico incontro della durata di mezz'ora il *Question Time* del Primo Ministro, mentre in precedenza venivano dedicati a tale attività due incontri ciascuno di quindici minuti durante le sedute del Martedì e del Mercoledì.

minuti per illustrare il progetto; analoga tempistica può essere riservata ad un collega che intenda esporre le ragioni per cui la Camera dovrebbe opporsi; se del caso, si procede ad una votazione sulla mozione per autorizzare la presentazione del *bill*. Osserva il Griffith che “*the nature of matters proposed to be dealt with by 10-minute rule bills reflects the combination of relatively high publicity and very poor prospects of much further progress*”: per lo più si tratta di proposte di riforma o anche solo di critiche alla legislazione vigente di cui si richiede l’abrogazione; fino al 2002 capitava, talora, che qualche proposta legislativa iniziata in questo modo raggiungesse il libro degli *statutes* (7 leggi nella legislatura 1992-1997, altre 2 durante la sessione 1997-1998²⁹⁴, ancora 2 nel 2001-2002, a volte relativamente a legislazione totalmente incontestata, su cui non si teneva quasi alcun dibattito), da allora tuttavia non si è più registrato alcun caso del genere²⁹⁵.

Un’altra ipotesi di iniziativa legislativa ad opera degli *MPs* è quella della “*ordinary presentation*” (*Standing order 57*), o *simple presentation*: nel gergo parlamentare si parla di “*behind the chair bill*” in quanto la procedura si sostanzia nel depositare una bozza del disegno di legge presso il tavolo del *Clerk of the House* (alto funzionario del Parlamento), passando dietro lo scranno dello *Speaker*²⁹⁶. Questa tipologia di proposte legislative viene presa in considerazione solo successivamente ai *ballot bills*²⁹⁷, talora alcune riescono ad ottenere il *Royal assent* (si contano due casi nella sessione 2007-2008²⁹⁸, altrettanti nel 1998-1999²⁹⁹, maggior successo avevano negli anni Cinquanta e Sessanta³⁰⁰) ed in generale “*bills introduced this way are usually either formal expressions of an*

²⁹⁴ Cfr. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 545.

²⁹⁵ Si vedano al riguardo le pubblicazioni di riepilogo dell’attività parlamentare denominate *Sessional Information Digest*, prodotte al termine di ogni sessione e consultabili in www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmsid.htm

²⁹⁶ Cfr. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 546.

²⁹⁷ H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 397.

²⁹⁸ Cfr. il 2007-2008 *Sessional Information Digest*.

²⁹⁹ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 546.

³⁰⁰ Si veda la tabella riportata in HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *The Success of Private Members’ Bills*, in www.parliament.uk, 2010, pp. 3 e s.,

individual point of view or they are minor, uncontroversial, bills which Members hope to get through without debate”³⁰¹.

Infine, presi in considerazione solo dopo quelli presentati ai Comuni, vi sono i *Lords bills* approvati dalla Camera alta, che in ragione di ciò hanno scarsa possibilità di essere discussi. Tuttavia, la natura spesso “*uncontroversial*” degli stessi, nonché il fatto che costituiscano un numero abbastanza esiguo, fa sì che abbiano una percentuale di approvazione relativamente discreta: 1 approvato su 7 presentati nell’ultima sessione 2010-2012, 2 su 4 nel periodo 2009-2010, 1 su 5 nel 2008-2009, 1 su 9 nel 2006-2007, sebbene nessuno nelle altre sessioni dell’ultimo decennio³⁰², ma erano 24 su 58 presentati nella legislatura 1992-1997³⁰³ (quasi 5 per sessione, con oltre il 40% di successo).

Il procedimento legislativo si articola, poi, nelle tre “classiche” letture, pressoché identiche tra Comuni e Lords. Il *first reading* è poco più di una formalità³⁰⁴, si risolve nella lettura del titolo del *bill* da parte del *Clerk* (o del Lord “relatore” alla Camera alta) e nella fissazione di una data per il *second reading*. In questa seconda lettura si svolge il primo effettivo esame approfondito del disegno di legge, nelle forme di un dibattito *on the floor of the House*, introdotto dal Ministro (o dal *Member of Parliament*) proponente; segue una replica nel merito da parte di un portavoce della *Official Opposition* e, quindi, la discussione dell’Aula con il suggerimento (non la vera e propria proposizione) di eventuali emendamenti; tale fase si conclude con un voto, superato il quale il *bill* passa allo stadio successivo: il *Committee stage*. Durante questo passaggio i singoli articoli (*clauses*) ricevono dettagliata considerazione ed eventuali emendamenti ad opera di un *Public Bills Committee*, formato da un numero di membri variabile (da 16 a 50), rispecchiando le proporzioni dei *Parliamentary Parties*, tra cui devono esservi un

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² Tutte le cifre ricostruite sulla scorta del *Sessional Information Digest* relativo ad ogni sessione.

³⁰³ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 547.

³⁰⁴ E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 146.

membro del Governo afferente al Ministero competente ed un portavoce dell'*Opposition front-bench*, anche se – come si è già evidenziato – il disegno di legge può anche essere deferito ad un *Committee of the whole House*³⁰⁵. Successivamente si passa al *Report Stage* in cui la commissione riferisce all'Aula le proprie conclusioni e gli emendamenti apportati. La Camera può emendare ulteriormente il disegno di legge, e sulla presentazione degli emendamenti va sottolineato il ruolo dello *Speaker* che ha il potere (di significato antiostruzionistico) di selezionarli qualora ne venga avanzato un numero eccessivo³⁰⁶ e anche qualora abbiano ad oggetto questioni già affrontate in commissione³⁰⁷. L'ultima fase interna alla Camera, affrontata subito dopo il *Report*, è quella del *Third reading* con il dibattito finale e la (eventuale) votazione³⁰⁸. Superate le analoghe fasi alla *House of Lords* e trovato un accordo sugli emendamenti qui apportati³⁰⁹, il *bill* passa alla fase del *Royal assent*.

Si aggiunga, infine, che ogni disegno di legge è sottoposto al vaglio preliminare del *Joint Committee on Human Rights* che ha il compito di valutare la compatibilità delle disposizioni ivi contenute con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, incorporata nell'ordinamento interno con lo *Human Rights Act* del 1998³¹⁰.

Chiarito ciò, è opportuno dedicare attenzione al rapporto tra i disegni di legge d'iniziativa governativa e quelli d'iniziativa parlamentare. Le seguenti tabelle illustrano il disequilibrio notoriamente consolidato nel Regno Unito tra *Government bills* e *Private Members bills*.

³⁰⁵ E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 148; presso la *House of Lords* la fase in commissione si svolge nel suo *plenum*.

³⁰⁶ Si parla al riguardo di "Kangaroo", G. CARAVALE, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 159.

³⁰⁷ E. GIUSSANI, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 148.

³⁰⁸ Si rammenti che le votazioni sui disegni di legge o altri atti parlamentari non sono obbligatoriamente sempre previste, ma si tengono solo qualora non sia palese l'orientamento prevalente all'interno della Camera; gli *unopposed bills*, per esempio, vengono approvati senza necessità di un'esplicita *division* (votazione).

³⁰⁹ Su cui v. R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 533 e ss.

³¹⁰ Cfr. H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 391.

Fig. 2.8: Public bills approvati per sessione, 2001-2012³¹¹

Session	Totale Public bills approvati	Government Bills	P. M. Bills
2010-2012	49	42	7
2009-2010	30	23	7
2008-2009	27	22	5
2007-2008	33	30	3
2006-2007	33	29	4
2005-2006	57	54	3
2004-2005	20	20	0
2003-2004	38	33	5
2002-2003	46	33	13
2001-2002	47	39	8

Fig. 2.9: Successo di Government bills e Private Members bills, 2001-2012³¹²

Session	Government bills introdotti	Government bills approvati	Carried Over (*)	Percentuale di successo %	P.M. bills introdotti	P.M. bills approvati	Percentuale di successo %
2010-2012	47	42	5	100%	228	6	2,6%
2009-2010	23	23	-	100%	67	7	10,4%
2008-2009	26	22	3	95,6%	112	5	4,4%
2007-2008	32	30	2	100%	100	3	3%
2006-2007	33	29	3	96,6%	96	4	4,1%
2005-2006	58	54	2	96,4%	116	3	2,6%
2004-2005	34	20	4	66,6%	54	0	0%
2003-2004	35	33	2	100%	96	5	5,2%
2002-2003	36	33	2	97%	97	13	13,4%
2001-2002	39	39	-	100%	114	8	7%

(*) Si ricordi che il carry-over consente di "trascinare" nella successiva sessione un disegno di legge di cui non si è completato l'iter, proseguendo dalla fase legislativa in cui era giunto, mentre normalmente dovrebbe decadere e ricominciare dalla fase dell'iniziativa, v. supra § 3.2.2. Non vengono pertanto qui conteggiati nel divisore del calcolo percentuale.

³¹¹ I dati sono ripresi dal *Sessional Information Digest* relativo ad ogni periodo indicato, reperibile in www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmsid.htm (a partire dalla sessione 1995-1996); ulteriori aggiornamenti sono rinvenibili nel *Weekly Information Bulletin* (www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmweb.htm). Questa tabella rappresenta un aggiornamento dei dati riportati da G. CARVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., pp. 39 e s., fig. 1.1, relativamente al periodo 1948-2003, che sono peraltro in linea con quelli presenti.

³¹² Dati rielaborati sulla scorta del *Sessional Information Digest*, valori percentuali calcolati da chi scrive (arrotondamenti al decimale più vicino).

L'asetticità dei dati, contrariamente a quanto si può supporre, non dice granché rispetto a quali siano gli effettivi equilibri tra Camere e Governo. Anzi, pare invece fuorviante trarre conclusioni esclusivamente sulla base di queste cifre, secondo un'impostazione che va recisamente respinta. L'interpretazione per cui il Parlamento britannico sarebbe in declino, scivolato da anni su posizioni supine ai voleri dell'Esecutivo ed incapace di far valere la propria volontà, deve probabilmente molto a numeri come quelli elencati, su cui ha pigramente finito per appoggiarsi. La lettura va necessariamente amplificata alla luce di quanto si è sottolineato in diversi passaggi del presente lavoro. L'elevato successo dei *bills* governativi va collocato nel contesto in cui nasce, e cioè quello per cui i testi legislativi presentati non passano indenni attraverso il Parlamento, ed in quest'ottica "*the low success rate of backbench proposals for amendment should not be given disproportionate weight*"³¹³. Per ottenere un voto favorevole il Gabinetto deve spesso fare concessioni ai *backbenchers*, quindi modificare i propri disegni di legge seguendo le indicazioni degli *MPs* ribelli per ottenerne l'approvazione: i *bills* governativi, in diverse occasioni, sono stati "*significantly amended in order to get it through the Commons*" e "*what reached the statute book was very different to the legislation first proposed*"³¹⁴; oppure, in una logica di scambio, il Governo deve accettare di appoggiare altre iniziative parlamentari, come è stato per il Ministero Blair: se è vero, infatti, che durante la legislatura 2001-2005 non ha subito alcuna sconfitta *on the floor of the House*, è anche vero, però, che il Gabinetto, forte di una larghissima maggioranza, "*was forced to acquiesce in the introduction of a raft of reform measures in the House of Commons that were designed to shift the balance of power*" (a favore del Parlamento)³¹⁵. Non solo, si è riferito della prassi frequente di svolgere una fase preparatoria pre-legislativa, attraverso la presentazione di *Green* e *White Papers* e

³¹³ H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 394.

³¹⁴ Cfr. P. COWLEY, M. STUART, *Parliament: Hunting for Votes*, cit., p. 271

³¹⁵ Così M. FLINDERS, *Volcanic Politics: Executive-Legislative Relations in Britain. 1997-2005*, cit., p. 385.

di disegni di legge in *draft form*³¹⁶, che consente poi al Governo di depositare presso la Camera il *bill* vero e proprio avendo già svolto un'opera istruttoria idonea a ridurre i possibili attriti con la propria maggioranza. Sono tutti, questi, esempi di influenza del Parlamento sulle politiche del Gabinetto, dei quali non si scorge traccia nei dati sulla legislazione approvata. Inoltre, rimanendo semplicemente all'analisi delle cifre, è opportuno avvertire che nel novero dei *government bills* rientrano anche i c.d. "*consolidation bills*": un *consolidation bill* può essere definito come "*a Bill which seeks to draw together several previous Acts of Parliament on the same subject. In the House of Commons, the second and third readings of Consolidation Bills are taken without debate*"³¹⁷, sono quindi una sorta di testi unici. Benché non numerosi, possono far apparire ancor più schiacciante la quantità di leggi d'iniziativa governativa rispetto a quelle d'iniziativa parlamentare; peraltro, la loro approvazione è pressoché garantita, andando a rafforzare la percentuale di successo dei *bills* governativi nonostante si tratti di atti che si limitano a raccogliere e sistemare discipline legislative già in vigore: per esempio, sono ben 5 i *bills* di questo tipo che hanno ricevuto il *Royal assent* nel 2006, su 55 *acts* complessivamente promulgati – anche se, invero, il totale dei *consolidation bills* approvati nel periodo 2001-2012 non supera gli 8 – ma erano nettamente più frequenti negli anni Novanta (nel 1992 erano 10 su 61 *acts* complessivamente promulgati, oppure 9 su 52 nel 1993, 6 su 54 nel 1995, 7 su 69 nel 1997)³¹⁸. Un'altra cura che si può avere nel leggere i dati è quella di tener conto che la fetta più ampia di *bills* d'iniziativa parlamentare proposti è rappresentata dai disegni di legge presentati dagli *MPs* ai sensi della *Ten Minute Rule*: si tratta di circa il 50%, e anche più, di tutti i *Private Members' bills* introdotti ogni sessione, ma si è evidenziato che con questa tipologia d'iniziativa non si aspira realmente a veder approvato il progetto di legge bensì, quasi unicamente, a dare risalto ad una

³¹⁶ Peraltro, a partire dalle raccomandazioni prodotte nel 2002 dal *Modernisations of the House of Commons Select Committee*, la richiesta di pubblicare sempre più *bills* in *draft form* si è fatta insistente da parte del Parlamento, cfr. P. COWLEY, M. STUART, *Parliament: More Revolts, More Reform*, cit., pp. 198 e s.

³¹⁷ Si veda la sezione *glossary* del sito www.parliament.uk.

³¹⁸ Cfr. HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Acts and Statutory Instruments: the volume of UK legislation 1950 to 2012*, in www.parliament.uk, 2012, p. 5.

determinata questione; ne deriva che tale peculiarità degli stessi potrebbe indurre a valutare con meno rigore lo scarso successo dei *Private Members bills* che, se scomposto per le singole tipologie d'iniziativa, fornisce risultati diversi: eliminando dal conteggio i *Ten Minute Rule bills*, per esempio, si ha un tendenziale raddoppio della percentuale di successo per ogni sessione, mentre se si guarda ai soli *Ballot bills* – quelli con le maggiori probabilità di successo – i risultati potrebbero essere in taluni casi sorprendenti (come per la sessione 2002-2003 quando, su 20 disegni di legge di questo tipo presentati, ben 13 venivano approvati con una percentuale di successo del 65%, mentre sul totale dei *Private Members bills* proposti durante la medesima sessione – e nessun *bill* approvato tra quelli presentati secondo le altre procedure – la percentuale è del 13%).

Sotto un diverso profilo, ma che pur contribuisce al successo dei *government bills*, va rammentato che l'Esecutivo ha a propria disposizione una serie di meccanismi procedurali volti a garantire il passaggio dei disegni di leggi introdotti contro il *filibustering* (ostruzionismo) dell'opposizione. Si è già fatto riferimento al potere di selezione degli emendamenti, esercitato dallo *Speaker* qualora ne vengano presentati in numero eccessivo, che trova la sua disciplina nello *Standing order 32*. Tattiche ostruzionistiche possono essere contenute dal Governo anche attraverso alcuni istituti di diritto parlamentare miranti a limitare il dibattito sulle proposte legislative: si tratta della *closure motion*, della *allocation of time motion* (o *guillotine motion*) e del *programming of bills*. La *closure motion* (*Standing orders 36 e 37*) serve per porre fine al dibattito e passare immediatamente alla votazione e deve ricevere il voto favorevole di almeno 100 *MPs* per essere approvata. Lo *Speaker* può decidere di non ammettere la mozione qualora ritenga, ai sensi dello *Standing order 36 (1)*, “*that such motion is an abuse of the rules of the House, or an infringement of the rights of the minority*”. L'istituto, introdotto nel 1881, viene normalmente impiegato su intesa tra Governo ed opposizione, affinché vengano rispettati i tempi dei dibattiti su cui si sono accordati i principali partiti: è raro che venga impiegato senza previo *inter-party agreement*, ma va ricordato il caso della sessione 1987-1988 durante la quale il Governo Thatcher fece approvare questo

tipo di mozione, senza accordo, in 20 diverse circostanze³¹⁹. L'*allocation of time motion* (*Standing order* 83) è colloquialmente chiamata *guillotine motion* e la sua introduzione risale al medesimo periodo dell'Ottocento, caratterizzato da un acceso ostruzionismo dei nazionalisti irlandesi³²⁰. Tale strumento coinvolge “*a detailed and sophisticated set of procedures*” e deve essere considerato “*the most drastic method of curtailing debate*”³²¹, “*the extreme limit to which procedure goes in affirming the rights of the majority at the expense of the minorities of the House, and it cannot be denied that they are capable of being used in such a way as to upset the balance, generally so carefully preserved, between the claims of business, and the rights of debate*”³²². L'approvazione della mozione consente al Governo di fissare i tempi entro cui le varie fasi dell'*iter legis* devono essere completate; viene proposta normalmente di fronte ad un effettivo prolungamento del dibattito e relativamente a disegni di legge oggetto di notevole scontro tra Governo ed opposizione (ed anche *backbenchers* di maggioranza ribelli) e di pratiche ostruzionistiche. La mozione medesima viene discussa per un massimo di tre ore, come stabilito dallo *Standing order* 83 che, a seguito di una novella del 1967, ha posto un limite a tale dibattito specifico in quanto, precedentemente, lo stesso era terreno di *filibustering* e le discussioni sulle *guillotine motions* potevano durare intere giornate³²³. V'è da dire che l'impiego di tale strumento è stato al centro di non poche polemiche: da un lato, si riconosce al Governo la necessità di aver a disposizione un'arma di questo tipo laddove la dilatazione dei tempi possa pregiudicare il passaggio della sua legislazione, sebbene porti la conseguenza di limitare od escludere la discussione di parti dei disegni di legge; dall'altro, l'opposizione non può che appoggiarsi a meccanismi ostruzionistici per contrastare l'approvazione dei *bills* governativi che giudica negativamente, ma è stata spesso

³¹⁹ H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 397 e s.

³²⁰ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 409.

³²¹ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 313.

³²² Così l'autorità dell'Erskine May, cit. da H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 398.

³²³ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 414.

accusata di allungare deliberatamente i dibattiti legislativi (specie durante la fase in commissione) al fine di “provocare” una *guillotine motion* – ed accusare così il Governo di comprimere i diritti delle minoranze parlamentari –, ottenendo il solo risultato di vedere i disegni di legge (di cui non può impedire l’approvazione da parte della maggioranza, ove questa sia compatta) completare il proprio *iter* senza adeguato esame di alcune disposizioni e sezioni dell’atto³²⁴. Di qui, nella seconda metà degli anni Novanta, sono giunte le raccomandazioni del *Modernisation of the House of Commons Committee*, che caldeggiava l’adozione di misure di “programmazione” dei disegni di legge. Durante la legislatura 1997-2001, tuttavia, le raccomandazioni non venivano implementate attraverso l’introduzione di opportune disposizioni tra gli *Standing orders*, ma se non altro si raggiungeva un *cross-party agreement* su diverse specifiche mozioni di programmazione del dibattito relativo a singoli *bills*. Interessante notare che tali mozioni risultano molto simili, sia dal punto di vista contenutistico che procedurale, alle *guillotine motions*, distinguendosi per il solo fatto che sulla ripartizione dei tempi individuata vi era il consenso dell’*opposition frontbench*³²⁵: come è stato autorevolmente notato, “*the programme motions moved in the period between the beginning of 1998 and mid-2000 were, in procedural terms, no more or less than agreed guillotines*”³²⁶. Nella sessione 2000-2001, ad ogni modo, “*Orders of the House provided that Programme Motions should be employed to facilitate efficiency in the legislative process*”³²⁷ e successivamente, nel 2004, la Camera dei Comuni introduceva il nuovo *Standing order* 83A rubricato appunto “*Programme motions*”. Questo istituto è andato ad affiancarsi alla *guillotine motion*, che continua a trovare applicazione ove non sia possibile raggiungere un’intesa tra le parti “*though in the*

³²⁴ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 314.

³²⁵ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 314.

³²⁶ Così Sir Alan Haselhurst, allora Presidente del *Committee on Ways and Means*, nel *Memorandum from the Chairman of Ways and Means. Programming of Government Business*, redatto nell’aprile 2002 su richiesta del *Modernisation of the House of Commons Committee*, cfr. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmmodern/1168/1168ap45.htm>

³²⁷ H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 399; per la precisione, gli atti normativi a cui si riferisce l’A. sono *sessional Orders* (cfr. *Sessional Information Digest 2001-2002*, sub *section A4*).

*long term it may fall into desuetude*³²⁸, come si immaginava durante i primi anni di sperimentazione delle *programme motions*. In effetti, nel corso del primo decennio di applicazione del nuovo strumento di programmazione dell'esame dei *bills* (1997-2007), si è osservato un calo nell'utilizzo della *guillotine* ed un esteso impiego del *programming of bills*: nella sessione 1997-1998 vi sono stati 3 *bills guillotined* e 11 *bills programmed*, nelle due sessioni seguenti le difficoltà a raggiungere un *intra-party agreement* hanno fatto riemergere le *guillotine motions* (1998-1999: 11, a fronte di 2 disegni di legge "programmati"; 1999-2000: 8, a fronte di 4), mentre nel 2000-2001 sono stati soltanto 2 i disegni di legge sottoposti a *guillotine* e, di contro, si sono trovate intese relativamente alla programmazione di ben 19 *bills*³²⁹. Peraltro, entrambi gli strumenti – che vengono indicati ora come due *species* del *genus* denominato *allocation of time motions*³³⁰, sebbene paiano di significato tanto diverso nel rapporto tra maggioranza e opposizione – possono essere impiegati in diverse fasi legislative concernenti il medesimo disegno di legge, quindi si possono contare più *programme* o *guillotine motions* deliberate rispetto al medesimo *bill*: per esempio nella *session* 2001-2002 ne vengono adottate 55 in relazione a 23 *bills*, nel 2002-2003 ne vengono adottate 74 in relazione a 29 *bills*³³¹; ed in queste due sessioni si conta un'unica *guillotine motion*, così come non saranno più di 5, in tutto, nelle tre sessioni seguenti (tra il 2003 ed il 2007) a fronte di 156 *programme motions*³³². Del resto, l'introduzione del *programming of bills* sembra aver determinato un aumento esponenziale delle *allocation of time motions* globalmente intese. In passato, quando esisteva unicamente la *guillotine*, il Governo vi ricorreva moderatamente, ed esclusivamente per contenere tattiche

³²⁸ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 316.

³²⁹ Si veda la tabella riportata in R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 316.

³³⁰ Cfr. HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Programming of Government Bills. Factsheet P10. Procedure Series*, in www.parliament.uk, 2010, p. 6, ove si legge: "they are both classes of what are more formally known as «allocation of time» motions".

³³¹ Si veda il *Sessional Information Digest* relativo a ciascun anno indicato, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmsid.htm>

³³² I dati relativi al rapporto tra i due istituti sono consultabili in HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Programming of Government Bills. Factsheet P10. Procedure Series*, cit., p. 9.

dilatorie ed ostruzionistiche dell'opposizione: tra il 1946 ed il 1979 sono molte le sessioni durante le quali il Gabinetto non ha necessità di ricorrere a tale strumento, e quando vi ricorre lo fa in 1 o 2 circostanze per sessione, superando raramente queste cifre (si contano 5 mozioni nel 1961-1962 e nel 1971-1972, e 10 nel 1975-1976); durante la lunga amministrazione conservatrice tra il 1979 ed il 1997, invero, si registra un certo incremento, ed una maggior costanza, nell'impiego della *guillotine* (7 mozioni nel 1979-1980, 9 nel 1987-1988, 13 nel 1988-1989, ed in generale viene sempre utilizzata salvo nella sessione 1994-1995); come detto, dall'introduzione della *programme motion* nel 1997-1998 i dati complessivi sul *genus* delle *allocations of time motions*, tra cui si sono già indicate le ben poche *guillotine motions*, cresce sensibilmente (sono 21 nel 1999-2000, 74 nel 2002-2003, 61 nella sessione successiva, 29 nella *short session* 2004-2005, ben 84 nel 2005-2006)³³³. Dunque, nel complesso, l'utilizzo dello strumento più schiettamente anti-ostruzionistico è tornato a calare ai livelli del primo trentennio dopo la fine della guerra, mentre la "programmazione" dei *bills* è aumentata moltissimo dalla sua introduzione. Una conclusione che pare poter essere accolta con favore, giacché è innegabile che si tratti di uno strumento "cooperativo", mirante contemperare le esigenze di Governo ed opposizione e sorretto, quindi, da un *ratio* opposta a quella della *guillotine*. Un aspetto forse scontato ma meritevole d'essere rimarcato è che entrambi gli istituti sono atti parlamentari, mozioni che devono essere approvate *on the floor of the House*, e che richiedono dunque almeno l'appoggio della maggioranza: si tratta, pertanto, di strumenti completamente diversi dalla questione di fiducia c.d. "tecnica" utilizzata nell'ordinamento costituzionale italiano, che viene posta dal Presidente del Consiglio o da Ministro da questi delegato, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, con l'obiettivo di neutralizzare l'ostruzionismo parlamentare.

³³³ *Ibidem*.

7. La delegated legislation

Anche l'aumento della legislazione delegata – così come la prevalenza del Governo nel procedimento legislativo – è un tema risalente nel dibattito costituzionalistico del Regno Unito. La dottrina britannica tende a far risalire a tempi assai lontani i primi esempi di potere normativo delegato all'Esecutivo: già all'età dei Tudor, per esempio con lo *Statute of Proclamations* del 1539³³⁴. Prodromi meno remoti e meglio assimilabili alla contemporanea configurazione della delega legislativa possono essere riscontrati a partire dal XIX secolo, come il *Poor Amendment Act* del 1834³³⁵. Ad ogni modo, si assiste ad un incremento nell'utilizzo di tali strumenti a partire dalla seconda metà dell'Ottocento. Pare sintomatico il fatto che, già nel 1893 con il *Rules of Publication Act*, il Parlamento cercasse di inquadrare con apposita disciplina gli atti normativi del Governo³³⁶. Quel che preme sottolineare è che, già nei primi decenni del Novecento, l'ampliamento della produzione normativa del Governo suscitava discussioni e preoccupazioni, tanto da spingere a parlare di “*effective usurpation of the sovereign law making powers of Parliament*”³³⁷. Tale non isolato criticismo condusse ad istituire – come si è già anticipato – una commissione per analizzare la questione dei poteri normativi dell'Esecutivo. I risultati vennero pubblicati nel 1932 con il *Donoughmore Report*³³⁸, il quale giungeva alla conclusione che l'esercizio di funzioni normative da parte dei Ministri fosse “*legitimate and constitutionally desirable*”³³⁹, e necessario per diversi ordini di ragioni: a) per la natura tecnica di buona parte della moderna legislazione; b) per realizzare ampi e complessi schemi di riforma; c) per la maggiore flessibilità e adattabilità della normazione

³³⁴ Cfr. H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, Eighth Edition, Oxon and New York, Routledge, 2011, p. 400.

³³⁵ In questo caso la delega era conferita non all'organo governo ma ad un'autorità pubblica, la *Poor law commission*, cfr. G. CARVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., p. 49.

³³⁶ Cfr. G. CARVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., pp. 49 e s.

³³⁷ Così Hewart, cit. in H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 400.

³³⁸ Cfr. G. CARVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., p. 51.

³³⁹ Cfr. M. MAZZA, *Atti aventi forza di legge*, cit., p. 247.

governativa; d) per la capacità della stessa di fornire risposte rapide ad urgenti azioni legislative³⁴⁰.

È necessario chiarire che la nozione di *delegated legislation* (o *secondary o subordinate legislation*) nell'ordinamento britannico ha un significato ben più ampio rispetto alla delegazione legislativa prevista dall'art. 76 della Costituzione italiana. In ossequio al principio della sovranità del Parlamento, quest'ultimo rappresenta "l'unica autorità legittimata a produrre legislazione"³⁴¹: pertanto, con la sola eccezione della *Royal Prerogative*, è sempre richiesto un atto di delega del Parlamento (detto *parent act* o *enabling act*) per consentire la produzione normativa dell'Esecutivo. Vanno fatte, tuttavia, delle precisazioni. Nel 1972, il *Joint Committee on Delegated Legislation* descriveva la "*subordinate legislation*" in questi termini: "*every exercise of power to legislate conferred by or under an Act of Parliament*"³⁴². Si noti che la delega può essere conferita anche ad organi diversi dal Governo, per la precisione possono essere chiamati ad adottare la legislazione delegata: a) i Ministri, nelle forme di "*rules and regulations which supplement the provisions of an Act of Parliament*"; b) le autorità locali, attraverso le "*byelaws*"; c) "*public bodies*", nelle forme di "*rules and regulations*", come la *British Airways Authority*, il *British Railways Board* oppure il *Nature Conservancy Council*; d) i giudici, nelle forme di "*rules of court*"; e) i Dicasteri, attraverso "*codes of practice, circulars and guidance*", che non contengono "*legal rules*" ma piuttosto regole interpretative o applicative; f) la stessa *House of Commons*, attraverso "*Resolutions of the House*", atti che normalmente non hanno forza di legge ma che assumono tale carattere laddove adottate in attuazione del *Provisional Collection of Taxes Act 1968*, che autorizza "*the lawful imposition and collection of taxation between the Budget speech and the enactment of the Finance Bill in*

³⁴⁰ Cfr. N. PARPWRTH, *Constitutional and Administrative Law*, sixth edition, Oxford University Press, 2010, p. 219.

³⁴¹ G. CARAVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., p. 48.

³⁴² Si veda H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 399.

*July/August*³⁴³. Come osserva Caravale, poi, “*non sono configurabili in Inghilterra atti legislativi paragonabili ai nostri decreti-legge*”³⁴⁴. Ma ciò non significa che non esistano atti normativi ascrivibili alla categoria della decretazione d’urgenza, sebbene il procedimento previsto dall’art. 77 della Costituzione italiana non trovi corrispondenze, come la stessa Autrice evidenzia ricordando come alcune leggi di delega attribuiscano al Governo “*la possibilità di assumere misure necessarie in caso di particolari eventi*”, portando ad esempio l’*Emergency Powers Act 1920* (come modificato nel 1964)³⁴⁵: interessante notare come manchi qualsivoglia termine a dette deleghe, esercitabili anche a distanza di moltissimi anni, pur al comparire di determinate condizioni che legittimano l’intervento. Analoga carenza di termine si ritrova anche in leggi contenenti deleghe invero assai diverse dalla precedente: per esempio, lo *European Communities Act 1972* conferisce ai Ministri un “*general power to make delegated legislation in order to give effect to the United Kingdom’s EU obligations*”, oppure lo *Human Rights Act 1988* (che peraltro riconosce il potere dei giudici di dichiarare una disposizione di diritto interno incompatibile con la C.E.D.U.) in forza del quale (*section 10*) un Ministro può adottare un particolare tipo di *secondary legislation*, i “*remedial orders*”, attraverso cui adeguare la normativa nazionale dichiarata incompatibile con la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo³⁴⁶. Pertanto, la *delegated legislation* viene a configurare un fenomeno assai complesso e diverso rispetto alla nozione di legislazione delegata riscontrabile nell’ordinamento italiano.

La stragrande maggioranza della legislazione delegata viene esercitata dall’Esecutivo attraverso *statutory instruments* (di seguito: S.I.). Questa prevalente tipologia di atti normativi delegati viene definita, ai sensi dello *Statutory Instruments Act 1946*, sezione 1(1), in questo modo: “*where [...] power to make,*

³⁴³ H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 399 e s.

³⁴⁴ G. CARAVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., p. 48.

³⁴⁵ G. CARAVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., p. 73, nota 68; sul punto v. anche N. PARPORTH, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 220.

³⁴⁶ N. PARPORTH, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 219 e 223.

confirm or approve orders, rules, regulations or other subordinate legislation is conferred on His Majesty in Council or on any Minister of the Crown then, if the power is expressed—

(a) in the case of a power conferred on His Majesty, to be exercisable by Order in Council;

(b) in the case of a power conferred on a Minister of the Crown, to be exercisable by statutory instrument,

any document by which that power is exercised shall be known as a «statutory instrument» and the provisions of this Act shall apply thereto accordingly”.

Dunque, l'adozione degli S.I. può essere delegata dal Parlamento al *Privy Council* oppure ai Ministri. Nell'ultimo quarantennio si è registrato un tendenziale decremento degli *Acts* del Parlamento, mentre gli S.I. sono andati progressivamente aumentando. La seguente tabella evidenzia il rapporto tra leggi del Parlamento e legislazione delegata del Governo, per ogni anno solare (non per sessione).

*Fig. 2.10: Public Acts e Statutory Instruments, 1970-2011*³⁴⁷

Anno	Public Acts	Statutory Instr.	Anno	Public Acts	Statutory Instr.
1970	58	2044	1991	69	2953
1971	81	2178	1992	61	3359
1972	80	2077	1993	52	3276
1973	69	2236	1994	41	3334
1974	58	2227	1995	54	3345
1975	83	2251	1996	63	3291
1976	86	2248	1997	69	3114
1977	53	2202	1998	49	3323
1978	59	1977	1999	35	3501
1979	60	1770	2000	45	3433
1980	68	2051	2001	25	4150
1981	72	1892	2002	44	3279
1982	57	1900	2003	45	3367
1983	60	1965	2004	38	3459
1984	62	2072	2005	24	3602
1985	76	2080	2006	55	3515
1986	68	2344	2007	31	3688
1987	57	2278	2008	33	3371
1988	55	2311	2009	27	3468
1989	46	2503	2010	41	3117
1990	46	2667	2011	25	3136

Il volume degli atti legislativi del Parlamento non è paragonabile a quello degli atti normativi del Governo, infinitamente maggiore. A questo punto, però, è chiaro che la legislazione delegata all'Esecutivo, nel Regno Unito, comprende una varietà di atti normativi del Governo ben più ampia rispetto ai decreti legislativi delegati adottati ex art. 76, Costituzione italiana: include, infatti, non solo provvedimenti d'urgenza, accostabili seppur con notevoli difficoltà ai decreti-legge previsti dall'art. 77 cost., ma anche qualsiasi atto di rango secondario del Governo,

³⁴⁷ Dati tratti da HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Acts and Statutory Instruments: the volume of UK legislation 1950 to 2012*, cit., pp. 4 e s.

quali regolamenti di esecuzione, attuativi, integrativi, e si noti in generale che qualsiasi atto di natura normativa od interpretativa di norme, come le circolari ministeriali, richiedono un *enabling act* del Parlamento che ne consenta l'adozione da parte dell'Esecutivo.

Sulla legislazione delegata al Governo, il Parlamento può operare un controllo secondo diverse forme. Il tipo di controllo è stabilito dallo stesso *enabling act*, e teoricamente dovrebbe corrispondere all'importanza della materia delegata; si può ritenere che, essendo il disegno di legge di delega formulato dall'Esecutivo, sarebbe proprio quest'ultimo a decidere “*il tipo di controllo parlamentare a cui sottoporre i propri atti*”³⁴⁸: ma il *parent act* che include la delega è pur sempre una legge deliberata dalle Camere, con tutte le implicazioni che la presente ricerca ha provato a porre in luce. Nel dettaglio, i procedimenti di controllo sono alquanto diversi l'uno dall'altro: si distingue, anzitutto, tra la procedura “negativa” e la procedura “affermativa”³⁴⁹. Gli S.I. soggetti a *negative resolution procedure*³⁵⁰, devono essere depositati in Parlamento e, in base a quanto stabilito nella delega, può essere richiesto che l'*instrument*: a) sia depositato in forma di bozza e non possa essere adottato in forma definitiva qualora la Camera disapprovi la bozza entro 40 giorni, trascorsi i quali senza un voto in tal senso il Governo può procedere e l'atto definitivo non subirà ulteriore controllo parlamentare; b) sia depositato in forma definitiva, già entrato in vigore³⁵¹, ma possa essere annullato se entro 40 giorni viene approvata una mozione in tal senso dalla Camera. La *affirmative resolution procedure* richiede, invece, un'esplicita approvazione da parte di entrambe le Camere, senza la quale lo S.I. non può entrare in vigore ovvero decade, a seconda di quanto stabilito dal *parent act*, e quindi l'*instrument*: a) può essere depositato in forma di bozza e non può essere adottato in forma definitiva

³⁴⁸ Così G. CARVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., p. 59; in tal senso anche H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 402.

³⁴⁹ In generale, sulle procedure di controllo v. M. MAZZA, *Atti con forza di legge*, cit., pp. 248 e s.; G. CARVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., pp. 58 e ss.

³⁵⁰ HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Statutory Instruments. Factsheet L7, Legislative Series*, in www.parliament.uk, 2008, pp. 3 e ss.

³⁵¹ Cfr. G. CARVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., p. 59.

senza l'approvazione di entrambe le Camere (solo dei Comuni qualora si tratti di una delega in materia finanziaria); b) può essere depositato in forma definitiva, ma non entra in vigore se e finché non sia approvato dalle Camere; c) può essere depositato in forma definitiva ed entra in vigore immediatamente, ma perde efficacia qualora non venga approvato entro il termine previsto legislativamente (compreso solitamente tra 28 e 40 giorni)³⁵². Esistono, infine, “*other procedures*”, per S.I. di minor rilevanza, che prevedono: a) che lo S.I. sia depositato in Parlamento, ma non è necessario un controllo parlamentare nelle forme sopra indicate; b) che lo S.I. non sia nemmeno depositato in Parlamento ed entri pertanto in vigore senza esser soggetto ad alcuna *parliamentary procedure*.

Dunque, la *negative procedure* opera come una sorta di silenzio assenso e rappresenta lo strumento maggiormente impiegato; la *affirmative procedure* consente un controllo più stringente, richiedendo necessariamente un voto delle Camere sullo S.I., e viene adottata per circa il 10% degli *instruments* sottoposti a procedimento di verifica parlamentare³⁵³. Sugli *instruments* depositati in Parlamento vigilano diverse commissioni che poi, se del caso, riferiscono all'Aula: il *Joint Committee on Statutory Instruments* svolge un controllo formale, valutando se l'atto delegato è stato adottato nel rispetto delle disposizioni della delega³⁵⁴; presso i *Lords*, il *Merits of Statutory Instruments Committee* (dalla sessione 2012-2013 sostituito dal *Secondary Legislation Scrutiny Committee*³⁵⁵) è stato istituito nel 2003 con funzione complementare al *Joint Committee* ed entra quindi nel merito degli *instruments* esaminando le implicazioni delle *policies*³⁵⁶, mentre il *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee* prende in considerazione i disegni di legge contenenti deleghe al Governo – fornendo un parere preventivo –

³⁵² HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Statutory Instruments. Factsheet L7, Legislative Series*, cit., p. 4.

³⁵³ HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Statutory Instruments. Factsheet L7, Legislative Series*, cit., p. 5.

³⁵⁴ Cfr. Cfr. G. CARVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., p. 62; HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Statutory Instruments. Factsheet L7, Legislative Series*, cit., p. 6.

³⁵⁵ Cfr. www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/secondary-legislation-scrutiny-committee/

³⁵⁶ HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Statutory Instruments. Factsheet L7, Legislative Series*, cit., p. 6.

nonché i *legislative reform orders*, peculiari atti normativi ministeriali che possono abrogare o modificare disposizioni di legge, in determinate circostanze, ai sensi del *Legislative and Regulatory Reform Act 2006*; analoga commissione è in funzione presso la *House of Commons*³⁵⁷, oltre ai *General Committees on Delegated Legislation* (a cui vengono automaticamente deferiti gli S.I. soggetti ad *affirmative procedure*³⁵⁸) ed allo *Statutory Instruments Select Committee* (che lavora a stretto contatto con il *Joint Committee*)³⁵⁹.

L'attività di controllo delle Camere sulla legislazione delegata è stata a lungo percepita come insoddisfacente inducendo Giulia Caravale ad osservare, un decennio fa, che *“il deciso aumento dell'uso delle deleghe e la conseguente flessione nel controllo di queste dimostrano la sostanziale incapacità del Parlamento di circoscrivere le ambizioni legislative dell'esecutivo”*³⁶⁰. Una conclusione che è difficile non condividere, osservando il numero assai grande di S.I. adottati annualmente, anche se occorre avvertire che negli ultimi lustri – si è visto – sono aumentate le sedi di controllo, e tra queste per esempio l'attività del *Select Committees on Delegated Powers and Regulatory Reform* è stata giudicata positivamente, in quanto la verifica preliminare che svolge sui disegni di legge recanti deleghe viene a fungere da deterrente, posto che valuta *“l'opportunità, gli obiettivi, le motivazioni che hanno spinto a delegare la materia in oggetto, le forme di controllo a cui sarà sottoposto e se la definizione dei principi e dei criteri*

³⁵⁷ Cfr. H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 402; relativamente al *Legislative and Regulatory Reform Act* del 2006, l'A. ricorda che questo autorizza un Ministro ad emendare la legislazione primaria o secondaria *“in order to reduce burdens imposed on businesses or charities”*, e che per *“burden”* si deve intendere *“a financial cost, an administrative inconvenience, an obstacle to efficiency, productivity or profitability or a sanction which affects the carrying on of any lawful activity”*, derivante dalla legge (p. 403). L'Act del 2006 si pone nel solco del precedente *Regulatory Reform Act 2001* e del *Deregulation and Contracting Out Act 1994*, su cui si veda G. CARAVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., pp. 65 e ss. Il potere di modificare gli atti legislativi ad opera dei Ministri è noto come *“Henry VIII power”* e trova sempre maggior diffusione nei *parent acts*: un altro esempio si trova nella *section 10 (3)* dello *Human Rights Act 1998* che permette ad un Ministro, a determinate condizioni, di operare *“such amendments to the primary legislation as he considers necessary”*, in relazione alle dichiarazioni di incompatibilità del diritto interno con la C.E.D.U. pronunciate dai giudici (H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, cit., p. 402).

³⁵⁸ Cfr. HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Statutory Instruments. Factsheet L7, Legislative Series*, cit., p. 7. I *Committees on Delegated Legislation* sono previsti dallo *Standing order 118* e sono *General Committees*, rientranti nella stessa tipologia dei *Public Bills Committees* (come si ricorderà, le commissioni costituite *ad hoc* cui vengono assegnati i disegni di legge in sede referente).

³⁵⁹ Cfr. www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/

³⁶⁰ Cfr. G. CARAVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., p. 76.

*direttivi risulti esauriente, in moda da evitare deleghe in bianco o troppo generiche*³⁶¹. Più in generale, si è già ricordata la maggior decisione nel far valere i propri poteri da parte del Parlamento, e se in effetti i casi di *subordinate legislation* rigettata sono stati rari – ai Comuni l’ultimo risale al 1979, mentre i *Lords* hanno respinto due provvedimenti successivamente alla riforma della Camera nel 1999³⁶² – ciò non toglie che il controllo operato, specie nella riformata Camera alta, sembri migliorato rispetto al passato, ancorché tutt’ora soltanto parziale in quanto numerosi S.I. (sottoposti a *negative procedure*) entrano in vigore senza un’effettivo esame da parte delle Camere. Nondimeno, la *House of Lords*, a partire dal 2000, ha aumentato il numero di S.I. sottoposti a votazione, e quindi oggetto di dibattito, incrementando in particolare l’utilizzo di “*non-fatal procedures available to it to place on record problems with an instrument, whilst stopping short of rejecting it*”³⁶³. Si distingue infatti tra *fatal motions*, con cui si vuole rigettare l’*instrument*, e *non-fatal motions*, che implicano semplicemente una critica rispetto all’*instrument* e mirano a persuadere il Governo a rivedere le disposizioni dell’atto normativo in oggetto: se tra il 1950 ed il 1999 si contano complessivamente 42 *fatal motions* poste in votazione su atti delegati, tra il 2000 ed il 2012 sono ben 27; le *non-fatal motions* votate nel periodo 1950-1999 sono 29, mentre negli ultimi dodici anni ve ne sono state 42³⁶⁴. Globalmente, dopo la riforma della *House of Lords*, questa ha posto in votazione un numero quasi identico di *instruments* – impiegando *fatal* o *non-fatal procedures* – rispetto al cinquantennio precedente; ed in queste votazioni, oltre agli sporadici episodi di rigetto con *fatal motion* indicati, si sono registrate sconfitte del Governo su *non-*

³⁶¹ G. CARAVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., pp. 63 e s.

³⁶² Il primo nel 2000, il *Greater London Authority Elections Rules Instrument* (v. HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Statutory Instruments. Factsheet L7, Legislative Series*, cit., p. 5), ed il secondo nel 2007, il *Gambling (Geographical Distribution of Casino Premises Licences) Order* (v. HOUSE OF LORDS LIBRARY NOTE, *Delegated Legislation in the House of Lords since 2000*, in www.parliament.uk, 2012, p. 5).

³⁶³ HOUSE OF LORDS LIBRARY NOTE, *Delegated Legislation in the House of Lords since 2000*, in www.parliament.uk, 2012, p. 5.

³⁶⁴ Si riporta qui una somma dei dati contenuti nella *Table 1, Number of divisions on delegated legislation 1950-2012*, aggiornata a marzo 2012, contenuta nell’appendice statistica ad HOUSE OF LORDS LIBRARY NOTE, *Delegated Legislation in the House of Lords since 2000*, cit., p. 19.

fatal motions in 9 deliberazioni fino al 1999, ed in 13 tra il 2000 ed il 2012³⁶⁵, a riaffermare una maggior vitalità della Camera alta acquisita a seguito dalla riforma della sua composizione.

In conclusione, è necessario ricordare che il *parliamentary scrutiny* non esaurisce il controllo sulla legislazione delegata, volta che esiste un controllo giurisdizionale pieno sugli atti normativi del Governo. Sulla *subordinate legislation* opera, infatti, “*un rigido controllo giudiziario che riguarda sia gli aspetti formali sia quelli sostanziali dell’atto*”, che può condurre all’annullamento dell’atto governativo “*quando l’autorità delegata è diversa da quella che ha deliberato, quando non sono state rispettate le disposizioni relative alla forma e alla procedura dell’atto stesso, quando la disposizione eccede la delega (ultra vires). I giudici, infine, verificano che la delega non sia troppo ampia e generica e che non conferisca al Governo un potere arbitrario*”³⁶⁶.

³⁶⁵ Somma eseguita sulla base dei dati contenuti nella *Table 2: Number of government defeats on delegated legislation, 1950–2012*, in HOUSE OF LORDS LIBRARY NOTE, *Delegated Legislation in the House of Lords since 2000*, cit., p. 21.

³⁶⁶ G. CARVALE, *Il Governo legislatore...*, cit., pp. 64 e s.

Considerazioni conclusive

Nel Regno Unito, durante gli ultimi quarant'anni la *sovereignty of Parliament* ha subito una graduale erosione, animando un vivace dibattito riguardo al superamento della validità e dell'attualità di tale principio quale cardine del sistema ed intensificando le discussioni concernenti l'adozione di una *codified constitution*¹. Nel frattempo, anche il sistema politico è stato soggetto ad alterazioni, lente ma inesorabili: il bipartitismo che lo ha per molto tempo contraddistinto – sebbene, si è visto, in misura più contenuta di quanto si tenda a immaginare – ha progressivamente perso solidità, in concomitanza con la crescita dei partiti minori, sino all'emergere di un quadro parlamentare multipartitico ed alla formazione, nel 2010, del primo Governo di coalizione in tempo di pace dagli anni Trenta. Al contempo, lo stereotipo della ferrea disciplina di partito è parso stemperarsi, ed insieme ad esso si è attenuata la capacità di controllo del Governo

¹ Il principio della sovranità del Parlamento è stato ridimensionato nella sua portata da una serie di processi iniziati negli anni Settanta, che vanno dall'ingresso della Gran Bretagna nelle Comunità Europee, all'utilizzo del referendum (da sempre guardato con diffidenza e teoricamente inconciliabile con la supremazia del Parlamento), allo *Human Rights Act 1998* (che ha incorporato nel diritto interno la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, attribuendo ai giudici il potere di dichiarare incompatibili le disposizioni di *statute law* contrastanti con la C.E.D.U.) sino alla *devolution*. Tale situazione avrebbe minato la sovranità della *corporation* conosciuta come *Queen-in-Parliament*, portando parte della dottrina a ritenere superato il principio in parola, sostituito da quello della separazione dei poteri come elemento centrale del sistema costituzionale, “*putting Britain on the path to becoming a genuine constitutional state*”, come ha sostenuto V. BOGNADOR, *The New British Constitution*, cit., p. 285. *Contra*, si è cercato di dare interpretazioni evolutive alla *sovereignty of the Parliament*, in ragione del fatto che “*until a new constitutional settlement is clearly endorsed by the people, it would be [...] dangerously destabilizing to declare that parliamentary sovereignty is dead*”, secondo la lettura di J. GOLDSWORTHY, *Parliamentary Sovereignty's Premature Obituary*, in www.ukconstitutionallaw.org, 2012 (v., *amplius*, ID., *Parliamentary Sovereignty: Contemporary Debates*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, nonché la recensione critica a quest'ultimo di V. BOGDANOR, *Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 32, issue 1, 2011).

sui Comuni: indubbiamente nel ventennio successivo alla seconda guerra mondiale si è osservata una robusta coesione intrapartitica, che ha fornito una solida base alla predominanza dell'Esecutivo, ma un'inversione di tendenza ha preso avvio, almeno, dalla *premiership* conservatrice di Edward Heath (1970-1974), proseguendo poi lungo un percorso che avrebbe condotto gli *MPs* ad esercitare in forme più energiche la propria funzione e, in certa misura, il Parlamento a riguadagnare terreno sul Gabinetto. Un recupero d'importanza a lungo passato sotto silenzio, ma che pare ormai avallato dalla più attenta ed illustre dottrina; senza necessariamente sostenere, invero, un'avvenuta alterazione in forme radicali del rapporto tra Camere ed Esecutivo, ancora caratterizzato da una marcata e prevalente capacità d'azione di quest'ultimo, di fronte a cui, però, si pone una classe parlamentare tutt'altro che passiva ed assai più propensa a farne valere la responsabilità rispetto al passato. Ciononostante, per molto tempo, nel resistere di schemi concettuali consolidati da un lato ed in ragione degli sviluppi registratisi a partire dagli anni Ottanta dall'altro, ha continuato a diffondersi una distorta percezione del modello *Westminster* che ha verosimilmente sovrastimato la portata del controllo del Governo sulla Camera dei Comuni, volta che "*the relationship between the executive and legislature is actually far more complex and balanced than is commonly recognised*"². Questa visione ha minimizzato la ripresa di vitalità del Parlamento rimanendo ancorata a "falsi miti", quali anzitutto l'*efficient secret* di Bagehot – e molti suoi più o meno legittimi "derivati" – che viene oggi sottoposto a critica revisione: secondo Vernon Bogdanor, "*Bagehot's notion of a fusion of powers has attained classic status. This may have prevented its absurdity from being noticed*"³. Un giudizio netto che mette in discussione un intero modo di pensare la forma di governo britannica, condiviso dagli studiosi che si sono contrapposti *apertis verbis* alla retorica tesi del declino del Parlamento. Quest'ultima, nondimeno, è durevolmente parsa dominante, facendo della marginalizzazione delle Camere un assioma, fino a concentrare l'attenzione non

² M. FLINDERS, *Volcanic Politics: Executive-Legislative Relations in Britain, 1997-2005*, cit., p. 385.

³ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit. p. 285

solo sul Governo ma, specificamente, sul Primo Ministro. I filoni interpretativi del *prime ministerial government*, inaugurati compiutamente da Crossman negli anni Sessanta, sono poi stati “assecondati” dalle autorevoli *leaderships* di Margaret Thatcher (1979-1990) e Tony Blair (1997-2007), che hanno costituito il terreno fertile per gli sviluppi teorici della “*presidenzializzazione*”. Ma non persuadono, invero, le letture secondo cui queste due esperienze di Governo avrebbero snaturato radicalmente il quadro istituzionale britannico: benché sia necessario considerare adeguatamente le prassi realizzatesi in tali periodi, “*resta alto il pericolo di cadere in formulazioni imprecise ed equivocate*”⁴. Sono molte, infatti, le sfumature che vengono trascurate nelle analisi di queste due *premierships*, concentrate sullo “stile” dei Primi Ministri, sulla sovraesposizione mediatica, sull’immagine pubblica offerta dagli stessi, sulla concentrazione di risorse e personale a *Downing street*, ma poco attente alla dinamica parlamentare⁵. Come si è cercato di sottolineare, sia Margaret Thatcher sia Tony Blair hanno potuto contare su ampie maggioranze parlamentari, tali da consentire un assorbimento del dissenso interno; peraltro, si sottovaluta il fatto che i rispettivi lunghi periodi in carica coincidono con fasi di profonda crisi del primo partito d’opposizione⁶. Di qui la convinzione che i due Primi Ministri abbiano agito indisturbati di fronte ad un Parlamento supino. Lettura discutibile, perché nonostante i numeri largamente favorevoli, entrambi hanno dovuto affrontare un consistente dissenso interno e si sono trovati a fare concessioni ed a scendere a patti con i propri *backbenchers*. Nel caso della Thatcher, talune forzature ne hanno segnato il destino: e, per dire il vero, i frequenti rimpasti ministeriali e dimissioni non sono sempre stati, come si vorrebbe, sintomi di forza quanto piuttosto di debolezza⁷. Tony Blair, poi, ha sempre cercato di dare

⁴ Così L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, cit., secondo il quale “*non sono solo i testi e le conventions inglesi a rimanere invariate ma proprio le norme, le regole della vita costituzionale*”.

⁵ In tal senso, tra gli altri, non sembrano convincenti le allusioni ad una dimensione presidenziale di M. FOLEY, *The Rise of British Presidency*, cit., ID., *The role and powers of the Prime Ministers*, cit., pp. 67 e ss.

⁶ Il che è ben stigmatizzato dalla scissione del SPD dal *Labour* negli anni Ottanta, la più consistente del Novecento, e dalle difficoltà a ritrovare una solida *leadership* conservatrice dopo le dimissioni di Margaret Thatcher e l’incerta esperienza di Governo di John Major.

⁷ Emblematici gli episodi di abbandono della compagine ministeriale – accompagnati da dure dichiarazioni ai Comuni e determinati dalla precisa volontà di sciogliersi dal vincolo della *ministerial responsibility*,

un'immagine unita e solida del *Labour*, soffrendo però alcune delle più estese ribellioni parlamentari e dovendo accettare una serie di riforme volte ad irrobustire la posizione del Parlamento rispetto al Governo, di cui non fu certo il promotore.

Questo è un aspetto centrale ai fini che qui rilevano, su cui è opportuno soffermarsi. Perché oltre all'epocale intervento modificativo sulla composizione della *House of Lords* del 1999, alla *devolution* e ad altre riforme volute sempre da Blair, gli anni del *New Labour* in carica vedono la *House of Commons* risorgere – secondo le interpretazioni di Cowley e Stuart, tra gli altri –, sia nella indicata contrapposizione alle iniziative governative (di cui è paradigma la rivolta laburista contro l'intervento militare in Iraq), sia pretendendo innovazioni giuridiche finalizzate a rafforzare il proprio controllo sull'Esecutivo. C'è quindi, a questo riguardo, un passaggio che è stato prima “mentale” – nella cultura della propria funzione da parte degli *MPs*, dagli anni Settanta sempre più combattivi ed indipendenti, indisponibili ad accettare passivamente le indicazioni dei *party whips* – e che solo dopo diviene giuridico. Queste riforme sono servite, dunque, per assecondare la volontà del Parlamento inteso a riacquistare importanza, ed i vertici laburisti hanno dovuto accogliere queste istanze per poter portare avanti il proprio indirizzo politico rispetto ad altri ambiti. Lo stesso *House of Lords Reform Act 1999*, che secondo alcuni celava l'intento di Blair di eliminare l'ostacolo della Camera alta alla propria legislazione, alterandone la composizione, si è rivelato un'arma a doppio taglio. L'analisi condotta ha dimostrato come la *House of Lords* sia tornata ad esercitare con convinzione le proprie funzioni – liberata dal “giogo” rappresentato dal titolo ereditario dei suoi membri che imponeva un *self restraint* nei confronti delle deliberazioni della Camera rappresentativa – e divenuta quindi più decisa e conscia dei propri mezzi, venendo a riconfigurare un importante

potendo così esplicitamente contrapporsi agli orientamenti del Governo e, segnatamente, della Thatcher – da parte di esponenti di spicco del Partito Conservatore, quali Michael Heseltine e Geoffrey Howe: il primo, vero “*scarecrow*” del *Prime Minister*, sin dal 1986 indisponibile a sedere nei Gabinetti da lei presieduti, e suo vero *challenger* nella *leadership* quando, poco dopo le dimissioni da *Leader of the House* e *Deputy Prime Minister* di Howe nel 1990, apriva formalmente la procedura di elezione interna candidandosi alla guida del partito: sarà la stessa Thatcher, pur di non veder eletto Heseltine, a fare un passo indietro favorendo il successo di John Major, forse l'ultima vittoria della “Lady di ferro” (v. la dettagliata ricostruzione di T. RENTON, *Chief Whip. People, Power and Patronage in Westminster*, cit., *passim*).

elemento di controllo sull'Esecutivo, così da far apparire lontana nel tempo la definizione di “*unicameralismo temperato*” pur autorevolmente sostenuta da Mortati, circa quarant'anni orsono, con riferimento al sistema bicamerale britannico⁸. A ciò si devono aggiungere le innovazioni caldegiate dal Parlamento, tra cui si possono richiamare le principali: l'istituzione della *parallel chamber* di *Westminster Hall* come sede di dibattiti, improntata ad un'attitudine politicamente trasversale che enfatizza il confronto Governo-Comuni rispetto a quello maggioranza-opposizione proprio dell'Aula principale; gli esperimenti, durante la prima amministrazione Blair, delle *programme motions* (adottate sulla base di un *cross-party agreement*) per il contenimento dei tempi di discussione dei disegni di legge, le quali si sono gradualmente stabilizzate (anche negli *Standing orders*) affiancando, prima, e sostituendo quasi del tutto, poi, le *guillotine motions* (strumenti predisposti dal Governo come *extrema ratio* antiostruzionistica); la nuova ripartizione dell'agenda parlamentare dettata dalla storica riforma dello *Standing order 14* (fino a quel punto “incarnazione” normativa della predominanza del Gabinetto sull'agenda della *House of Commons*), che ha introdotto la nuova tipologia di *backbench business*, importante tassello nel recupero di centralità della Camera e prima tappa – negli intenti – verso la creazione di un'apposita commissione incaricata di gestire l'organizzazione dei lavori parlamentari; il *Fixed Term Parliaments Act 2011*, che ha consegnato alla Camera dei Comuni la titolarità del potere di scioglimento⁹; la nuova modalità di elezione delle Presidenze e dei

⁸ C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 175.

⁹ Sottraendo così al partito di Governo (più che al Primo Ministro, come si è sostenuto nel capitolo V, § 4.2) il potere di decidere autonomamente lo scioglimento delle Camere. In ragione di ciò, le ricadute dell'innovazione legislativa in parola attengono, invero, più al rapporto tra maggioranza ed opposizione, sebbene negli intenti l'atto legislativo sia stato dipinto come mirante a rafforzare il Parlamento rispetto al Governo. Ma l'interpretazione qui accolta del potere di scioglimento come esercitato prima della riforma conduce necessariamente a ridimensionare il peso di questo *Act* rispetto agli auspici di riequilibrio della dinamica tra potere esecutivo e legislativo sotto cui era nata – laddove non si voglia sostenere, seguendo illustre dottrina, che non è eccessivo considerare il *Fixed Term Parliaments Act* come “*pointless*”: rispetto al voto di sfiducia, si sostiene infatti che l'effetto “*will probably be no different in the future from what it was before the Act was passed*”, mentre con riguardo al potere di scioglimento (di cui ora, come si è illustrato, è titolare la *House of Commons* che lo decide con deliberazione a maggioranza dei 2/3) si ipotizza che “*if the Act has any effect, however, it will be to insulate MPs from popular pressure by ensuring that dissolution becomes more difficult and general elections less frequent*” (V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, cit., pp. 119 e s.).

membri dei *Select Committees*, in virtù della quale si è circoscritto il ruolo dello *Whip's office*, prima determinante in questo ambito, precludendo l'individuazione delle candidature in base alla fedeltà partitica e, quindi, rinvigorendo l'autonomia di questi organi e lo stesso libero mandato degli *MPs*.

Queste riforme hanno agito nel senso di riequilibrare la *balance of power* ed è il caso di ribadire, una volta ancora, che sono state in larga parte “imposte” dal Parlamento ai Ministeri in carica, che avrebbero indubbiamente preferito procrastinare questi interventi normativi e conservare il precedente assetto organizzativo dei Comuni. Con riguardo ai *Select Committees*, va inoltre osservato che già la ristrutturazione su base “dipartimentale” del 1979 aveva consentito alla *House of Commons* di svolgere in forme più stringenti la funzione di controllo sull'Esecutivo. Il Parlamento inglese si è sempre caratterizzato per essere essenzialmente un *debating e scrutinising body* e non un *governing body*: in quest'ottica si può apprezzare la valorizzazione della funzione ispettiva rispetto a quella legislativa nel Regno Unito. Storicamente considerato come un passivo organo di registrazione degli indirizzi legislativi del Gabinetto – senza qui indugiare oltremodo sull'approssimazione di questa prospettiva, già indagata –, il Parlamento di *Westminster* ha sviluppato, da allora, più attente modalità di verifica aventi ad oggetto “*expenditure, administration and policy*” di ciascun *government department*, e gli stessi *MPs* hanno acquisito professionalità e competenze specifiche. Globalmente, i giudizi su questa evoluzione sembrano potersi dire positivi; sicuramente, se non altro, guardando ad essa in prospettiva futura: è corretto sostenere che “*i risultati raggiunti possono essere diversamente valutati dall'osservatore, ma è necessario constatare che esiste una tensione volta ad attenuare l'intrinseca debolezza della Camera rappresentativa nella convinzione che ciò sia funzionale ad un migliore funzionamento della forma di governo*”¹⁰.

Detto ciò, occorre ricordare che l'approdo odierno del sistema britannico ad un quadro costituzionale caratterizzato da *multy-party politics* e Governi di

¹⁰ Così, tra le novità editoriali del 2012, F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 226 e s.

coalizione costituisce un cambiamento epocale nel sistema *Westminster-Whitehall*, le cui ricadute sul rapporto tra Parlamento e Governo sono di grande interesse e si stanno già manifestando. Le interpretazioni della forma di governo che hanno enfatizzato l'elemento monocratico entrano in crisi, definitivamente, a fronte della presente situazione, segnata dal bicefalismo del Gabinetto in carica, con il *Prime Minister* conservatore David Cameron ed il suo *Deputy* liberaldemocratico Nick Clegg ad intrecciare le trame di una mediazione continua tra i rispettivi partiti, intenti a trovare la difficile quadratura di un cerchio in cui convivono spinte antitetiche quali l'esigenza di offrire un'immagine coesa della maggioranza ed al contempo la necessità di distinguersi dai *partners* di Governo per non perdere la propria identità politica agli occhi del corpo elettorale. Il Parlamento, in tutto ciò, sembra riguadagnare terreno nei confronti di un Esecutivo tornato giocoforza a metodi collegiali di *policy-making*, se mai vi è stata realmente una fase di *prime-ministerial government*. Peraltro, nonostante la novità segnata dal ritorno a Governi di coalizione, nonostante l'inedita composizione e la distanza ideologica dell'alleanza *lib-con*, la governabilità ed il buon rendimento della forma di governo in esame non sono stati intaccati, sebbene non siano mancati diversi momenti di significativa tensione ed anche punti di rottura tra i *partners* del *coalition government* (tra cui spicca il duro confronto a margine del ritiro del disegno di legge mirante a trasformare la *House of Lords* in una Camera prevalentemente elettiva).

Quali sono le *lessons from abroad* che se ne possono trarre per la forma di governo italiana non è tema di semplice comprensione, stante il divario tanto ampio tra i due sistemi parlamentari esaminati. Quello che pare certo è l'indubbia connotazione "*surrettizia*"¹¹ dell'evocazione del modello inglese nel dibattito istituzionale italiano, ed altrettanto certo è che non si può guardare se non "*con una*

¹¹ Così A. TORRE, *Ma non è (e non potrà mai essere) come in Gran Bretagna...*, in www.forumcostituzionale.it, 2005, p. 1, che parlava allora di "*surrettizia evocazione di categorie bagehotiane nel quadro dell'odierno progetto di riforma Costituzionale*".

qualche ironia al tentativo di replicare con una progettazione a tavolino le scelte che, maturate organicamente nel corso di un processo affidato alla storia, hanno portato all'avvento di quel regime Westminster che è considerato come un prototipo di democrazia maggioritaria: pertanto, *“non v'è da stupirsi”* se la svolta maggioritaria *“non ha risanato «d'incanto» il sistema politico italiano”*¹². Tra gli obiettivi del “maggioritario” che sembravano raggiunti, il bipolarismo che si credeva in via di consolidamento vive ora una fase di netto arretramento, svelando una natura precaria e forzosa, e difficilmente potrebbe essere altrimenti in uno scenario politico che si ridefinisce praticamente ad ogni appuntamento elettorale. Al contrario, molte anomalie sviluppatasi dopo il 1993 non sembrano vivere una fase recessiva ed, anzi, la predominanza del Governo ed il ruolo del Presidente del Consiglio risultano forse più marcati in Italia che non in Gran Bretagna, patria del *cabinet government* e culla delle teorizzazioni primo-ministeriali. Rispetto alle fonti di produzione normativa del Governo, anche ammettendo che la dilatazione quantitativa rientri in un processo fisiologico osservabile nella maggior parte degli ordinamenti di democrazia consolidata, i profili qualitativi hanno messo in luce una quasi sistematica violazione o elusione dei modelli costituzionali cui dovrebbero attenersi gli istituti. Tra questi, l'adozione della tecnica dei maxi emendamenti con questione di fiducia – in costante incremento, ormai consueta nel procedimento legislativo ordinario ed in quello di conversione della decretazione d'urgenza – rientra a pieno titolo nelle patologie maggiormente lesive del dettato costituzionale, incidendo non solo sulla sequenza procedimentale stabilita dall'art. 72 ma finendo per investire la stessa funzione legislativa nella sua essenza. Perché *“il Parlamento rappresenta un credibile pilastro della democrazia se e soltanto se si comporta come un organo in cui è garantita – e perciò regolata – la discussione pubblica degli atti legislativi. In fondo sta tutto lì, in quel «discussione pubblica», ciò che dà significato alla prevalenza gerarchica della legge sui regolamenti, all'istituto della riserva di legge, al principio di legalità”* e *“la lunghezza e la*

¹² S. BARTOLE, voce *Democrazia maggioritaria*, cit., pp. 347 e 351.

*tortuosità delle procedure legislative [...] altro non sono che le modalità istituzionali con cui si esprime la «democrazia deliberativa»*¹³. Nel Regno Unito non esiste alcun meccanismo assimilabile alla tecnica della fiducia sui maxiemendamenti: la posizione della questione di fiducia è un evento infrequente e legato a punti programmatici realmente centrali per il Governo mentre le *guillotine motions* hanno tutt'altra modalità di funzionamento, attengono alla limitazione del tempo del dibattito (non mirano ad eliminarlo del tutto), non “blindano” la maggioranza e vi si ricorre come *extrema ratio* quando si è già ampiamente discusso del disegno di legge ed a fronte di effettive pratiche ostruzionistiche. Non solo, a *Westminster* sul finire degli anni Novanta si cominciava a sostituire il congegno delle *guillotine motions* con lo strumento condiviso del *programming of bills*, in quanto le prime erano ritenute troppo costrittive nei confronti sia dell'opposizione che della Camera in generale; in Italia, invece, il ricorso alla questione di fiducia su maxi-articoli, come si è illustrato, è addirittura aumentato dopo l'entrata in vigore della l. 270/2005, testimoniando una correlazione con i meccanismi elettorali ampiamente sottolineata in dottrina. Con riferimento a ciò, la creazione di cartelli elettorali disuniti, allo scopo di conseguire il premio di maggioranza, ha pertanto avuto ricadute evidenti anche sulla prassi procedurale delle Camere. A questo si accompagna la selezione della classe parlamentare tramite liste bloccate gestite dai vertici dei partiti, verso i quali sono in ultima analisi responsabili i membri del Parlamento. In tal senso, un recupero della rappresentatività sembra imprescindibile per restituire vigore alle Camere italiane, composte da alcuni anni da “nominati” pressoché completamente sganciati da qualsiasi legame diretto con il corpo elettorale: da ciò deriva che i parlamentari non possono che indirizzare i propri comportamenti politici nel senso richiesto da chi può decidere la loro ricandidatura, con una simultanea duplice violazione sia del principio della responsabilità politica nei confronti dei rappresentati sia di quello del libero mandato.

¹³ R. BIN, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della “sua” maggioranza*, cit. pp. 1 e s.

Questa auspicata riforma normativa deve essere considerata necessaria ma non sufficiente. La storia delle riforme elettorali in Italia racconta, inequivocabilmente, che il diritto positivo non può, di per sé, determinare il buon funzionamento della forma di governo e suscitare un miglioramento dei comportamenti politici. L'insegnamento più importante che può giungere dal Regno Unito si incontra proprio qui: le riforme costituzionali non sono state affatto il punto di partenza per un recupero di funzionalità del Parlamento britannico; all'opposto hanno costituito il culmine di un lungo processo di trasformazione nell'attitudine degli *MPs*. Non il punto di arrivo, per l'esattezza, perché il processo è lungi dall'essere terminato e le modificazioni volte a riequilibrare la *balance of powers* continuano ad essere discusse, oltre ad avere, con ogni probabilità, più possibilità di concretizzarsi delle numerose proposte di revisione costituzionale cui ha dedicato il proprio tempo il Parlamento italiano, senza che nel frattempo si sia verificato un cambiamento nei comportamenti politici.

Un'ultima considerazione va riservata precisamente a quest'ultimo profilo. Se non risulta agevolmente percorribile l'ipotesi di una ricollocazione del Parlamento italiano nei termini britannici di un *dabating e scrutinising body* – lasciando al Governo il compito di *policy maker* ed il diritto/dovere di attuare il proprio indirizzo politico – parimenti la pretesa di conservare per esso una funzione spiccatamente legislativa contrasta con la realtà dei fatti. Le Camere vengono considerate lente ed inconcludenti, ma allo stesso tempo investono considerevoli quote dei tempi parlamentari per esaminare proposte di legge, ordinarie o costituzionali, che non vedranno mai la luce, forse non approderanno nemmeno mai in Aula. I membri delle Camere presentano, inoltre, un elevatissimo numero di disegni di legge, la maggior parte dei quali non supererà la mera assegnazione alla commissione competente. La percentuale di successo dei *Private Members' bills* è sempre stata ritenuta particolarmente bassa, e tuttavia è certamente più elevata rispetto a quella dei disegni di legge d'iniziativa parlamentare in Italia, ovviamente in ragione delle moltissime proposte di legge che vengono qui depositate. Nel Regno Unito i disegni di legge dei parlamentari sono infinitamente meno, ma tra

essi si è visto che i *ballot bills* hanno buone probabilità di successo. All'inverso, i *ten minute rule bills* non raggiungono quasi mai il libro degli *statutes*: eppure godono di una notevole pubblicità e sono reputati come la strada maestra per portare un determinato tema al centro del dibattito politico, tanto che in alcuni casi rilevanti è poi il Governo a farsi carico della questione ed a presentare, successivamente, un proprio *bill*. In Italia, di contro, la stragrande maggioranza dei disegni di legge d'iniziativa parlamentare viene letta soltanto dai firmatari e da pochi altri. Non si sta qui ipotizzando di limitare l'iniziativa legislativa parlamentare in Italia, sia chiaro. Viceversa si sta cercando di evidenziare il paradosso delle censure di inefficienza rivolte alle Assemblee legislative ed alle sue procedure, in un contesto contrassegnato da tempi parlamentari investiti male e gestiti peggio – come attestano anche le incalcolabili sedute che sono state dedicate a revisioni costituzionali mai entrate in vigore –, che determinano le discussioni concitate, la congestione dell'agenda dei lavori in Aula e in commissione, il contingentamento dei dibattiti, il ricorso alla questione di fiducia per impedire una eccessiva dilatazione temporale dell'esame dei disegni di legge – che di par suo rende vano il lavoro svolto in commissione. Ancora una volta, questo controsenso non può essere impedito da interventi normativi, sulla Costituzione o sui regolamenti, ma può forse essere contenuto da una razionalizzazione dell'attività dei membri delle Camere e da un mutamento nella percezione che gli stessi hanno della propria funzione.

BIBLIOGRAFIA

- ALLEGRETTI UMBERTO, *Considerazioni sulle riforme costituzionali proposte nell'aprile 2012*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2012.
- ALLEN GRAHAM, *The Last Prime Minister: Being Honest About the UK Presidency*, Thorverton, Imprint Academic, 2003.
- AMATO GIULIANO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XIV, n. 3, dicembre 1994.
- AMATO GIULIANO, BARBERA AUGUSTO (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- ARGONDIZZO DOMENICO, *Proporzionale corretto e bipolarismo*, in www.forumcostituzionale.it, 2006.
- ARGONDIZZO DOMENICO, *Razionalizzare il parlamentarismo*, in forumcostituzionale.it, s.d.
- ARTER DAVID, *Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislatures*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, no. 3-4, 2006.
- AZZARITI GAETANO, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2012.
- BAGEHOT WALTER, *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- BALBONI ENZO, D'ADDABBO FABRIZIO, D'ANDREA ANTONIO, GUIGLIA GIOVANNI, *La difficile alternanza*, Milano, Giuffrè, 1988.
- BALBONI ENZO, *Il potere di scioglimento del Parlamento e l'uso congiunturale de «La Costituzione inglese»*, in www.astrid-online.it, 2005.
- BALDAZZI DAVIDE, *Quando i casi di scuola diventano casi concreti*, in www.forumcostituzionale.it, 2008.

- BALDWIN NICHOLAS, *Introduction*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 10, no. 2-3, 2004.
- BARBERA AUGUSTO, *Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate*, in *Quaderni costituzionali*, a. XIV, n. 3, dicembre 1994.
- BARBERA AUGUSTO, voce *Parlamento*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, www.treccani.it, 1996.
- BARBERA AUGUSTO, *I costituzionalisti nel trionfo e nel declino del "berlusconismo"*, in www.forumcostituzionale.it, 2011.
- BARBERA AUGUSTO, *Dopo il "no" della Corte al referendum elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, 2012.
- BARBERA AUGUSTO, MANZELLA ANDREA, BARTOLE SERGIO, LANCHESTER FULCO, *La forma di governo in transizione. Questionario*, in *Quaderni costituzionali*, a. XV, n. 2, agosto 1995.
- BARNETT HILAIRE, *Constitutional and Administrative Law*, Eighth Edition, Oxon and New York, Routledge, 2011.
- BARTOLE SERGIO, voce *Democrazia maggioritaria*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. V, Milano, Giuffrè, 2001.
- BERTOLINO CRISTINA, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2012.
- BATES T. ST. J. N., *The Future of Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation: Some Judicial Perspectives*, in *Statute Law Review*, vol. 19, no. 3, 1998.
- BEATSON JACK, *Common Law, Statute Law and Constitutional Law*, in *Statute Law Review*, vol. 27, no. 1, 2006.
- BENN TONY, *The case for a constitutional premiership*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 33, n. 1, 1980.
- BENTON MEGHAN, RUSSEL MEG, *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons*, in *Parliamentary Affairs Advance Access*, www.pa.oxfordjournals.org, 2012.
- BERONZINI CHIARA, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXVIII, n. 4, dicembre 2008.

- BETTINELLI ERNESTO, voce *Elettorali (sistemi)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., vol. V, Torino, Utet, 1990.
- BETTINELLI ERNESTO, voce *Elezioni politiche*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., vol. V, Torino, Utet, 1990.
- BIN ROBERTO, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della “sua” maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it, 2008.
- BIN ROBERTO, *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantistica delle fonti del diritto*, in BRUNELLI GIUDITTA, PUGIOTTO ANDREA, VERONESI PAOLO (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, Jovene, 2009.
- BIN ROBERTO, PITRUZZELLA GIOVANNI, *Diritto costituzionale*, XI ed., Torino, Giappichelli, 2010.
- BISCARETTI DI RUFFIA PAOLO, *Diritto costituzionale*, XV ed., Napoli, Jovene, 1989.
- BLACKBURN ROBERT, KENNON ANDREW, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, II ed., London, Sweet & Maxwell, 2003.
- BOGDANOR VERNON, *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- BOGDANOR VERNON, *The New British Constitution*, Oxford and Portland-Oregon, Hart publishing, 2009.
- BOGDANOR VERNON, *The Coalition and the Constitution*, Oxford and Portland-Oregon, Hart Publishing, 2011.
- BOGDANOR VERNON, *Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 32, issue 1, 2011.
- BOWLER SHAUN, *Private Members’ Bills in the UK Parliament: Is There an “Electoral Connection”?*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 16, no. 4, 2010.
- BRAZIER ALEX, FOX RUTH, *Enhancing the Backbench MP’s Role As a Legislator: The Case for Urgent Reform of Private Members Bills*, in *Parliamentary*

- Affairs*, vol. 63, no. 1, 2010.
- BROWN ARCHIBALD H., *Prime Ministerial Power*, in *Public Law*, part II, Summer 1968.
- BRYCE JAMES, *Modern democracies*, vol. 2, New York, Macmillan, 1921, www.libertyfund.org.
- CAPANO GILIBERTO, GIULIANI MARCO, *The Italian Parliament: In Search of a New Role?*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 9, no. 2, 2003.
- CAPORILLI FILIPPO, *La stabilità della legge elettorale ed i principi del patrimonio elettorale europeo*, in www.forumcostituzionale.it, 2005.
- CARAVALE GIULIA, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997.
- CARAVALE GIULIA, *Il Governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 2004.
- CARAVALE GIULIA, “Hard times” per il governo di coalizione? *Cronache dal Regno Unito, gennaio-aprile 2012*, in *Nomos*, n. 1, 2012, www.nomos-leattualitaneldiritto.it.
- CARAVALE GIULIA, *Hung parliament e political constitution. Cronache dal Regno Unito tra euroscetticismo e localismo, 2010-2011*, in *Nomos*, n. 1, 2012, www.nomos-leattualitaneldiritto.it.
- CARAVALE GIULIA, *Il fallimento della riforma della Camera dei Lords: verso una definitiva rottura dell'accordo di coalizione?*, in *Nomos*, n. 2, 2012, www.nomos-leattualitaneldiritto.it.
- CARDUCCI MICHELE, “Collegamenti elettorali” e coalizioni, in *Quaderni costituzionali*, a. XV, n. 1, aprile 1995.
- CARDUCCI MICHELE, voce *Art. 94*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006.
- CARETTI PAOLO, *La “crisi” della legge parlamentare*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2010.
- CARLASSARE LORENZA, *A proposito di riforme*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2012.

- CARNELUTTI FRANCESCO, *La crisi della legge*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, pt. 1, 1930.
- CARNEVALE PAOLO, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in www.archivio.rivistaaic.it, 2007.
- CARTABIA MARTA, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, in www.gruppodipisa.it, 2011.
- CASSESE SABINO, *Le ragioni per dire no*, in *Corriere della sera*, 10 ottobre 2005.
- CECCANTI STEFANO, *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la coerenza c'è, ma non è una virtù*, in *Quaderni costituzionali*, a. XVI, n. 1, marzo 2006.
- CELOTTO ALFONSO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in www.giustamm.it, 2007.
- CELOTTO ALFONSO, *La “seconda rondine”: ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto legge*, in www.giustamm.it, 2008.
- CELOTTO ALFONSO, CONTE EMANUELE, *La legge: dalle origini alla crisi*, in www.esdc.com.br, 2007.
- CELOTTO ALFONSO, DI BENEDETTO ELEONORA, voce *Art. 77*, in BIFULCO RAFFAELE, CELOTTO ALFONSO, OLIVETTI MARCO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006.
- CELOTTO ALFONSO, FRONTONI ELISABETTA, voce *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. VI, Milano, Giuffrè, 2002.
- CENTRE FOR POLITICAL AND CONSTITUTIONAL STUDIES-KING'S COLLEGE LONDON (BLICK ANDREW, BLACKBURN ROBERT), *Codifying – or not codifying – the United Kingdom Constitution: a Literature Review*, in www.parliament.uk, 2012.
- CHELI ENZO, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959.
- CHELI ENZO, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, a. XIV, n. 3, dicembre 1994.
- CHELI ENZO, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro “sistema” delle*

- fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2010.
- CHERCHI ROBERTO, *Le crisi di Governo tra Costituzione ed effettività*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 1/2011.
- CONCARO ALESSANDRA, *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXVII, n. 4, dicembre 2007.
- COWLEY PHILIP, *Parliament and the Poll Tax: A Case Study in Parliamentary Pressure*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 1, no. 1, 1995.
- COWLEY PHILIP, *Unbridled Passions? Free Votes, Issues of Conscience and the Accountability of British Members of Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, no. 2, 1998.
- COWLEY PHILIP, *Whips: 16. Rebels: 197*, in www.revols.co.uk, 2004.
- COWLEY PHILIP, STUART MARK, *Parliament: A Few Headaches and a Dose of Modernisation*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 54, no. 2, 2001.
- COWLEY PHILIP, STUART MARK, *Parliament: More Revolts, More Reform*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 56, no. 2, 2003.
- COWLEY PHILIP, STUART MARK, *The Mother of All Rebellions: Iraq and the PLP*, in www.revols.co.uk, 2004.
- COWLEY PHILIP, STUART MARK, *Parliament: Hunting for Votes*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 58, no. 2, 2005.
- COWLEY PHILIP, STUART MARK, *A Coalition with Two Wobbly Wings: Backbench Dissent in the House of Commons*, in www.politicalinsightmagazine.com, 2012.
- COWLEY PHILIP, STUART MARK, *The Cambusters: The Conservative European Union Referendum Rebellion of October 2011*, in *The Political Quarterly*, vol. 83, Issue 2, 2012, pp. 402 e ss.
- CRICK BERNARD, *The Reform of Parliament*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1964.
- CRICK BERNARD, voce *Parlamento*, in *Enciclopedia del Novecento*, www.treccani.it, 1980.

- CRISAFULLI VEZIO, voce *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1970.
- CRISAFULLI VEZIO, *Lezioni di diritto costituzionale*, V ed., Padova, Cedam, 1984.
- CROSA EMILIO, voce *Gabinetto*, in *Enciclopedia italiana*, 1932, www.treccani.it.
- CROWE EDWARD, *The Web of Authority: Party Loyalty and Social Control in the British House of Commons*, in *Legislative Studies Quarterly*, vol. XI, no. 2, 1986.
- CUOCOLO FAUSTO, voce *Forme di stato e di governo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., vol. V, Torino, Utet, 1990.
- CURRERI SALVATORE, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXVIII, n. 4, dicembre 2008.
- CURRERI SALVATORE, *Sulla incostituzionalità assoluta del voto ponderato in Assemblea*, in www.forumcostituzionale.it, 2009.
- DE FRANCHIS FRANCESCO, *Dizionario Giuridico-Law Dictionary*, Milano, Giuffrè, 1984-1996.
- D'ALIMONTE ROBERTO, FUSARO CARLO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- D'ANDREA ANTONIO (a cura di), *Il Parlamento. Profilo istituzionale*, Brescia, Promodis, 1999.
- D'ANDREA ANTONIO (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, Milano, Giuffrè, 1999.
- D'ANDREA ANTONIO (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana. Le vicende politico-parlamentari successive all'elezione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ed il mutamento della maggioranza nella XIV legislatura*, Milano, Giuffrè, 2003.
- D'ANDREA ANTONIO, *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, a. XVI, n. 1, marzo 2006.
- D'ANDREA ANTONIO, SPADACINI LORENZO (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Gussago (Brescia), Bibliofabbrica, 2008.

- D'ANDREA ANTONIO, *Il governo sopra tutto*, Gussago (Brescia), Bibliofabbrica, 2009.
- D'ANDREA ANTONIO, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011.
- DAVID RENÉ, voce *Comparazione giuridica*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, www.treccani.it, 1992.
- DE FIORES CLAUDIO, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in www.costituzionalismo.it, 2007.
- DICKMANN RENZO, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in federalismi.it, n. 5/2012.
- DI COSIMO GIOVANNI, *Datemi più potere*, in www.forumcostituzionale.it, 2010.
- DI COSIMO GIOVANNI, *E le Camere stanno a guardare*, in BRUNELLI GIUDITTA, PUGIOTTO ANDREA, VERONESI PAOLO (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, Jovene, 2009.
- DI COSIMO GIOVANNI, *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*, in www.forumcostituzionale.it, s.d.
- DI PALMA GIUSEPPE, *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Parliament*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1977.
- DICEY ALBERT VENN, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, Indianapolis, Liberty Fund.
- DOGLIANI MARIO, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2010.
- DOMENICALI CATERINA, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona "l'abuso dei mezzi di conversione"*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXII, n. 2, 2012.
- DREWRY GAVIN, *Law-Making Systems-How to Compare*, in *Statute Law Review*, vol. 29, no. 2, 2008.
- DUVERGER MAURICE, *I partiti politici*, II ed., Milano, Edizioni di Comunità, 1970.

- ELIA LEOPOLDO, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970.
- ELIA LEOPOLDO, *L'evoluzione della forma di governo*, relazione al Convegno dell'Accademia nazionale dei Lincei su "Lo Stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea", Roma, 14-15 luglio 2003, in www.astrid-online.it, 2003.
- ELIA LEOPOLDO, *La presidenzializzazione della politica*, in www.archivio.rivistaaic.it, 2005.
- ELIA LEOPOLDO, *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi*, relazione al Convegno dell'Accademia nazionale dei Lincei su "La Costituzione ieri e oggi", Roma, 9-10 gennaio 2008, in www.astrid-online.it, 2008.
- ESPOSITO CARLO, voce *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1970.
- FERRARA GIANNI, *Osservazioni critiche sulle recenti proposte di modifica della Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2012.
- FERRARI GIUSEPPE FRANCO, *Atlante di diritto pubblico comparato*, Torino, Utet, 2010.
- FERRARI ZUMBINI ROMANO, *Il decreto legislativo e il decreto legge agli esordi dello Statuto albertino*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXI, n. 2, 2011.
- FIORITTO ALFREDO, *Una nuova emergenza: l'alluvione delle ordinanze di protezione civile*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2011.
- FISICHELLA DOMENICO, *Sistemi elettorali*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, www.treccani.it, 1993.
- FLINDERS MATTHEW, *Shifting the Balance? Parliament, the Executive and the British Constitution*, in *Political Studies*, vol. 50, 2002.
- FLINDERS MATTHEW, *Volcanic Politics: Executive-Legislative Relations in Britain, 1997-2005*, in *Australian Journal of Political Science*, vol. 41, no. 3, 2006.
- FOLEY MICHAEL, *The Rise of British Presidency*, Manchester, Manchester University Press, 1993.

- FOLEY MICHAEL, *The role and powers of the Prime Ministers*, in HOUSE OF COMMONS POLITICAL AND CONSTITUTIONAL REFORM COMMITTEE, *Role and powers of the Prime Minister. Written evidence*, www.parliament.uk, 2011.
- FOX RUTH, *Five Days in May: A New Political Order Emerges*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 63, no. 4, 2010.
- FOX RUTH, KORRIS MATT, *Reform of the Wash-up: Managing the Legislative Tidal Wave at the End of a Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 63, no. 3, 2010.
- FRANKLIN MARK, BAXTER ALISON, JORDAN MARGARET, *Who were the Rebels? Dissent in the House of Commons, 1970-1974*, in *Legislative Studies Quarterly*, XI, 2, 1986.
- FRONTONI ELISABETTA, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in www.gruppodipisa.it, 2011.
- FROSINI JUSTIN O., *Il First Past The Post è morto? No, lunga vita al First Past The Post!*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXI, n. 3, settembre 2011.
- FROSINI TOMMASO EDOARDO, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006.
- FUSARO CARLO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in D'ALIMONTE ROBERTO, CHIARAMONTE ALESSANDRO (a cura di), *Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- FUSARO CARLO, *Regno Unito: L'accordo conservatori-liberaldemocratici alla base del governo Cameron. Qualche spunto d'interesse costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, anno XXX, n. 3, settembre 2010.
- FRYDE EDMUND B., MILLER EDWARD (edited by), *Historical Studies of the English Parliament*, vol. I, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- GALIZIA MARIO, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1970.
- GALLI GIORGIO, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*,

- Bologna, Il Mulino, 1966.
- GALLIANI DAVIDE, *La sentenza n. 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXII, n. 2, 2012.
- GEDDES ANDREW, TONGE JONATHAN, *How Britain Got Hung*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 63, no. 4, 2010.
- GOLDSWORTHY JEFFREY, *Parliamentary Sovereignty: Contemporary Debates*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- GOLDSWORTHY JEFFREY, *Parliamentary Sovereignty's Premature Obituary*, in www.ukconstitutionallaw.org, 2012.
- GHIRIBELLI ANNALISA, *Necessità ed urgenza del decreto-legge nelle recenti pronunce del giudice costituzionale. Un confronto con il caso spagnolo*, in www.forumcostituzionale.it, 2008.
- GIANFRANCESCO EDUARDO, LUPO NICOLA (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007.
- GINSBURG TOM, DIXON ROSALIND (a cura di), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2011.
- GIUSSANI ELIZABETH, *Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 2008.
- GRAHAM P. THOMAS, *United Kingdom: The Prime Minister and Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 10, no. 23, 2004.
- GRASSO PIETRO GIUSEPPE, voce *Decreto legislativo*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1970.
- GRIGLIO ELENA, *Riflessioni in ordine alla legittimità costituzionale dei maxi-emendamenti*, in www.forumcostituzionale.it, 2004.
- GRIGLIO ELENA, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXV, n. 4, dicembre 2005.
- GUARNIERI CARLO, *Il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- HANSARD SOCIETY, *Issues in Law Making. 3: Delegated Legislation*, in www.hansardsociety.org.uk, 2003.

- HAZELL ROBERT, *Time for a New Convention: Parliamentary Scrutiny of Constitutional Bills 1997–2005*, www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications, 2006.
- HAZELL ROBERT, *Fixed Term Parliaments*, in www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications, 2010.
- HAZELL ROBERT, *Inside Story: How the Coalition Really Works*, in *Political Insight*, vol. 2, issue 2, 2011.
- HAZELL ROBERT, PAUN AKASH (edited by), *Making Minority Government Work: Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall*, in www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications, 2009.
- HOPE OF CRAIGHEAD J. A. D., *What a Second Chamber Can Do for Legislative Scrutiny*, in *Statute Law Review*, vol. 25, n. 1, 2004.
- HOUSE OF COMMONS, *Guide for Select Committee members*, in www.parliament.uk, 2011.
- HOUSE OF COMMONS, *Standing Orders of the House of Commons – Public business*, www.publications.parliament.uk, 18 September 2012.
- HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Statutory Instruments. Factsheet L7, Legislative Series*, in www.parliament.uk, 2008.
- HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Parliamentary Stages of a Government Bill. Factsheet L1, Legislation Series*, in www.parliament.uk, 2010.
- HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *The Success of Private Members' Bills*, in www.parliament.uk, 2010.
- HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Private Members' Bills Procedure. Factsheet L2. Legislation Series*, in www.parliament.uk, 2010.
- HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Programming of Government Bills. Factsheet P10. Procedure Series*, in www.parliament.uk, 2010.
- HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *The House of Commons and the right to vote. Factsheet G1, General series*, in www.parliament.uk, 2010.
- HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE, *Select Committees-Brief Guide*, in www.parliament.uk, 2011.

HOUSE OF COMMONS LIBRARY (WALPOLE JENNIFER, KELLY RICHARD), *The Whip's Office*, in www.parliament.uk, 2008.

HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Elections Statistics: UK 1918-2007. Research Paper 98/12*, in www.parliament.uk, 2008.

HOUSE OF COMMONS LIBRARY (GAY OONAGH, MAER LUCINDA), *Fixed-term Parliaments*, in www.parliament.uk, 2010.

HOUSE OF COMMONS LIBRARY (WHITE ISOBEL, GAY OONAGH), *Reducing the size of the House of Commons. Standard Note: SN/PC/05570*, in www.parliament.uk, 2010.

HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Acts and Statutory Instruments: the volume of UK legislation 1950 to 2012*, in www.parliament.uk, 2012.

HOUSE OF COMMONS LIBRARY (MCGUINNES FEARGAL), *House of Lords Statistics. Standard Note: SN/SG/3900*, in www.parliament.uk, 2012.

HOUSE OF COMMONS LIBRARY (PARRY KEITH, KELLY RICHARD), *Limitations on the number of Ministers and the size of the Payroll vote. Standard Note: SN/PC/03378*, in www.parliament.uk, 2012.

HOUSE OF COMMONS LIBRARY (KELLY RICHARD, BROCKLEHURST ALEX), *Peerages Creation since 1997. Standard Note: SN/PC/5867*, in www.parliament.uk, 2012.

HOUSE OF COMMONS LIBRARY (BOWERS PAUL, GAY OONAGH, KELLY RICHARD), *House of Lords Reform Bill 2012-2013. Bill No. 52, 2012-2013. Research Paper 12/37*, in www.parliament.uk, 2012

HOUSE OF COMMONS LIBRARY (BOWERS PAUL), *House of Lords Reform Bill 2012-13: decision not to proceed. Standard Note: SN/PC/06045*, in www.parliament.uk, 2012.

HOUSE OF COMMONS REFORM COMMITTEE, *Rebuilding the House. First Report of Session 2008-2009*, in www.publications.parliament.uk, 2009.

HOUSE OF LORDS LIBRARY (DYMOND GLENN, DEADMAN HUGO), *The Salisbury Doctrine*, in www.parliament.uk, 2006.

HOUSE OF LORDS LIBRARY NOTE, *Delegated Legislation in the House of Lords since*

- 2000, in *www.parliament.uk*, 2012.
- IRTI NATALINO, SEVERINO EMANUELE, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- JOINT COMMITTEE ON CONVENTIONS, *Conventions of the UK Parliament. Report of Session 2005–06*, vol. I, in *www.publications.parliament.uk*, 2006.
- LEVY JESSICA, *Public Bill Committees: An Assessment Scrutiny Sought; Scrutiny Gained*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 63, no. 3, 2010.
- LIEBERT ULRIKE, COTTA MAURIZIO, *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, London, Pinter Publishers Limited, 1990.
- LONGI VINCENZO, *Sulle mozioni e gli ordini del giorno di fiducia e sfiducia*, in ID., *Scritti vari in materia costituzionale e parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1953.
- LONGLEY LAWRENCE, DAVIDSON ROGER, *Parliamentary Committees: Changing Perspectives on Changing Institutions*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, no. 1, 1998.
- LUCIANI MASSIMO, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Milano, Giuffrè, 2010.
- MACCABIANI NADIA, *La “difesa” della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del Presidente Napolitano*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2011.
- MACCABIANI NADIA, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del governo*, Milano, Giuffrè, 2005.
- MAGARÒ PATRIZIA, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003.
- MAGRINI MICHELE, *Il ruolo delle Commissioni “filtro” nel procedimento legislativo: quando la “cassa” (ed il Governo) prevale sulla Costituzione (ed il Parlamento)*, in *Quaderni costituzionali*, anno XXX, n. 3, settembre 2010.
- MALO MAURIZIO, voce *Articolo 76*, in BARTOLE SERGIO, BIN ROBERTO (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008.
- MALO MAURIZIO, voce *Articolo 77*, in BARTOLE SERGIO, BIN ROBERTO (a cura di),

- Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.
- MANETTI MICHELA, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2010.
- MANETTI MICHELA, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2012..
- MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969.
- MANZELLA ANDREA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003.
- MANZELLA ANDREA, *La corsia sbagliata della democrazia*, in *La Repubblica*, 15 dicembre 2005.
- MARCUCCI MARISANDRA, *Vicende del rapporto di fiducia e strumenti procedurali*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne-Ufficio atti e pubblicazioni, 1996.
- MARSHALL GEOFFREY, MOODIE GRAEME C., *Some Problems of the Constitution*, London, Hutchinson, 1959.
- MARTINELLI CLAUDIO, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quaderni costituzionali*, anno XXX, n. 3, settembre 2010.
- MASSARI ORESTE, *I poteri del Primo Ministro inglese: verso la presidenzializzazione?*, in G. PASQUINO (a cura di), *I capi di governo nelle democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- MATTEI PAOLA, *Legislative Delegation to the Executive in the 'Second' Italian Republic*, in *Modern Italy*, vol. 12, no. 1, 2007.
- MATTEI PAOLA, *Party System Change and Parliamentary Scrutiny of the Executive in Italy*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 11, no. 1, 2005.
- MATTEI UGO, *Il Common Law. Il diritto anglo-americano*, in SACCO RODOLFO, *Trattato di Diritto Comparato*, Torino, Utet, 1992.
- MATTEUCCI NICOLA, *Breve storia del costituzionalismo*, Brescia, Morcelliana, 2010.

- MITCHELL JAMES, *The Westminster Model and the State of Unions*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 63, no. 1, 2010.
- MODUGNO FRANCO, *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2009.
- MODUGNO FRANCO, CELOTTO ALFONSO, RUOTOLO MARCO, *Considerazioni sulla crisi della legge*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 125-126, 1999.
- MORBIDELLI GIUSEPPE, PEGORARO LUCIO, REPOSO ANTONIO, VOLPI MAURO, *Diritto pubblico comparato*, II ed., Torino, Giappichelli, 2007.
- MORGAN KENNETH, *United Kingdom: A Comparative Case Study of Labour Prime Ministers Attlee, Wilson, Callaghan and Blair*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 10, no. 2-3, 2004.
- MORTATI COSTANTINO, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Torino, Utet, 1975.
- MORTATI COSTANTINO, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973.
- NEWELL JAMES, *Characterising the Italian Parliament: Legislative Change in Longitudinal Perspective*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, no. 3-4, 2006.
- NIKIĆ ČAKAR DARIO, *Competing models of decision making in parliamentary systems: the core executive vs the concept of presidentialization*, *www.politologija.hr*, 2011.
- NORTON PHILIP, *Dissension in the House of Commons: Intra-party Dissent in the House of Commons Division Lobbies, 1945-74*, London, Macmillan, 1975.
- NORTON PHILIP, *Dissension in the House of Commons: 1974-1979*, Oxford, Oxford University Press, 1980.
- NORTON PHILIP, *Dissent in the British House of Commons: Rejoinder to Franklin, Baxter, Jordan*, in *Legislative Studies Quarterly*, vol. 12, No. 1, 1987.
- NORTON PHILIP, *The changing face of Parliament. Symposium*, in *Contemporary Record*, Vol. 2, Issue 3, 1988.
- NORTON PHILIP, *Does Parliament Matter?*, London, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- NORTON PHILIP, *The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, in

- www.conservatives.com*, 2000.
- NORTON PHILIP, *Parliament in British Politics*, London, Palgrave, 2005.
- OLIVETTI MARCO, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996.
- ONIDA VALERIO, voce *Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., vol. IV, Torino, Utet, 1990.
- ONIDA VALERIO, *Editoriale*, in *Quaderni costituzionali*, a. XIV, n. 3, dicembre 1994.
- ONIDA VALERIO, *Il premio al Senato altera il principio di uguaglianza*, in *La Repubblica*, 15 ottobre 2005.
- ONIDA VALERIO, *La Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Dati e tendenze della legislazione statale*, in *Rapporto 2006 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea*, in *www.camera.it*, 2006.
- OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Dati e tendenze della legislazione statale*, in *Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea*, in *www.camera.it*, 2008.
- OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Dati e tendenze della legislazione statale*, in *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea*, in *www.camera.it*, 2011.
- OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Dati e tendenze della legislazione statale*, in *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea*, in *www.camera.it*, 2012.
- PALADIN LIVIO, voce *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970.
- PARPWORTH NEIL, *Constitutional and Administrative Law*, sixth edition, Oxford University Press, 2010.
- PAUN AKASH, HAZELL ROBERT, TURNBULL ANDREW, BEITH ALAN, EVANS PAUL, CRICK MICHAEL, *Hung Parliament and the Challenges for Westminster and Whitehall: How to Make Minority and Multiparty Governance Work*, in *The Political Quarterly*, vol. 81, no. 2, 2010.

- PERNA RAFFAELE, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXX, n. 1, marzo 2010.
- PERTICI ANDREA, ROSSI EMANUELE, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2006.
- PICCIRILLI GIOVANNI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXVIII, n. 4, dicembre 2008.
- PICCIRILLI GIOVANNI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008.
- PIZZORUSSO ALESSANDRO, voce *Fonti (sistema costituzionale delle)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., vol. VI, Torino, Utet, 1990.
- PIZZORUSSO ALESSANDRO, *Sistemi giuridici comparati*, II ed., Milano, Giuffrè, 1998.
- PIZZORUSSO ALESSANDRO, *La manutenzione del libro delle leggi e altri studi sulla legislazione*, Torino, Giappichelli, 1999.
- PIZZORUSSO ALESSANDRO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2008.
- POGUNTKE THOMAS, WEBB PAUL (edited by), *The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- POWER GREG, *Making Government Accountable – The Report of Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, no. 2, 2001.
- A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè.
- RACIOPPI FRANCESCO, BRUNELLI IGNAZIO, *I decreti legislativi*, in *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, Torino, Utet, 1909.
- RACIOPPI FRANCESCO, BRUNELLI IGNAZIO, *I decreti-legge*, in *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, Torino, Utet, 1909.
- RENTON TIM, *Chief Whip. People, Power and Patronage in Westminster*, London,

- Politico's, 2004.
- RESCIGNO GIUSEPPE UGO, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998.
- RHODES ROD A. W., *Is Westminster Dead in Westminster (an why should we care)?*, in www.rawrhodes.co.uk, 2005.
- RHODES ROD A. W., *From Prime Ministerial Leadership to Court Politics*, in www.raw-rhodes.co.uk, 2012.
- RHODES ROD A. W., DUNLEAVY PATRICK, *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, London, Macmillan, 1995.
- ROBERTS MATTHEW, *Electoral reform dilemmas: are single-member constituencies out of date?*, in www.historyandpolicy.org, 2011.
- ROMANO SANTI, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1, 1909.
- ROMBOLI ROBERTO, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza*, in www.archivio.rivistaaic.it, 2007.
- RONCHI PAOLO, *Il recall nella patria del libero mandato*, in *Quaderni costituzionali*, anno XXX, n. 3, settembre 2010.
- ROSA FRANCESCA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012.
- ROSSI EMANUELE (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, Padova, Cedam, 2009.
- RUBECHI MASSIMO, *Il procedimento legislativo nel primo anno della XVI legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXIX, n. 3, settembre 2009.
- RUBECHI MASSIMO, *La sessione di bilancio in parlamento: governi in fuga*, in www.forumcostituzionale.it, 2007.
- RUGGERI ANTONIO, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in

- www.forumcostituzionale.it, 2007.
- RUGGERI ANTONIO, “*Evidente mancanza*” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008), in www.archivio.rivistaaic.it, 2008.
- RUGGERI ANTONIO, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero sia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in www.forumcostituzionale.it, 2010.
- RUOTOLO MARCO, SPUNTARELLI SARA, voce Art. 76, in in BIFULCO RAFFAELE, CELOTTO ALFONSO, OLIVETTI MARCO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006.
- RUSSEL MEG, *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*, in *Political Studies*, vol. 58, Issue 5, 2010.
- RUSSEL MEG, “*Never Allow a Crisis Go To Waste*”: *The Wright Committee Reforms to Strengthen the House of Commons*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 64, n. 4, 2011.
- RUSSEL MEG, *House Full: Time to get a grip on Lords appointments*, in www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications, 2011.
- SAITTA ANTONIO, *Distorsioni e fratture nell’uso degli atti normative del Governo: qualche riflessione di ortopedia costituzionale*, in www.gruppodipisa.it, 2011.
- SAITTO FRANCESCO, *Regno Unito. Il Parlamento ha approvato il Fixed-term Parliaments Act 2011 prevedendo, in particolare, i casi di scioglimento anticipato e il voto di sfiducia*, in www.dpce.it/online, n. 4, 2011.
- SAMUELS ALEC, *Is the Parliament Act 1949 valid? Could it be Challenged?*, in *Statute Law Review*, vol. 24, no. 3, 2003.
- SARTORI GIOVANNI, *Ingegneria costituzionale comparata*, V ed., Bologna, Il Mulino, 2004.
- SBAILÒ CIRO, *Democrazia bipolare e statuto dell’opposizione: un quadro ancora incerto*, in www.forumcostituzionale.it, 2009.

- SELDON ANTHONY, PRANAY SANKLECHA, *United Kingdom: A Comparative Case Study of Conservative Prime Ministers Heath, Thatcher and Major*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 10, no. 2-3, 2004.
- SICARDI STEFANO, voce *Parlamento (organizzazione e funzionamento)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., vol. X, Torino, Utet, 1990.
- SICLARI DOMENICO, *Procedimento legislativo nazionale e parere della Banca centrale europea*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXIX, n. 4, dicembre 2009.
- SIMONCINI ANDREA, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, in www.gruppodipisa.it, 2011.
- SPADACINI LORENZO, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia, Promodis, 2003.
- SPADACINI LORENZO, *Il nesso “spezzato” tra la riforma elettorale del 2005 ed il premierato assoluto*, in www.forumcostituzionale.it, 2006.
- SPERTI ANGIOLETTA, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, in www.gruppodipisa.it, 2011.
- SPERTI ANGIOLETTA, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale “chiude il cerchio”*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXII, n. 2, 2012.
- TORRE ALESSANDRO, *Il Regno Unito*, in CARROZZA PAOLO, DI GIOVINE ALFONSO, FERRARI GIUSEPPE FRANCO (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009.
- TORRE ALESSANDRO, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- TORRE ALESSANDRO, *Ma non è (e non potrà mai essere) come in Gran Bretagna...*, in www.forumcostituzionale.it, 2005.
- TOSI ROSANNA, *Intervento*, in *Quaderni costituzionali*, a. XIV, n. 3, dicembre 1994.
- TUCCIARELLI CLAUDIO, *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXVIII, n. 3, settembre 2008.
- VIOLANTE LUCIANO, *La fabbrica delle regole*, in www.federalismi.it, 2009.
- WALDEGRAVE WILLIAM, *The Future of Parliamentary Government*, in *The Journal*

- of Legislative Studies*, vol. 1, no. 2, 1995.
- WEBB PAUL, *Parties and Party Systems: Modernisation, Regulation and Diversity*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 54, no. 2, 2001.
- WHITAKER RICHARD, *Backbench Influence on Government Legislation? A Flexing of Parliamentary Muscles at Westminster*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 59, no. 2, 2006.
- WHITAKER RICHARD, *Parliament and Government, 2005-06: Reforms and Reflections*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 59, no. 4, 2006.
- R. ZACCARIA, *Introduzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2011.
- ZACCARIA ROBERTO (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011.
- ZACCARIA ROBERTO, ALBANESI ENRICO, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in www.archivio.rivistaaic.it, 2008.
- ZACCARIA ROBERTO, ALBANESI ENRICO, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in www.forumcostituzionale.it, 2009.
- ZAGREBELSKY GUSTAVO, *Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale*, in *La Repubblica*, 25 ottobre 2005.
- ZAGREBELSKY GUSTAVO, *La democrazia senza i partiti*, in *La Repubblica*, 12 dicembre 2011.