

Rivista N°: 1/2018  
DATA PUBBLICAZIONE: 31/01/2018

AUTORE: Andrea Marchetti\*

## IL WESTMINSTER MODEL TRA EREDITÀ DEL PASSATO ED EVOLUZIONI ISTITUZIONALI PIÙ RECENTI: LA FUNZIONE EGEMONICA DELLA PREMIERSHIP ALLA PROVA DEI RECENTI TENTATIVI DI RAZIONALIZZAZIONE DEL PARLAMENTARISMO INGLESE. UN NUOVO ASSESTAMENTO DELLA FORMA DI GOVERNO BRITANNICA

*Sommario: 1. Premessa - 2. Il "Westminster model": un punto di riferimento ancora valido per lo studio della forma di governo britannica - 2.1. I capisaldi del modello: l'egemonia dell'esecutivo sul legislativo - 2.1.1 (segue) Sistema elettorale "plurality" con conseguente affermazione di un sistema tendenzialmente bipartitico o a "multipartitismo temperato" - 2.1.2 (segue) La concentrazione nel Premier del ruolo di capo dell'esecutivo, capo della maggioranza parlamentare, leader del partito di maggioranza - 3. Il continuum Governo-maggioranza parlamentare: l'architrave del modello Westminster - 4. La caratterizzazione istituzionale della premiership tra le influenze del party government, le contingenze politiche e le capacità di leadership - 4.1 Le funzioni del Premier nel quadro istituzionale odierno - 5. Fattori e cause del consolidamento del ruolo politico ed istituzionale del Premier nelle dinamiche della forma di governo parlamentare - 5.1.(segue) Gli aspetti di natura organizzativa dell'esecutivo - 5.2 (segue) Gli aspetti di natura relazionale: i senior civil servants e gli special advisers - 6. La classificazione della forma di governo: governo del Gabinetto o governo del Premier? Lo stato del dibattito dottrinale - 7. Considerazioni conclusive: l'impatto del Fixed Term Parliaments Act sui poteri del Premier e sul funzionamento del party government*

### 1. Premessa

Lo scopo del presente lavoro è quello di analizzare gli sviluppi più recenti della forma di governo britannica muovendo in primo luogo dalla ricostruzione teorica alla quale finora la dottrina ha fatto prevalentemente riferimento per la descrizione del sistema istituzionale britannico: il c.d. *Westminster model*.

In particolare il contributo si articola in tre parti: la prima in cui tenteremo di delineare i tratti peculiari del citato modello *Westminster* cercando di dar conto delle novità e delle recenti tendenze nel rapporto tra esecutivo e Parlamento, approfondendo in particolare il regi-

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

me della responsabilità ministeriale collegiale, ovvero i meccanismi di effettivo funzionamento del rapporto fiduciario tra camera bassa e Governo. La seconda parte del contributo si soffermerà invece sulla figura del *Premier*, l'organo monocratico che, a partire dai primi anni '80, sembra essersi conquistato il ruolo di vera e propria guida politico-istituzionale del Governo britannico, la figura intorno al quale si articola e si esplica l'intera forma di governo.

Nella terza e ultima parte, infine, prendendo spunto dalle evoluzioni e dai fenomeni politico istituzionali più recenti (di cui daremo contezza nel corpo del lavoro), dopo aver richiamato le principali ricostruzioni dottrinali in merito, tenteremo di trarre alcune conclusioni sulla classificazione del sistema di Governo britannico, cercando di evidenziare le prospettive evolutive del modello *Westminster*, non limitando il campo di indagine esclusivamente all'interno dei rigidi confini del rapporto Parlamento-Governo.

Da un punto di vista metodologico, l'oggetto di questo contributo, così come frequente per altri aspetti della realtà istituzionale inglese, si scontra con un quadro normativo alquanto lacunoso se non del tutto assente, ed in particolare con la mancanza di una costituzione scritta. In generale, a prescindere dalla peculiare questione della forma di governo, il difetto di una costituzione scritta non può dirsi che abbia generato, come peraltro dimostrato anche recentemente con la questione della Brexit<sup>1</sup>, una carenza di sistematicità dell'ordinamento: la presenza di alcuni solidi principi informatori dell'intero ordinamento (tra cui la *rule of law*, la *sovereignty of Parliament*, la separazione dei poteri) è in grado di compensarne l'assenza e di farne le veci. Si tratta, come noto, di principi vincolanti al pari di quelli positivamente sanciti in altre fonti costituzionali scritte di altri ordinamenti ma che anziché avere una genesi di natura legal-positiva sono, in perfetta armonia con i tratti caratterizzanti l'ordinamento di *common law*, il frutto di una lenta elaborazione storica, culturale e politica.

Tuttavia, per quanto più specificatamente interessa il fenomeno del complessivo funzionamento dell'esecutivo e dei rapporti con gli altri poteri dello stato, un decisivo contributo razionalizzante è offerto dal tentativo sempre più incessante da parte delle autorità governative di formalizzare i contenuti di queste convenzioni e prassi all'interno di codici o manuali di natura ricognitiva, volti a superare il difetto di certezza che spesso ammantava la regolamentazione dei pubblici poteri britannici. In tal senso si vedano sia il *Ministerial Code*<sup>2</sup> che, più re-

---

<sup>1</sup> Sul punto non si può fare a meno di rinviare alla recente pronuncia della *Supreme Court* sul caso Miller, a seguito del referendum sulla Brexit. Cfr. [2017] UKSC 5: *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*. Come già l'Alta Corte di Londra prima anche la Corte Suprema si è soffermata ampiamente su una ricostruzione organica dell'ordinamento costituzionale inglese offrendo un quadro completo e dettagliato sulla portata e l'efficacia dei principi e delle convenzioni costituzionali inglesi. Cfr. sul punto C. MARTINELLI, *L'isola e il continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2017, ovvero S. GIANELLO, *Il caso "Miller" davanti alla UK Supreme Court: i principi del costituzionalismo britannico alla prova della Brexit*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2017.

<sup>2</sup> Il *Ministerial Code* reca una serie di regole di condotta volte a disciplinare l'esercizio della funzione ministeriale. Fu adottato per la prima volta nel 1945 da Clement Attlee ma rimase fino al 1992 un atto interno al Gabinetto. In quell'anno il Premier Major decise di pubblicarne i contenuti con il nome di *Questions of Procedures for Ministers*. Il codice è stato oggetto di modifiche da parte del governo Cameron (maggio 2010). Sulla natura e sullo status di tale documento si rinvia a: A.W. BRADLEY, K.D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, Edinburgo, 2003, p. 1270.

centemente, il *Cabinet Manual*<sup>3</sup>. Le considerazioni e le riflessioni contenute in questo contributo tengono conto anche dei predetti strumenti di codificazione, confermando chiaramente l'assoluta peculiarità del sistema inglese e le sue intrinseche differenze rispetto alle altre esperienze costituzionali europee.

## 2. Il “*Westminster model*”: un punto di riferimento ancora valido per lo studio della forma di governo britannica

Gli studi sulla forma di governo britannica risultano fortemente condizionati dalla prospettiva da cui fino ad ora sono stati condotti o, per meglio dire, dall'oggetto di indagine che ne ha costituito il principale punto di riferimento: il rapporto tra esecutivo e legislativo.

Tale constatazione risulta ulteriormente rafforzata sia per ragioni storiche risalenti all'epoca vittoriana, consistenti in un graduale affermarsi di un ruolo autonomo da parte del *Cabinet* rispetto al Monarca, sia per ragioni di tipo politico, coincidenti con la vigenza di un sistema elettorale di tipo *plurality*, le quali hanno entrambe prodotto effetti ben marcati in ordine all'assetto delle relazioni istituzionali tra esecutivo e Parlamento, determinando un graduale prevalere del primo sul secondo.

Si è, infatti, precocemente affermato, rispetto alle altre esperienze istituzionali di governo, una stretta dipendenza o, per usare un'espressione del celebre autore vittoriano Bagehot<sup>4</sup>, di «stretta unione» tra i due menzionati poteri dello Stato che ha indotto a definire il Gabinetto come la più importante commissione del corpo legislativo, «scelta per il governo della nazione in base alla fiducia dell'assemblea legislativa»<sup>5</sup>. In buona sostanza, il modello inglese rappresenta il primo prototipo di forma di governo in cui è stata apprezzata una distinta funzione dei due poteri e, dunque, in cui è stato possibile valutarne le forme di relazione e di eventuale contrasto.

Questa dicotomia, del resto, appariva già chiaramente nell'opera principale di Bagehot, ed anzi, proprio grazie ad essa, ne è stata evidenziata la rilevanza, alla stregua di uno dei tratti caratterizzanti dell'intero sistema di governo<sup>6</sup>. In ragione di tale bipartizione, il Gabi-

---

<sup>3</sup> Si tratta di una guida che, per meri fini descrittivi, opera una ricognizione di tutte le regole giuridiche e convenzionali relative al funzionamento del governo.

<sup>4</sup> Walter Bagehot analista politico ed economista, non può definirsi un giurista in senso stretto per quanto con la sua opera abbia contribuito in maniera significativa allo studio del funzionamento della forma di governo inglese. La sua opera *The English Constitution*, nonostante «per la sua intrinseca impostazione e per l'estrazione culturale del suo autore, non sia mai stato considerato dagli stessi contemporanei britannici [...] un manuale di diritto costituzionale in senso proprio», costituisce uno dei “classici” per lo studio del diritto costituzionale inglese (A. TORRE, *Interpretare la Costituzione Britannica. Itinerari culturali a confronto*, Giappichelli, Torino 1997, p. 22).

<sup>5</sup> W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 52-53.

<sup>6</sup> Bagehot dedica il primo capitolo della sua *English Constitution* proprio alla descrizione del Gabinetto, riservando peraltro un ulteriore capitolo specifico al fenomeno dell'avvicendamento degli esecutivi, ad ulteriore dimostrazione della centralità che per l'Autore riveste l'Esecutivo nella forma di governo britannica. Alla descrizione del Gabinetto, Bagehot premette la già citata distinzione delle istituzioni inglesi in due parti: «quelle che stimolano e mantengono la reverenza del popolo» (le c.d. parti nobili della Costituzione: *dignified parts*), tra le quali sicuramente spicca per importanza la Monarchia; e «quelle per le quali una Costituzione, nei fatti, riesce a funzionare e a comandare» (le c.d. parti efficienti della Costituzione: *efficient parts*), tra le quali *Cabinet* e *House of Commons* sono le due principali componenti (v. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. cit., p. 55). Nessun

netto viene descritto come la migliore espressione della cosiddetta “parte efficiente” della Costituzione, il connettivo tra il legislativo e l’esecutivo; l’organo che, pur traendo le proprie origini dall’assemblea legislativa, in forza delle sue prerogative costituzionali, è in grado di condizionarne i lavori e la sua stessa esistenza esercitando una funzione di guida e direzione dell’intero sistema istituzionale e politico. Il vero tratto distintivo del sistema britannico, oggi come allora, viene così individuato nella fusione tra il potere legislativo e quello esecutivo. Il Gabinetto, infatti, pur essendo scelto dal legislativo in ragione di un rapporto fiduciario che deve persistere per l’intera durata in vita dell’organo<sup>7</sup>, fino alla riforma del *Fixed Term Parliaments Act* del 2011 (per la quale v. infra par. 7), esercitava il potere sostanzialmente discrezionale di scioglimento anticipato dell’assemblea. Tale potere ricorreva in particolare laddove il Parlamento non gli avesse consentito di esercitare il potere di legiferare e di determinare l’indirizzo politico sulla base del quale aveva ricevuto, se pur indirettamente, l’investitura da parte del corpo elettorale. Viene dunque indicato come «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»<sup>8</sup>.

Si comprende così la particolare attenzione che la dottrina ha sempre manifestato nei confronti del Gabinetto all’interno del sistema istituzionale inglese, il quale a sua volta è stato oggetto di un’ampia e attenta analisi tanto da assurgere ad autonomo modello di riferimento, in grado di riassumerne in termini astratti caratteristiche e meccanismi di funzionamento, ormai noti sotto il nome di “modello Westminster”<sup>9</sup>.

---

significato valoriale viene attribuito a questa bipartizione: entrambe le parti sono, infatti, ritenute essenziali per la vita istituzionale inglese; nessuna delle due prevale sull’altra o differisce per importanza se non per il diverso ruolo ricoperto all’interno della forma di governo. Se, infatti, le istituzioni della “parte efficiente” costituiscono le braccia operative del sistema politico-istituzionale, le altre, quelle afferenti alla cosiddetta “parte nobile” della Costituzione, in ragione della reverenza che suscitano nel popolo, costituiscono un fondamentale connettivo della forma di stato britannica.

Tra la letteratura giuridica dedita al pensiero del giurista inglese si veda in particolare: G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Giuffrè, Milano, 2001; M. VALENTI, *Walter Bagehot e il governo delle passioni: profilo di un vittoriano*, F. Angeli, Milano, 1993.

<sup>7</sup> Sulla base parlamentare dell’Esecutivo inglese si veda l’opera del giurista vittoriano A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 416 ss. (trad. it. a cura di A. Torre). In realtà l’Autore si sofferma sulla distinzione tra esecutivi a base parlamentare e quelli a base non parlamentare, individuando nel Gabinetto inglese un esempio concreto di contrasto tra “forma” e “sostanza”. Secondo Dicey, infatti, «il Gabinetto è, nella realtà e nei fatti, un esecutivo a base parlamentare giacché effettivamente esso è scelto, sebbene con un processo alquanto indiretto, e può essere indotto alle dimissioni dalla Camera dei Comuni [...] Tuttavia nell’esteriorità e nominalmente, il Gabinetto resta oggi quel che era in origine, ossia un esecutivo a base non parlamentare; ciascun ministro è un servo della Corona, e sotto tale specie è nominato e revocabile non già dalla Camera dei Comuni né dai due rami del parlamento, bensì dal re».

<sup>8</sup> W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. cit., p. 47.

<sup>9</sup> Westminster è il nome del palazzo a Londra in cui ha sede il Parlamento. L’utilizzo di questo termine ha avuto larga diffusione in dottrina, cfr. in tal senso G. PASQUINO, *Il modello Westminster*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2002, 3, p. 553 ss.; D. OLIVER, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 10 ss. Tra le opere aventi ad oggetto il modello Westminster si veda: A. HARDLING, *The “Westminster Model” Constitution Overseas: Transplantation, Adaption and Development in Commonwealth States*, in A. TORRE, L. VOLPE, *La Costituzione britannica, The british constitution*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 541 ss.

Anche se la categoria del *Westminster model* era già presente nel lessico di alcuni comparatisti britannici<sup>10</sup>, la sua più nota teorizzazione è quella sviluppata dal politologo olandese Arend Lijphart<sup>11</sup> il quale ha descritto tale modello in contrapposizione a quello consensuale<sup>12</sup>.

Nel descrivere tale sistema istituzionale Lijphart ne ha individuato dieci elementi caratterizzanti (*majoritan elements*)<sup>13</sup> i quali risultano tutt'oggi un valido punto di riferimento per la descrizione e comprensione della forma di governo britannica, costituendo i punti cardinali per orientarsi in ogni tentativo di studio e approfondimento del sistema politico istituzionale inglese<sup>14</sup>. Si deve infatti apprezzare la non comune capacità del modello in questione di rispondere all'esigenza di racchiudere in un'unica ricostruzione teorica le molteplici sfaccettature di un sistema istituzionale che, in ragione della sua origine prevalentemente convenzionale e consuetudinaria, risulta ancora oggi altamente deformalizzato.

Oggi il riferimento al c.d. "*Westminster model*", staccandosi dal suo contenuto originario, racchiuso nella ricostruzione teorica lijphartiana appena richiamata, allude prevalentemente al funzionamento della forma di governo ed in particolare alla configurazione maggioritaria della democrazia parlamentare britannica<sup>15</sup>. L'ottica attraverso la quale cercheremo di

---

<sup>10</sup> A. TORRE in *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, op. cit., p. 394, indica il contributo di D.C.M. YARDLEY, *The Effectiveness of the Westminster Model of Constitution*, in G.W. KEETON, G. SCHWARZENBERGER (a cura di), *Year Book of World Affairs*, Stevens & Sons, London, 1977, p. 345 ss.

<sup>11</sup> A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, II ed., Yale University Press, London, 2012 (nuova edizione italiana: *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2014).

<sup>12</sup> In realtà lo stesso Autore ha utilizzato il termine "modello Westminster" secondo due distinte accezioni. La prima di esse è stata utilizzata come sinonimo di «modello maggioritario», per indicare più in generale le democrazie a base maggioritaria, nonché, la seconda e più ristretta accezione, per indicare le principali caratteristiche delle istituzioni parlamentari e governative britanniche; del resto, prosegue Lijphart, «la versione britannica del modello Westminster è al contempo l'esempio originale e meglio conosciuto di questo modello». Nel corso di questo lavoro ci riferiremo al modello Westminster nella seconda delle due accezioni descritte.

<sup>13</sup> I dieci *majoritarian elements* individuati dall'Autore nella seconda edizione del suo lavoro sono: 1) accentramento del potere esecutivo in governi monopartitici a maggioranza risicata; 2) predominio dell'esecutivo; 3) sistema bipartitico; 4) sistema elettorale maggioritario; 5) pluralismo dei gruppi di interesse; 6) sistema di governo unitario e centralizzato; 7) concentrazione del potere legislativo in un parlamento unicamerale; 8) flessibilità costituzionale; 9) assenza di un sistema di giustizia costituzionale; 10) banca centrale controllata dall'esecutivo.

<sup>14</sup> Secondo un orientamento oramai consolidato in dottrina, del resto, non vi sono dubbi della sua natura eminentemente teorica, funzionale, soprattutto, all'attività di comparazione; è infatti comunemente accettato tra i giuscomparatisti che «la configurazione del *Westminster model* è quella di uno schema interpretativo dei caratteri tipici della democrazia anglosassone che ben si presta a formare una discriminante tra l'esperienza di governo del Regno Unito e quella dei paesi che più direttamente ne hanno mutuato la fisionomia» (cfr. A. TORRE, *Interpretare la Costituzione britannica*, op. cit., p. 393). Si deve tuttavia segnalare come «la fissazione di elementi costitutivi il modello britannico di governo finiscono inevitabilmente per irrigidire il modello stesso, che invece è tale in quanto flessibile»; cfr. in tal senso T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Id. (a cura di), Il Premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 13 ss. L'Autore sulla scorta di tale considerazione provvede ad individuare gli elementi caratterizzanti le democrazie maggioritarie sia pure in forma tendenziale. Tali elementi, indicati come tendenze e non come vere e proprie regole rigide, sono individuate nel sistema bipartitico; nell'investitura diretta della maggioranza e del suo leader; in un sistema elettorale uninominale-maggioritario; nella rilevante attribuzione di poteri normativi al Potere governante; nell'omogeneità di indirizzo fra il potere governante e il potere legislativo; nella presenza di regole di funzionamento interne alle assemblee rappresentative tali da riconoscere particolari prerogative al governo e alla sua maggioranza.

<sup>15</sup> In tal senso si veda, anche nella dottrina costituzionalistica italiana, G. CARVALE, *Verso un'evoluzione del modello Westminster*, in *Nomos*, 2016, 2; S. CECCANTI, *La coalizione è finita. Bentornati a Westminster*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 maggio 2015; C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster e le*

analizzare e descrivere le dinamiche evolutive del modello in questione muove proprio da questa diversa e più limitata accezione, riferita all'analisi dei soggetti istituzionali titolari del potere di indirizzo politico, consapevoli che l'analisi del cambiamento del contenuto originario del "modello" dovrebbe coinvolgere anche altri elementi che pure, a loro volta, hanno subito un'evoluzione rilevante: così il progressivo superamento di una struttura rigidamente accentrata dello Stato con l'avvento della *devolution*<sup>16</sup>; l'istituzione, a seguito dell'entrata in vigore del *Constitutional Reform Act*, della *Supreme Court*<sup>17</sup>, chiamata a svolgere funzioni giurisdizionali che, per la rilevanza e il contenuto, assumono una natura sostanzialmente costituzionale<sup>18</sup>.

Pertanto, attingendo e rielaborando la ricostruzione teorica del politologo olandese, possiamo dire che oggi la forma di governo britannica si struttura intorno ad alcuni capisaldi che esemplificativamente possiamo individuare: 1) nell'accentramento del potere esecutivo e nel predominio di esso sul legislativo; 2) nell'adozione di un sistema elettorale maggioritario con conseguente affermazione di un sistema tendenzialmente bipartitico; 3) nella concentra-

---

*difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 dicembre 2015; O. CHESSA, O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, 2015, 3, p. 809 ss.

<sup>16</sup> Sulla *devolution* britannica, senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia *ex multis* a: V.P. LEYLAND, *L'esperimento della devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale?*, in *Le Regioni*, 2000, 2, p. 341 ss.; V. BOGDANOR, *Devolution in United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 2001; A. TORRE, «On Devolution». *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2000, p. 203; V.P. LEYLAND, *La Multi-Layered Constitution e il tentativo di devolution nelle Regioni inglesi*, in *Le Regioni*, 2006, 1, p. 9 ss.; A. TORRE, *Dalla devolution classica alla regionalizzazione dell'Inghilterra. Profili costituzionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 121 ss.; A. ZORZI GIUSTINIANI, *Le metamorfosi dello Stato unitario: "décentralisation" francese e "devolution" britannica a confronto*, in *Le Regioni*, 2006, p. 269 ss.; A. TORRE, *Le metamorfosi del governo territoriale (lo Stato devoluto è una nuova forma di Stato?)*, in Id. (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati europei*, Giappichelli, 2007, p. 309; R. DEACON, A. SANDRY, *Devolution in Britain Today*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2007; G. CARVALE, *Unelected, unaccountable and unloved. Il fallimento del regionalismo inglese*, in *www.federalismi.it*, n. 23/2012; A. TORRE, *Organizzazione territoriale, diritti fondamentali e devolution nel Regno Unito*, in AA.VV., *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti*, a cura di S. GAMBINO, Giuffrè, Milano, 2003, p. 245.

<sup>17</sup> N. ANDREWS,, *The United Kingdom's Supreme Court: Four Hopes. Individual Modesty; Institutional Neutrality; A Diverse Case Load; Clear and Succinct Judgments*, in *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, 2011, 1, p. 129 ss.; Id., *The United Kingdom's Supreme Court: Three Sceptical Reflections Concerning the New Court*, in *Utah Law Review*, 2011, 22, p. 9 ss.; Id., *The United Kingdom Supreme Court: A Final Appellate Court Created in Haste and Without Manifest Need*, in C. BESSO, S. CHIARLONI, (a cura di), *Problemi e Prospettive delle Corti Supreme*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, p. 107 ss.; A. TORRE, *La Corte Suprema del Regno Unito: la nuova forma di una vecchia idea*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2006, 11, p. 30 ss.; Id., *La giustizia costituzionale nel Regno Unito: caratteri, istituzioni e prospettive*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2009, p. 358 ss.

<sup>18</sup> Questa natura è emersa con particolare evidenza anche recentemente con il già citato pronunciamento sul caso Miller a seguito del referendum sulla Brexit ([2017] UKSC 5: *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*), V. in tal senso C. MARTINELLI, *I poteri costituzionali di fronte alla Brexit: la UKSC fissa i confini*, in DPCE Online, 27 gennaio 2017 e Id., *L'isola e il continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, op. cit., p. 37 il quale definisce la pronuncia della Suprema Corte «un vero e proprio trattato di diritto costituzionale».

<sup>18</sup> Il *Ministerial Code* reca una serie di regole di condotta volte a disciplinare l'esercizio della funzione ministeriale. Fu adottato per la prima volta nel 1945 da Clement Attlee ma rimase fino al 1992 un atto interno al Gabinetto. In quell'anno il Premier Major decise di pubblicarne i contenuti con il nome di *Questions of Procedures for Ministers*.

zione nella figura del *Premier* del ruolo di capo dell'esecutivo, capo della maggioranza parlamentare, leader del partito di maggioranza.

Resta da chiedersi se tutti questi fattori possano davvero condurci verso la stessa conclusione, ossia l'affermazione di una forma di governo che, muovendo da quella parlamentare, assume i connotati propri di un sistema "nuovo" e del tutto peculiare, prevalentemente incentrato sulla figura e sui poteri del *Premier* e del suo Gabinetto. Occorre in altri termini sciogliere il dubbio di fondo che da sempre circonda lo studio del modello Westminster: si tratta ancora di una mera esemplificazione di un sistema di governo di tipo parlamentare oppure, grazie agli sviluppi più recenti, si è di fronte ad una forma diversa e più articolata di rapporti tra poteri dello stato?

### **2.1. I capisaldi del modello: l'egemonia dell'esecutivo sul legislativo**

L'esecutivo si configura come l'organo detentore quasi esclusivo del potere di indirizzo politico all'interno della forma di governo britannica, l'organo costituzionale in cui si concentra la massima quota del potere pubblico. Tale egemonia, con esclusione delle esperienze dei governi di coalizione, consegue in modo diretto dalla configurazione sostanzialmente monopartitica dell'esecutivo e dunque dall'intima connessione tra la sua composizione e l'esito elettorale, essendo lo stesso formato dai principali e più influenti esponenti del partito risultato vincitore nelle elezioni politiche per il rinnovo della *House of Commons*. Si viene in questo modo a determinare una sovrapposizione quasi perfetta tra governo di Gabinetto e governo di partito<sup>19</sup>, dove il primo è diretta espressione del secondo e nel quale il partito funge da vera e propria cinghia di trasmissione dell'intero funzionamento della forma di governo. È del resto il partito che seleziona il proprio leader e conseguentemente, in ragione della struttura bipartitica, il capo dell'esecutivo, ed è dunque in virtù di tale diretto collegamento che gli indirizzi politici del Governo assumono una rilevanza peculiare nell'ambito del funzionamento delle istituzioni, anche con riferimento al potere parlamentare.

Ad analoghe conclusioni, a conferma della validità scientifica del modello lijphartiano, è pervenuta anche una rilevante parte della dottrina costituzionale inglese del Novecento, la quale, con argomentazioni non dissimili, sottolinea la centralità del Gabinetto nel sistema istituzionale inglese. Così Jennings il quale, con un'efficacia assai eloquente, afferma che «*the Cabinet is the core of the British constitutional system, [...] the supreme directing authority*»<sup>20</sup>; come anche Mackintosh il quale ne evidenzia importanti aspetti specifici della sua supremazia costituzionale in relazione alla produzione legislativa e al rapporto con la maggioranza parlamentare<sup>21</sup>; nonché Laski che lo definisce come «*the body which directs the [legislative]*» e che «*provides Parliament with the policy upon which decisions are to be made*»<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. in tal senso T.E. FROSINI, *La forma di governo del Premierato*, in *Il Filangieri*, 2006, p. 137 ss.

<sup>20</sup> W.I. JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1969, p. 1.

<sup>21</sup> J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, op. cit., p. 3 ss.

<sup>22</sup> H.J. LASKI, *Parliamentary Government in England*, George Allen & Unwin, London, 1968, p. 221.

Come sostenuto da Lijphart, il partito vincente, tuttavia, non rappresenta che una stretta maggioranza e la minoranza, di conseguenza, è relativamente ampia. Il “governo monopartitico e a maggioranza risicata” incarna in modo perfetto il principio della regola maggioritaria: esso detiene un’ampia porzione del potere politico da esercitare in rappresentanza e nell’interesse di una maggioranza che non è di larghissime proporzioni. La composizione stessa dell’esecutivo, come detto costituita dai leader del partito di maggioranza, gode conseguentemente quasi in modo incondizionato, del sostegno della Camera dei Comuni e può dunque contare sul supporto di questa per l’approvazione e l’attuazione delle proprie proposte legislative e, più in generale, del proprio indirizzo politico, determinando nei fatti un netto predominio dell’esecutivo sul legislativo.

Resta valida, insomma, la proverbiale affermazione di Bagehot secondo cui la funzionalità istituzionale del Governo britannico è insita nella stretta unione, nella quasi completa fusione tra il potere esecutivo e quello legislativo; tanto che l’«*efficient secret*» dell’equilibrio istituzionale britannico è a suo avviso dovuto più alla sempre maggiore compenetrazione tra i due poteri fondamentali dell’apparato costituzionale che alla loro separazione<sup>23</sup>, dove l’elemento di connessione («*the connecting link*») è rappresentato dal Gabinetto. Una corretta analisi dei rapporti tra i due poteri non può tuttavia tener conto solo delle influenze che l’esecutivo esercita, in ragione della sua composizione politicamente omogenea e conforme alla maggioranza parlamentare, nei confronti del Parlamento. Nella più ampia ottica di ripartizione dei poteri pubblici ispirata al meccanismo dei *checks and balances*<sup>24</sup>, infatti, non può non rilevarsi come la Camera dei Comuni possa comunque esercitare un controllo nei confronti del Gabinetto e del Primo Ministro in ragione del rapporto fiduciario che intercorre tra gli stessi.

È proprio sul rapporto fiduciario tra esecutivo e legislativo che si plasma la forma di governo parlamentare e, come tale, anche quella del Governo britannico che ne costituisce, forse, la più emblematica espressione<sup>25</sup>. Questo tuttavia presuppone la sussistenza di un sistema di responsabilità collegiale in grado di far sì che il Governo possa essere chiamato a rispondere e a rendere conto di fronte al Parlamento delle proprie azioni e decisioni.

Il principio della responsabilità collegiale se pur non espressamente individuato da Lijphart tra i *majoritarian elements*, in quanto assorbito all’interno del secondo di essi (“fusione del potere e predominio dell’esecutivo”), merita di essere menzionato non tanto per un’esigenza meramente descrittiva, quanto per la sua rilevanza nel funzionamento del rapporto (nella c.d. “stretta unione” ricorrendo nuovamente alla nota espressione di Bagehot) tra i due poteri.

In realtà il collegamento tra il Gabinetto e il Parlamento si definì già intorno al XVIII secolo quando la Camera dei Comuni riuscì ad affermare la regola per cui i ministri del re, nella guida del settore amministrativo di loro competenza, erano tenuti ad osservare le deci-

---

<sup>23</sup> W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., p. 52.

<sup>24</sup> A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, op. cit., p. 5

<sup>25</sup> Sulla genesi e sulla rilevanza del rapporto fiduciario nel sistema parlamentare inglese si veda M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 333 ss.



sioni dell'Assemblea e dunque quando alla responsabilità dei ministri verso il monarca si aggiunse quella verso i Comuni. La responsabilità individuale dei ministri precedette quella collegiale, e si affermò come espressione dell'acquisita indipendenza dei componenti del Gabinetto dal Sovrano, i quali da lì innanzi avrebbero dovuto riscuotere non più solo la fiducia del Re ma anche quella del Parlamento.

La responsabilità collegiale del Gabinetto dunque si affermò, come evoluzione di quella individuale, contestualmente all'evolversi della forma di governo ed in particolare con il consolidamento della formazione politicamente omogenea dell'esecutivo nonché con l'evoluzione del ruolo del Primo Ministro<sup>26</sup>. Il punto di svolta viene individuato nelle dimissioni del Primo Ministro North, nel marzo del 1782, le quali determinarono le dimissioni dell'intero Gabinetto<sup>27</sup>. Questo sistema si consolidò ulteriormente con la riforma elettorale del 1832, fino ad assumere l'attuale conformazione che ormai lo caratterizza.

Oggi, la dottrina ha elaborato la complessa nozione della responsabilità collegiale dei ministri enucleando al suo interno tre distinti corollari: *confidence rule*; *unanimity rule*; *confidentially rule*<sup>28</sup>. È in particolare la prima delle tre regole istituzionali richiamate a costituire l'essenza stessa del principio della responsabilità politica del Gabinetto e a contribuire a delineare il rapporto tra legislativo ed esecutivo; con essa si stabilisce, infatti, l'obbligo delle dimissioni del governo nel caso in cui venga meno il rapporto fiduciario che lo lega alla Camera dei Comuni.

Se in merito alla fase genetica del rapporto fiduciario non vi sono dubbi, essendo esso inizialmente presunto a seguito della nomina alla carica di Primo Ministro del leader del partito che ha vinto le elezioni, è con riguardo alla sua cessazione che si pongono i maggiori dubbi interpretativi. La dottrina ha offerto nel tempo soluzioni diverse<sup>29</sup>; sulla base di quella che ci pare maggiormente aderente con la prassi più recente della politica britannica<sup>30</sup>, il venir meno del rapporto fiduciario si verifica, in primo luogo, con la sconfitta nel voto sulla fidu-

---

<sup>26</sup> Secondo Birch la convenzione del *responsible government* può dirsi affermata quando sono contestualmente soddisfatte le seguenti condizioni: 1) l'unità politica del Gabinetto; 2) il controllo del Gabinetto a parte del Primo Ministro; 3) le dimissioni o lo scioglimento della Camera come conseguenza di un voto contrario della Camera dei Comuni su questioni rilevanti per l'Esecutivo. Cfr. A.H. BIRCH, *Representative and Responsible Government. An Essay on the British Constitution*, Allen & Unwin, London, 1964, p. 133 ss.

<sup>27</sup> In realtà questo non è il primo caso di sfiducia nei confronti di un Primo Ministro. Nel 1741, infatti, Walpole fu costretto alle dimissioni a seguito del voto di sfiducia del Parlamento. In quel caso, tuttavia, esse non determinarono, come sarebbe accaduto poco dopo con le dimissioni di Lord North, la caduta dell'intera compagine governativa.

<sup>28</sup> Questa è l'impostazione proposta da G. MARSHALL, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, op. cit., p. 55 e poi ripresa dalla dottrina moderna, tra cui vedi: I. LOVELAND, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights. A critical introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 306-314. Per una ricostruzione analitica del principio del *responsible government* si rinvia all'accurato lavoro di F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 3 ss.

<sup>29</sup> Per una ricostruzione di tali differenti interpretazioni si rinvia a: P. NORTON, *Government Defeats in the House of Commons: Myth and Reality*, in *Public Law*, 1978, p. 360 ss.

<sup>30</sup> Si tratta dell'interpretazione proposta da P. NORTON, op. ult. cit. poi ripresa da F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, p. 12 ss.

cia, dunque con l'approvazione di una mozione di sfiducia ovvero con il rigetto di una mozione di fiducia nei confronti del governo in carica<sup>31</sup>.

La sconfitta parlamentare su una questione centrale per la politica del governo determina, invece, la ricerca di una conferma del rapporto fiduciario, senza produrre di per sé alcun automatismo sul piano della mancata permanenza in carica del governo. Nessuna rilevanza ai fini del mantenimento in vita dell'esecutivo riveste, infine, il caso di voto contrario della Camera dei Comuni su questioni politiche secondarie. In ogni caso l'accertamento del venir meno del rapporto fiduciario tra Parlamento ed esecutivo determina per il governo l'alternativa tra dimissioni e scioglimento anticipato del Parlamento<sup>32</sup>. Se questa prima accezione del principio in parola sembra essere confinato, a causa della sua scarsa attuazione pratica, in una sorta di "limbo"<sup>33</sup>, le altre trovano invece un riflesso pratico più evidente.

La dimostrazione della posizione di assoluta centralità del principio della *collective responsibility* nel funzionamento del *Cabinet system* è ribadita dalla recente adozione del *Cabinet Manual*<sup>34</sup> da parte del governo Cameron nell'ottobre 2011: qui, dopo l'elaborazione del *Ministerial Code*<sup>35</sup>, il principio trova un espresso riconoscimento in un documento ufficiale del governo britannico. Il *chapter 4* del Manuale è interamente dedicato al funzionamento interno del *Cabinet* e la responsabilità collegiale viene richiamata soprattutto per le ultime due accezioni sopra richiamate (*unanimity rule*<sup>36</sup> e *confidentially rule*<sup>37,38</sup>).

---

<sup>31</sup> Come sottolineato in F. ROSA, op. ult. cit., p. 13, nota 29, i voti sulla fiducia, in assenza di regole che ne disciplinino le procedure, non sono sempre facilmente individuabili. Fino all'approvazione del *Fixed Term Parliaments Act* si distinguevano nella prassi: le *confidence motion* presentate dallo stesso governo per ottenere un voto di fiducia da parte della Camera; le *censure motion* presentate dall'opposizione e altre mozioni qualificate come mozioni di fiducia in ragione della posizione occupata all'interno dell'ordine del giorno, della levatura dei deputati che prendono parte al dibattito, della stessa formulazione della mozione. L'introduzione del *Fixed Term Parliaments Act* ha invece limitato tali tipologie a quelle previste alla *section 2(4)* e *2(5)* per le quali vedi *infra* par. 7.

<sup>32</sup> Come analizzato più specificatamente in seguito, ai sensi della *section 2* del *Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in caso di sfiducia non si potrà procedere allo scioglimento se entro quattordici giorni la Camera dei Comuni approva una mozione di fiducia nei confronti di un nuovo Esecutivo.

<sup>33</sup> G. MARSHALL, G.C. MOODIE, *Some problems of the Constitution*, Hutchinson & Co. Publishers, London, 1968, p. 66. Sono infatti assai scarsi gli episodi che, a partire dal XX secolo, hanno dato luogo al venir meno del rapporto fiduciario tra Camera e governo: la prima volta nel 1924 con le dimissioni del conservatore Baldwin, ancora una volta nel 1924 con lo scioglimento della Camera dei Comuni durante il Gabinetto del laburista Macdonald ed infine nel 1979 quando la Camera dei Comuni approvò una mozione di sfiducia nei confronti del governo guidato da Callaghan.

<sup>34</sup> Il manuale è reperibile al sito internet [www.gov.uk/government/publications/cabinet-manual](http://www.gov.uk/government/publications/cabinet-manual)  
<sup>35</sup> Anch'esso reperibile al sito internet [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/579752/ministerial\\_code\\_december\\_2016.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/579752/ministerial_code_december_2016.pdf). Si vedano in particolare i paragrafi 2.1, 2.3, 8.3 del codice.

<sup>36</sup> L'*unanimity rule* attiene alla necessaria coesione richiesta ai singoli membri del *Cabinet* in merito alle decisioni assunte in seno al governo. In virtù di tale regola tutti i membri dell'Esecutivo devono perseguire compiti in Parlamento l'indirizzo politico deliberato dal Gabinetto nonché assumere nei confronti dell'opinione pubblica un'unica ed unitaria posizione politica, comune a tutti i membri (eventuali dissenzienti compresi) tanto che il dissenso di un componente del governo non può trovare altra forma di manifestazione se non attraverso le dimissioni (tra i casi più emblematici in tal senso si ricordano le dimissioni del vice *Premier* Howe, nel 1990, in aperto contrasto con il Primo Ministro Thatcher in materia di Unione europea; le dimissioni dei Short e Cook, nel 2003, contrari alla decisione del governo Blair di intervenire nella guerra in Iraq). Ogni decisione del governo deve pertanto essere sostenuta con la parola e con il voto da tutti i membri dell'Esecutivo, a prescindere dalle opinioni personali e dall'effettiva partecipazione alle riunioni in cui questa è stata adottata. L'estrema conseguenza in caso di violazione della convenzione è, infatti, l'esercizio da parte del *Premier* del potere di *sacking* nei confronti del

### 2.1.1 (segue) Sistema elettorale “plurality” con conseguente affermazione di un sistema tendenzialmente bipartitico o a “multipartitismo temperato”

L'insegnamento di Leopoldo Elia<sup>39</sup> ci ricorda quanto fondamentale sia, se non imprescindibile, per lo studio delle forme di governo l'analisi del sistema dei partiti, dunque conseguentemente, del sistema elettorale. Questa constatazione trova nell'ordinamento inglese una particolare conferma, costituendo da sempre il *plurality system*<sup>40</sup> uno dei principali elementi caratterizzanti il modello Westminster, in grado di condizionarne in modo inequivocabile l'intero assetto delle istituzioni sin dall'epoca medievale<sup>41</sup>. Dell'origine di questo sistema non si hanno tracce ben precise, non essendo per altro disciplinato in alcuna fonte normativa

---

ministro inadempiente. Alla luce della prassi in realtà poi non sono pochi i casi in cui la regola in questione è stata espressamente derogata per decisione del *Premier* o della maggioranza dei componenti del *Cabinet* concedendo ai ministri un vero e proprio esonero dal rispettarla, nonché, più semplicemente, quelli nei quali il *Premier* ha deciso di tollerare la divergenza di opinione e la conseguente esternazione. Per una rassegna di tali casi si veda F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, op. cit., p. 16 ss. dove sono altresì riportate le posizioni principali dottrinali circa le eccezioni al principio in questione.

<sup>37</sup> In virtù dell'ultimo dei tre corollari descritti (*confidentially rule*) i membri del governo sono tenuti ad osservare il più rigido riserbo e la massima segretezza in ordine alle questioni trattate in seno al *Cabinet*, non solo per ciò che riguarda il contenuto delle decisioni ma anche per ciò che concerne la documentazione ufficiale in possesso dell'organo. Tale obbligo di segretezza trova, a differenza delle altre espressioni del principio di responsabilità, un proprio riconoscimento esplicito in una fonte legale positiva, in particolare del *Freedom of Information Act 2000*. La *section 35* prevede la possibilità di negare la diffusione di informazioni riguardanti le politiche governative, le comunicazioni tra ministri, i pareri dei *Law Officers* e le richieste di tali pareri da parte dei Ministri, nonché le attività di supporto diretto svolte dagli uffici in favore dei membri dell'Esecutivo.

<sup>38</sup> I capitoli 4.2-4.3 stabiliscono che: «*All government ministers are bound by the collective decisions of Cabinet, save where it is explicitly set aside, and carry joint responsibility for all the Government's policies and decisions. In practice, this means that a decision of Cabinet or one of its committees is binding on all members of the Government, regardless of whether they were present when the decision was taken or their personal views. Before a decision is made, ministers are given the opportunity to debate the issue, with a view to reaching an agreed position. It is for the Prime Minister, as chair of Cabinet, or the relevant Cabinet committee chair to summarise what the collective decision is, and this is recorded in the minutes by the Cabinet Secretariat*». Riprendendo poi quanto già statuito dal *Ministerial Code*: «*The principle of collective responsibility, save where it is explicitly set aside, requires that Ministers should be able to express their views frankly in the expectation that they can argue freely in private while maintaining a united front when decisions have been reached. This in turn requires that the privacy of opinions expressed in Cabinet and ministerial committees, including in correspondence, should be maintained*».

<sup>39</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, op. cit., p. 634 ss.

<sup>40</sup> Per un approfondimento sul sistema elettorale inglese si rinvia a: D. BUTLER, *The Electoral System in Britain since 1918*, Clarendon Press, Oxford, 1963; H.F. RAWLINGS, *Law and Electoral Process*, Sweet and Maxwell, London, 1988; J. CURTICE, *The British Electoral System: Fixture without Foundation*, in D. KAVANAGH (a cura di), *Electoral Politics*, Clarendon Press, Oxford, 1992, p. 188-206; O. MASSARI, *Collegio uninominale all'inglese e rappresentanza parlamentare*, in G. CANTARANO, A. CANTARO (a cura di), *Riforma elettorale e rappresentanza politica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1992, p. 68-81; O. MASSARI, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e Governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 25-43; R. BLACKBURN, *The Electoral System in Britain*, Macmillan, London, 1995; A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, op. cit., p. 209-297.

<sup>41</sup> Riguardo alle origini storiche del sistema si rinvia a: O. MASSARI, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, op. cit., p. 25-26..

positiva<sup>42</sup>; esso si è affermato in via di prassi a partire dal XIV secolo, e ad oggi non vi è alcuno *statute law* che provveda ad esplicitarne i contenuti e il funzionamento.

I membri della Camera dei Comuni sono eletti ciascuno in uno dei seicentocinquanta<sup>43</sup> collegi elettorali (*constituencies*) in cui risulta suddiviso il territorio britannico, secondo un metodo maggioritario uninominale, noto anche come “*first past the post system*” o “*plurality system*”. Si tratta di un sistema di tipo maggioritario che, come noto, assegnando il seggio in palio al candidato che ottiene il maggior numero di suffragi, e pertanto non necessariamente a colui che raggiunge la maggioranza assoluta dei voti, determina un chiaro effetto selettivo rispetto al numero dei partiti rappresentati in Parlamento favorendo l’instaurarsi di uno stretto rapporto di responsabilità dell’eletto nei confronti del proprio collegio.

Tale sistema ha contribuito a determinare uno scenario politico piuttosto semplificato, tendenzialmente di tipo bipartitico, tale da garantire un governo a composizione monocolore (*single party government*)<sup>44</sup>. Due sono, infatti, le principali formazioni politiche del Regno a partire dal XX secolo: il partito conservatore (erede del partito *tory* di Benjamin Disraeli, le cui origini risalgono alla fine del XIX secolo)<sup>45</sup> e il partito laburista (fondato nel 1906 come sviluppo del *Labour Representation Committee*)<sup>46</sup>. Il grado di semplificazione del quadro politico determinato da tale sistema, peraltro, ha avuto il pregio di garantire all’elettore, almeno fino ad ora, la possibilità di operare una scelta netta per la *policy* e il governo del proprio paese<sup>47</sup>, determinando cioè l’ulteriore effetto dell’investitura indiretta del Primo Ministro da parte del corpo elettorale<sup>48</sup>.

In virtù del sopra citato forte effetto selettivo, il sistema elettorale è stato, dunque, come ogni sistema di tipo maggioritario, quasi sempre in grado di consegnare al paese una

---

<sup>42</sup> A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 83.

<sup>43</sup> Con il *Parliament Voting System and Constituencies Act 2011* è stato ridotto il numero dei seggi della *House of Commons* a seicento unità e contestualmente è stato indetto il referendum per la modifica della legge elettorale. Come noto, la consultazione referendaria tenutasi il 5 maggio 2011 ha respinto con una netta maggioranza (67,9%) l’ipotesi di riforma del *first past the post system*. L’entrata in vigore della disposizione che prevede la riduzione dei seggi parlamentari è subordinata alla definizione dei nuovi collegi elettorali, ovvero delle nuove *constituencies*.

<sup>44</sup> Sull’attuale sistema politico inglese si veda: P. WEBB, *The Modern British Party System*, Sage, London, 2000.

<sup>45</sup> In merito alle origini e agli sviluppi del *Conservative Party* si veda: R. BLAKE, *The Conservative Party from Peel to Thatcher*, Methuen, London, 1985; A. SELDON, S. BALL, *Conservative Century: the Conservative Party Since 1900*, Oxford University Press, Oxford, 1994; R. HARRIS, *The Conservatives. A History*, Bantam Press, London, 2011. Per la fase politica più recente: T. BALE, *The Conservative Party. From Thatcher to Cameron*, Polity Press, Cambridge, 2010.

<sup>46</sup> Per una ricostruzione storica delle origini del partito laburista inglese si veda: H.M. PELLING, *The Origins of The Labour Party*, Clarendon Press, Oxford, 1965; A. REEKES, *The Rise of Labour, 1899-1951*, Palgrave Macmillan, London, 1991. Più recentemente: A. THORPE, *A History of the British Labour Party*, Palgrave Macmillan, London, 2001.

<sup>47</sup> E.C.S. WADE, A.W. BRADLEY, *Constitutional and Administrative Law*, Longmann, London New York, 1993, p. 180 ss; ovvero C. TURPIN, *British Government and the Constitution*, Butterworths, London, 1995, p. 433, in base al quale: «*in a general election the electorate chooses, not only members of Parliament, but policies and a government*».

<sup>48</sup> Secondo R. BRAZIER, *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*, op. cit., p. 75: «*A general election is today the machinery through which a Prime Minister is chosen*». In termini analoghi anche T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, op. cit.

maggioranza parlamentare compatta e politicamente omogenea, composta da uno solo dei due partiti. Ciò, ovviamente, vale al netto delle due esperienze degli anni '20<sup>49</sup>, di quelle più recenti del 1974, del 2010, e più recentemente del giugno 2017<sup>50</sup>, nelle quali si è verificato il fenomeno del c.d. “*hung Parliament*” ossia di un Parlamento in cui nessuna forza politica (da sola) è in grado di esprimere la maggioranza assoluta dei seggi e dunque procedere alla formazione di un esecutivo monocoloro.

La maggiore frequenza con cui più recentemente si è verificato il fenomeno (due volte nell'arco di sette anni rispetto ad una sola volta in un periodo temporale di oltre sessant'anni) induce sicuramente ad una riflessione, tuttavia, nella maggior parte dei casi fino ad oggi (così anche a seguito delle elezioni generali del 2015) le altre forze politiche difficilmente, pur conquistando un certo numero di seggi nella camera bassa, sono riuscite a guadagnarsi un ruolo e una forza numerica tali da essere determinanti per le sorti del governo. Rispetto alle esperienze del secondo dopoguerra, il primo dei due casi citati si riferisce alle elezioni politiche del febbraio 1974 quando venne formato un governo di minoranza guidato dai laburisti<sup>51</sup>. Il secondo alle elezioni politiche del maggio 2010 all'esito delle quali, come noto, il partito di maggioranza relativa, quello conservatore, ha stipulato un'alleanza di governo, sancita formalmente nel *Coalition Agreement*<sup>52</sup>, con il partito liberal-democratico di Nick Clegg in modo da potersi garantire un sostegno certo in sede parlamentare. L'ultimo a seguito delle elezioni del 2017, dove la leader conservatrice Theresa May, per rafforzare la propria leadership nel partito, ed ottenere una maggiore legittimazione democratica in vista dei negoziati sulla Brexit, ha richiesto, mediante un voto dell'*House of Commons*, l'anticipazione delle *general elections* finendo però con il subire un ridimensionato in termini di seggi parlamentari, fatto

---

<sup>49</sup> Il primo episodio di “*hung Parliament*” si ebbe nel 1923 quando i conservatori di Baldwin, pur vincendo le elezioni non riuscirono nell'intento di conseguire la maggioranza assoluta nella Camera dei Comuni consentendo in tal modo la formazione di un governo laburista di minoranza guidato da Mac Donald. Il secondo episodio risale a qualche anno dopo (il 1929); in tal caso la mancata conquista da parte di un partito della maggioranza assoluta dei seggi dette vita alla formazione di una coalizione laburisti-liberali. Cfr. in merito R. BRAZIER, op. ult. cit., p. 30 ss.

<sup>50</sup> Ipotesi di “*hung Parliament*” in realtà si sono verificate anche nel corso di una legislatura, dunque, non come diretta conseguenza dell'esito elettorale. È il caso dei governi Callaghan (autunno 1978) e Major (dicembre 1996), i quali dopo aver formato il proprio Gabinetto videro venir meno l'appoggio di alcuni deputati di maggioranza. Il primo decise di ricorrere ad un patto con il partito liberal-democratico il quale gli garantì l'appoggio esterno (c.d. “Patto Lib-Lab”); il secondo restò in carica senza stipulare alcun accordo con altre forze politiche fino alla fine della legislatura. In merito a tale accordo si veda l'analisi di I. MARSH, *Liberal Priorities, the Lib-Lab Pact and the Requirements for Policy Influence*, in *Parliamentary Affairs*, 1990, p. 292 ss. Sul fenomeno nel suo complesso: D.E. BUTLER, *Governing without a Majority. Dilemmas for Hung Parliament in Britain*, MacMillan, Basingstoke, 1987; V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2011.

<sup>51</sup> Alle elezioni politiche del febbraio 1974 il partito laburista, con 301 seggi, conquistò la maggioranza relativa nella Camera dei Comuni, formando un governo di minoranza guidato da Harold Wilson che rimase in carica fino alle successive elezioni dell'ottobre dello stesso anno.

<sup>52</sup> In merito all'accordo del 2010 tra i due partiti si veda: C. FUSARO, *L'accordo conservatore-libdem alla base del governo Cameron: spunti di interesse costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, 3, p. 639; C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, 3, p. 645; R. BLACKBURN, *The 2010 General Election Outcome and Formation of the Conservative-Liberal Democrat Coalition Government*, in *Public Law*, 2011, p. 30 ss; G. CARVALE, “*England does not love coalitions?*”. *Referendum, elezioni e bilancio nel primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito*, in *www.federalismi.it*, n. 10/2011.

che poi ha costretto i conservatori alla formazione di un nuovo governo appoggiato esternamente dal partito unionista nordirlandese<sup>53</sup>.

Nonostante le condizioni di rigida alternanza dei due maggiori partiti alla funzione di governo, in realtà, lo scenario politico del Regno Unito è molto più articolato, dal che deriva la deviazione dalla forma pura del modello Westminster. Talvolta queste articolazioni hanno trovato espressione anche in sede parlamentare condizionando sensibilmente, in presenza di particolari congiunture politico-istituzionali, la stessa politica di governo<sup>54</sup>. È infatti opportuno tenere distinto il quadro politico, condizionato dal voto del corpo elettorale chiamato al rinnovo dell'*House of Commons*, da quello più prettamente parlamentare, determinato invece dal funzionamento della legge elettorale e dalla sua influenza sul riparto dei seggi. Da questo punto di vista, oltre al peso dei due partiti principali si deve aggiungere, da un lato, il radicamento su scala nazionale del partito liberal-democratico<sup>55</sup>, dall'altro, in ambito regionale la presenza dei diversi partiti che operano nelle aree della *devolution* del Regno Unito, i quali con l'introduzione dell'elezione delle assemblee legislative regionali hanno vissuto una fase di innegabile "rivitalizzazione" tra il corpo elettorale: in Scozia lo *Scottish National Party*; in Irlanda del Nord l'*Ulster Unionist Party*, il *Sinn Féin*, l'*Ulster Democratic Unionist Party*, il *Social Democratic and Labour Party*; in Galles il *Plaid Cymru*.

Nonostante la significativa presenza di ulteriori formazioni politiche resta ancora valida, al di là della parentesi della coalizione *conservative-libdem*, la struttura sostanzialmente bipartitica del sistema parlamentare inglese<sup>56</sup> o, per dirla in altri termini di «un multipartitismo

---

<sup>53</sup> In seguito al voto del giugno 2017 il partito conservatore ha ottenuto 317 seggi, 9 in meno rispetto alla maggioranza assoluta dei seggi. Il partito unionista democratico irlandese con i suoi 10 seggi ha offerto il proprio appoggio esterno al governo sulla base di un accordo politico siglato dalla stessa *Premier May* pubblicato da Downing Street ed oggi consultabile al seguente link: <https://www.gov.uk/government/publications/conservative-and-dup-agreement-and-uk-government-financial-support-for-northern-ireland>. L'accordo prevede tra l'altro lo stanziamento di un ingente stanziamento complessivo di fondi pari a 1,5 miliardi di sterline in favore di Belfast.

<sup>54</sup> Lo *Scottish National Party* per tutti gli anni '70 riuscì a condizionare fortemente i gabinetti Wilson e Callaghan sia per la presenza di una dozzina di propri deputati nella *House of Commons*, sia per il fatto di aver messo oggettivamente in discussione la supremazia del *Labour Party* in uno dei suoi storici serbatoi di voti: la Scozia. Oggi questo fenomeno, anche se ancora in proporzioni ancora da valutare, può dirsi concretizzatosi con l'accordo tra conservatori e partito unionista nordirlandese.

<sup>55</sup> Una particolare menzione deve essere fatta in merito alla formazione politica dei liberal-democratici, la cui consistenza elettorale, tutt'altro che marginale in termini di consensi assoluti nel corso degli ultimi trent'anni (sempre al di sopra del 10%, fino al picco del 2010 del 23%), non è mai stata sufficiente a condizionare in modo significativo la composizione del Parlamento di Westminster a causa proprio del sistema elettorale maggioritario a turno unico che favorisce i due partiti più forti in termini di consensi e che dunque conduce verso un bipartitismo "di fatto". Le condizioni politiche che portarono nel 2010 alla coalizione tra conservatori e *lib dem* non si è più ripetuta nelle due successive tornate elettorali. Alle elezioni politiche del 2010 l'elettorato, invece, si divise sostanzialmente in tre, con il 36,1% per i conservatori, il 29% ai laburisti e il 23% ai lib-dem. Le ultime elezioni, nonostante il mancato raggiungimento della maggioranza assoluta da parte dei *tories*, hanno invece confermato l'assetto tendenzialmente bipartitico della politica inglese, dove il partito conservatore ha ottenuto il 42,3% dei consensi, il partito laburista il 40% e i lib-dem solo il 7,4% (disperdendo completamente il proprio patrimonio elettorale, già nel 2015 ridotto al 7,9% dei suffragi). Una rassegna aggiornata delle ultime indagini di voto dei vari istituti di statistica inglese è reperibile su <http://ukpollingreport.co.uk/>

<sup>56</sup> L'attuale composizione della Camera dei Comuni vede il Partito conservatore con 317 seggi, il partito laburista con 262, il partito nazionalista scozzese con 35, i liberal-democratici con 12. I restanti seggi sono così distribuiti: 10 *Democratic Unionist*, 7 per *Sinn Féin*, 4 per *Plaid Cymru*, 3 per il *Social Democratic and Labour Party*, 1 per il *Green Party*.

moderato a livello elettorale, che trova solo un limitato riflesso in Parlamento»<sup>57</sup>, come sempre favorito dal sistema elettorale maggioritario il quale facilita la suddivisione dell'elettorato in due grandi partiti, relegando la rappresentanza delle altre formazioni politiche a pochi seggi parlamentari<sup>58</sup>.

Tale affermazione trova paradossalmente un'ulteriore conferma nei risultati delle ultime elezioni politiche dove, nonostante la mancata affermazione di una maggioranza netta in Parlamento, i due maggiori partiti sono arrivati a contendersi quasi il 90% dei suffragi, rispetto al 67,6% del 2005, al 65,1% del 2010 e al 67,2% del 2015. Tale composizione del quadro politico è però dipesa dal (temporaneo?) indebolimento del partito liberal-democratico, il quale, dopo l'esperienza del governo di coalizione con i conservatori, ha subito una consistente emorragia di consensi<sup>59</sup>.

Ciò che tuttavia emerge come fattore di deviazione dall'originale modello Westminster è la presenza di un sistema politico tutt'altro che omogeneo ed unidimensionale<sup>60</sup>: il forte radicamento dei partiti nazionalisti nelle aree della *devolution* conduce ad un quadro politico maggiormente articolato, dove al sostanziale bipartitismo, appunto, si affianca un consistente quadro di formazioni politiche a forte connotazione regionale che, se pur non sufficientemente forti da compromettere la sostanziale alternanza *labour-conservative*, costituiscono comunque un fattore di disomogeneità del quadro politico<sup>61</sup>.

Comunque sia la presenza di un sistema di partiti stabilmente organizzati e fortemente radicati nel sistema politico istituzionale, sicuramente facilitata dalla ormai consolidata disciplina elettorale di tipo maggioritario, implica immediate e rilevanti conseguenze riguardo al funzionamento del regime costituzionale, tanto da condizionarne l'intera forma di governo britannica:

- i) in primo luogo, per quanto riguarda la nomina del *Premier*, come indicato nello stesso *Cabinet Manual*<sup>62</sup>, il Sovrano, a cui formalmente spetta la scelta, deve in-

---

<sup>57</sup> F. ROSA, *Gli assestamenti del parlamentarismo maggioritario nel Regno Unito*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012, 3, p. 678.

<sup>58</sup> Sugli effetti del governo di coalizione rispetto alla tenuta del modello maggioritario si veda: O. GAY, P. SCHLEITER, V. BELU, *The Coalition and The Decline of Majoritarianism in the UK*, in *Political Quarterly*, 2015, 1, p. 118 ss.

<sup>59</sup> Il partito liberal-democratico nell'arco di 7 anni ha visto infatti progressivamente azzerare il proprio consenso elettorale: alle elezioni del 2010 raggiunse il 23% dei suffragi e 57 seggi nella Camera dei Comuni; nel 2015 7,9% dei consensi e 8 seggi; nel 2017 l'1,8% dei suffragi e 12 seggi.

<sup>60</sup> Nella ricostruzione teorica del modello Westminster Lijphart individuava come quinto *majoritarian element* l'esistenza di un sistema partitico monodimensionale, dunque di un quadro socio-politico piuttosto omogeneo. In realtà lo stesso Autore individua negli anni '70 il punto di svolta per la frammentazione delle basi sociali dei partiti, sia in ragione del radicamento dei partiti nazionalisti, sia a causa del superamento di una visione rigidamente classista della politica e della società che condusse ad un rimescolamento dell'elettorato inglese.

<sup>61</sup> Questo vale in particolare con riferimento al partito scozzese che, in particolare nell'elezione del 2015 si è aggiudicata, conseguendo un risultato storico, la quasi totalità dei seggi del territorio scozzese (56 su 59), fino ad allora contesi sempre dal partito laburista.

<sup>62</sup> Sulle prassi relative alla nomina del Primo Ministro e alla formazione del nuovo Gabinetto a seguito delle elezioni politiche si veda quanto riportato nel *Cabinet Manual* alla *section* 2.11 e 2.12. In caso di assenza di una maggioranza assoluta nella Camera dei Comuni il *Cabinet Manual* assegna ai partiti l'onere di individuare, attraverso la via della negoziazione, la soluzione per il governo del paese. La Corona resta estranea a tale fase di contatto e confronto tra le varie forze politiche fino al momento del conferimento dell'incarico al Primo Ministro designato.

caricare per la formazione del nuovo Gabinetto il leader del partito vincitore alle elezioni politiche; si tratta di «una investitura automatica in base alla quale si realizza quella che può essere considerata un'unione personale tra la figura del capo del governo e la figura di leader del partito vincitore»<sup>63</sup>;

ii) in virtù della sua posizione di leader del partito di maggioranza, si concentra nelle mani del *Premier* il potere di direzione politica, sia per quanto riguarda la composizione del Gabinetto e più in generale dell'intero esecutivo, sia per quanto riguarda la direzione e il controllo sullo svolgimento dell'indirizzo politico che è stato preventivamente oggetto di approvazione da parte del corpo elettorale<sup>64</sup>;

iii) in ragione della sua origine e della sua omogenea composizione politica, il governo si configura come "comitato direttivo" della maggioranza parlamentare, assommando così su di sé sia la responsabilità per la funzione esecutiva che per quella legislativa (il Parlamento, infatti, attraverso la sua maggioranza si limita ad assecondare l'indirizzo politico stabilito dal leader del partito di governo che è anche il capo dell'esecutivo).

### **2.1.2 (segue) La concentrazione nel Premier del ruolo di capo dell'esecutivo, capo della maggioranza parlamentare, leader del partito di maggioranza**

È proprio in ragione della suddetta sovrapposizione tra *leadership* di partito e di governo che viene ad emergere all'interno della forma di governo la figura del *Premier*.

Le origini del suo ruolo sono a dire il vero da ritenersi risalenti, secondo una ricostruzione ormai unanime, al Gabinetto guidato da Robert Walpole<sup>65</sup>. L'ulteriore consolidamento della figura del *prime Minister* si ebbe poi in concomitanza con la prima guerra mondiale, quando la necessità di disporre di un governo funzionale alle esigenze militari nonché capace di adottare decisioni in breve tempo, indusse nel 1916 il Primo Ministro Lloyd George a dar vita ad un *War Cabinet* formato da un numero molto esiguo di ministri. In questa circo-

---

<sup>63</sup> C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, p. 171.

<sup>64</sup> Un principio fondamentale del sistema politico inglese che non può essere trascurato per i suoi riflessi sulla forma di governo è infatti il c.d. *principle of the mandate* secondo cui un partito, se raggiunge il governo, è allo stesso tempo autorizzato e vincolato a realizzare gli impegni assunti con il suo programma elettorale. Cfr. sul punto C. TURPIN, *British Government and the Constitution*, op. cit., p. 350. Assai rilevante è infatti il ruolo che in ogni consultazione elettorale giocano i c.d. *manifestos* dei partiti politici all'interno dei quali vengono esposti in modo dettagliato i programmi da realizzare in caso di conquista della maggioranza parlamentare. Si veda in merito: V.D. KAVANAGH, *The Politics of Manifestos*, in *Parliamentary Affairs*, 1981, p. 7 ss.

<sup>65</sup> Questi, nel 1721, venne chiamato da Giorgio I di Hannover a ricoprire la carica di Primo Lord del Tesoro a seguito dello scandalo finanziario della *South Sea Company* che vide coinvolti numerosi esponenti del Parlamento e del precedente Gabinetto. L'efficace e rapida soluzione della crisi di credibilità gli valsero una posizione di indiscussa preminenza nell'ambito dell'Esecutivo, soprattutto in ragione del suo ruolo di tesoriere del Regno, tanto da arrivare ad esercitare una forte influenza sui membri del Gabinetto e su entrambi i rami del Parlamento. La permanenza in carica fino al 1742, ma soprattutto l'instaurarsi di un sistema poco cristallino e virtuoso di clientelismo e di distribuzione di incarichi e prebende varie ai parlamentari, contribuirono a consolidare ulteriormente questa sua posizione di forza e di guida dell'Esecutivo. È dunque su una «piattaforma di malaffare politico-finanziario e di clientelismo» (A. TORRE, *Regno Unito*, op. cit., p. 83) che si innestò la genesi della *premiership* all'interno del governo britannico. Dopo il Gabinetto Walpole il ruolo del Primo Ministro rimase strettamente connesso con quello di Primo Lord del Tesoro; il *Premier* percepiva infatti una retribuzione solo in virtù del suo ruolo di ministro del Tesoro.



stanza, il *Premier*, al fine di rendere più efficiente l'operato del governo, istituì un *Cabinet Secretariat*<sup>66</sup>, da lui direttamente controllato e diretto, a cui venne affidato il compito di riordinare le procedure all'interno dell'esecutivo, di rendere pubbliche le delibere da esso adottate, di fornire ai membri del governo la documentazione necessaria per le delibere, di formulare con il *Premier* l'ordine del giorno delle sedute del Gabinetto. La appena descritta creazione di un apparato amministrativo *ad hoc* per il supporto all'attività del Gabinetto determinò, insieme all'incedere delle sempre più pressanti esigenze di celerità decisionali imposte dagli eventi bellici, un notevole rafforzamento del Primo Ministro che di quella struttura era il vertice.

Ma la svolta decisiva nell'affermazione di una vera e propria preminenza del *Premier* nel sistema istituzionale inglese si ebbe con la riforma elettorale che, nel 1918, introdusse il suffragio universale e che, da lì innanzi, come già addirittura anticipato anche da autorevolissima letteratura in epoca vittoriana<sup>67</sup>, ha finito con il garantire sempre un'investitura democratica indiretta del Primo Ministro in grado di conferirgli una posizione di forza nei confronti del proprio Gabinetto.

Questo percorso fu portato a compimento a partire dal secondo conflitto mondiale, in occasione della formazione del *War Cabinet* guidato da Churchill<sup>68</sup>. In quelle circostanze la gravità della situazione indusse il *Premier* ad assumere poteri quasi dittatoriali rispetto ai quali il Parlamento non esercitava un vero e proprio controllo<sup>69</sup>. La fine degli eventi bellici e la conseguente affermazione delle prime politiche di *welfare* a cui si connetteva l'espansione dell'apparato pubblico, completarono il quadro, portando il governo a darsi una struttura più articolata e complessa (grazie anche al nascere di nuovi comitati interministeriali) nella quale, inevitabilmente, il *Premier* avrebbe assunto da subito il ruolo di coordinamento e supervisione.

Per le ragioni anzidette, ed in particolare per la natura maggioritaria del sistema elettorale e per il conseguente affermarsi di un sistema bipartitico, il *Premier* si ritrova ad assumere contestualmente il ruolo di leader del partito di maggioranza, di leader della maggioranza parlamentare, nonché, ovviamente, di capo dell'esecutivo; ed è proprio da queste concomitanti circostanze che deriva la centralità e rilevanza del suo ruolo nel sistema politico-istituzionale inglese. L'intima connessione tra questi ruoli, da intendersi in senso biunivoco, era ed è dimostrata dal fatto che ciascuno di questi presuppone il mantenimento dell'altro; in altri termini al venir meno di una di tali funzioni vengono meno anche tutte le altre: si pensi solo, più recentemente, al caso del *Premier* Blair e a quello di Cameron, entrambi "costretti"

---

<sup>66</sup> Per un approfondimento in merito alle origini e al ruolo del *Cabinet Secretariat* si rinvia a: W.I. JENNINGS, *Cabinet Government*, op. cit., p. 242 ss.

<sup>67</sup> Cfr. sul punto A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, op. cit., p. 420 il quale già nell'edizione della sua opera del 1915 ipotizzava come «possa arrivare il momento in cui, per quanto tutti i caratteri formali della costituzione inglese rimangano inalterati, un Primo ministro inglese sia tanto autenticamente eletto all'incarico attraverso un voto popolare quanto lo è un presidente americano».

<sup>68</sup> In merito a tale periodo storico, per ulteriori chiarimenti, si rinvia a: M. BURCH, I. HOLLIDAY, *The British Cabinet System*, op. cit., p. 19 ss.

<sup>69</sup> Si veda in tal senso: J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, op. cit., p. 428.

ad abbandonare il n. 10 di *Downing Street* in conseguenza agli avvicendamenti verificatisi alla guida dei loro partiti di appartenenza<sup>70</sup>.

Si viene in altri termini a delineare una duplice legittimazione del Primo Ministro: non tanto limitata al rapporto fiduciario con l'*House of Commons* (a sua volta espressione indiretta della volontà popolare manifestata attraverso il voto per il rinnovo dei rappresentanti parlamentari) ma radicata, in particolare, nel rapporto con gli organi dirigenti del proprio partito. Risulta pertanto assai efficace la descrizione del sistema fiduciario inglese, offertaci da autorevole dottrina, inteso come «processo dinamico, complesso e articolato, in cui operano, combinandosi insieme, in maniera formale ed informale, tre diversi principi: il principio monarchico, rappresentato dall'iniziativa del Primo Ministro; il principio democratico che si realizza nella presenza attiva delle organizzazioni di base dei partiti e nell'intervento del corpo elettorale in ordine al *mandate*; il principio oligarchico, di élite, che si esprime con l'azione dei leaders dei *parliamentary parties* e dei Comuni»<sup>71</sup>.

Dal sistema elettorale di tipo *plurality* discende pertanto l'intera configurazione del sistema di governo britannico ed in particolare questa peculiare circostanza di concentrazione nella figura del *Premier* del ruolo di capo dell'esecutivo, capo della maggioranza parlamentare, leader del partito di maggioranza. Questo si realizza in ragione della struttura sostanzialmente bipartitica della politica inglese, nella quale l'elettore è chiamato a scegliere tra le due principali forze politiche e conseguentemente, ad investire il leader del partito di maggioranza della leadership della maggioranza parlamentare e della guida del governo.

Pertanto, così come la leadership di governo risulta influenzata direttamente dalle scelte espresse dal corpo elettorale in concomitanza con il rinnovo della *House of Commons*, allo stesso tempo questa si rivela condizionata dagli indirizzi politici espressi dal partito per mezzo dei propri dirigenti, nonché, prima di tutto, dalla scelta sull'investitura del leader<sup>72</sup>. Le dinamiche interne ai partiti assumono dunque una rilevanza cruciale rispetto al funzionamento della stessa forma di governo, come tale interamente plasmata da un sistema elettorale che favorisce il bipartitismo, la formazione di governi politicamente omogenei e l'investitura

---

<sup>70</sup> Ancor più eclatante fu il caso della successione della signora Thatcher costretta, nel novembre del 1990, dopo undici anni di governo e quindici di guida del partito, alle dimissioni. L'affermarsi di una opposizione interna sempre più forte, guidata dal deputato Heseltine, e la mancata rielezione al primo turno alla leadership del partito, la convinsero nella scelta di rassegnare le dimissioni senza attendere oltre l'esito del secondo turno, favorendo così la successione di John Major.

<sup>71</sup> M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, op. cit., p. 352.

<sup>72</sup> Nel partito conservatore le regole elettorali per l'elezione del leader del partito sono state introdotte per la prima volta nel 1995 e da ultimo novellate da William Hague nel 1998. Esse prevedono due distinte fasi: nella prima i deputati scelgono attraverso tre successive votazioni i due candidati alla leadership, nella seconda i componenti del partito votano tra i due concorrenti rimasti in corsa. Il 15% dei deputati può chiedere in qualsiasi momento l'indizione di una nuova elezione per sfidare il leader in carica. Se il leader è sfiduciato deve dimettersi e se il partito è al governo il nuovo leader è indicato come Primo Ministro. Nel partito laburista, invece, la leadership è sempre stata elettiva. Le regole introdotte nel 1993 prevedevano che l'elettorato attivo spettasse per un terzo ai deputati sia del Parlamento nazionale che di quello europeo, cioè i membri del *Parliamentary Labour Party*, per un terzo ai membri iscritti del partito, e per un terzo ai membri delle organizzazioni affiliate, tra cui i sindacati. Per la presentazione delle candidature occorre il 15% del sostegno parlamentare. Quando il partito laburista è all'opposizione il suo leader è sottoposto ogni anno, durante la conferenza annuale, a rielezione. Se è invece al governo è necessario che la maggioranza della conferenza degli elettori richieda di sottoporre la carica a riconferma.

popolare indiretta del capo dell'esecutivo e che dunque finisce per esaltare al massimo la funzione istituzionale dei partiti rispetto alla definizione delle dinamiche relazionali tra Parlamento, *premiership* ed esecutivo.

### **3. Il continuum governo-maggioranza parlamentare: l'architrave del modello Westminster**

Dunque, il modello *Westminster*, risultato di una plurisecolare evoluzione storica, e caratterizzato dall'assenza di una costituzione scritta, identifica un particolare sistema politico istituzionale che poggia le proprie fondamenta, secondo quanto insegnatoci dal giurista vittoriano Dicey<sup>73</sup>, su due principi: il principio della sovranità parlamentare<sup>74</sup>, che fa del Parlamento il luogo della massima espressione della democrazia, e che nell'ordinamento inglese si declina nella "stretta unione" tra l'esecutivo e il legislativo (sancita dal rapporto fiduciario intercorrente tra i due poteri), nonché il principio della responsabilità collegiale del Gabinetto nei confronti del legislativo<sup>75</sup>.

A questi due principi si accompagna poi, a suggello del rapporto fiduciario intercorrente tra Parlamento e esecutivo, la convenzione in base alla quale si instaura una coincidenza tra *premiership* di governo e *leadership* del partito di maggioranza, in grado di determinare un rafforzamento della predetta relazione tra i due poteri dello stato. Infatti, l'organizzazione dei poteri costituzionali in una forma di governo a base parlamentare quale quella britannica si esaurisce oggi non tanto nell'esistenza separata di un Parlamento che legifera e di un esecutivo che amministra, bensì «nel circuito di relazioni cooperative che si realizza tra essi»<sup>76</sup> e che nella coincidenza tra *leadership* di partito e di governo trova il principale mezzo di affermazione.

L'indice rivelatore di tale forte connessione tra la parte esecutiva e legislativa dello Stato la si ricava dalla stessa terminologia in uso nella scienza giuspubblicistica, sia inglese che italiana, per indicare e descrivere la forma di governo britannica. Si assiste, così, ad un uso diversificato delle formule: «*Parliamentary government*»<sup>77</sup>, a voler sottolineare la maggiore sensibilità all'impostazione classica della *sovereignty of Parliament*; «*Prime Ministerial government*»<sup>78</sup>, per enfatizzare la preminenza del *Premier* nel sistema istituzionale; «*Cabinet*

---

<sup>73</sup> Albert V. Dicey è sicuramente uno dei più grandi studiosi del diritto costituzionale inglese; a differenza di Bagehot ha avuto una formazione giuridica, è stato avvocato ed ha insegnato nell'università di Oxford. È stato peraltro il più importante teorico del c.d. *rule of law* britannico ed autore con il suo *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885) di un altro grande classico del diritto costituzionale inglese. In merito si rinvia a: A. TORRE, *Albert Venn Dicey: un constitutional lawyer al tramonto dell'età vittoriana*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2007, 13.

<sup>74</sup> Sul punto si rinvia diffusamente A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, op. cit., p. 33 ss.

<sup>75</sup> Anche in questo caso si rinvia a A.V. DICEY, op. ult. cit., p. 275 ss.

<sup>76</sup> A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, op. cit., p. 84.

<sup>77</sup> H.J. LASKI, *Parliamentary Government in England*, op. cit.

<sup>78</sup> R.H.S. CROSSMAN, *The Myths of Cabinet Government*, Harvard University Press, Cambridge, 1972.

*government*»<sup>79</sup>, per richiamare l'attenzione sulla centralità dell'esecutivo. Ancora più specifica è poi la scelta di coloro che individuano nell'ambito dell'esecutivo l'elemento qualificante della forma di governo così da utilizzare i termini di «*Ministerial government*» o «*Inner Cabinet*»<sup>80</sup> od altri ancora che, infine, ricorrono al modello del «*core executive*»<sup>81</sup>, espressione ultimamente inflazionata per indicare come l'indirizzo politico sia determinato da un raggruppamento poco definito e in continuo mutamento (in ragione della decisione da assumere) di ministri di Stato e alti funzionari dell'esecutivo.

La stessa ricchezza terminologica la si rinviene all'interno del dibattito dottrinale italiano<sup>82</sup>. Anche in questo caso non mancano coloro i quali pongono al centro dell'attenzione, secondo l'insegnamento diceyano, il Parlamento<sup>83</sup>; altri che invece sottolineano la preminenza del Gabinetto<sup>84</sup> o del *Premier*<sup>85</sup>; chi infine ricorre al modello del *party government* individuando nel sistema partitico il vero elemento caratterizzante della forma di governo britannico<sup>86</sup>.

Solo in parte, tuttavia, l'utilizzo di una di queste espressioni in luogo delle altre intende esprimere, più o meno direttamente, una diversa visione dell'assetto delle relazioni intercorrenti tra Parlamento ed esecutivo ed in particolare una maggiore sensibilità per le istanze dell'una o dell'altra istituzione politica, tanto che le espressioni anzidette sono spesso utilizzate indifferentemente per nominare la forma di governo britannica<sup>87</sup>.

Rimane comunque ferma in ciascuna delle diverse formulazioni anzidette, la consapevolezza di una forte connessione tra le due componenti dello Stato, dunque della sostanziale presenza di uno strategico *continuum* tra maggioranza parlamentare e Gabinetto tale da consentire, ai fini del nostro studio, un uso almeno inizialmente (e con un certo tollerabile grado di approssimazione) indifferenziato dei termini definitivi anzidetti. Questo, in ultima

---

<sup>79</sup> J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, op. cit.; I. JENNINGS, *Cabinet Government*, op. cit.; S. JAMES, *British Cabinet Government*, Routledge, London-New York, 1999; M. BURCH, I. HOLLIDAY, *The British Cabinet System*, Harvester Wheatsheaf, London, 1996.

<sup>80</sup> Sull'utilizzo di tali termini si veda: R. ELGIE, *Models of Executive Politics: A Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-Presidential Regimes*, in *Political Studies*, 1997, 2, p. 217 ss. S. JAMES, *British Cabinet Government*, op. cit., p. 133 ss. distingue tra gli «*inner Cabinets*» e gli «*inner circles*»: i primi, organi formalmente creati per assumere decisioni in luogo del plenum del Gabinetto; i secondi, riunioni informali tra *Premier* e una cerchia ristretta di ministri per discutere questioni di attualità politica e concordare una comune linea di azione.

<sup>81</sup> R.A.W. RHODES, P. DUNLEAVY (a cura di), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, St. Martin's Press, New York, 1995.

<sup>82</sup> Una prima esauriente ricostruzione del dibattito dei giuristi italiani circa la qualificazione della forma di governo britannica è rinvenibile in: A. TORRE, J. FROSINI, *The Queen and Her "President". Una presidenzializzazione della forma di governo parlamentare britannica?*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 29 ss.

<sup>83</sup> C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, op. cit., p. 189.

<sup>84</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2007, p. 600 ss.; M. Volpi, *Libertà ed autorità*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 110 ss.

<sup>85</sup> T. MARTINES, *Governo parlamentare ed ordinamento democratico*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 96; G. GUARINO, *Il regime parlamentare*, in *Scritti dedicati ad Alessandro Raselli*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 869 ss.

<sup>86</sup> S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 180 ss.

<sup>87</sup> Anche nel corpo del testo di questo contributo si utilizzeranno talvolta indifferentemente i termini citati pur non rinunciando in sede di conclusioni ad individuare la formula classificatoria meglio in grado di esprimere e rappresentare le caratteristiche della forma di governo britannica.

analisi, significa che dal medesimo assetto istituzionale delle relazioni tra governo e Parlamento si possono individuare più chiavi di lettura non necessariamente in antitesi l'una con l'altra, ciascuna in grado di rappresentare e decifrare l'articolata rete dei cosiddetti *checks and balances* intercorrente tra le due istituzioni.

Come del resto chiaramente suggeritoci da Torre in uno dei suoi numerosi contributi in merito alla forma di governo britannica<sup>88</sup>, si deve ritenere che non esista antitesi né antinomia alcuna in Gran Bretagna fra il delinearsi di un forte ruolo del Gabinetto, e dunque della *premiership*, e la supremazia del Parlamento; in altre parole, in perfetta sintonia con quanto precedentemente affermato, si può altresì asserire che «l'incremento delle attribuzioni dell'Esecutivo britannico non deve essere automaticamente considerato come un fattore di negazione della suprema autonomia del Parlamento»<sup>89</sup>. Il *parliamentary government* può, infatti, essere rappresentato nella sua moderna accezione come un circuito ininterrotto di potere nel quale il Parlamento formalmente produce la funzione di governo ma a sua volta è controllato dall'esecutivo<sup>90</sup> attraverso quel nesso tra *premiership* di governo e maggioranza parlamentare di cui si accennava dinnanzi e che costituisce senz'altro l'elemento qualificante del sistema istituzionale inglese.

In ciascuna delle principali ricostruzioni teoriche della dottrina costituzionalistica britannica in tema di forma di governo, a partire dall'età vittoriana, non manca la consapevolezza di tale dato, rimanendo ben chiaro sullo sfondo di ogni elaborazione concettuale, in termini più o meno marcati, la "stretta unione" tra la componente legislativa e quella amministrativa<sup>91</sup>.

Rimanendo in epoca vittoriana, abbiamo già visto come Bagehot adottasse una visione che valorizzava in misura non trascurabile l'operato dell'esecutivo. Descrivendo la Camera dei Comuni, piuttosto che sottolinearne le prerogative legislative, ne richiamava la natura di organo dotato di un potere elettivo finalizzato alla selezione del *Premier* e dunque del

---

<sup>88</sup> A. TORRE, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 1, p. 215.

<sup>89</sup> A. TORRE, op., ult. cit., p. 215.

<sup>90</sup> Così viene descritto il *parliamentary government* in A. TORRE, op. ult. cit., *ibidem*.

<sup>91</sup> L'unica posizione discorde in questo unanime coro di voci è rappresentata dalle posizioni di Dicey il quale, nella sua *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, dimostra una scarsa attenzione, per non dire una certa avversione, nei confronti dell'affermazione del *Cabinet* sul piano istituzionale. Questa sua posizione la si può evincere più che da un'espressa negazione del ruolo dell'Esecutivo, e del suo leader, da una opzione letteraria ben chiara, rappresentata plasticamente dalla scelta di dedicare alla trattazione del *Cabinet* una parte assai limitata della sua opera. Del resto l'impianto teorico diceyano, che come abbiamo visto continua a costituire un valido punto di riferimento anche per i giuristi dell'epoca contemporanea, si incentra totalmente sui principi della dottrina liberale della *supremacy of Parliament* e della *rule of law*, dunque su principi difficilmente conciliabili con il riconoscimento di un ruolo sempre più influente del Gabinetto e del suo Primo Ministro nella politica del paese. La stessa designazione dei membri del *Cabinet* viene descritta, in perfetta sintonia con tali ideali, come una recente ed ulteriore declinazione della supremazia parlamentare. I principali manuali di diritto pubblico inglese non nascondono ancora tutt'oggi una certa inclinazione a rappresentare la scelta della composizione del *Cabinet* come un'indiretta conseguenza della supremazia parlamentare, essendo essa comunque espressione degli esiti elettorali e dunque degli equilibri interni alla maggioranza politica in seno alla Camera dei Comuni. Si pensi, più recentemente, nonostante le divergenze di vedute su rilevanti questioni politiche, alla presenza di Gordon Brown all'interno del Gabinetto Blair e del vice *Premier* Michael Heseltine nel governo guidato da John Major.

“suo” Gabinetto<sup>92</sup>. Laski, quasi un secolo dopo, ne evidenziava invece il ruolo di guida e direzione della maggioranza nella *House of Commons*, consistente nel fornire al Parlamento i programmi di governo su cui innestare le proprie decisioni legislative e dunque dirigerne l’attività<sup>93</sup>.

Analoghe valutazioni in merito alla centralità del Gabinetto nel sistema istituzionale inglese si rinvennero, qualche decennio dopo, nelle opere di Jennings<sup>94</sup> e Mackintosh<sup>95</sup>. Rispetto alla dottrina precedente, tuttavia, affiorano considerazioni critiche circa l’effettiva stabilità di un sistema totalmente incentrato sul ruolo del Gabinetto come unico centro di decisione politica. In entrambi inizia ad emergere cioè la consapevolezza di un quadro più complesso dove il ruolo del *Cabinet*, soprattutto in ragione della mole di lavoro sempre più consistente da evadere, necessita di essere integrato da sedi decentrate e più ristrette di decisione politica: tra queste, non solo i comitati intergovernativi, ma, in misura sempre più consistente, lo stesso *Premier*<sup>96</sup>.

Nessuna frammentazione del quadro costituzionale, nessuna rigida bipartizione tra i poteri dello Stato traspare dalle citate ricostruzioni: legislativo ed esecutivo restano infatti ancora concepiti come un unico centro di decisione politica dove il *Cabinet* è la sede in cui tale connessione si manifesta nella sua più evidente espressione.

In altri termini, la forma di governo parlamentare del Regno Unito ha continuato ad essere interpretata per lungo tempo (ed in parte ancora tutt’oggi) secondo un’ottica ancora molto influenzata dall’analisi di Bagehot. Sicuramente ancora valida oggi, come dimostreremo all’esito di questa ricerca, è dunque la lettura che vede il sistema istituzionale risolversi, pressoché esaustivamente, nel rapporto di diretta compenetrazione che, pur nella netta distinzione delle rispettive funzioni, sussiste tra legislativo ed esecutivo: un rapporto che è regolato da un complesso di norme non scritte, ma non per questo meno consolidate, in virtù della reiterazione di ben precise prassi istituzionali e l’applicazione di regole che nascono da intese politiche che rientrano nel novero delle *conventions of the Constitution*<sup>97</sup>.

Sempre sulla base di tale assunto di base, il Gabinetto, in quanto “comitato direttivo” del Parlamento, assume pertanto un ruolo decisivo non solo nella determinazione dell’indirizzo politico ma anche, più puntualmente, nella programmazione dei lavori parlamentari, dunque nella fissazione dell’ordine del giorno dei lavori della Camera bassa. Questa posizione di forza del governo sul Parlamento, giova ribadirlo, è la conseguenza del principio del suffragio universale e della struttura tendenzialmente bipartitica della politica britannica,

---

<sup>92</sup> W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. cit., p. 53.

<sup>93</sup> H.J. LASKI, *Parliamentary Government in England*, op. cit., p. 221.

<sup>94</sup> I. JENNINGS, *Cabinet Government*, op. cit., p. 228, in base al quale «[...] *the Cabinet is the directing body of the national policy. [...] it is able to forward that policy by reason of its control of the House of Commons*».

<sup>95</sup> J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, op. cit., p. 411 ss.

<sup>96</sup> J.P. MACKINTOSH, op. ult. cit., p. 412 così afferma: «*The Cabinet also see the major policy decisions, but a body with an average number of twenty regularly facing a heavy agenda is not very suitable for thrashing out problems and making long-term plans*».

<sup>97</sup> Per un’approfondita analisi circa la natura e il contenuto delle convenzioni costituzionali si veda a A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, op. cit. p., 353 ss.; G. MARSHALL, *Constitutional Conventions*, Oxford Clarendon Press, Oxford, 1984; B. GALLIGAN, S. BRENTON, *Constitutional Conventions in Westminster Systems*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

favorita da un sistema elettorale di tipo “*plurality*”. Il Gabinetto, in forza della sua stessa composizione caratterizzata dalla presenza dei maggiori esponenti del partito di maggioranza, costituisce il centro nevralgico della forma di governo, vigendo per i deputati una rigida disciplina di partito che li vincola al rispetto delle decisioni e delle direttive adottate in seno all’organo esecutivo.

Ciò si riassume in quello che Costantino Mortati definiva il passaggio dal «governo parlamentare» al «governo maggioritario» (e che oggi deve però essere in parte riletto alla luce dell’entrata in vigore del *Fixed Terms Parliament Act*) cioè a quella forma di governo in cui la funzione di indirizzo politico appartiene al partito di maggioranza e ai suoi organi direttivi<sup>98</sup> e in cui il Primo Ministro è legato ad un doppio legame fiduciario con il corpo elettorale che lo ha (indirettamente) investito e con la propria maggioranza parlamentare. In questo contesto anche lo scioglimento delle camere assunse contenuti più chiari e definiti, quale «strumento di governo, utilizzato soltanto per ottenere la pronuncia popolare su questioni nuove o particolarmente gravi, o per anticipare le nuove elezioni in un momento in cui il governo in carica risenta meno delle influenze sfavorevoli, necessariamente derivanti dall’uso del potere politico»<sup>99</sup>.

#### **4. La caratterizzazione istituzionale della *premiership* tra le influenze del *party government*, le contingenze politiche e le capacità di *leadership***

Come indicato in premessa, obiettivo di questo lavoro è anche quello di soffermarsi sul ruolo e i poteri che *l’unwritten constitution* affida al *Premier* nell’attuale sistema politico istituzionale. A nostro avviso è proprio guardando al ruolo del *Premier* che possiamo apprezzare le evoluzioni e i più significativi mutamenti della forma di governo britannica, posto anche che, per taluni, essa è addirittura configurabile come un’evoluzione del sistema di governo parlamentare, denominato “premierato”<sup>100</sup>.

Anche in relazione a questo aspetto del funzionamento e dell’evoluzione del Governo britannico, un precursore delle attuali posizioni espresse dalla letteratura giuridica fu Walter Bagehot, certamente non nuovo a visioni radicalmente innovative rispetto a quelle dei suoi contemporanei. Per primo sottolineò l’importanza della funzione e del ruolo del *Premier* collocandolo tra le parti della Costituzione che egli denominava efficienti, definendolo come «colui dal quale dipende ogni cosa e che all’occorrenza, quando le circostanze lo richiedano, deve assumersi grandi responsabilità e impiegare tutta la forza di cui dispone»<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, op. cit., p. 179.

<sup>99</sup> C. MORTATI, op. ult. cit., p. 179.

<sup>100</sup> L’espressione è utilizzata in particolare da T.E. FROSINI, *Il governo parlamentare del Premierato*, in *Percorsi costituzionali*, 2009, 1, p. 123 ss.; T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, op. cit., p. 13 ss.; T.E. FROSINI, *La forma di governo del Premierato*, op. cit., p. 133 ss. Ancor prima, negli studi di scienza politica, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 118.

<sup>101</sup> W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, op. cit., p. 84.

Come già anticipato, con l'avvento del suffragio universale (e in misura ancora più rilevante la fine del secondo conflitto mondiale), dunque con il definitivo affermarsi del bipolarismo partitico, si venne infatti definitivamente a consolidare la posizione di centralità del *Premier* all'interno dell'esecutivo e, più in generale, rispetto all'intera forma di governo, assumendo egli sia il ruolo di capo del Gabinetto che di leader del primo partito del Regno e, conseguentemente, della relativa maggioranza parlamentare. Con essa si superarono definitivamente, così, le posizioni dottrinali ancora ispirate ad una visione esclusivamente parlamentare del Governo britannico.

Non a caso il giurista Laski definiva il *Premier* come «*the keystone of the Cabinet arch*»<sup>102</sup>, non limitandosi a riconoscerne un ruolo di mero *primus inter pares*<sup>103</sup>. L'Autore sottolineava come il ruolo del *Premier* risultasse caratterizzato, più che da un catalogo di funzioni predeterminate, da una serie di prassi e comportamenti che possono mutare in ragione della personalità del soggetto che ricopre quel ruolo, ritenendo la vera forza del *Premier* non tanto il catalogo di poteri che gli sono riservati quanto, soprattutto, le capacità di persuasione verso l'opinione pubblica, nonché il carisma nei confronti della propria maggioranza parlamentare<sup>104</sup>. Dunque la preminenza del *Premier* si giocava, secondo Laski, prima ancora che su un piano giuridico-formale su fattori squisitamente "biografici", legati cioè alle capacità e alle abilità politiche del singolo. Questa visione della *premiership* trova conferma anche in epoche più recenti; basti pensare al modo verticistico e "presidenziale"<sup>105</sup> di interpretare il ruolo di guida del *Cabinet* da parte della signora Thatcher e da Tony Blair, rispetto al metodo collegiale proprio del Primo Ministro John Major<sup>106</sup>.

Questa lettura prevalentemente "biografica"<sup>107</sup> del ruolo del *Premier*, se perfettamente confacente con le esperienze dei gabinetti dell'età vittoriana<sup>108</sup>, mal si concilia però con la realtà politica del nuovo secolo che è stata riassunta nella formula del *government by party in Parliament*<sup>109</sup>, dove un ruolo fondamentale nelle dinamiche della forma di governo lo assume il partito di maggioranza, tanto che non tardò a farsi strada una nuova e diversa lettura

---

<sup>102</sup> H.J. LASKI, *Parliamentary Government in England*, op. cit., p. 228.

<sup>103</sup> L'utilizzo dell'espressione per riferirsi al rapporto tra il *Premier* e gli altri ministri venne coniato dal ministro liberale John Morley alla fine del XIX secolo. Come evidenziato da S. JAMES, *British Cabinet Government*, op. cit., p. 91, la frase in questione è sempre stata fuorviante, essendo stata per lo più interpretata valorizzando gli aspetti di uguaglianza tra ministri senza dare giusto rilievo al fatto che il *Premier* fosse considerato come "*primus*".

<sup>104</sup> H.J. LASKI, *Parliamentary Government in England*, op. cit., p. 229.

<sup>105</sup> Così come indicato anche da P. WEBB, *Governare il Regno Unito: come funziona il Premierato?*, in *Il Filangieri*, 2010, p. 244

<sup>106</sup> In merito allo stile e alla personalità dei singoli *premiers* si veda la breve descrizione tratteggiata da S. JAMES, *The British Cabinet Government*, op. cit., p. 98 ss.

<sup>107</sup> Il termine è utilizzato da A. TORRE, *Il Cabinet System da Thatcher a Blair: leadership e Costituzione*, in A. TORRE, L. VOLPE (a cura di), *La Costituzione britannica-The British Constitution. Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo* (Bari, 29-30 maggio 2003), Giappichelli, Torino, 2005, p. 318.

<sup>108</sup> Si pensi in tal senso alla *leadership* dei primi ministri Walpole (1721-1742), Pitt il Giovane (1783-1801; 1804-1806), Palmerston (1859-1865), Gladstone (1868-1874; 1880-1885; 1886; 1892-1894): ciascuno più che leader di un partito politico strutturato, abile e carismatica figura all'interno della compagine governativa.

<sup>109</sup> S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 158.



del ruolo e delle funzioni della *premiership* di governo che tenesse finalmente conto del mutato contesto politico-istituzionale.

Tali riflessioni giunsero a piena maturazione grazie alle opere di Jennings e di Mackintosh, i quali impostarono definitivamente le loro ricostruzioni teoriche in merito alla forma di governo britannica intorno al concetto di *party government*, dunque su modelli in cui la figura del *Premier* viene indissolubilmente legata alla *leadership* del partito di maggioranza. È infatti sul sistema dei partiti che l'intera forma di governo trova la propria ragion d'essere nonché le proprie regole di funzionamento, dunque anche la posizione del *Premier* quale vertice dell'arco costituzionale viene a dipendere dal fatto che egli è il leader del partito di maggioranza<sup>110</sup>, come tale legato ad un duplice rapporto fiduciario: quello con il partito che lo ha designato quale proprio leader; quello con il corpo elettorale che lo ha investito (indirettamente) attraverso il voto al partito di cui è capo<sup>111</sup>.

Il fattore biografico viene così assorbito (perdendo in parte la sua importanza) in quello politico: *premiership* e *leadership* di partito si confondono; le capacità e le abilità politiche del *Premier* rilevano, non tanto per l'esercizio delle sue funzioni di governo, quanto, soprattutto, quale presupposto logico per la conquista della guida del partito<sup>112</sup>. Una volta conseguita quest'ultima, l'incarico di guidare l'esecutivo potrà essere ottenuto come naturale conseguenza della vittoria del proprio partito alle elezioni politiche per il rinnovo della Camera bassa.

In tal senso, ancor più esplicito, è Mackintosh per il quale la collocazione centrale del *Premier* nel quadro del sistema di Gabinetto non dipende dalle qualità individuali di chi ricopre quella funzione o da sue particolari interpretazioni del ruolo conseguito bensì da «*several aspects of the British political system*»<sup>113</sup>, tra i quali la *leadership* del partito di maggioranza è sicuramente l'aspetto prevalente e caratterizzante. In ragione delle evoluzioni storico politiche del Regno, si assiste dunque ad un progressivo tentativo di "oggettivizzazione" nella ricostruzione degli elementi caratterizzanti la *premiership* di governo, dunque al superamento della componente soggettiva. La conquista della *leadership* del partito è, infatti, l'unico fattore che può assicurare ad un leader, mediante il suffragio elettorale, la conquista della guida del *Cabinet*. È proprio l'affermazione di un radicato sistema di strutturate formazioni politiche a degradare i predetti elementi soggettivi a condizioni necessarie ma non sufficienti per la *premiership* di governo: ancora in epoca vittoriana, in assenza di un consolidato e strutturato sistema partitico, il *Premier* affidava la propria legittimità, dunque il suo ruolo di *primus inter pares*, esclusivamente alle proprie doti e capacità personali.

---

<sup>110</sup> I. JENNINGS, *Cabinet Government*, op. cit., p. 173.

<sup>111</sup> Cfr. in tal senso T.E. FROSINI, *Il governo parlamentare del Premierato*, op. cit., p. 127.

<sup>112</sup> Lo stesso Jennings afferma che il *Premier* deve acquisire una piena ed effettiva *leadership* sul partito, porre grande attenzione alla popolarità del proprio Gabinetto e agli stati d'animo dell'opinione pubblica, essere un esperto in propaganda, avere cura della propria immagine (vedi I. JENNINGS, *Cabinet Government*, op. cit., p. 173-174).

<sup>113</sup> J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, op. cit., 1977, p. 428.

#### 4.1. Le funzioni del Premier nel quadro istituzionale odierno

I poteri del *Premier* sono di origine convenzionale, dunque il loro esercizio non è disciplinato da alcuna fonte formale<sup>114</sup>. Procedendo alla loro descrizione si deve pertanto considerare, come del resto ci ricorda Torre, che «ogni manuale britannico di diritto costituzionale d'impiego corrente usa catalogare i poteri del Primo Ministro ponendo l'accento sulla dimensione concreta e non codificata del loro esercizio»<sup>115</sup>, dunque secondo una prospettiva piuttosto pragmatica e fattuale. Il termine «*day to day functions*»<sup>116</sup> utilizzato per definire le stesse è emblematico di una visione di tale natura.

In ordine logico il primo di tali poteri consiste nel potere di nomina e di revoca (*sacking*) dei componenti il *Cabinet*. Tale potere comprende anche quello del c.d. *reshuffle* (rimpasto) che in dottrina si suole distinguere in due sottocategorie: quello che viene esercitato dal *Premier* neo-insediato a seguito delle elezioni politiche; quello a cui invece egli ricorre nel corso della legislatura<sup>117</sup>.

La scelta del *Premier* in tale contesto si configura come una prerogativa esclusiva dello stesso, in merito alla quale l'*House of Commons* non esercita alcuna influenza<sup>118</sup>. Rispetto all'epoca vittoriana allorchè la Camera dei Comuni rivestiva un ruolo centrale nella formazione del Gabinetto (non a caso la prima veniva definita da Bagehot il comitato elettorale del *Premier* e del Gabinetto), oggi questa scelta è totalmente rimessa in favore del *Premier* che a sua volta viene investito dal corpo elettorale, dopo la conquista della *leadership*

---

<sup>114</sup> Per un'analisi dei poteri del Primo Ministro anche alla luce delle vicende storico-politiche che hanno interessato la storia costituzionale inglese dal secondo dopoguerra si veda: S. JAMES, *British Cabinet Government*, op. cit., p. 101 ss. Questi individua e descrive oltre ai poteri formali che di seguito sono descritti anche altri come quello del controllo delle informazioni governative, dei rapporti con la stampa, di controllo sull'effettivo esplicarsi del principio di collegialità. L'Autore si sofferma in particolare sul potere del *Premier* in relazione al singolo ministro distinguendo, sulla base delle esperienze pregresse, tra quattro diversi possibili suoi ruoli: quello di *coordinator* (quando il *Premier* si limita ad assicurare che le iniziative dei singoli ministri non entrino in conflitto tra loro), di *arbitrator* (svolgendo un ruolo di arbitro tra le dispute tra colleghi ministri e adoperandosi a trovare una sintesi tra le varie posizioni), di *protagonist* (partecipando direttamente alle decisioni dei singoli dipartimenti al fine di portare avanti la propria linea politica) e di *strategist* (assicurandosi che i singoli ministri e i loro dipartimenti agiscano coerentemente con gli obiettivi politici del governo). Analoga attenzione è rivolta al rapporto tra Primo Ministro e il Gabinetto: in tal caso l'Autore individua le diverse tattiche attraverso cui il *Premier* controlla il processo decisionale all'interno dell'organo collegiale: avvalendosi del suo ruolo di *chairman*; rinviando le decisioni più importanti all'ultimo momento in modo da comprimere al massimo le discussioni tra ministri e dunque evitare dissensi interni; evitando il coinvolgimento del Gabinetto e dei suoi comitati.

<sup>115</sup> A. TORRE, *Il Cabinet System da Thatcher a Blair: leadership e Costituzione*, op. cit., p. 334.

<sup>116</sup> A. TORRE, op. ult. cit., *ibidem*.

<sup>117</sup> Le ragioni di una riconfigurazione della compagine governativa nel corso della legislatura possono essere molteplici. A. TORRE, in *Il Cabinet System da Thatcher a Blair: leadership e Costituzione*, op. cit., p. 338, individua una serie distinta di casi nei quali ricorrere a tale potere (dissensi o incidenti interni al *Cabinet*; rimozione di ministri inefficienti o promozione di altri membri del partito parlamentare; reazione all'insorgere di situazioni esterne all'Esecutivo; ecc.). Tra questi sicuramente più noti sono i rimpasti operati dalla signora Thatcher la quale vi ricorse prevalentemente per l'"epurazione" dei propri oppositori (da lei stesa definiti "Wets"). È stato calcolato che nell'intero corso dei governi Thatcher le dimissioni dei membri dell'Esecutivo imposte direttamente dal Primo Ministro o indotte in qualche misura dalla stessa si aggirano intorno ai centotrenta casi.

<sup>118</sup> Come osserva A. TORRE, *Il Cabinet System da Thatcher a Blair: leadership e Costituzione*, op. cit., p. 337, «il ruolo della Camera dei Comuni non è più quello di "collegio elettorale" del *Premier* e dell'Esecutivo di cui discorreva Walter Bagehot: l'istituzione, infatti, non coopera più così attivamente alla scelta del Primo Ministro e del suo Gabinetto, ma svolge un ruolo notarile».

del proprio partito, attraverso le elezioni generali. Questo potere dunque, se sicuramente sottratto al controllo del Parlamento, è tuttavia suscettibile di essere influenzato in misura più o meno evidente dagli equilibri interni allo stesso partito di maggioranza<sup>119</sup>, che dunque sostituisce in parte la Camera dei Comuni nella selezione dei componenti. Questa considerazione risulta ovviamente, anche alla luce del recente *Coalition Agreement*, ancor più fondata in caso di governi di coalizione: il *Premier* Cameron non ha certamente potuto non tenere conto nella formazione del Gabinetto di coalizione delle indicazioni provenienti, oltre che dal proprio partito, da quello liberal-democratico guidato da Nick Clegg<sup>120</sup>.

Intimamente connesso alle funzioni di *formation of Cabinet* e dei conseguenti poteri di *reshuffle* e *sacking* risulta altresì il *conventional power of patronage*, consistente nel potere di promozione di nomine, incarichi pubblici inerenti il *civil service*, onorificenze<sup>121</sup>. Si tratta di un potere formalmente ancora riservato alla Corona in relazione al quale il *Premier* esprime il proprio *advice*, dunque, sostanzialmente, ne controlla il relativo esercizio. Due sono le accezioni di *patronage* che si sono succedute nel tempo e che ne costituiscono oggi il nucleo essenziale: una di stampo "walpoleano"<sup>122</sup>, dal nome del Primo Ministro che per primo ne sperimentò l'utilizzo, in ragione della quale il *Premier* si limitava alla distribuzione di vantaggi e cariche a favore non solo dei suoi compagni di partito ma anche dei potenziali avversari politici; l'altra, successiva, affermata in età vittoriana, che invece gradualmente finì con il comprendere anche la nomina dei componenti del governo. Questa seconda accezione si affermò con l'assunzione da parte del *Premier* di un ruolo rilevante all'interno del Gabinetto in virtù, prima, dell'instaurarsi di un rapporto più stretto con il Sovrano, successivamente, in forza dell'indiretta investitura elettorale. Dunque il proprio potere di *patronage* si è progressivamente arricchito di un contenuto che oggi lo eleva a figura istituzionale centrale della forma di governo.

---

<sup>119</sup> Ci ricorda G. CARVALE, in *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, op. cit., p. 64, citando Norton, come addirittura la Thatcher non fosse riuscita a costituire un Gabinetto di suoi fedelissimi: nonostante i numerosi rimpasti da lei operati, infatti, non mancarono mai nei suoi governi esponenti del proprio partito critici nei confronti della sua politica (tra questi lo stesso Heseltine che poi nel 1990 gli contese la *leadership* del partito costringendola alle dimissioni). La stessa Thatcher così si esprimeva «Non solo il *Cabinet* deve in qualche misura riflettere le diverse posizioni nel partito parlamentare in un dato momento: ci sono alcune persone che è meglio portare dentro perché altrimenti esse potrebbero causare più difficoltà se fuori» (cit. da O. MASSARI, *Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di Governo*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 103 ss., p. 110).

<sup>120</sup> In forza dell'accordo di coalizione stipulato tra i due partiti a seguito delle elezioni del 2010 che condussero al c.d. "*hung Parliament*", presero parte al Gabinetto (dopo il rimpasto del settembre 2012), oltre al vice *Premier* Clegg, altri esponenti del partito liberal-democratico: il *Chief Secretary to the Treasury*; il *Secretary of State for Business, Innovation and Skills*; il *Secretary of State for Scotland* e il *Secretary of State for Energy and Climate Change* e un *Minister at the Cabinet Office*.

<sup>121</sup> In relazione alla qualificazione di tale potere si deve osservare come una parte della dottrina ritenga che questo in realtà includa anche il potere di *formation of Cabinet*, il quale pertanto rappresenterebbe la più alta e importante manifestazione del potere di *patronage*; altri invece ritengono che i due poteri debbano rimanere distinti. Si veda in tal senso la ricostruzione operata in A. TORRE, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, op. cit., p. 215 ss.; A. TORRE, *Il Cabinet system da Thatcher a Blair*, op. cit., p. 343.

<sup>122</sup> L'espressione è tratta da A. TORRE, op. ult. cit., p. 344.

Nonostante tale attribuzione possa apparire un mero arcaismo istituzionale la rilevanza di essa all'interno del sistema politico istituzionale inglese è strategica. Il suo esercizio, esauribile nella mera promozione di persone di sua fiducia, rappresenta per il *Premier* uno dei principali mezzi per condurre la propria politica all'interno delle istituzioni ed imporre la sua *leadership*<sup>123</sup>; dunque è un potere che contribuisce non poco al rafforzamento e alla rilevanza del ruolo del Primo Ministro.

Nell'ambito di tale potere un rilievo peculiare assumono le nomine relative ai *Life Peers* della *House of Lords* e, dopo il *Constitutional Reform Act* 2005, dei giudici della *Supreme Court*: riguardo alle prime a partire dal 2000 il *patronage* governativo (*rectius*: dell'*advice* al Sovrano) esercitato dal *Premier* è coadiuvato da una *Appointment Commission* consultiva della quale fanno parte delegati dei maggiori partiti e componenti indipendenti<sup>124</sup>. La riforma della Camera Alta realizzata con l'*House of Lords Act* del 1999, prevedendo il superamento della componente ereditaria, ha peraltro determinato indirettamente un rafforzamento del ruolo e dell'influenza del *Premier* che suscita non poche perplessità<sup>125</sup>, potendo egli in questo modo non solo esercitare una forte influenza politica sulla propria maggioranza parlamentare della *House of Commons* ma, in una certa misura, anche controllare la composizione della Camera dei *Lords*. Questa questione già si poneva prima dell'intervento normativo del 1999 quando ancora la componente degli *Hereditary Peers* non era stata interessata dalla riforma; oggi, a maggior ragione, risulta ancor più attuale e rilevante. Il *Premier*, del resto, ha sempre fatto ricorso a tale potere per ristabilire tra i Pari un equilibrio favorevole agli orientamenti di governo e spesso anche solo minacciatone l'esercizio per imporre sul Parlamento il proprio indirizzo politico<sup>126</sup>, nel tentativo di compromettere l'effettività del ruolo di contrappeso esercitato dalla Camera dei *Lords* su quella dei Comuni.

Riguardo alla nomina dei giudici, il ruolo del *Premier* ha invece subito un certo ridimensionamento: se prima egli proponeva alla Regina la nomina dei giudici superiori inglesi (giudici di appello e i presidenti delle Corti) oggi tale potere è esercitato prevalentemente dal *Lord Chancellor* su proposta della *Judicial Appointment Commission*. Resta tuttavia, almeno formalmente, il potere di nomina dei dodici *Justices* della *Supreme Court*, in relazione ai qua-

---

<sup>123</sup> Si pensi anche all'utilizzo che di esso è stato fatto per imporre la presenza di personale fiduciario alla guida dei c.d. *quangos* e dunque garantire al *Premier* un certo potere di controllo anche nei confronti delle amministrazioni non governative.

<sup>124</sup> In merito alla riforma della *House of Lords* si veda F. CASELLA, *L'abolizione del principio ereditario nella riforma della Camera dei Lords (House of Lords Act 1999)*, op. cit., p. 141-150. Le informazioni sulla composizione e sulle funzioni della commissione sono reperibili anche sul sito istituzionale <http://lordsappointments.independent.gov.uk/>. P. LEYLAND, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, op. cit., p. 81, distingue le nomine dei *Lords* vitalizi in due categorie principali: una certa quota di queste, secondo una consolidata convenzione, è relativa a designazioni con carattere politico da parte dei principali partiti (anche le opposizioni raccomandano al *Premier* le nomine a loro gradite); l'altra categoria di nomine rappresenta un riconoscimento per contributi eccezionali prestati all'intera comunità da persone non necessariamente appartenenti ad uno specifico schieramento politico.

<sup>125</sup> Così A. TORRE, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, op. cit., p. 223; A. TORRE, *Il Cabinet System da Thatcher a Blair: leadership e Costituzione*, op. cit., p. 347.

<sup>126</sup> Così come ricordato da A. TORRE, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, op. cit., p. 222.

li il *Premier* raccomanda alla Regina la nomina della persona indicata dalla *Selection Commission*.

Al generale *conventional power of patronage* si affiancano altri due poteri: il *conventional power of dissolution*, recentemente interessato dalla riforma del *Fixed-term Parliaments Act 2011*, se pur formalmente ancora una *royal prerogative*, consistente nel potere di scioglimento della Camera dei Comuni; il *conventional power in relation to the Cabinet*, traducibile nella direzione dell'attività del Gabinetto e dei funzionari del *civil service*.

In particolare, il potere di guida dell'esecutivo per estensione e funzioni, si scompone a sua volta in ulteriori autonome attribuzioni. Tra queste, in ordine di importanza, oltre alla direzione dell'intero apparato del pubblico impiego esercitato dal *Premier* in qualità di *Minister of the Civil Service*<sup>127</sup>, sicuramente il potere di convocazione delle riunioni del Gabinetto e la fissazione del suo ordine del giorno, nonché la scelta di istituire e conseguentemente determinare la composizione e la fissazione della sfera di competenza dei comitati interministeriali (su cui vedi *infra* par. 5.1) competenti *ratione materiae* spesso anche per l'adozione di importanti decisioni per l'esecutivo. Non secondario è poi il potere del *Premier* di curare i rapporti con il Parlamento, nei cui confronti egli può relazionarsi per conto dell'intero governo, rappresentando direttamente in prima persona o per mezzo di ministri all'uopo incaricati i propri indirizzi politici, esercitando così una vera e propria attività di *lobbying*<sup>128</sup>.

Al di là delle anzidette prerogative (prima fra tutte quella che gli consente di rimuovere i propri ministri) e della non trascurabile circostanza in base alla quale il *Premier* riveste la carica di leader del partito di maggioranza, si deve tenere conto altresì di altre circostanze che, se pur non direttamente riferibili ai propri poteri, contribuiscono concretamente a rafforzare il ruolo e la supremazia all'interno del Gabinetto. Tra queste circostanze un contributo decisivo alla valorizzazione del Primo Ministro, come in parte è stato anticipato in precedenza, è giocato dal principio della responsabilità collegiale del Gabinetto. Tale convenzione costituzionale implica l'ulteriore compito per il Primo Ministro di individuare una linea politica comune da preservare e mantenere sia nei rapporti con il Parlamento che con il Sovrano. Ricade, infatti, su questo la ricerca della sintesi all'interno dell'esecutivo: la diversità di opinioni e di posizioni in merito alle decisioni da assumere in seno al governo devono, alla luce della descritta *unanimity rule*, ricomporsi subito dopo la votazione. È proprio in virtù di tale regola, espressione del principio della responsabilità collegiale del Gabinetto, infatti, che un membro del Gabinetto, una volta espressa la sua opposizione nel corso della discussione, deve accettare la decisione votata o, in alternativa, dimettersi<sup>129</sup>. Ed è dunque in ragione di

---

<sup>127</sup> Presso il *Cabinet Office* è prevista un'unità a servizio del *Premier* allo scopo di coadiuvarlo nell'esercizio delle funzioni di gestione del personale del pubblico impiego e nella supervisione dell'efficienza dell'amministrazione, nella consulenza al Primo Ministro sull'organizzazione del governo e sull'organico del *civil service*, sugli standard di economicità ed efficienza dell'amministrazione pubblica. Fino al 1981, dopo l'intervento del governo Thatcher, esisteva un apposito dipartimento per il *Civil Service*.

<sup>128</sup> A. TORRE, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, op. cit., p. 224.

<sup>129</sup> P. LEYLAND, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, op. cit., p. 111 in cui si richiama il caso delle dimissioni del Segretario per la Difesa del governo Thatcher, Michael Heseltine: Egli rassegnò le proprie dimissioni in contrasto con la decisione del suo Gabinetto in ordine alla questione degli elicotteri Westland.

tale “regola di solidarietà” che il ruolo istituzionale del *Premier* si riconferma per la propria centralità: egli, difatti, non dovrà solo preoccuparsi di guidare il proprio Gabinetto nella definizione dell’indirizzo politico di governo ma dovrà curarsi altresì del rigoroso rispetto delle decisioni assunte in seno all’organo stesso, dunque che il dissenso apertamente manifestato da un proprio componente sia adeguatamente censurato mediante la propria revoca.

Ma la vera novità rispetto alle funzioni e ai poteri esercitati dal *Premier* è rappresentata proprio dalla riforma del *Fixed Terms Parliament Act* la quale ha determinato un’importante modifica nei rapporti tra Parlamento e governo, dunque all’assetto e al funzionamento della forma di governo britannica. La riforma, in esecuzione del c.d. *conservative - libdem coalition agreements*, ha per la prima volta espressamente fissato la durata della legislatura in cinque anni, disciplinando altresì il potere di scioglimento della Camera dei Comuni: l’intervento normativo nasce infatti da un’esigenza contingente, consistente soprattutto nel mantenimento delle dinamiche infra coalizionali per l’intera durata della legislatura.

La *section 2* introduce un limite alla prerogativa regia dello scioglimento anticipato, determinando, invero, una sostanziale limitazione del potere del *Premier*, fino ad allora il titolare sostanziale del potere di *dissolution*<sup>130</sup>. Il partito liberal-democratico nel corso delle trattative per la formazione del governo di coalizione ha infatti ottenuto l’impegno da parte del partito conservatore all’approvazione della riforma, in modo da sottrarre al Primo Ministro Cameron ogni potere in merito alla determinazione della durata della legislatura, con l’obiettivo di mettere in salvo la propria permanenza nella compagine di governo per l’intero arco dei cinque anni. Lo scioglimento anticipato è così oggi ipotizzabile, in base alla novella normativa, solo a seguito di un voto di due terzi della Camera dei Comuni<sup>131</sup> oppure come conseguenza di un esplicito voto di sfiducia nei confronti del governo, salvo che entro quattordici giorni dal voto di censura non sia approvata una mozione di fiducia nei confronti di un nuovo esecutivo.

La *section 3* prevede infine che, oltre alle citate ipotesi, in nessun altro caso si possa dar luogo allo scioglimento del Parlamento se non per la scadenza naturale della legislatura fissata ora espressamente in cinque anni<sup>132</sup>. Questa limitazione, apparentemente poco significativa, si traduce in una sensibile contrazione del potere del *Premier* (anche se da un punto di vista formale dovrebbe parlarsi di una abrogazione di una prerogativa regia) che oggi si vede così sostanzialmente impossibilitato a ricorrere, come spesso invece accaduto nel corso della storia inglese, al potere di scioglimento come strumento di condizionamento politico,

---

<sup>130</sup> Sulla effettiva titolarità del potere di *dissolution* in capo al Primo ministro e sul ruolo della Monarchia si veda P. NORTON, *The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence*, in *Parliamentary Affairs*, 2015, p. 3 ss.

<sup>131</sup> Lo scioglimento anticipato dell’aprile 2017 è avvenuto infatti con il consenso anche del partito laburista. L’*House of Commons* ha approvato la mozione di scioglimento con una maggioranza schiacciante di 522 deputati e solo 13 contrari.

<sup>132</sup> Prima dell’entrata in vigore della riforma, durata e potere di scioglimento della *House of Commons* erano disciplinati nel *Septennial Act* del 1715, come modificato dalla *section 7* del *Parliament Act* del 1911. La norma si limitava a prevedere la durata massima della legislatura, prevista per un periodo di 5 anni, lasciando poi la prerogativa dello scioglimento, in qualsiasi momento, al Sovrano.

avendo fino ad allora avuto la possibilità di determinare di fatto la data delle elezioni scegliendo il momento più favorevole al proprio partito<sup>133</sup>.

L'applicazione della riforma, sinora sperimentata solo in occasione dello scioglimento post Brexit, apparentemente non sembra aver compromesso significativamente i poteri del *Premier*, ma si deve rammentare come la richiesta di voto anticipato sia stata sostenuta anche dall'opposizione, ed in particolare accolta con convinzione dal leader dei laburisti Corbyn. Dato l'alto quorum richiesto, il consenso dell'opposizione costituirà un prerequisito essenziale per l'esercizio del potere del *Premier*, spogliandolo di fatto di un formidabile strumento di condizionamento (e di potenziale sanzione) nei confronti dei propri *backbenchers*<sup>134</sup>.

## **5. Fattori e cause del consolidamento del ruolo politico ed istituzionale del *Premier* nelle dinamiche della forma di governo parlamentare**

Dopo aver analizzato più dettagliatamente i poteri riconosciuti al *Premier* nonché la posizione della dottrina in merito alla sua posizione nel sistema istituzionale cercheremo ora di mettere in evidenza alcuni elementi che hanno a nostro avviso contribuito a delineare in senso maggiormente favorevole per il *Premier* la forma di governo britannica.

Tali elementi possono essere esemplificativamente raggruppati in due categorie: 1) quelli di natura organizzativa, in particolare rispetto alla creazione di organi di supporto alle funzioni del *Premier* nonché al proprio crescente ruolo di coordinamento rispetto all'attività svolta dai comitati interministeriali; 2) quelli di natura relazionale, sia con riferimento all'influenza giocata dal *Premier* sulle scelte relative alle nomine dei *senior civil servants* e all'utilizzo massiccio di *special advisers*, che al rapporto del *Premier* con i propri ministri.

Questi elementi, come abbiamo già detto, risultano più o meno condizionati dalle contingenze politiche del momento, ovvero influenzati anche da particolari fenomeni di natura soggettiva, connaturati con la personalità del Primo Ministro.

### **5.1. (segue) *Gli aspetti di natura organizzativa dell'esecutivo***

Quanto ai profili di natura organizzativa, si deve registrare come il processo di rafforzamento del *Premier* sia passato innanzitutto dalla rispettiva riduzione del ruolo del Gabinet-

---

<sup>133</sup> In assenza di un termine formale di fine legislatura, fino all'approvazione del *Fixed-term Parliaments Act 2011*, infatti, i *Premiers* in carica avevano esercitato indirettamente tale potere di scioglimento individuando il momento più congeniale per il ricorso alle urne per sé o per il proprio partito (così, più recentemente, la Thatcher nel 1983 e nel 1987; Blair nel 2005). Lo scioglimento assumeva così per il Primo Ministro la funzione di strumento di condizionamento della vita politica nazionale, soprattutto uno straordinario strumento a supporto della propria leadership del gruppo parlamentare, un deterrente per ricompattare i deputati "ostili" al rispetto della disciplina di partito. In merito agli effetti prodotti dalla riforma sulla forma di governo si vedano le riflessioni di O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, op. cit., p. 809 ss.

<sup>134</sup> Sul punto si veda anche F. ROSA, *Gli assetamenti del parlamentarismo maggioritario nel Regno Unito*, op. cit., p. 689.

to come centro decisionale. Durante il governo Blair, questo ha avuto il momento di sua maggiore marginalità dando il via a quel processo politico-istituzionale che autorevoli autori inglesi hanno definito *pluralization*<sup>135</sup>, consistente nel graduale affermarsi di una pluralità di sedi decisionali all'interno del governo, spesso caratterizzate da un alto tasso di informalità ma pur sempre riconducibili più o meno direttamente al controllo e all'influenza del *Premier*<sup>136</sup>.

In realtà le origini di questo fenomeno risalgono già al secondo dopoguerra, quando l'espansione dei compiti governativi ha avuto la conseguenza di accrescere il numero dei comitati, i quali hanno finito per diventare parte essenziale del sistema governativo britannico. La loro istituzione nasce dall'esigenza di «garantire all'organo collegiale maneggevolezza, celerità nelle decisioni, effettiva partecipazione da parte di tutti i membri, liberandolo contemporaneamente dalla mole di lavoro di minore importanza, così da consentirgli di dedicarsi in modo più proficuo alla programmazione di lungo periodo e alle scelte politiche determinanti per l'azione governativa»<sup>137</sup>. Essi hanno dunque la funzione istituzionale di trattare questioni di ordinaria amministrazione, o di minore importanza politica, e di risolverle senza prevedere il coinvolgimento dell'intero Gabinetto, in modo da riservare a questo solo le questioni di maggiore rilevanza.

Con questa generale definizione del perimetro delle funzioni esercitate, rispettivamente, dai comitati interministeriali e dal Gabinetto, non si vuole tuttavia attribuire alcun significato valoriale alle due differenti attività, essendo comunque entrambe espressioni della medesima funzione di governo, come tale non apprezzabile se non nella sua indissolubile unità. La distinzione è, piuttosto, funzionale ad una migliore organizzazione del potere esecutivo consentendo «al Gabinetto di sviluppare un'intensa e ramificata attività» nonché «al Primo Ministro di esercitare un notevole controllo sulle politiche ministeriali e sull'intera produzione legislativa»<sup>138</sup>. Pur nella consueta e caratteristica riservatezza che ammantava le attività e i lavori dei comitati<sup>139</sup>, rendendo ardua qualsiasi ricognizione descrittiva in merito al ruolo e alle funzioni svolte da questi, si può affermare comunque come il loro ruolo si estenda dal coordinamento preventivo tra ministeri fino alla soluzione di questioni di particolare complessità, dalla risoluzione di controversie tra ministri attinenti alle rispettive competenze, all'attività istruttoria per l'iniziativa normativa governativa, nonché alla concertazione delle

---

<sup>135</sup> M. BEVIR, R.A.W. RHODES, *Governance Stories*, Routledge, London, 2006.

<sup>136</sup> Come indicato in G. CARVALE, *Struttura del governo e articolazione della burocrazia nel Regno Unito*, op. cit., p. 267, sotto la presidenza Blair le riunioni del Gabinetto sono state ridotte a "*forty minutes of approving decisions already taken elsewhere*" e spesso non venivano presiedute dal *Premier*. Alle riunioni del Consiglio egli preferiva, infatti, gli incontri con i singoli ministri, svolgendo il suo ruolo prevalentemente come «guardiano del programma di Governo»; le decisioni di conseguenza erano assunte da un piccolo gruppo composto prevalentemente dai suoi consiglieri.

<sup>137</sup> R. BIAGI GUERINI, *Aspetti evolutivi nell'organizzazione del governo in Inghilterra*, op. cit., p. 165.

<sup>138</sup> A. TORRE, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, op. cit., p. 228.

<sup>139</sup> A tal proposito si consideri, come sottolineato da R. BRAZIER, *Constitutional Reform. The Foundations of British Government*, op. cit., p. 119, che è solo a partire dal governo Major (nel 1992) che la composizione e gli ambiti di competenza dei comitati e dei sub comitati viene resa nota all'opinione pubblica.



posizioni governative da assumere nei confronti del Parlamento, dell'opinione pubblica e dell'Unione europea<sup>140</sup>.

Gran parte delle funzioni del Gabinetto è pertanto svolta non dal collegio nella sua interezza, ma da comitati, sub comitati<sup>141</sup> o dai singoli ministri. L'attività del Consiglio di Gabinetto è affiancata da quella parallela di comitati<sup>142</sup> a cui il Gabinetto delega la parte politicamente meno significativa (ma spesso tecnicamente più qualificata) del proprio lavoro e il cui numero non è stabilito né dalla legge né dall'uso ed in genere non è conosciuto ufficialmente perché non esiste alcun obbligo di pubblicità dei lavori<sup>143</sup>. Tale indeterminatezza del resto non è che l'ennesima conferma dell'ispirazione dell'amministrazione britannica ad un modello organizzativo «a geometria variabile fundamentalmente priva di rigidità»<sup>144</sup> in grado di adeguarsi alle esigenze e alle concezioni politico-amministrative di volta in volta espresse dai *Premier* che si succedono alla guida di Downing Street<sup>145</sup>.

La rilevanza e il successo del ruolo di questi organi, infatti, dipendono strettamente dalle intenzioni politiche del Primo Ministro e dal tipo di *leadership* che intende esercitare all'interno del governo. Se, pertanto, a partire dai primi gabinetti del secondo dopoguerra si assistette alla progressiva affermazione del ruolo dei comitati, dimostrata dal crescente numero di sedute degli stessi, l'avvento della signora Thatcher fece spazio ad una conduzione degli affari di governo più accentrato e per certi aspetti più informale<sup>146</sup>.

In ogni caso, questo fenomeno di pluralismo organizzativo all'interno del Gabinetto, non deve essere letto come un fattore di indebolimento del *Premier* ma, semmai, come un elemento di rafforzamento, ricadendo sul Primo Ministro la responsabilità di coordinare e supervisionare i lavori dei singoli comitati garantendo l'unità di indirizzo politico di fronte al Parlamento. La presenza di più comitati, frammentando le sedi decisionali governative, ed inde-

---

<sup>140</sup> Cfr. in tal senso A. TORRE, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, op. cit., p. 228. Sul punto si veda anche S. JAMES, *British Cabinet Government*, op. cit., p. 49 ss.; R. BRAZIER, *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*, op. cit., p. 113 ss.

<sup>141</sup> All'interno dei *committees*, per la trattazione di temi più specifici all'interno del medesimo ambito di competenza, possono infatti essere istituiti *sub-committees*. Tra questi a titolo esemplificativo si pensi ai numerosi *sub-committees* presenti all'interno del *National Security Council*.

<sup>142</sup> Per una ricostruzione storica dei comitati si rinvia a R. BIAGI GUERINI, *Aspetti evolutivi nell'organizzazione del governo in Inghilterra*, op. cit., p. 166 ss. La prima forma di consesso sub-governativo nasce durante il primo conflitto mondiale dall'esigenza di fornire uno strumento di governo celere ed efficace: si forma così, nel 1916, il *War Cabinet* presieduto dal *Premier* Lloyd George. Esso si componeva di un numero esiguo di ministri e rappresentava il vero centro decisionale del sistema politico istituzionale a cui poi si affiancavano i vari comitati interministeriali presieduti dai veri membri del Gabinetto.

<sup>143</sup> Cfr. sul punto R. BIAGI GUERINI, *Aspetti evolutivi nell'organizzazione del Governo in Inghilterra*, op. cit., p. 178-179, nel quale sono anche esposte le ragioni dell'affermazione di questo principio. Tale convenzione preserva il ruolo del Gabinetto quale ultimo decisore in merito all'esercizio delle funzioni di governo. Mantendo riservati gli argomenti trattati e le decisioni assunte in seno ad essi, si contiene il rischio di rendere pubblici gli eventuali contrasti in seno al governo e dunque palesare l'esistenza di due o più indirizzi politici alternativi tra loro.

<sup>144</sup> A. TORRE, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, op. cit., p. 229.

<sup>145</sup> Del resto questa considerazione trova conferma nello stesso *Cabinet Manual* il quale al *paragraph* 4.12 stabilisce che «*The committee structure varies depending on the requirements of the incumbent government*».

<sup>146</sup> In M. BURCH, I. HOLLIDAY, *The British Cabinet System*, op. cit., p. 44, sono riportati alcuni dati statistici relativi al numero annuo delle sedute dei comitati.

bolendo di conseguenza il Gabinetto come sede deputata alla decisione collegiale, inevitabilmente finisce con l'investire il *Premier* di una maggiore responsabilità e dunque di un più diffuso controllo sull'intera compagine di governo.

Riferendosi ai comitati interministeriali si intendono sia gli *standing committees*, tra cui i più importanti sono l'*Economy and Industrial Strategy Committee*, l'*European Union Exit and Trade Committee*, il *National Security Council*, il *Social Reform Committee*, sia i comitati creati *ad hoc* per la trattazione di singoli problemi o questioni politiche contingenti (tra queste ad esempio nel recente passato l'*Olympic and Paralympic Games Committee* e il *Banking Reform Committee*)<sup>147</sup>. I più importanti tra questi vengono presieduti dallo stesso *Premier*, gli altri dai ministri competenti *ratione materiae*<sup>148</sup>. Vi possono partecipare oltre ai *cabinet ministers* anche i *junior ministers* sulla base delle scelte operate dal *Premier* al momento della costituzione degli stessi *committees*. Spetta infatti al Primo Ministro deciderne la composizione, la struttura di vertice, la sfera di competenza<sup>149</sup>.

In assenza di un quadro formale di riferimento risulta particolarmente rilevante anche individuare in quali casi e per quali decisioni sia necessario l'intervento del Gabinetto o di un suo comitato e per quali altre determinazioni sia invece sufficiente l'intervento del ministro competente. La mancanza di un sistema normativo di riferimento che disciplini le responsabilità e le funzioni del Gabinetto, dei suoi comitati e dei ministri, rende alquanto complessa qualsiasi ricostruzione. In tal senso occorre però in soccorso la recente scelta da parte del governo, già segnalata in precedenza, di operare una ricognizione delle convenzioni costituzionali esistenti in materia.

Da questa ricognizione emerge così, in primo luogo, come una decisione collegiale del governo possa essere egualmente raggiunta attraverso una deliberazione del *Cabinet* o di un suo comitato<sup>150</sup>. Conseguentemente, proseguendo sulla base di quanto ricavabile dalla ricognizione delle convenzioni operanti in materia, la responsabilità collettiva entra in gioco tutte le volte in cui devono essere assunte decisioni che incidono sui rapporti di coalizione o che suscitano interesse nell'opinione pubblica, quando la questione coinvolga la competenza di più dipartimenti o vi sia un conflitto non risolto tra questi<sup>151</sup>.

---

<sup>147</sup> L'elenco completo dei comitati e sub comitati governativi attualmente istituiti presso il *Cabinet* insieme alla loro composizione è reperibile al sito: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cabinet-committees-system-and-list-cabinet-committees>.

<sup>148</sup> Tra questi si segnala la presenza nella precedente legislatura del *Coalition Committee*, un comitato costituito *ad hoc*, presieduto dal Primo Ministro Cameron e dal suo vice Clegg, preposto ad esaminare e discutere le questioni relative al funzionamento della coalizione, nonché a decidere sulle questioni che gli vengono sottoposte dai singoli comitati per problemi politici legati all'accordo di coalizione. L'accordo tra i due partiti di governo prevedeva inoltre che ciascun comitato avesse un *chair* di un partito e un *deputy chair* dell'altro.

<sup>149</sup> Si veda in tal senso il *Cabinet Manual* al *paragraph* 4.11.

<sup>150</sup> Così come previsto dal *paragraph* 4.16 del *Cabinet Manual* e dal *paragraph* 2.2 del *Ministerial Code*.

<sup>151</sup> Si veda in tal senso il *Cabinet Manual* che al *paragraph* 4.17 in base al quale «*No definitive criteria can be given for issues which engage collective responsibility and the Cabinet Secretariat can advise where departments are unsure.*<sup>13</sup> *At present, proposals will require consideration by a Cabinet committee if: the proposal takes forward or impacts on a Coalition agreement; the issue is likely to lead to significant public comment or criticism; the subject matter affects more than one department; and/or there is an unresolved conflict between departments*».

Sia il *Cabinet* che un suo comitato possono dunque assumere decisioni tali da vincolare l'intero governo impegnandone la responsabilità collettiva: a tal fine il *Cabinet Manual* individua a titolo esemplificativo quelle decisioni che dovrebbero essere assunte a livello di Gabinetto in ragione della loro importanza (azioni militari; questioni di rilevanza costituzionale; rilevanti questioni di politica interna e di politica internazionale; questioni che coinvolgono tutti i membri del Gabinetto; problemi di emergenza nazionale)<sup>152</sup>. Le funzioni svolte dai comitati del Gabinetto si estendono dunque dall'attività preparatoria alle riunioni del *Cabinet* ad un vero e proprio potere decisionale in particolari materie di competenza dell'esecutivo. Nel caso in cui non vi siano contrasti in seno al comitato, le decisioni possono essere assunte direttamente da quest'ultimo; solo nel caso in cui un ministro si dissocia dalla volontà espressa dal collegio, esprimendo la propria riserva, la questione viene poi sottoposta al *plenum* del Gabinetto. Si riconosce dunque il diritto di ciascun ministro ad appellarsi al Gabinetto così da garantire l'effettività del principio della responsabilità collegiale<sup>153</sup>.

Oltre ai comitati, sempre da un punto di vista organizzativo, altri sono i fattori che hanno contribuito a rafforzare la figura del *Premier* nel sistema di Governo britannico: la creazione di nuove agenzie per l'esercizio di funzioni amministrative statali, nonché il progressivo rafforzamento di una struttura amministrativa (se pur non formalmente riconosciuta) direttamente a servizio del Primo Ministro.

Infatti, se sicuramente di *pluralization*, nella accezione sopra descritta, si può parlare a partire dal secondo dopoguerra, diverse sono le sedi e le forme in cui tale decentramento decisionale è stato attuato. Fino agli anni '70 una funzione indiscutibile in questo processo lo hanno sicuramente giocato i predetti comitati; a partire dagli anni '80 ed in particolare poi con l'avvento dei laburisti di Tony Blair, oltre a questi, un ruolo decisivo in tal senso è stato assunto dal *core executive* e dall'istituzione di nuove agenzie.

Si tratta dei cosiddetti *quangos*<sup>154</sup> (espressione coniata negli USA per definire i *quasi-autonomous non-governmental organizations*) o *Non Departmental Public Bodies* (NDPBs)<sup>155</sup>; organi che, ponendosi al di fuori della struttura dipartimentale<sup>156</sup>, pur dipenden-

---

<sup>152</sup> Si veda in tal senso il *Cabinet Manual* al *paragraph* 4.18.

<sup>153</sup> Durante il governo del laburista Wilson (1964-1970) per decisione del Primo Ministro il diritto di appello è stato sottoposto al previo consenso del presidente del comitato in cui è sorto il dissenso. Ciò ha rappresentato chiaramente una limitazione della posizione del ministro che si è visto sottrarre la decisione di portare la questione all'attenzione del Gabinetto.

<sup>154</sup> In merito ai *quangos* si rinvia *ex multis* a: N. JOHNSON, *Quangos and the Structure of British Government*, in *Public Administration*, 1979, 4, 379-395; C. DESIDERI, *Esplorazioni del governo e degli studiosi britannici nella terra dei quangos*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 1, 191-210; A. DOIG, *The Machinery of Government and the Growth of Governmental Bodies*, in *Public Administration*, 1979, 3, 309-331; S. WEIR, *Quangos: Question of Democratic Accountability*, in *Parliamentary Affairs*, 1995, 2, 306-322.

<sup>155</sup> Si riscontra in dottrina una certa difficoltà a definire univocamente tali organi. La stessa espressione "quangos" è utilizzata spesso come sinonimo di "Non Departmental Public Bodies", ovvero in senso più ampio, per ricomprendere tutti quegli organismi «che si collocano al di fuori della sfera del potere esecutivo ma sono responsabili per lo svolgimento di funzioni che sono di natura governativa e dipendono finanziariamente dal governo stesso» (V. A. TORRE, *Dal Board System ai Quangos: le autorità "indipendenti" in Gran Bretagna*, in questa *Rivista*, 2000, 3, 1156) pur sottraendosi al circuito della responsabilità ministeriale (c.d. *fringe organisations*). La *Select Committee on Public Administration* all'interno del suo *report "Mapping the Quango State"* del 2001 li ha così definiti: «*all bodies responsible for developing, managing or delivering public services or policies, or for performing public functions, under governing bodies with a plural membership of wholly or largely appointed or self-*

do economicamente da essi, si avvalgono di personale estraneo al *civil service* e di personale dirigenziale di nomina ministeriale, dunque diretta espressione del potere di *patronage* del ministro competente<sup>157</sup>, anche per lo svolgimento di funzioni amministrative per conto del governo<sup>158</sup>. Tale processo di decentramento amministrativo prese avvio grazie all'affermazione e poi l'attuazione del programma *Next Steps*, ideato su impulso della signora Thatcher a partire dal 1988 e curato da Sir Robin Ibbotson, direttore della *Efficiency Unit* presso il *Prime Minister's Office*<sup>159</sup>. La finalità con la quale il programma venne avviato rispondeva ad un più ampio disegno politico del governo conservatore, consistente nell'obiettivo di realizzare un progressivo ammodernamento della pubblica amministrazione, conseguendo

---

*appointing persons*». Ancor più efficace la definizione indicata da Sir Leo Pliatsky nel *Report on Non-Departmental Public Body* del 1980 e riportata in CABINET OFFICE, *Public Bodies* 2012, 1, reperibile sul sito web: [www.civilservice.gov.uk/about/resources/ndpb](http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/ndpb), secondo il quale il *quango* è un «*body which has a role in the processes of national Government, but is not a Government Department or part of one, and which accordingly operates to a greater or lesser extent at arm's length from Ministers*».

<sup>156</sup> La dottrina inglese si è adoperata molto nel tentativo di definire la vasta e complessa moltitudine di organismi pubblici che gravitano intorno all'amministrazione dipartimentale pur non facendone formalmente parte. La locuzione più ricorrente per identificare tali organismi è quella di "*non departmental public bodies*". L'espressione "*quango*", quando non è utilizzata come sinonimo di quest'ultima, indica quel sottoinsieme dei *public bodies* che si collocano al di fuori della sfera del potere esecutivo ma che sono responsabili per lo svolgimento di funzioni di natura governativa e che dipendono finanziariamente dal governo. Questi organi non sono quindi assimilabili alla categoria delle autorità indipendenti individuata sulla scorta della nozione ormai invalsa nei principali ordinamenti europei (cfr. sul punto G. MORBIDELLI, *Le autorità indipendenti: introduzione ad una lettura comparata*, in questa *Rivista*, 2000, 3, 1151 ss. ed in particolare per il Regno Unito: A. TORRE, *Dal Board System ai Quangos: le autorità "indipendenti" in Gran Bretagna*, cit., 1145 ss.; S. CATTANEO, "Agencies" e "regulation" nel Regno Unito, in S. LABRIOLA (cur.), *Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi di transizione nel diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 1999, 249 ss.).

<sup>157</sup> Le nomine vengono effettuate dal ministro sulla base delle regole fissate nel *Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies*, reperibile al sito web: [publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/the-code-of-practice/](http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/the-code-of-practice/), dal *Commissioner for Public Appointments*. Il potere della commissione in merito alle nomine dei vertici dei *public bodies* è espressamente sancito dall'*Order in Council for Public Appointments 2002*. La nomina dei componenti del *board* dell'ente sono dunque effettuate sulla base di una pubblica selezione per merito, gestita da un apposito *selection panel* rispetto al quale il Ministro tuttavia esercita una certa influenza (v. in tal senso la *section 6* del codice che riserva la nomina finale al ministro sulla base di una rosa di nomi individuata dal *panel*).

<sup>158</sup> Le funzioni che i *quangos* svolgono sono assai diversificate ma, secondo il *Report on Non-Departmental Public Bodies, Presented to Parliament by Command of Her Majesty, January 1980*, Cmnd 7797, London, 1980 possono essere classificate in tre categorie: esecutive, consultive e giudiziarie. In particolare per un approfondimento delle caratteristiche degli *executive NDPBs* si rinvia a: CABINET OFFICE, *Public Bodies: A Guide for Departments, Chapter Two*, June 2006, 4, reperibile all'indirizzo web: [www.civilservice.gov.uk/about/resources/information-on-public-bodies](http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/information-on-public-bodies).

<sup>159</sup> L'incarico all'*Efficiency Unit* da parte della signora Thatcher risale al 1983. I lavori dell'unità si conclusero nel 1988 con l'adozione di un rapporto dal titolo "*Improving Management in Government: The Next Steps*". In merito alle origini e agli obiettivi del programma si veda tra gli altri: R. PEREZ, *Le Next Steps Agencies e il riordino del sistema amministrativo inglese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1991, p. 1344-1359; A. ADONIS, *La riforma della funzione pubblica in Gran Bretagna. Il programma «Next Steps»*, in Y. MÉNY, V. WRIGHT (a cura di), *La riforma amministrativa in Europa*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 547 ss.; G.W. JONES, *La modernizzazione amministrativa nel Regno Unito: una panoramica*, in Y. MÉNY, V. WRIGHT (a cura di), *La riforma amministrativa in Europa*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 39 ss. Nell'ambito della vastissima letteratura inglese, si veda *ex plurimis*: C. HOOD, *A Public Management for All Seasons*, in *Public Administration*, 1991, p. 3 ss.; G. DREWRY, *The New Public Management*, in J. JOWELL, D. OLIVER (a cura di), *The Changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 167 ss.; N. FLYNN, *Public Sector Management*, Sage, London, 2007.

un funzionamento meno burocratico e più efficiente dell'apparato statale. Le soluzioni proposte all'esito del rapporto, consacrate nelle raccomandazioni finali poi fatte proprie dal governo, prospettavano il trasferimento di competenze relative alla gestione dei servizi dai dipartimenti alle agenzie e l'introduzione di valori manageriali nell'organizzazione del pubblico impiego, in modo da garantire una gestione più efficiente della pubblica amministrazione attraverso il riconoscimento di una maggiore libertà di iniziativa e di gestione ai nuovi dirigenti delle istituende agenzie<sup>160</sup>.

Con l'accettazione delle raccomandazioni contenute nel *Next Steps Programme*, il governo avviò pertanto un lungo processo di decentramento di competenze e di personale, sottraendo entrambi ai dipartimenti per attribuirli poi alle nuove agenzie. Piuttosto chiara la sintesi che autorevole dottrina ha utilizzato per descrivere il contenuto del programma: «il succo della *Next Steps* è costituito dal fatto che alcune agenzie quasi autonome o del tutto indipendenti vanno create all'interno dei dipartimenti governativi con il compito di svolgere funzioni operative sotto la guida di un direttore, al quale il ministro a capo del dipartimento delega, giorno per giorno, la responsabilità per l'attuazione»<sup>161</sup>.

La creazione di *agencies* si fece da allora costantemente crescente fino a raggiungere dimensioni considerevoli già a partire dal 1990<sup>162</sup>. In tutto questo, se da un lato si registrava un decentramento del potere esecutivo a discapito del Gabinetto nella sua collegialità, dall'altro è indubbia la valorizzazione del Primo Ministro, l'unico soggetto che conservando un rapporto diretto con i propri ministri, è in grado di imprimere alle nuove agenzie indirizzi e direttive per l'esercizio dell'attività gestionale.

L'altro fattore di rafforzamento del ruolo del *Premier* è da imputarsi alla progressiva affermazione di una struttura amministrativa (informale) a suo servizio all'interno del *Cabinet*: il *Prime Minister's Office* (i termini *Downing Street* e *Number 10* sono utilizzati come sinonimi). Si tratta di un ramo dell'amministrazione che non ha una propria autonomia organizzativa dipendendo ancora dal *Cabinet Office* ma che negli ultimi anni (soprattutto durante il secondo Gabinetto Blair) ha subito una profonda riorganizzazione. Questa, se pur a servizio del Primo Ministro, non risulta ancora formalmente come struttura autonoma di tipo dicaste-

---

<sup>160</sup> Cfr. G. CARVALE, *Struttura del governo e articolazione della burocrazia nel Regno Unito*, op. cit., p. 257.

<sup>161</sup> C. TURPIN, *I funzionari civili dello Stato in Gran Bretagna: vecchie realtà e nuove iniziative*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 23.

<sup>162</sup> A. ADONIS, *La riforma della funzione pubblica in Gran Bretagna*, op. cit., p. 557-558, ricorda che la prima agenzia *Next Steps* fu istituita nel 1988 (l'Ispettorato automobilistico). Solo a partire dalla metà del 1990 iniziarono a formarsi le agenzie più importanti fino a che poi non si raggiunsero livelli assai considerevoli nel 1991 (in particolare grazie all'istituzione dell'Ufficio di collocamento con i suoi 36000 dipendenti e l'Agenzia per i sussidi della previdenza sociale). Nell'arco di pochi anni il personale del *civil service* preposto alle agenzie passò dall'1,4% del 1989 al 59% del 1992. Ad oggi risultano oltre un centinaio di agenzie esecutive dislocate tra i vari dipartimenti (per dati più puntuali in merito si veda l'organizzazione della compagine governativa reperibile all'indirizzo web <https://www.gov.uk/government/organisations>, nonché il dettagliato *report* predisposto nel 2002 dal *Prime Minister's Office of Public Services Reform*, intitolato "*Better government services. Executive agencies in the 21st century*").

riale così come si riscontra per gli altri capi di governo delle principali democrazie europee<sup>163</sup>. Non esiste cioè ancora un *Prime Minister Department* dato che la struttura a suo servizio risulta «particolarmente flessibile e strettamente dipendente dalla personalità e dalla volontà di questo»<sup>164</sup>.

A seguito delle riforme del 2001 il *Prime Minister's Office* risulta strutturato in tre distinti *Directorate*<sup>165</sup>: il *Policy and Government* (che sostituisce in un'unica struttura il *Private Office* e la *Policy Unit*) con il compito di coordinare il lavoro dei dipartimenti e di consigliare il *Premier*; il *Communication and Strategy* (erede del precedente *Press and Information Office*) che, oltre a curare la comunicazione politica del *Premier*, si occupa del rapporto di questo con i media; il *Government and Political Relations* (che sostituisce il *Political Office*) per la cura dei rapporti del Primo Ministro con il partito di maggioranza<sup>166</sup>. Si tratta dunque di strutture che, nonostante gli interventi "controriformatori" operati dal governo Cameron<sup>167</sup>, determinano comunque, più o meno consapevolmente, un rafforzamento del ruolo del *Premier* all'interno della forma di governo il quale si trova in tal modo a poter disporre di un apparato che, se pur non ancora degno di assumere le forme di un vero e proprio dipartimento, ri-

---

<sup>163</sup> R. BIAGI GUERINI, *La soluzione inglese al problema della Presidenza del Consiglio*, in *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del Consiglio*, ricerca del CNR condotta da E. SPAGNA MUSSO, Cedam, Padova, 1982; M.P. VIVIANI, *La presidenza del Consiglio dei Ministri in alcuni Stati dell'Europa occidentale ed in Italia*, Giuffrè, Milano, 1970.

<sup>164</sup> G. CARVALE, *Struttura del governo e articolazione della burocrazia nel Regno Unito*, op. cit., p. 244.

<sup>165</sup> Prima di questo intervento il *Prime Minister's Office* si componeva di quattro uffici: il *Private Office* (l'organo che aveva il compito di tenere informato il *Premier* in merito a tutte le questioni riguardanti l'organizzazione del governo, di curare i rapporti con il monarca e gli altri ministri, di assisterlo nell'espletamento delle sue attività); *Policy Unit* (composta da consulenti politici personali del Primo Ministro con lo scopo di consigliarlo e coadiuvarlo nella realizzazione del programma di governo); *Press and Information Office* (con il compito di curare l'immagine del *Premier* e i suoi rapporti con la stampa); *Political Office* (composto da consiglieri politici che curano il rapporto del *Premier* con il partito). In merito all'organizzazione pregressa di *Downing Street* si rinvia a M. BURCH, I. HOLLIDAY, *The Prime Minister's and cabinet offices: an executive office in all but name*, in *Parliamentary Affairs*, 1999, 1, p. 32 ss.; M. BURCH, I. HOLLIDAY, *The British Cabinet System*, op. cit., p. 27 ss.; G.W. JONES, *The Prime Minister's Aides*, in A. KING (a cura di), *The British Prime Minister*, Macmillan, London, 1985, p. 75 ss.; R. BIAGI GUERINI, *La soluzione inglese al problema della Presidenza del Consiglio*, op. cit., p. 460 ss.

<sup>166</sup> Durante i primi due gabinetti Blair furono istituite nell'ambito del *Cabinet Office* una serie di *policy units* composte da *civil servants* e personale di nomina politica, alcune di queste con il compito precipuo di coadiuvare l'azione del *Premier* e consentire il rafforzamento della propria direzione centralizzata dell'intera compagine governativa. Tra queste *units* si ricordano: la *Social Exclusion Unit* finalizzata al contenimento dei fenomeni di esclusione sociale e la *Performance and Innovation Unit* creata al fine di coadiuvare il governo nell'individuazione degli obiettivi da perseguire e nel monitorare il loro esatto raggiungimento. Durante il secondo mandato Blair furono poi istituite la più nota *Delivery Unit*, con il compito di monitorare il raggiungimento degli obiettivi di governo in alcuni settori chiave e la *Strategy Unit*, istituita (con compiti simili a quella che fu il *Central Policy Review Staff*) per partecipare all'individuazione delle priorità di governo nonché per coadiuvare i vari dicasteri nel raggiungimento degli obiettivi prefissati. Tutte e quattro le *units* citate, se pur formalmente facenti parte del *Cabinet Office*, vennero poste alle dirette dipendenze del *Premier*, attraverso il *Cabinet Secretariat* che a sua volta collabora a stretto contatto con il *Prime Minister's Office*.

Come ricordato in R. BIAGI GUERINI, *Aspetti evolutivi nell'organizzazione del governo in Inghilterra*, op. cit., p. 163, il ricorso alle *policy units* in realtà risale ai primi anni '70 come conseguenza dell'auspicio del Comitato Fulton di introdurre all'interno delle singole strutture dipartimentali un apporto di tipo esterno, nonché nuovo, prevalentemente caratterizzato da giovani esperti non appartenenti al *Civil Service*.

<sup>167</sup> L'avvento del governo di coalizione ha determinato il venir meno di gran parte degli organi istituiti in seno al *Cabinet Office* dai precedenti governi laburisti. Molte delle *units* precedentemente istituite sono state abrogate prevedendo la riallocazione delle relative funzioni tra altre *units* o uffici del *Cabinet Office* nonché tra altre strutture dipartimentali.

sponde alle sempre più pressanti esigenze di coordinamento e supervisione centralizzata della politica governativa, tipiche delle democrazie maggioritarie contemporanee.

## **5.2. (segue) Gli aspetti di natura relazionale: i senior civil servants e gli special advisers**

Come accennato, infine, tra gli elementi che hanno contribuito al rafforzamento del ruolo del *Premier* nel sistema istituzionale inglese, vi sono quelli di natura relazionale, sia con riferimento all'influenza giocata dal Primo Ministro sulle scelte relative alle nomine dei *senior civil servants* (i vertici apicali del personale amministrativo statale) che all'utilizzo sempre più diffuso all'interno dei dicasteri degli *special advisers*<sup>168</sup>.

A differenza delle nomine degli altri funzionari, quelle relative al *senior civil service*, seguono regole proprie, essendo previsto il diretto coinvolgimento dei singoli ministri con il supporto o l'intervento di una serie di soggetti che partecipano al procedimento di nomina, ciascuno con un ruolo differente. Tuttavia, ai sensi del *paragraph 5.2.1 del Civil Service Management Code*, una funzione del tutto rilevante è altresì esercitata dal *Premier* il quale provvede personalmente alla nomina dei *Permanent Secretaries* dei singoli dipartimenti nonché alla nomina dei più importanti dirigenti dell'intero corpo del *civil service* inglese (c.d. *Top 200 group*)<sup>169</sup>. Il procedimento di selezione è piuttosto complesso e si articola in più fasi che vedono il coinvolgimento di diversi soggetti. La nomina dei *Permanent Secretaries* viene effettuata dal Primo Ministro sulla base della raccomandazione del *the Head of the Home Civil Service*<sup>170</sup> (dopo aver comunque coinvolto il ministro interessato)<sup>171</sup>, con il supporto del *Senior Leadership Committee*<sup>172</sup>, nonché previa approvazione della *Civil Service Commission*<sup>173</sup>. Anche gli altri incarichi dirigenziali concernenti il "*Top 200 group*" prevedono la nomi-

---

<sup>168</sup> In merito al funzionamento del *Civil Service* e più in generale sul c.d. modello *Whitehall* si rinvia a A. MARCHETTI, *Origini, sviluppi e caratteri del civil service inglese: il Whitehall model, tra politica e amministrazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, 1, p. 183 ss.

<sup>169</sup> In particolare il *paragraph 5.2.1 del Civil Service Management Code*, nell'ultima versione del luglio 2013, ha stabilito che tale potere del Primo Ministro coinvolga solo la nomina dei i.c.d. "*Top 200 posts*" della dirigenza individuati dal *Senior Leadership Committee* sulla base di parametri riguardanti il carico di lavoro, la fascia retributiva e la prossimità ai vertici dell'amministrazione di appartenenza. La nomina dei più alti dirigenti delle *devised administrations* è invece delegata dal Primo Ministro all'*Head of the Home Civil Service*.

<sup>170</sup> A seguito della formazione del governo di coalizione, nel 2012, l'*Head of the Home Civil Service* non ricopre più anche il ruolo di *Cabinet Secretary* e di *Permanent Secretary of the Cabinet Office*. I tre incarichi sono oggi ricoperti da tre soggetti diversi.

<sup>171</sup> Sul coinvolgimento dei ministri nel procedimento di nomina dei propri *Permanent Secretaries* si veda la nota predisposta dalla *Civil Service Commission* "*Recruiting Permanent Secretaries: Ministerial involvement*" reperibile all'indirizzo web [civilservicecommission.independent.gov.uk/](http://civilservicecommission.independent.gov.uk/)

<sup>172</sup> Dopo l'ultima modifica del *Civil Service Management Code* il *Senior Leadership Committee* sostituisce, conservando le medesime funzioni, il *Senior Appointments Selection Committee*, una commissione composta dai massimi dirigenti (soprattutto *permanent secretaries*) del *civil service*, presieduta dal *First Civil Service Commissioner*. In particolare questa provvede a predisporre una breve lista di possibili candidati ai fini della selezione tra i nominativi proposti dai singoli dipartimenti.

<sup>173</sup> Per una approfondita ricostruzione delle prassi relative alle nomine dirigenziali si veda anche l'opera di D. Richards, *The Civil Service under the Conservatives, 1979-1997*, Brighton, Sussex Academic Press, 1997,

na formale da parte del *Premier*, previa indicazione del capo del *civil service*, anche se di fatto presuppongono un diretto coinvolgimento del ministro interessato il quale partecipa alle procedure di selezione.

Da non sottovalutare poi la presenza nei dicasteri inglesi degli *special advisers*<sup>174</sup>, cioè dei consulenti nominati dal *departmental minister* (senza la necessità di espletare una procedura concorsuale come per le altre assunzioni) dietro consenso del Primo Ministro<sup>175</sup>, allo scopo di garantirsi, nello svolgimento del proprio lavoro, collaboratori qualificati politicamente<sup>176</sup>. Ai sensi del paragrafo 2 del *Code of Conduct for Special Advisers*<sup>177</sup>: «*They are appointed to serve the Government as a whole and not just their appointing Minister. They are an additional resource for the Minister providing assistance from a standpoint that is more politically committed and politically aware than would be available to a Minister from the permanent Civil Service*»<sup>178</sup>. Si tratta di personale esterno all'Amministrazione che, a differenza del personale del *civil service*, permanentemente a servizio dell'apparato burocratico

---

47 ss. la quale pur riferendosi al solo periodo di governo conservatore offre un quadro completo sul funzionamento in concreto del sistema degli incarichi dirigenziali.

<sup>174</sup> La loro presenza all'interno della struttura dipartimentale è addirittura oggi riconosciuta dal *Constitutional Reform and Governance Act 2010*. La *section 15* della *part I, chapter 1*, infatti, oltre a consacrarne definitivamente l'afferenza all'interno del *Civil Service*, provvede a disciplinare le modalità della loro nomina. In base alla successiva *section 16*, poi, si prevede che ogni anno il *Minister for the Civil Service* rediga una relazione al Parlamento sull'utilizzo degli *special advisers*. Sull'incidenza degli *special advisers* all'interno della forma di governo britannica si veda L. CASTELLANI, *Il processo di istituzionalizzazione degli "special advisers" nel governo del Regno Unito*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016, 1, p. 189 ss.

<sup>175</sup> Le nomine degli *special advisers*, non soggiacciono dunque alle regole previste per le altre nomine dei *civil servants* fondate sui criteri di merito e competenza, essendo prevalentemente il frutto della scelta fiduciaria del ministro in base a quanto previsto dall'articolo 3 del *Civil Service Order in Council 1995* (si veda in tal senso il paragrafo 4 del *Code of Conduct for Special Advisers* in base al quale: «*Special advisers are temporary civil servants appointed under Article 3 of the Civil Service Order in Council 1995. They are exempt from the general requirement that civil servants should be appointed on merit and behave with impartiality and objectivity so that they may retain the confidence of future governments of a different political complexion*»).

<sup>176</sup> Il ricorso all'apporto professionale esterno nell'amministrazione inglese risale già all'epoca dei governi Lloyd George ma la sua formalizzazione la si deve alla decisione del *Premier Wilson* nel 1974; nel tempo tale pratica è andata via via intensificandosi fino a raggiungere le odierne dimensioni di un fenomeno tutt'altro che secondario. Come risulta dall'ultima ricognizione effettuata (risalente al dicembre 2016) reperibile all'indirizzo web: <https://www.gov.uk/government/publications/special-adviser-data-releases-numbers-and-costs-december-2016> oggi il numero degli *special advisers* ammonta a circa sessanta unità: ogni dipartimento si avvale dell'opera di almeno uno o due consulenti. Il Primo Ministro in particolare poi costituisce presso il proprio *Office* un elevato numero (attualmente circa una trentina) di *special advisers* con i più svariati compiti (consulenti per la comunicazione; *speech-writers*; addetti stampa ecc...). Ulteriori informazioni in merito possono essere reperite in O. GAY, *Special advisers*, House of Commons Library, Standard Note SN/PC/03813, 4 november 2010.

<sup>177</sup> Nel 2007 è stato adottato un apposito codice di condotta per gli *special advisers* (*Code of Conduct for Special Advisers*), poi aggiornato nel giugno 2010, in cui sono indicate in maniera dettagliata le loro funzioni all'interno del dipartimento, i loro doveri nei confronti del Ministro, nonché gli obblighi di condotta a cui sono tenuti nell'espletamento del loro incarico. Il codice in questione è reperibile al sito web: [www.cabinetoffice.gov.uk/content/special-advisers-conduct-and-guidance](http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/special-advisers-conduct-and-guidance). Oggi la *section 8* del *Constitutional Reform and Governance Act 2010* attribuisce al *Minister for the Civil Service* il compito di predisporre, così come per i *civil servants* con il *Civil Service Code*, il rispettivo codice di condotta.

<sup>178</sup> L'aggiornamento del codice nel giugno 2010, all'indomani della formazione del governo di coalizione, è stato funzionale all'introduzione di una modifica con la quale è stato precisato che «*special advisers are appointed to serve the Government as a whole and not just their appointing Minister*». Questa precisazione, come indicato in O. GAY, *Special advisers*, op. cit., p. 10, nasce proprio dall'esigenza di assicurare, all'interno di un governo dalla formazione bipartitica, che lo *special adviser* non agisca nell'interesse di una sola formazione politica ma dell'intero Esecutivo.



statale e dunque tenuto al rigido rispetto degli obblighi di imparzialità e terzietà, viene assunto temporaneamente per assistere il ministro nell'esercizio delle proprie funzioni e per fornirgli un supporto di natura politico strategica.

Questi costituiscono un Ufficio Privato politico che si aggiunge a quello costituito dagli impiegati statali integrandone le funzioni dato che il loro ruolo si differenzia da quello svolto da questi ultimi, soprattutto per la consulenza alle scelte politiche del ministro, in ragione dei rapporti di questo con la stampa e con l'opinione pubblica<sup>179</sup>. Lo *special adviser* entra a far parte temporaneamente del *civil service* dato che il suo incarico viene meno con la conclusione della legislatura (quindi con il cessare dell'esecutivo) o quando il Ministro che lo ha nominato lascia il Gabinetto o viene destinato ad un altro impiego governativo<sup>180</sup>. In ragione di ciò, per tutta la durata del proprio incarico, lo *special adviser*, in base a quanto previsto dal codice di condotta citato, è tenuto, alla stregua di ogni altro *civil servant*, al rispetto del *Civil Service Code* informando la propria condotta ai valori dell'integrità e dell'onestà<sup>181</sup>. Il ministro, per altro verso, è considerato personalmente responsabile nei confronti del *Premier* e del Parlamento per l'azione dei propri consulenti<sup>182</sup>, confermando così, anche in relazione a questa particolare categoria di *civil servants*, la validità del principio della responsabilità ministeriale.

Il procedimento di nomina di questi consulenti contempla un ruolo cruciale per il Primo Ministro. La *section 3.2* del *Ministerial Code* prevede infatti che «*With the exception of the Prime Minister, Cabinet Ministers may each appoint up to two special advisers. The Prime Minister may also authorise the appointment of special advisers for Ministers who regularly attend Cabinet. All appointments, including exceptions to this rule, require the prior written approval of the Prime Minister, and no commitments to make such appointments should be entered into in the absence of such approval*».

Il *Premier* è quindi in condizione di esercitare un grande potere d'influenza su tutte le nomine degli *special advisers* per quattro ragioni sostanziali: innanzitutto egli decide il numero complessivo dei consiglieri; inoltre egli stesso può nominare dei consiglieri speciali che potranno coadiuvarlo nell'esercizio delle proprie funzioni; può selezionare poi le personalità che fungeranno da consigliere per i singoli ministri; infine egli esercita il controllo ed il potere di veto sulle nomine di tutti gli *special advisers*, essendo appunto prevista la preventiva ap-

---

<sup>179</sup> Sulla base anche di quanto stabilito dalla *section 8.5* del *Constitutional Reform and Governance Act 2010*, tali funzioni non possono invece consistere nell'autorizzazione alla spesa di fondi pubblici, nell'esercizio di poteri concernenti l'organizzazione e gestione del *civil service* nonché nell'esercizio di poteri conferiti dagli *statutes* o fondati su *royal prerogatives*. La parte in questione è stata per l'appunto inserita alla *section 7* del codice di condotta a seguito dell'entrata in vigore del *Constitutional Reform and Governance Act 2010*. Nel *Code of Conduct* sono comunque indicati in dettaglio gli obblighi di condotta e le funzioni degli *special advisers*, sia nei rapporti con il ministro e con il governo nel suo insieme che con il resto dell'apparato burocratico del ministero.

<sup>180</sup> Cfr. la *section 15.1*, lett. d, della *part I, chapter 1* del *Constitutional Reform and Governance Act 2010*.

<sup>181</sup> Gli obblighi di imparzialità e terzietà sono ovviamente espressamente esclusi; cfr. in particolare il paragrafo 4 del *Code of Conduct for Special Advisers* in base al quale gli *special advisers* «*are exempt from the general requirement that civil servants should be appointed on merit and behave with impartiality and objectivity so that they may retain the confidence of future governments of a different political complexion*».

<sup>182</sup> Cfr. in tal senso il *paragraph 3.3* del *Ministerial Code*.

provazione scritta del Primo Ministro, il quale può rifiutarsi di firmare nel momento in cui non concordi con la nomina<sup>183</sup>.

È sempre il *Premier* che può inoltre decidere di concedere delle nomine aggiuntive oltre alle due previste per ogni singolo *Secretary of State*, nonché stabilire se un *junior minister* (un ministro senza portafoglio) necessiti o meno di un consigliere speciale.

Si tratta di un potere significativo soprattutto se si considera il ruolo sempre più influente e determinante (anche per la consistenza del fenomeno) che gli *special advisers* stanno assumendo nell'Amministrazione inglese rispetto agli altri funzionari statali e al loro ruolo di influenza nella determinazione degli indirizzi politici governativi.

## **6. La classificazione della forma di governo: governo del Gabinetto o governo del Premier? Lo stato del dibattito dottrinale**

Il complessivo quadro delineato, sia con riferimento al ruolo del *Cabinet*, sia con riguardo a quello del *Premier*, ci conduce direttamente verso un'ultima doverosa riflessione. In realtà si tratta di considerazioni non proprio originali posto che esse hanno costituito l'oggetto di un interessante e appassionato dibattito dottrinale tenutosi a partire dalla prima metà degli anni '50<sup>184</sup>.

Si tratta in altri termini di rispondere ancora una volta all'esigenza di classificazione della forma di governo britannica e dunque, alla luce degli sviluppi descritti, tentare di ricondurre il suddetto sistema di governo entro una formula in grado di sintetizzarne le caratteristiche principali. Data ormai per pacifica la reinterpretazione del principio della *supremacy of Parliament* in senso maggioritario, alla luce del determinante ruolo nel frattempo acquisito dal *Cabinet*, ci resta da chiarire in che misura e in quali forme tale predominio sia ancora oggi valido o se nel frattempo, come già accaduto per altri profili politico istituzionali, l'assenza di una costituzione formale non abbia consentito un'ulteriore evoluzione della forma di governo britannica. In termini più espliciti si pone la scelta di aderire ad una delle due tesi di massima finora invalse nella dottrina costituzionalistica d'oltremarica riassumibili nelle diverse formule del "governo del Gabinetto" o del "governo del *Premier*" e, dunque, offrire una soluzione esauriente alla questione che ormai costituisce il filo conduttore di questa ricerca: l'individuazione dell'organo costituzionale nel quale si concentra il potere di indirizzo politico e di direzione dell'attività legislativa e amministrativa del Regno Unito.

---

<sup>183</sup> Numerosi sono stati i casi in cui il Primo Ministro ha esercitato questo potere di veto: Margaret Thatcher, per esempio, esercitò tre veti sulle nomine degli *special advisers*, mentre sotto Blair il veto venne utilizzato una dozzina di volte. Cfr. sul punto: L. CASTELLANI, *Il processo di istituzionalizzazione degli special advisers nel governo del Regno Unito*, op. cit., p. 195

<sup>184</sup> Uno spaccato di questo dibattito, se pur in forma assai limitata rispetto all'ampiezza e all'approfondimento delle discussioni sviluppate nel corso degli anni '50-'70, lo si può ricavare da A. KING, *The British Prime Minister*, The Macmillan Press, London, 1975, nel quale da pag. 151 ss. sono riportati i saggi di tre autorevoli autori ciascuno esprimente una differente posizione dottrinale in merito alla questione dei poteri del Primo Ministro, dunque circa la qualificazione della forma di governo britannica (in particolare: R.H.S CROSSMAN, *Prime Ministerial Government*, p. 151 ss.; G.W. JONES, *The Prime Minister's Power*, p. 168 ss.; J.P. MACKINTOSH, *A Rejoinder*, p. 191 ss.).

Da una parte si schierarono coloro i quali ritennero che l'espansione delle competenze del *Premier* nel corso del secolo scorso avesse comportato il passaggio della forma di governo da quella "di Gabinetto" a quella "di Primo Ministro". Si tratta di formulazioni che se pur non espressamente proposte dai singoli autori vengono qui utilizzate al fine di semplificare l'operazione di confronto tra le diverse interpretazioni proposte.

Può essere senz'altro ricondotto tra coloro i quali si sono fatti promotori di tale nuova interpretazione del rapporto *Premier-Gabinetto*, Carter. Con il suo *The Office of the Prime Minister*<sup>185</sup> è stato tra i primi giuristi del secondo dopoguerra a rilevare come il sistema bipartitico avesse contribuito in misura rilevante al rafforzamento dell'autorità del *Premier*. In particolare egli attribuisce a tale sistema la possibilità per il Primo Ministro di controllare la maggioranza parlamentare e dunque l'intera attività legislativa della *House of Commons*.

Allo stesso modo, Mackintosh, distinguendo il piano formale da quello sostanziale, dopo aver individuato nella seconda metà del secolo XIX il passaggio dalla forma di governo parlamentare a quella di Gabinetto, non ha esitato a riconoscere come la forma di governo britannica si sia mantenuta ancora formalmente come tale: il Gabinetto è rimasta, infatti, la sede ultima delle delibere del governo. Da un punto di vista sostanziale, tuttavia, in ragione del complicarsi della vita politica sociale del Paese, dell'espandersi delle competenze dell'amministrazione (in gran parte dovute all'affermazione dello Stato Sociale) l'Autore ha denunciato lo sviluppo di strumenti di governo nuovi rispetto a quelli tradizionali: in particolare i comitati interministeriali. In tale rinnovato scenario, il ruolo del Gabinetto si è limitato a quello di mero collegio di ultima istanza in cui vengono esaminate solo le questioni di maggior rilievo politico che non possono essere affrontate da singoli dicasteri o singoli comitati<sup>186</sup>. A tale indebolimento del consiglio di Gabinetto l'Autore non fa corrispondere anche un ridimensionamento del ruolo del Primo Ministro, il quale, anzi, ne esce rafforzato e per tale ragione indicato come il «*focal point*»<sup>187</sup> dell'intero sistema di governo.

Rimanendo fermi all'analisi del pensiero di coloro che hanno prospettato un rafforzamento della figura del *Premier* a scapito del Gabinetto, interessante è la posizione che hanno assunto in merito altri due autori: Crossman e Berkley. Il primo, in particolare, rivisitando agli inizi degli anni '60 l'opera di Bagehot *The English Constitution*<sup>188</sup>, ha ritenuto ormai superata l'interpretazione che faceva del *Cabinet* l'organo di vertice dell'ordinamento intorno al quale si sviluppava l'intera politica nazionale, classificando ormai questo come un componente della *dignified part* della Costituzione<sup>189</sup>, ed individuando invece, di conseguenza, nel *Premier* l'unica vera espressione della *efficient part*. Le cause dell'evoluzione della forma di governo individuate dall'Autore sono quelle richiamate anche in precedenza: tra queste, innanzitutto, la crescita d'importanza dei partiti e dei suoi leader, diretta conseguenza dell'estensione del

---

<sup>185</sup> B.E. CARTER, *The Office of the Prime Minister*, Faber & Faber, London, 1955.

<sup>186</sup> J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, op. cit., p. 51.

<sup>187</sup> J.P. MACKINTOSH, op. ult. cit., p. 428.

<sup>188</sup> Crossman curò, nel 1963, una riedizione del volume del giurista vittoriano: R.H.S. CROSSMAN, *Introduction to W. Bagehot*, in W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Fontana Library, London-Glasgow, 1963.

<sup>189</sup> R.H.S. CROSSMAN, *Prime Ministerial Government*, in A. King (a cura di), *The British Prime Minister*, The Macmillan Press, London, 1975, p. 164.

suffragio, nonché l'istituzione del *Cabinet Secretariat* come strumento del Primo Ministro per il controllo dell'attività di governo. Il Gabinetto, dunque, viene descritto come la sede della mera sanzione formale di decisioni prese in altre, più ristrette, sedi (comitati intergovernativi; riunioni informali di ministri) se pur sotto il controllo del Primo Ministro<sup>190</sup>. Tanto che, riprendendo le parole di Bagehot, l'Autore ha individuato nel *Premier*, e non più nel Gabinetto, «*the hyphen which joins, the buckle which fastens the legislative part of the state to the executive part*»<sup>191</sup>.

Più marcata di tutte è sempre stata la posizione di Berkeley<sup>192</sup>, il quale operando un rigoroso raffronto tra i poteri del *Premier* inglese e il presidente statunitense ha concluso per la prevalenza del primo sul secondo, definendolo, non a caso, come una «*super presidential authority*». Il punto di forza del *Premier* inglese risiede secondo l'Autore nella sua *leadership* di partito e sulla maggioranza parlamentare della *House of Commons*.

Su posizioni antitetiche, invece, vi sono coloro i quali, pur riconoscendo una contrazione del ruolo del Gabinetto nel sistema politico istituzionale inglese, non hanno individuato nel Primo Ministro l'organo che ne possa prendere di fatto le veci, concentrando su di sé la funzione di indirizzo e direzione dell'attività legislativa e amministrativa dello Stato<sup>193</sup>. Tra questi spicca la posizione di Jones<sup>194</sup> il quale in netta contrapposizione con quanto sostenuto da Mackintosh, ha affermato che «*the predominance of the Prime Minister suggested by the customs of Cabinet etiquette has been exaggerated*»<sup>195</sup>. L'Autore ha posto così l'accento sulla centralità del Gabinetto nella formulazione dell'indirizzo politico del governo, sottolineando i limiti del Primo Ministro con riguardo sia alla determinazione della linea politica del proprio partito che all'opinione formulata ed espressa in seno al Gabinetto da lui presieduto. Inoltre, proseguendo con la critica all'opera di Mackintosh, ha sostenuto come l'accresciuto numero di comitati abbia rafforzato non tanto il *Premier*, come invece sostenuto da quest'ultimo, quanto il Gabinetto. A questo scopo l'Autore cita alcuni esempi di decisioni assunte dall'esecutivo (in merito alla produzione di armi atomiche e l'uscita dalla crisi di Suez), fino ad allora ritenute una tipica espressione della gestione "autocratica" del collegio da parte del *Premier*, dimostrando come in realtà esse fossero il risultato di incontri collegiali più o meno formali tenuti in sedi diverse da quella canonica del *Cabinet*<sup>196</sup>.

---

<sup>190</sup> R.H.S. CROSSMAN, op. ult. cit., p. 163.

<sup>191</sup> R.H.S. CROSSMAN, op. ult. cit., p. 162.

<sup>192</sup> H. BERKELEY, *The power of the Prime Minister*, Allen & Unwin, London, 1968. Analogamente, con riferimento ad un classico della dottrina costituzionalistica statunitense, si veda quanto sostenuto precedentemente anche da W. WILSON, *Constitutional Government in the United States*, Columbia University Press, 1917.

<sup>193</sup> Un'analoga posizione è stata espressa in tempi più recenti da S. JAMES, *British Cabinet Government*, op. cit., p. 94, il quale riportando gli esempi dei gabinetti del periodo 1945-1997 sottolinea come non si sia mai registrato in relazione ad essi un vero e proprio rapporto antitetico tra *premiership* e principio di collegialità, sostenendo per l'appunto che «*the predominant characteristic of the post-war era has been a simultaneous combination of medium to high levels of both collegiality and Prime Ministerial Leadership*».

<sup>194</sup> G.W. JONES, *The Prime Minister's Power*, in A. KING (a cura di), *The British Prime Minister*, The Macmillan Press, London, 1975, p. 168 ss.

<sup>195</sup> G.W. JONES, *The Prime Minister's Power*, op. cit., p. 184.

<sup>196</sup> G.W. JONES, op. ult. cit., p. 186.

Ad ulteriore sostegno della propria tesi, Jones ha richiamato infine i principi fondamentali dell'ordinamento britannico: il principio della responsabilità collettiva dell'esecutivo<sup>197</sup> quale presidio della propria centralità nel processo decisionale governativo e il principio della responsabilità individuale dei ministri a garanzia dell'indipendenza dal Primo Ministro dei singoli componenti il governo. La figura che ne risulta è dunque quella di un *Premier* non più «*super presidential authority*», bensì “suddito” del Gabinetto, del partito e dell'elettorato<sup>198</sup>.

In realtà la soluzione alla questione posta all'inizio di questo paragrafo, non può essere ridotta, semplicisticamente, ad una mera formula esemplificativa; l'operazione rischierebbe di risultare, oltre che intellettualmente poco onesta, scarsamente aderente alla realtà politica istituzionale ormai consolidatasi dal secondo dopoguerra ad oggi. Come comprensibile, questa è assai più complessa di come la si tende a rappresentare nei manuali di diritto, e difficilmente riassumibile in una rigida etichetta classificatoria, non fosse solo per l'assenza di una costituzione formale in grado di delimitarne in modo chiaro e duraturo i tratti essenziali. Una conferma in tal senso la si ricava dall'assai diversificato assetto dei rapporti *Premier-Gabinetto* che ha caratterizzato la storia degli ultimi governi inglesi; una diversità dovuta in certa misura anche ai diversi stili personali dei *Premier* che si sono succeduti negli ultimi venti anni e che in parte richiama alla nostra attenzione la “lettura” biografica della *premier-ship* proposta da altri autori in epoche precedenti<sup>199</sup>. Se da un lato infatti è certamente con l'ascesa al potere di Margaret Thatcher, a seguito delle elezioni politiche del 1979, che si assistette ad un rafforzamento del ruolo del *Premier* a scapito del Gabinetto<sup>200</sup>, dall'altro, è con la nomina del suo successore John Major che si dovette registrare un ritorno alla centralità del principio di collegialità all'interno dell'esecutivo.

Questo andamento altalenante, confermato del resto anche durante la lunga fase laburista dove all'era Blair<sup>201</sup>, caratterizzata da una forte centralità del *Premier*, seguì una fase meno individualista (e politicamente più sbiadita) sotto la guida di Gordon Brown, costituisce pertanto il tratto caratterizzante della forma di governo britannica. Lo stesso movimento pendolare delle istituzioni, direttamente condizionato dalle vicende politiche (ed in particolare dalla posizione del *Premier* rispetto alla propria maggioranza parlamentare), ha influito sulle posizioni espresse dalla dottrina, la quale, continuando a voler dare una risposta univoca alla questione della qualificazione della forma di governo, ha continuato a prospettare soluzioni sempre diverse. Assai emblematico in questo senso è il lungo periodo di governo della

---

<sup>197</sup> Secondo Jones il principio della responsabilità collettiva spingeva i singoli ministri ad interessarsi anche delle questioni che non riguardavano direttamente ed esclusivamente il proprio dicastero (vedi G.W. JONES, op. ult. cit., p. 185).

<sup>198</sup> G.W. JONES, op. ult. cit., *passim*.

<sup>199</sup> Per un'analisi più approfondita sulla storia e sulle singole figure dei *Premier* che si sono succeduti dal secondo dopoguerra ai giorni nostri si rinvia a: P. HENNESSY, *The Prime Minister. The Office and Its Holders Since 1945*, Penguin Books, London, 2001.

<sup>200</sup> E' proprio a partire da questa data che la tesi dell'avvenuto passaggio dalla forma di governo di Gabinetto a quella di *Premier* ha trovato le adesioni più ampie. Si veda in tal senso: G. CARVALE, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, op. cit., p. 55.

<sup>201</sup> Per un'accurata ricostruzione del ruolo e dei poteri del *Premier* durante il periodo di governo Blair si segnala: A. TORRE, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, op. cit., p. 214-252.

signora Thatcher: fu, infatti, proprio durante questa fase che si assistette ad una forte intensificazione del dibattito dottrinale, nonché, come comprensibile, ad un notevole rafforzamento delle tesi di coloro che sostenevano l'avvenuto passaggio ad una forma di governo a prevalenza del *Premier*<sup>202</sup>.

L'impatto della sua *premiership* nella politica britannica è stato dirompente, non solo per il lungo periodo durante il quale rimase ininterrottamente in carica (dal maggio 1979 al novembre 1990) ma anche a causa del suo modo di interpretare la *leadership* all'interno del governo e del partito<sup>203</sup>. In realtà non si trattava solo di una questione di stile; la leader conservatrice non esitò a manifestare anche con i fatti questa sua espressa intenzione di rafforzare il ruolo del *Premier* all'interno dell'esecutivo<sup>204</sup>: fu ridotto il numero dei comitati, limitati il numero e la durata delle riunioni del Gabinetto; fu potenziato il ruolo del *Cabinet Secretariat* in merito al coordinamento dell'azione governativa; furono creati gruppi informali di lavoro all'interno dei quali ci si avvalese anche dell'opera di consulenti esterni all'amministrazione<sup>205</sup>. Tutto ciò produsse delle ripercussioni sulle posizioni assunte dalla dottrina in merito all'assetto della forma di governo, anche se non mancarono coloro che continuarono a manifestare una posizione più cauta e moderata circa i rapporti tra *Premier* e Gabinetto, ritenendo comunque il secondo l'unico vero ed esclusivo centro decisionale dell'intero sistema istituzionale<sup>206</sup>.

---

<sup>202</sup> In tal senso T. BENN, *The Case for a Constitutional Premiership*, in *Parliamentary Affairs*, 1980, p. 7-22, il quale, denunciando l'abuso dei poteri del *Premier* a scapito del Parlamento e della collegialità del Gabinetto, definiva il Primo Ministro come un monarca elettivo in grado di esercitare i propri poteri senza alcun limite; R. BRAZIER, *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*, op. cit., p. 104, per il quale addirittura il *Premier* veniva indicato come un «*elective dictator*»; M. FOLEY, *The Rise of British Presidency*, Manchester University Press, Manchester, 1993, p. 283, dove il Primo Ministro era «*not... a British version o fan American president, but... an authentically British president*».

<sup>203</sup> Per un'analisi più approfondita circa questo periodo si veda: M. BURCH, *Mrs Thatcher's Approach to Leadership in Government: 1979- June 1983*, in *Parliamentary Affairs*, 1983, p. 399-416; A. KING, *Margaret Thatcher: The Style of a Prime Minister*, in ID. (a cura di), *The British Prime Minister*, Macmillan, London, 1985; P. JENKINS, *Mrs Thatcher's Revolution, the End of Socialist Era*, Pan, London, 1987; M. BURCH, *The British Cabinet, a Residual Executive*, in *Parliamentary Affairs*, 1988, p. 34-47.

<sup>204</sup> In realtà M. BURCH, op. ult. cit., suddivide il periodo del Gabinetto Thatcher in sei diversi fasi in cui non sempre la prevalenza del *Premier* si impone sul collegio; il momento culminante del successo della Thatcher viene fatto coincidere con la fine vittoriosa della questione delle Falklands e della successiva conferma elettorale nel giugno 1983. La scarsa considerazione da parte della signora Thatcher rispetto alle riunioni del Gabinetto è chiaramente esposta in un'intervista rilasciata ad un quotidiano inglese che viene riportata in alcune sue parti in M. DOHERTY, *Prime Ministerial Power and Ministerial Responsibility in the Thatcher Era*, in *Parliamentary Affairs*, 1988, p. 55.

<sup>205</sup> Per tali aspetti si rinvia a: B. JONES, *The Thatcher Style*, in ID.(a cura di), *Political Issues in Britain*, Manchester University Press, Manchester, 1989, p. 12; M. BURCH, *Mrs Thatcher's Approach to Leadership in Government: 1979- June 1983*, op. cit., p. 411 ss.; S. JAMES, *British Cabinet Government*, op. cit., p. 83 ss.

<sup>206</sup> In tal senso si è espresso A. KING, *Margaret Thatcher: The Style of a Prime Minister*, op. cit., p. 96-140, per il quale il periodo thatcheriano non avrebbe trasformato la forma di governo: il Gabinetto è rimasto comunque la sede in cui venivano adottate le decisioni principali dell'Esecutivo; l'apparente prevalenza del Primo Ministro è stata così classificata come una questione di stile, destinata a concludersi con la fine dei governi Thatcher. Su posizioni analoghe M. BURCH, *The British Cabinet, a Residual Executive*, op. cit., p. 34-47 per il quale l'influenza del *Premier* sul Gabinetto nel sistema britannico varierebbe a seconda della concreta situazione politica e della personalità del titolare della carica, sottolineando peraltro come, anche per il periodo in cui era in carica la Thatcher, ella non fosse riuscita nell'assunzione delle proprie decisioni a prescindere totalmente dal Gabinetto.

È stato infatti a partire dalla lunga esperienza di governo della “*Iron Lady*”<sup>207</sup>, e poi successivamente con l’era blairiana, che giunse a maturazione in dottrina - in ragione dell’incremento dei poteri esecutivi del *Premier*, della sua crescente autonomia nei confronti del partito di appartenenza e nella concentrazione del procedimento elettorale sulla figura dei candidati Primo Ministro - la tesi della presidenzializzazione della forma di governo<sup>208</sup>. L’eco di tali ricostruzioni si è presto propagata anche nell’ambito della dottrina italiana<sup>209</sup>, lasciando un segno certamente non trascurabile ai fini della qualificazione della forma di governo britannica.

Senza alcuna pretesa di riprodurre in questa sede il lungo e complesso dibattito che ha interessato la questione, sarà sufficiente qui richiamare a grandi linee gli esiti principali cui esso è pervenuto. Alla tesi di chi, per primo, ha denunciato in modo organico l’evoluzione del sistema istituzionale inglese in senso presidenziale<sup>210</sup>, si è contrapposta la tesi di chi, nell’operare uno stretto raffronto tra il sistema istituzionale statunitense e quello britannico, ha ritenuto il *Premier* inglese non assimilabile al Presidente statunitense, non solo per una evidente ragione giuridico-istituzionale, ma addirittura, da un punto di vista politologico, in quanto considerato comunque già dotato di un più consistente impianto di poteri<sup>211</sup>. La concentrazione dei poteri nelle mani del Primo Ministro, in base a questa lettura, viene interpretata non tanto come un processo di presidenzializzazione quanto, piuttosto, come un’espressione ordinaria della forma di governo parlamentare inglese.

Quest’ultima conclusione suscita particolare interesse e in certa misura riflette, a nostro avviso, la condizione odierna del *Premierato* inglese. Se dunque, senza alcun dubbio, si debba continuare a tener rigorosamente distinte le due figure del *Premier* e del Presidente di una forma di governo presidenziale (non fosse solo per il fatto che il secondo, oltre ad essere eletto direttamente dal corpo elettorale e non essere rimuovibile dal Congresso mediante l’approvazione di una mozione di sfiducia, ricopre anche il ruolo di Capo dello Stato e guida un esecutivo monocratico)<sup>212</sup> per altro verso risulta sempre più evidente come in certa misura la posizione del primo possa, in certe circostanze, godere di una maggiore forza all’interno del proprio ordinamento rispetto a quella a cui possa aspirare a ricoprire il secondo. Le ragioni di una tale affermazione risiedono in primo luogo nel fatto che il *Premier* inglese, pur

---

<sup>207</sup> Questo il famoso soprannome con il quale si ricorda tutt’oggi la Signora Thatcher e che un quotidiano russo le assegnò nel 1976 in risposta alle sue dure posizioni nei confronti dell’Urss. Il soprannome venne poi utilizzato, poco dopo, dalla stessa Thatcher nel corso di un discorso pubblico, il celebre “*Iron Lady Speech*”.

<sup>208</sup> Per una più approfondita ricostruzione di tale dibattito dottrinale si rinvia a: A. TORRE, J. FROSINI, *The Queen and Her “President”*. Una presidenzializzazione della forma di governo britannica?, op. cit., *passim*.

<sup>209</sup> Si veda in tal senso: T. MARTINES, *Governo parlamentare ed ordinamento democratico*, op. cit.; G. GUARINO, *Il regime parlamentare*, op. cit.; O. MASSARI, *Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*, op. cit., p. 103 ss.

<sup>210</sup> M. FOLEY, *The Rise of the British Presidency*, op. cit. La tesi è stata poi ripresa successivamente dallo stesso in M. FOLEY, *The British Presidency: Tony Blair and The Politics of Public Leadership*, Manchester University Press, Manchester, 2000, nonché in G. ALLEN, *The Last Prime Minister. Being Honest about UK Presidency*, Imprint Academic, Thorverton, 2003; P. NORTON, *Governing Alone*, in *Parliamentary Affairs*, 2003, p. 543-559.

<sup>211</sup> R. HEFFERNAN, *Why the British Prime Minister Cannot be a President: Comparing Constitutional Imperatives in Britain and America*, in *Parliamentary Affairs*, 2005, p. 53 ss.

<sup>212</sup> Sulle differenze individuate da Heffernan tra i due organi istituzionali si rinvia a R. HEFFERNAN, op. ult. cit., p. 55.

non godendo di una legittimazione elettorale diretta, dispone comunque, in ragione del *first past the post system*, di una rilevante forza politica consistente nella *leadership* di partito e nel controllo della maggioranza parlamentare<sup>213</sup>. Egli, inoltre, fino all'approvazione del *Fixed-term Parliaments Act 2011*<sup>214</sup>, disponeva ancora formalmente del potere di *advice* rispetto al potere regio di scioglimento della Camera dei Comuni, conservando in ogni modo il potere di direzione dell'esecutivo. Ne emerge dunque una figura tutt'altro che subalterna rispetto al Presidente statunitense, non potendo quest'ultimo né godere della certezza di una maggioranza parlamentare di sostegno, né della *leadership* del partito, rispetto al quale non ha alcuna forma di autorità.

Infine, la stessa differenza tra le due forme di governo consistente nella contrapposizione tra un esecutivo monocratico (quello statunitense) e uno collegiale (quello inglese) è in realtà meno marcata di quanto possa apparire, contribuendo all'avvicinamento tra i due modelli di governo. Sempre più ricorrente ultimamente è, infatti, l'affermazione di un modello di Gabinetto incentrato sulla *core collegiality*<sup>215</sup>. Notevolmente più ridotto è, in tal senso, il numero dei ministri che sono coinvolti nelle decisioni più importanti dell'Esecutivo, con ciò determinando la non trascurabile conseguenza di rafforzare la posizione del *Premier*, il quale, per tali motivi, a maggior ragione, si pone ancor di più al centro del processo decisionale governativo<sup>216</sup>.

---

<sup>213</sup> Come giustamente ammonisce G.C. CARBONI, *La "presidenzializzazione" delle democrazie parlamentari: una comparazione tra Regno Unito e Italia*, in T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO, *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Carocci, Roma, 2009, p. 198, «La *leadership* del presidente americano è [...] molto più stabile di quella del *Premier* inglese, il quale può, in alcuni momenti, avere un potere di governo molto maggiore, che gli deriva dall'esercitare il controllo del Parlamento e del governo, ma in altri è costretto a subire il controllo del suo partito e del Parlamento».

<sup>214</sup> Come già analizzato in precedenza, il *Fixed-term Parliament Act 2011* ha disciplinato il potere di scioglimento della *House of Commons* limitando le ipotesi di scioglimento anticipato al caso di approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Gabinetto e alla decisione di elezioni anticipate da parte della Camera, votata a maggioranza dei due terzi dei componenti. Lo scioglimento è escluso laddove la Camera entro i quattordici successivi approvi una mozione di fiducia nei confronti di un nuovo Esecutivo. La *section 3* della legge, prevede infine che diciassette giorni prima delle consultazioni elettorali per il rinnovo della Camera questa si sciogla di diritto.

<sup>215</sup> L'espressione è di R. HEFFERNAN, *Prime Ministerial Predominance: Core Executive Politics in the UK*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 2003, p. 347 ss. Qui sono anche indicate interessanti statistiche circa il numero delle sedute del Gabinetto e quello dei documenti da questo analizzati. Dalle 87 sedute medie l'anno e ai 340 documenti analizzati degli anni '60, si passa alle 40 riunioni e ai 20 documenti in media l'anno degli anni '90. Sull'evoluzione del ruolo e delle funzioni del Gabinetto (anche sulla base di dati statistici) si veda anche A. SELDON, *The Cabinet System*, in V. BOGDANOR, *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 99 ss.

<sup>216</sup> Per l'analisi delle sedi decisionali "ristrette" si rinvia al precedente paragrafo 5.1. A prescindere dal vero e proprio processo di decentralizzazione avviato con la formazione dei primi comitati interministeriali già nel passato rilevanti decisioni politiche non sono state sottoposte al vaglio del Gabinetto, passando invece per sedi più ristrette. E' questo il caso della decisione di produrre la bomba atomica nel 1948. Cfr. sul punto G.W. JONES, *The Prime Minister's Power*, op. cit., p. 186. L'apice di questo decentramento decisionale si ebbe prima con i governi Thatcher, poi sotto la *leadership* di Tony Blair. La prima soleva discutere le questioni più importanti con i ministri chiave per poi, in un secondo momento, comunicare le decisioni assunte al Gabinetto; durante i governi del leader laburista, invece, le decisioni venivano assunte all'interno dei *committees* o di altri gruppi ristretti di ministri. Cfr. P. HENNESSY, *From Blair to Brown: The Condition of British Government*, in *Political Quarterly*, 2007, 3, p. 345, il quale definì il *Cabinet* guidato da Blair come «*the most supine since 1945*».



L'ulteriore dimostrazione del forte condizionamento delle vicende politiche sulle posizioni dottrinali in merito alla qualificazione della forma di governo britannica la si ricava dall'esperienza del governo Major. Se il funzionamento di quel Gabinetto confermò la mancata evoluzione del sistema istituzionale, segnando il ripristino del principio della collegialità, non tardarono a manifestarsi in dottrina le posizioni di coloro che subito evidenziarono un riassetto della forma di governo in favore dell'intero collegio governativo<sup>217</sup>.

Il richiamo a questo periodo della storia politica britannica, coincidente con la lunga fase dei governi conservatori (1979-1997), è funzionale a rafforzare un convincimento che credo si imponga quasi come conseguenza necessaria di ogni lucida analisi della forma di governo britannica. Il carattere estremamente flessibile, e per certi aspetti volubile, di quest'ultima, più che il sintomo di una patologica instabilità istituzionale è la dimostrazione della capacità di un sistema, in assenza di vincoli formali ben definiti, di adattarsi alle diverse fasi della politica nazionale, tanto da consentire l'alternanza tra momenti di decisa prevalenza del Primo Ministro e altri di maggior rilievo del Gabinetto. Ne risulta in sostanza un sistema di governo del tutto peculiare rispetto allo scenario delle democrazie contemporanee, in grado di trovare in qualsiasi circostanza, e dunque anche in uno scenario politico dinamico, il proprio punto di equilibrio. Si tratta pertanto di un sistema caratterizzato da un'apprezzabile dose di elasticità, in cui l'assenza di una costituzione formale, anziché costituire una pericolosa anomalia per il corretto funzionamento delle istituzioni pubbliche, rappresenta il punto di forza e l'elemento che ne ha garantito la sopravvivenza in tutti questi secoli<sup>218</sup>.

Una conferma di tale considerazione la si può ricavare anche da più autorevole dottrina la quale, in ragione di questa struttura flessibile della forma di governo (in particolare con riguardo al funzionamento interno dell'esecutivo) ha provveduto a suddividere l'evoluzione del *Cabinet system* in più fasi<sup>219</sup>. Prendendo come periodo di riferimento l'intero XX secolo, la storia del Governo britannico è stata così suddivisa in cinque distinti periodi, ciascuno caratterizzato da un diverso sistema di equilibri tra *cabinet*, comitati interministeriali e membri del Gabinetto<sup>220</sup>. Partendo da un iniziale ruolo egemonico del *cabinet* («*cabinet as the sole decision-making body*») nel processo decisionale endogovernativo viene fatta segui-

---

<sup>217</sup> P. DUNLEAVY, *Estimating the Distribution of Positional Influence in Cabinet Committees under Major*, in R.A.W. RHODES, P. DUNLEAVY (a cura di), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, op. cit., p. 298-325; A. BROWN, *The Major Effect: Changes in Party Leadership and Party Popularity*, in *Parliamentary Affairs*, 1992, p. 545-564. In una posizione più articolata S. JAMES, *British Cabinet Government*, op. cit., p. 85, secondo il quale il Gabinetto riacquistò una sua centralità limitatamente alle grandi questioni e temi all'ordine del giorno (crisi del Golfo, riforma del *local government*, questioni di politica comunitaria).

<sup>218</sup> Assai suggestive sono le metafore utilizzate da Bagehot per descrivere questo carattere della Costituzione britannica. In un caso definita come «la cotta di maglia di un guerriero medievale, che per essere indossata senza impacciare i movimenti del cavaliere deve garantire la massima flessibilità, ma per fornire un'adeguata protezione dai colpi dell'avversario deve anche assicurare la massima resistenza» (cfr. A. TORRE, *Regno Unito*, op. cit., p. 35); ovvero come «un vecchio amante delle tradizioni che indossa abiti che erano di moda durante la sua giovinezza: ciò che si vede è sempre la stessa cosa, ciò che non si vede è completamente cambiato» (cfr. W. BAGEHOT, *La Costituzione britannica*, op. cit., p. 45).

<sup>219</sup> V. BOGDANOR, *The British Constitution in the Twentieth Century*, op. cit. p. 129 ss.

<sup>220</sup> Ad una conclusione analoga giunge anche R. BRAZIER, *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*, op. cit. p. 116. In tal caso tuttavia non si provvede ad una chiara periodizzazione come quella elaborata da Bogdanor.

re una fase di lento indebolimento dell'organo collegiale («*cabinet as the principal decision-taking body*»). Tra il primo e il secondo conflitto mondiale si assistette, infatti, all'accrescimento dell'importanza e della rilevanza dei *cabinet committees*, i quali provvedevano ad istruire i provvedimenti in vista delle decisioni finali da assumersi all'interno del Gabinetto (che comunque conservava la funzione di sede della decisione formale). Dal secondo dopoguerra fino agli anni '70, anche a causa dell'accrescersi del carico di lavoro dell'esecutivo, il *cabinet* perse sostanzialmente ogni forma residua di potere decisionale essendogli comunque riservata la veste di organo di ratifica delle determinazioni più rilevanti elaborate in seno ai comitati, divenuti a quel punto il vero punto di riferimento per la formulazione delle politiche governative. Gli anni dei governi conservatori della signora Thatcher vengono invece indicati come il punto di partenza di un vero e proprio declino dell'organo collegiale il quale si ridusse a «*supreme discussion and information-giving body*»<sup>221</sup> attraverso cui, in altre parole, i ministri venivano semplicemente edotti delle decisioni e delle principali questioni affrontate nei comitati o assunte dal Primo Ministro in persona. Infine, con l'avvento dei gabinetti Blair, e con la conseguente affermazione di uno stile informale delle riunioni dell'organo, questo venne definitivamente degradato a sede di mero confronto e discussione tra i suoi componenti.

## **7. Considerazioni conclusive: l'impatto del *Fixed Terms Parliament Act* sui poteri del Premier e sul funzionamento del *party government***

Da un punto di vista teorico-scientifico la posizione che pare più ragionevole adottare è dunque quella che tiene conto di ciascuno dei preziosi contributi dottrinali sopra citati, cercando di trarre da ciascuno di essi utili suggerimenti ai fini della qualificazione della forma di governo. Pertanto, il miglior modo per individuare la corretta chiave interpretativa dei fenomeni in questione, anziché aderire acriticamente ad una delle numerose soluzioni in cui si propone una lettura univoca della forma di governo britannica, consiste nel privilegiare un'opera di sintesi tra di esse. Il risultato che si ottiene è quello di un sistema a forte connotazione maggioritaria, dove il Gabinetto riveste, almeno a livello formale, un'importanza centrale per l'assunzione delle decisioni dell'Esecutivo e dove il partito di maggioranza si configura come il motore principale dell'indirizzo politico del Governo e dell'attività parlamentare.

In questo scenario il Premier può, a seconda delle circostanze politiche e del grado di fiducia e di autorevolezza goduto nell'opinione pubblica, svuotare di gran parte del suo significato il principio di collegialità del Governo ed in parte anche lo stesso ruolo del partito, accentrando su di sé la guida dell'Esecutivo, ovvero delegando il processo decisionale governativo a sedi distaccate e più ristrette (i comitati intergovernativi). In certa misura, dunque, la lettura biografica, come anticipato, trova la sua piena dignità, se pur affiancata dalla ferma consapevolezza dell'importanza rivestita in qualsiasi circostanza dal *Cabinet*, essendo peral-

---

<sup>221</sup> Le espressioni tra virgolette sono tratte da V. BOGDANOR, *The British Constitution in the Twentieth Century*, op. cit. p. 129-130.

tro esso l'organo nei confronti del quale si instaura e si mantiene il rapporto fiduciario con l'*House of Commons*.

Con questa considerazione, beninteso, non si intende censurare le posizioni espresse dall'autorevole dottrina citata dinnanzi, bensì, semplicemente, circoscrivere la fondatezza e la validità di certe considerazioni a momenti storici e fasi politiche ben definite.

Si può senz'altro affermare, facendo nostre le parole di alcuni grandi giuristi inglesi, come il Primo Ministro sia ancora configurato come «*the keystone of Cabinet arch*»<sup>222</sup>, sottolineando come «*the position and power of the Prime Minister has been the focal point of moderns Cabinets*»<sup>223</sup>. In sintesi, riprendendo le parole di Jones, si deve tener ben presente la natura variabile che l'ufficio del Primo Ministro assume nell'ambito del funzionamento delle istituzioni britanniche anche a causa di un quadro normativo non definito e che in gran parte dipende dal profilo politico e dal peso della leadership all'interno del proprio partito e del Parlamento. Vengono pertanto riconosciute al Primo Ministro «*great potentialities, but the use made of them depends on many variables, the personality, temperament, and ability of the prime minister, what he wants to achieve and the methods he uses. It depends also on his colleagues, their personalities, temperaments and abilities, what they want to do and their methods*»<sup>224</sup>.

In questo quadro politico istituzionale, frutto di una lenta e progressiva evoluzione, si è inserita l'approvazione del *Fixed Term Parliaments Act*<sup>225</sup>, il cui effetto è stato persino descritto da alcuni come «impressionante e rivoluzionario»<sup>226</sup>, dunque, tale da aver determinato un mutamento significativo del funzionamento della forma di governo britannica.

Per valutare quale sia stato l'effettivo impatto della riforma occorre prima di tutto soffermarsi sul funzionamento del potere di scioglimento prima dell'entrata in vigore della nuova legge, e dunque inquadrare il potere del *Premier* rispetto allo scioglimento della Camera dei Comuni prima e dopo l'intervento del legislatore.

Prima della riforma, in assenza di un dato normativo, la disciplina del potere di *dissolution* del *Premier* si configurava alla stregua di una *royal prerogative* che, così come le altre, il Sovrano esercitava su impulso del Primo Ministro. Si trattava dunque, come abbiamo già detto, di un potere sostanzialmente governativo, o più precisamente, di un potere esercitato formalmente dal Sovrano su iniziativa del *Premier*.

Il ruolo della Corona nell'ambito dell'esercizio di tale potere era, ed è tutt'oggi, disciplinato dalla c.d. dottrina dei *Lascelles Principles*<sup>227</sup>, una convenzione costituzionale volta a

---

<sup>222</sup> H.J. LASKI, *Parliamentary Government in England*, op. cit., p. 228.

<sup>223</sup> J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, op. cit., p. 428.

<sup>224</sup> G.W. JONES, *The Prime Minister's Power*, op. cit., p. 190.

<sup>225</sup> Sulle implicazioni costituzionali della riforma si veda anche A. BLICK, *Constitutional Implications of the Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, 1, p. 19 ss.; R. HAZELL, *Fixed Terms Parliaments*, UCL, London, 2010, p. 6.; P. NORTON, *The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence*, op. cit., p. 3 ss.; P. SCHLEITER, S. ISSAR, *Fixed-Term Parliaments and The Challenges for Governments and the Civil Service: A Comparative Perspective*, in *The Political Quarterly*, 2014, 2, p. 181 ss.

<sup>226</sup> O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, op. cit., p. 835.

<sup>227</sup> La denominazione è tratta dal nome del segretario particolare di re Giorgio VI, Sir Alan Lascelles, il quale nel 1950 pubblicò sul *The Times* un articolo dal titolo "*Dissolution of Parliament: Factors in Crown's Choice*"

regolare e circoscrivere il potere di iniziativa del *Premier* e dunque garantire il potere di *refuse* del Sovrano. Sulla base di tale convenzione, il Monarca può opporre il proprio legittimo diniego alla richiesta del Primo Ministro quando: esiste un Parlamento ancora in grado di svolgere il proprio compito istituzionale; l'indizione di nuove elezioni potrebbe nuocere all'economia nazionale; sussiste la possibilità di nominare un nuovo Primo Ministro in grado di portare a termine la legislatura con il supporto di una maggioranza disponibile ("*working majority*").

Al di là dell'applicazione più o meno restrittiva della convenzione in parola, e dunque prescindendo dal ruolo in concreto svolto dal Sovrano, non si può sottacere come il ricorso all'esercizio del potere di scioglimento da parte del Primo Ministro sia sempre stato condizionato, in *primis*, dal giudizio politico del proprio partito, e, conseguentemente, da quello del proprio Gabinetto. Non vi è dubbio che la prassi applicativa di tale convenzione abbia in parte subito una deviazione dal suo alveo costituzionale, consentendo al *Premier*, in più occasioni, anche in presenza di una possibile (se pur in astratto) *working majority*, il ricorso allo scioglimento anticipato. Ma tale decisione non è mai stata assunta dal *Premier* in modo arbitrario, senza una condivisione di massima con il proprio partito e i membri del proprio Gabinetto. Addirittura vi è chi, ancor più chiaramente, qualifica la dottrina che attribuisce il potere di scioglimento al Primo Ministro, come frutto di un malinteso, di un vero e proprio errore che si sarebbe poi tramandato «come una sorta di convenzione, accettata dalla vulgata per inerzia storica»<sup>228</sup>.

In altri termini il potere di *dissolution*, anche prima della riforma legislativa del 2011, non poteva certo essere descritto come un potere discrezionale di titolarità esclusiva del *Premier*, quanto, piuttosto come un potere sostanzialmente governativo e collegiale, esercitato dal *Premier* previa deliberazione del *Cabinet* e dunque con il consenso del proprio partito. È certamente vero però che l'influenza del partito in tale decisione sia sempre stata inversamente proporzionale alla forza della leadership del Primo Ministro all'interno del proprio Gabinetto e della propria maggioranza parlamentare. Tuttavia, nemmeno gli scioglimenti anticipati richiesti dalla signora Thatcher, indiscussa ed autoritaria leader del partito conservatore, sono stati esercitati senza il preventivo coinvolgimento del gruppo dirigente dei *Conservatives* e del Gabinetto<sup>229</sup>.

L'impatto dell'entrata in vigore della riforma deve dunque essere letta alla luce di tale premessa e valutata in base all'effettiva disponibilità da parte del *Premier* di un simile potere prima della sua introduzione. Ebbene, alla luce di tali considerazioni, il *Premier* solo in parte può dirsi oggi privato del controllo sullo scioglimento della *House of Commons*. Di fatto questi non ne disponeva nemmeno prima dell'intervento legislativo riformatore; ciò che semmai

---

in cui si enunciava che: «*the Crown may justifiably refuse a request for dissolution where: (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; [and] (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*». In merito si veda D.J. HEASMAN, *The Monarch, the Prime Minister, and the Dissolution of Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 1960, p. 95 ss.

<sup>228</sup> V. in tal senso O. MASSARI, *Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*, op. cit., p. 119.

<sup>229</sup> V. in tal senso O. MASSARI, op. ult. cit., p. 119.

pare aver subito un ridimensionamento nelle sue prerogative è il partito di maggioranza e conseguentemente il Governo in carica, privato della possibilità di incidere sulla data delle elezioni e spogliato di uno strumento utile per facilitare la propria permanenza in carica e garantire una qualche forma di disciplina di partito all'interno del gruppo parlamentare.

Dunque, solo chi, erroneamente, assegnava al *Premier* la titolarità esclusiva del potere di *dissolution* può attribuire oggi al *Fixed Term Parliaments Act* una rilevanza decisiva nella definizione della forma di governo britannica. Occorre peraltro tenere conto in ogni caso del fatto che la riforma in questione è comunque di rango legislativo, non dotata come tale di alcuna particolare forza passiva rispetto a successive potenziali modifiche apportabili da qualsiasi maggioranza parlamentare.

Per valutare l'effettiva portata innovativa della riforma non possono nemmeno sottovalutarsi le circostanze politiche in cui questa è stata approvata, ovvero nell'ambito di un accordo tra conservatori e liberal-democratici volto a garantire la durata della legislatura per l'intero termine di cinque anni. Questo ci induce a non enfatizzare eccessivamente la rilevanza riformatrice dell'intervento legislativo: in questo senso la maggioranza qualificata richiesta per l'approvazione di una mozione di autoscioglimento della Camera dei Comuni sembra essere più uno strumento (contingente) a tutela della tenuta del rapporto tra forze politiche all'interno di una compagine coalizionale che non un presidio a garanzia delle minoranze.

Del resto, come accaduto recentemente con lo scioglimento del 2017 ed il voto favorevole del partito laburista, qualsiasi minoranza, a fronte della possibilità di una consultazione elettorale che offra l'opportunità di ridare voce al corpo elettorale, difficilmente si sottrae alla prospettiva di un voto anticipato<sup>230</sup>. Opporvisi significherebbe negare a priori il proprio ruolo politico e rinunciare alla funzione di contendere la guida del Governo alla maggioranza parlamentare.

Un effetto indiscutibile della riforma non è allora tanto quello di aver limitato il potere del *Premier* rispetto all'eventualità di uno scioglimento anticipato della Camera dei Comuni - potere che di fatto, anche prima dell'intervento legislativo, non poteva essere attribuito alla sua esclusiva titolarità - quanto quello di aver garantito la minoranza parlamentare rispetto alla scelta unilaterale del *Premier* di fissare la data delle elezioni, adesso determinata dallo stesso *Fixed Term Parliaments Act*, ogni cinque anni, il primo martedì del mese di maggio<sup>231</sup>.

A questo deve infine aggiungersi il fatto che, in termini astratti, stante il contenuto della legge, nulla osta a che il *Premier* possa ugualmente ricorrere, d'accordo con il proprio par-

---

<sup>230</sup> Così il leader laburista Corbyn, durante il dibattito presso la House of Commons del 19 aprile 2017, a seguito dell'annuncio da parte della premier May di chiedere un voto sullo scioglimento anticipato: «*We welcome the opportunity of a general election because it gives the British people the chance to vote for Labour government that will put the interests of the majority first*». V. anche le dichiarazioni rilasciate alla stampa (BBC, Telegraph, Independent) il giorno precedente del dibattito parlamentare reperibili su <http://www.bbc.com/news/uk-politics-39630899>; <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/04/18/jeremy-corbyn-welcomes-theresa-mays-call-early-general-election/>; <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/jeremy-corbyn-early-general-election-2017-theresa-may-response-statement-june-8-date-a7688566.html>.

<sup>231</sup> L'art. 1 stabilisce che, in linea generale, il giorno delle elezioni, rinviabile su richiesta del Primo Ministro, ma non oltre due mesi, è fissato nel primo martedì del mese di maggio dell'ultimo anno della legislatura, la cui durata è prevista in cinque anni.

tito, ad una mozione di sfiducia (presentata artificiosamente da un membro del gruppo parlamentare di maggioranza), per poter conseguire l'identico risultato di uno scioglimento anticipato.

In conclusione non può dirsi che si sia trattato di un intervento normativo neutro rispetto al funzionamento delle istituzioni britanniche, né sarebbe corretto derubricare il tutto alla mera attuazione di un accordo politico post elettorale. L'effetto della riforma è stato senz'altro quello di una razionalizzazione della forma di governo tale però, a nostro avviso, da non scalfire il già consolidato ruolo del *Premier*. Si tratta, tuttavia, di una razionalizzazione sicuramente di segno opposto rispetto a quella che ha caratterizzato l'evoluzione degli ordinamenti costituzionali dell'Europa continentale<sup>232</sup>, nel senso di un rafforzamento del Parlamento sull'Esecutivo. Ciò che dunque pare certamente essersi verificato è semmai un ridimensionamento complessivo del modello istituzionale del *party government*, ovvero della centralità del partito di maggioranza nella definizione degli indirizzi politici e nella determinazione degli equilibri istituzionali tra Parlamento e Governo.

Ma allora più che parlare di nuova forma di governo ci appare in realtà essersi progressivamente affermata una mitigazione di quelle che potremmo definire le derive "iper maggioritarie" del modello Westminster<sup>233</sup>. Questo in realtà accade non già solo grazie all'approvazione di una riforma che sicuramente ha determinato un effetto razionalizzante della forma di governo, ma anche in virtù di una più ampia serie di fattori di natura politica ed istituzionale progressivamente venutisi a formare in questi anni. Tra questi un ruolo fondamentale lo ha sicuramente giocato la frammentazione del quadro politico nazionale, reso possibile anche grazie alla familiarizzazione del corpo elettorale con sistemi elettorali diversi da quello nazionale e dal radicamento di nuove forze politiche nel territorio statale. Una complicazione del quadro politico manifestatasi recentemente, nell'arco di pochi anni, con l'avvicinarsi di un Governo di coalizione ed uno di minoranza, la quale ha avuto l'effetto di indebolire non solo la leadership del Primo Ministro ma, più complessivamente, di rideterminare gli equilibri infra istituzionali tra Governo e Parlamento a discapito del primo.

A questo fenomeno deve poi anche aggiungersi il progressivo processo di *devolution* che ha interessato, se pur in diversa misura, tutte e tre le regioni del Regno Unito, producendo effetti ben marcati in ordine al funzionamento della forma di governo britannica. Aver innanzitutto messo in discussione il dogma del centralismo statale fino ad allora invalso con riferimento alla forma di stato ha significato conseguentemente ridimensionare la centralità stessa del Gabinetto nel sistema istituzionale. Al tempo stesso la consolidata affermazione dei partiti nazionalisti, a seguito dell'elezione dei parlamenti regionali, si è riflessa anche sulla politica nazionale, compromettendo in parte l'identità bipartitica della politica britannica e conseguentemente finendo per mitigare il carattere maggioritario del sistema parlamentare.

---

<sup>232</sup> F. ROSA, *Gli assetamenti del parlamentarismo maggioritario nel Regno Unito*, op. cit., p. 689.

<sup>233</sup> Cfr. in tal senso anche F. ROSA, op. ult. cit., p. 695. P. SCHLEITER, S. ISSAR, *Fixed-Term Parliaments and The Challenges for Governments and the Civil Service: A Comparative Perspective*, op. cit., p. 181 ss. parlano di un ridimensionamento forte del potere premierale di direzione politica.

È infine espressione di questo stesso processo razionalizzatore anche la scelta del Governo di ricorrere a forme di codificazione delle convenzioni costituzionali e delle prassi relative ai rapporti istituzionali, rispetto alle quali si è dato seguito, segnando una storica innovazione nel diritto costituzionale inglese, ad una sorta di “autovincolo” del Governo rispetto alle dinamiche politiche ed istituzionali. Non è un caso che anche questa esigenza sia nata in concomitanza con la formazione di un Governo di coalizione: una garanzia non solo per le minoranze parlamentari ma, soprattutto, per le due anime politiche dell’allora maggioranza di governo. Una situazione dunque che deve essere letta nel suo complesso, all’interno di un quadro istituzionale e politico più ampio, che vede nell’approvazione della riforma del *Fixed Term Parliaments Act* solo una delle manifestazioni più recenti di una complessiva razionalizzazione della forma di governo, intesa come ridimensionamento del potere governativo.

Traendo le conclusioni rispetto a quanto sopra descritto e analizzato ci pare che due siano le principali considerazioni che possiamo assumere a sintesi dell’attuale conformazione del *Westminster model* e dunque del funzionamento della forma di governo britannica.

Un primo esito che ci offre questa analisi riguarda innanzitutto la qualificazione delle sue più recenti evoluzioni istituzionali. Non si tratta di veri e propri mutamenti quanto, piuttosto, di un assestamento della forma di governo; un riequilibrio che comunque conferma un funzionamento delle istituzioni politiche britanniche ancora caratterizzato da una forte dinamicità, dove i caratteri del *party government* sembrano aver trovato una demarcazione più netta, nell’ambito del quale il ruolo del *Premier* risulta tutt’altro che marginalizzato, rimanendo intatto il catalogo delle prerogative ad esso riconosciute. Un ruolo che si nutre, infatti, non solo delle dinamiche politiche legate al concreto funzionamento dei meccanismi elettorali, ma anche dell’insieme di poteri e funzioni che allo stesso sono attribuite dall’ordinamento costituzionale e che, nonostante la parziale privazione del potere di *dissolution*, il *Fixed Term Parliaments Act* non pare aver compromesso nelle sue più significative e caratterizzanti espressioni. In altri termini, la figura del *Premier* non ne pare uscita ridimensionata in modo significativo, essendo comunque il proprio ruolo da ricondursi all’interno delle dinamiche di funzionamento del *party government* e dunque nell’ambito della funzione ancora egemone del partito di maggioranza.

Tutto questo si è verificato (forse non casualmente) in un momento di (temporanea?) crisi del modello bipartitico, a seguito della nascita, nel 2010, del Governo di coalizione *conservative-libdem*, poi confermato dall’attuale Governo di minoranza della *Premier May* e con il consolidarsi del radicamento territoriale di formazioni politiche regionali. Ciò, a dimostrazione di come ancora siano possibili evoluzioni del sistema di governo verso la ricerca di un nuovo punto di equilibrio tra Governo, Parlamento e istituzione monarchica. Certamente il progressivo acuirsi della crisi della *leadership* di Governo, in realtà già manifestatasi sin dagli ultimi anni dell’era Blair e frutto più generale di una crisi interna ai partiti, ha di fatto favorito le condizioni per un diverso equilibrio tra Parlamento e Governo. Indebolita la capacità di *leadership* dei partiti e di effettiva guida dei processi politici ne è uscita in parte ridimensionata la direzione e la struttura maggioritaria dello stesso Governo britannico, adesso, a differenza del passato, vincolato ad una maggiore sensibilità verso le istanze parlamentari, sedi del

confronto e del dibattito politico, luogo in cui, data la più ampia dimensione collegiale, appare maggiormente facilitata la composizione degli indirizzi politici.

L'altra considerazione che ci offre questa analisi attiene invece, più in generale, alla riconducibilità del modello britannico nell'ambito della famiglia delle forme di governo parlamentari.

In una fase congiunturale in cui la complessità politica ed istituzionale britannica è notevolmente accresciuta (si pensi agli effetti della crisi economica sugli orientamenti elettorali e sulla fiducia nelle istituzioni, ai riflessi della *devolution* sul sistema partitico, alla crisi istituzionale a seguito del referendum sulla Brexit) l'effetto è stato quello di mettere in discussione la tenuta del modello con il quale fino ad ora è stato sempre identificato il sistema istituzionale britannico.

Nell'arco temporale di soli sette anni, in ben due occasioni elettorali su tre (le elezioni generali del 2010 e del 2017), prima con la formazione di un Governo di coalizione, poi con la nascita di un Esecutivo di minoranza, si è infatti realizzata quella che potremmo definire un'apparente deviazione del sistema istituzionale dallo "schema tipico" incarnato dal c.d. modello Westminster (governo omogeneo a composizione monopartitica; Gabinetto comitato direttivo del Parlamento; *Premier* leader della maggioranza parlamentare, del partito di maggioranza e capo dell'Esecutivo).

Si è tuttavia trattato, in entrambe le occasioni, di manifestazioni delle dinamiche politico-istituzionali che hanno finito per confermare a pieno titolo l'origine e il carattere parlamentare della forma di governo britannica, come tale radicata nel rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, nonché caratterizzata dalla notevole flessibilità di funzionamento, in grado di adeguarsi al mutamento delle condizioni politiche e, di conseguenza, anche di deviare da quello che possiamo definire il "tratto maggioritario" con il quale si è soliti identificare il sistema istituzionale d'Oltremarica.

Non sarebbe pertanto corretto ridurre la qualificazione dei fenomeni istituzionali più recenti, quali l'apparente indebolimento della figura del *Premier*, la temporanea riespansione della centralità del Parlamento, la formazione di una coalizione prima ed il Governo di minoranza poi, alla stregua di elementi sintomatici di una ipotetica crisi del modello Westminster. Questo non solo perché si è trattato in realtà di manifestazioni "ordinarie" del funzionamento di una forma di governo di tipo parlamentare (di cui il modello britannico è comunque espressione), bensì anche per un'altra considerazione.

Questi fenomeni, infatti, non sono altro che "eccezioni" che confermano la "regola" dell'origine parlamentare del sistema, nonché della stessa attualità del modello Westminster. Al mutare delle circostanze politiche di riferimento, infatti, anche le dinamiche istituzionali hanno subito un mutamento (un assestamento, come abbiamo detto), allontanandosi in parte dai tratti essenziali del modello tipico descritto per deviare verso una dinamica di funzionamento più simile a quella di altre democrazie parlamentari europee. Ma si tratta comunque di situazioni probabilmente congiunturali, come tali suscettibili di mutare ulteriormente al variare delle condizioni politiche, favorendo la piena riaffermazione degli elementi "tipici" identificativi del *Westminster model*. Un sistema teorico di riferimento che, anche in considerazione degli



assestamenti più recenti, conserva ancora la propria validità nel descrivere il funzionamento della forma di governo britannica.