

## IL SISTEMA DI GOVERNO DELLA GRAN BRETAGNA

di Rodolfo Bastianelli

La Gran Bretagna ha una forma di governo parlamentare, in cui predominante è la figura del Primo Ministro che concentra nelle sue mani una vasta serie di prerogative. Pur avendo una storia istituzionale millenaria, la Gran Bretagna – caso unico al mondo – non dispone di una Costituzione scritta, di modo che l’assetto dello Stato risulta regolato solo da “*Constitutional Documents*” che, pur non avendo valore legislativo, hanno comunque, per la loro importanza storica, assunto un valore di carattere istituzionale, norme tradizionali (*Customary Rules*) riconosciute come legalmente valide dai tribunali, disposizioni consuetudinarie e leggi ordinarie.

### La Corona nel sistema politico britannico

La Corona nell’attuale sistema di governo britannico ha dei poteri di ordine esclusivamente cerimoniale. Formalmente, alla Regina spetta la prerogativa di designare il Primo Ministro ed i membri del Governo, procedere alla nomina dei Giudici, dissolvere e convocare il Parlamento, negoziare e ratificare i trattati internazionali unitamente al comando delle Forze Armate e dell’apparato amministrativo civile del Paese, anche se, in realtà, sul piano effettivo, tutti questi poteri competono all’esecutivo. Allo stesso modo, nel procedimento legislativo, la funzione della Corona si limita a ratificare con la sua approvazione (*Royal Assent*) quanto deciso dal Parlamento. I rapporti tra il Governo e la Corona sono quindi essenzialmente di ordine protocollare, non avendo il Sovrano nessun potere politico concreto. Nella stessa designazione del Premier la Regina ha una funzione esclusivamente formale, procedendo semplicemente ad nominare il leader del partito che ha vinto le elezioni e non avendo nessun potere discrezionale autonomo di scelta. Nelle sue funzioni la Regina è assistita da un “*Consiglio Privato della Corona*” (*Privy Council*), composto da circa 400 membri e presieduto da un “*Lord del Consiglio Privato*”, un organo dalle funzioni puramente cerimoniali e privo di potere effettivo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il “*Judicial Committee*” del “*Consiglio Privato*” esercita comunque tuttora la funzione di Corte di ultima istanza civile e penale per i ricorsi provenienti da diversi Paesi del “*Commonwealth*” e dai territori e dalle dipendenze d’oltremare del Regno Unito.

Lo stesso potere di grazia non è esercitato autonomamente dalla Corona, ma avviene dietro parere dell'esecutivo e con l'assistenza della "*Criminal Cases Review Commission*", un'apposita commissione istituita nel 1997. Va ricordato inoltre che la Regina è ufficialmente il Capo della Chiesa Anglicana e che tuttora esercita, rappresentata sul posto da un "*Governatore Generale*", le funzioni di Capo dello Stato in quindici Paesi del Commonwealth quali Australia, Canada, Giamaica, Nuova Zelanda, Papua–Nuova Guinea ed altri piccoli Stati dei Caraibi e del Pacifico.

### **Il Primo Ministro ed il Governo**

Figura centrale del sistema politico britannico, al Primo Ministro spetta il compito di tracciare l'indirizzo politico del Paese. Curiosamente, pur ricoprendo un peso tanto importante, la figura del Premier non è mai stata istituzionalizzata non esistendo nessuna disposizione che determini ufficialmente il suo ruolo. E' consuetudine che la guida del governo venga affidata al leader del partito uscito vincente dalle elezioni, mentre rientra sempre tra le usanze del sistema istituzionale britannico il fatto che la fiducia all'esecutivo debba intendersi come "*presuntivamente concessa*" non essendo previsto un voto di investitura parlamentare e rimanendo in carica il Gabinetto fino a che un'eventuale "*mozione di sfiducia*" non venga approvata dalla Camera dei Comuni. La particolarità di questo scenario è emersa in modo particolare nelle due occasioni in cui l'esito delle elezioni legislative ha prodotto un Parlamento senza una chiara maggioranza. Così nel febbraio 1974 il Premier conservatore Heath, dopo che le consultazioni avevano dato al suo partito quasi trecentomila voti in più ma quattro seggi in meno dei Laburisti, restò in carica per diversi giorni cercando un accordo con i Liberali che però non si concretizzò consentendo al laburista Harold Wilson di assumere la carica di Primo Ministro. Allo stesso modo nel maggio 2010, nonostante l'affermazione elettorale, i Conservatori di David Cameron dovettero aprire trattative con i Liberaldemocratici di Nick Clegg che si conclusero con un accordo di coalizione siglato cinque giorni dopo il voto. Appare evidente quindi come non vi sia un limite temporale per portare a termine un accordo di governo nel caso di un risultato elettorale incerto e che l'unica scadenza formale esistente sia la convocazione del nuovo Parlamento ed il conseguente "*Queen Speech*" nel corso del quale l'esecutivo illustra ai parlamentari il suo programma politico.

Come ricordano i commentatori, se un governo uscente riesce a restare in carica fino a questa scadenza parlamentare ed eventualmente a superare il voto sulle mozioni presentate al termine del dibattito, questo resterà in carica, pur essendo un esecutivo “*di minoranza*”, almeno fino alla presentazione della legge finanziaria. Dal lato politico, il Premier britannico è tra i Capi di Governo dei Paesi occidentali quello che dispone delle maggiori prerogative. Su questo punto è opportuno soffermarsi per chiarire ulteriormente il particolare funzionamento del sistema istituzionale inglese. Una parte considerevole delle prerogative di cui gode il Primo Ministro non è definita da una legge del Parlamento, ma è esercitata dall'esecutivo in ragione delle “*Royal Prerogatives*” spettando formalmente quei poteri alla Corona. Il progressivo rafforzamento dell'esecutivo, iniziato nel XVII Secolo e culminato con i provvedimenti di riforma elettorale varati nel XIX Secolo, resero quindi di fatto impossibile per la Corona disporre di queste prerogative, le quali finirono così per essere esercitate dal Premier e dai diversi Ministri responsabili davanti alla Camera dei Comuni. In base a questo principio, compete al Primo Ministro il potere di nominare in assoluta autonomia i membri del Gabinetto, i quali possono essere sostituiti in ogni momento, nonché i vertici dell'amministrazione statale – il c.d. “*Civil Service*” – dei servizi d'intelligence e delle Forze Armate unitamente alle massime cariche religiose anglicane. Lo stesso potere di decidere su l'eventuale entrata in guerra del Paese è esercitato esclusivamente dal Premier in virtù delle “*Royal Prerogatives*”, mentre compete sempre al capo dell'esecutivo di autorizzare l'uso della forza di dissuasione nucleare britannica. E' ovvio che, dal lato politico, nessun esecutivo potrebbe decidere di impiegare le Forze Armate senza il consenso della Camera dei Comuni, ma è altrettanto evidente che il dibattito parlamentare resta regolato dal governo, senza contare poi come questo conserva sempre la facoltà di non informare preventivamente le Assemblee parlamentari qualora ritenga sussistano particolari motivi di sicurezza o di urgenza nell'intraprendere un'operazione militare. Sono state invece modificate le prerogative con le quali il governo poteva fronteggiare eventuali situazioni di emergenza interna. Se in precedenza era previsto che l'esecutivo per ristabilire l'ordine potesse addirittura requisire o distruggere le proprietà private dei cittadini, dopo l'approvazione del “*Civil Contingencies Act*” nel 2004 si è stabilito che le misure di emergenza possono essere adottate solo in situazioni di crisi impossibili da gestire con i normali strumenti amministrativi ed inoltre che i provvedimenti varati debbano essere direttamente proporzionali all'entità del pericolo esistente. Tra le “*Royal Prerogatives*” un discorso a parte va fatto invece in merito al potere di scioglimento anticipato della Camera dei Comuni.

Se fino al 2011 la dissoluzione veniva decisa dalla Regina su richiesta del Premier che in questo modo poteva così sfruttare a suo vantaggio i momenti di popolarità dell'esecutivo per ottenere un nuovo mandato popolare, dopo l'approvazione del "*Parliamentary Act*" questa prerogativa è stata sensibilmente ridimensionata. Stando a quanto previsto dal provvedimento, si procede ad elezioni anticipate solo nel caso in cui la Camera dei Comuni voti, con la maggioranza dei due terzi dei suoi membri, la propria dissoluzione oppure qualora venga approvata una mozione di sfiducia all'esecutivo e nei successivi quattordici giorni non ne venga accordata un'altra ad un nuovo Governo. Quello che però rafforza considerevolmente l'azione del Premier è il fatto che la quasi totalità delle leggi è di iniziativa governativa, di modo che, essendo i parlamentari del suo partito tenuti ad approvare quanto deciso dal Governo per disciplina interna, il Primo Ministro vede concentrate nelle sue mani le funzioni esecutive-legislative e di leader di partito. Questa forte predominanza del Premier ha trasformato sensibilmente l'assetto politico britannico, tanto che oggi la Gran Bretagna più che come un regime parlamentare si configura come un vero e proprio "*Governo del Primo Ministro*", cosa che ha fatto parlare di "*presidenzializzazione*" dell'assetto istituzionale del Paese. Il Premier infatti, sotto certi aspetti, viene ad assumere un ruolo che supera quello del Presidente degli Stati Uniti, visto che quest'ultimo, a differenza del suo omologo britannico, non dispone né del potere di dettare l'agenda al Congresso, in quanto spesso questo esprime una maggioranza opposta a quella presidenziale, né del totale controllo sui parlamentari del suo partito. Infine, qualora il Premier nel corso del suo mandato si dimettesse o venisse meno, è previsto che i deputati del suo partito si riuniscano ed eleggano a maggioranza il nuovo leader che ne assumerà le funzioni.

## **Il Parlamento**

Il Parlamento britannico è di tipo bicamerale, composto dalla Camera dei Comuni e dalla Camera dei Lords. La Camera dei Comuni si compone di 650 membri eletti per 5 anni a suffragio universale con il sistema maggioritario a turno unico. Qualora durante la legislatura un seggio si rendesse vacante, è previsto che nel collegio si tenga un'elezione suppletiva (*by – election*). Proprio il sistema elettorale britannico è stato negli ultimi anni al centro di critiche per le distorsioni che provocherebbe nella ripartizione dei seggi in quanto tenderebbe a favorire soprattutto i due partiti maggiori a danno delle altre forze politiche.

Questa situazione è apparsa evidente nel caso dei Liberaldemocratici i quali, pur raggiungendo sempre considerevoli percentuali di consenso alle elezioni, hanno però conquistato un numero di seggi limitato. Emblematico, in proposito, quanto accaduto in occasione delle legislative del 1983, quando quest'ultimi, pur guadagnando il 25,4% dei voti conquistarono appena 23 seggi, al contrario dei Laburisti che con il 27,6% ne ottennero invece 209. Non a caso tra gli impegni assunti nell'accordo di governo siglato quattro anni fa tra i Conservatori ed i Liberaldemocratici, vi era l'impegno ad indire un referendum nazionale in cui proporre la sostituzione del maggioritario a turno unico (*First Past the Post*) con il "voto alternativo" sul modello di quello in vigore in Australia<sup>2</sup>. Il ruolo predominante del Premier ed il fatto che ai singoli deputati è virtualmente preclusa ogni iniziativa legislativa hanno ridimensionato il peso della Camera dei Comuni, di modo che questa viene a trovarsi oggi in una posizione decisamente defilata rispetto al Governo. Lo stesso calendario dei lavori parlamentari è inoltre dettato pressoché completamente dall'esecutivo mentre in merito alle leggi finanziarie, ormai di esclusiva competenza governativa, il ruolo della Camera dei Comuni con il tempo si è andato riducendo a quello di semplice organo di ratifica delle decisioni prese dal Gabinetto. La forte disciplina di partito esistente rende inoltre quantomai improbabile l'eventualità che i parlamentari attuino una ribellione nei confronti del Governo. Certamente dopo la riforma decisa quattro anni fa, con la quale si è fortemente limitato il suo potere di scioglimento anticipato della Camera dei Comuni, il Premier non dispone più della dissoluzione quale strumento di pressione verso i parlamentari ostili alla sua linea, ma è altrettanto vero comunque questo può sempre decidere di non ricandidare i deputati contrari alle direttive espresse dal partito. Tuttavia va detto che in questi ultimi anni le manifestazioni di dissenso da parte dei parlamentari del partito al governo, anche se non in dimensioni tali da far cadere l'esecutivo, non sono state così rare. In proposito, è sufficiente ricordare quanto avvenuto nel Marzo 2003 quando Tony Blair dovette fronteggiare l'ostilità di oltre cento deputati laburisti al momento di votare la mozione con cui si appoggiava l'intervento in Iraq, oppure il voto dell'agosto scorso in cui la risoluzione proposta da David Cameron, nella quale si sosteneva la necessità di un'azione militare in Siria, venne respinta proprio per il voto contrario di diversi parlamentari conservatori.

---

<sup>2</sup> Il sistema funziona in questo modo. Nel caso nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta dopo il primo conteggio, quello arrivato ultimo viene escluso ed i suoi voti ripartiti, secondo un ordine di preferenza indicato dall'elettore, sugli altri esponenti rimasti in competizione. Questa procedura viene effettuata tante volte finché uno dei candidati non raggiunge la maggioranza dei consensi venendo quindi eletto. Indetto nel maggio 2011, la proposta è stata però nettamente respinta dagli elettori con il 67,9% di voti contrari.

Un discorso a parte merita poi l'opposizione che, a differenza di quanto avviene negli altri Paesi, nel sistema inglese si vede attribuito un ruolo istituzionale. Denominata ufficialmente come *"Her Majesty's Loyal Opposition"* questa costituisce un *"Governo – Ombra"* (*Shadow Cabinet*) composto da *"Ministri-Ombra"* i cui responsabili riprendono le competenze di quelli dell'esecutivo al potere, mentre al suo leader spetta, oltre all'indennità parlamentare, anche uno speciale appannaggio annuale attribuito proprio in ragione della sua carica politica. Il secondo ramo del Parlamento, la Camera dei Lords, dispone invece ormai di una funzione puramente cerimoniale. Riguardo alla sua composizione, fino al 1999 questa era formata da circa 800 Lords ereditari con diritto di trasmissione, da 26 Lords spirituali – ovvero i 2 Arcivescovi ed i 24 Vescovi della Chiesa Anglicana – , da 20 Lords Giudiziari scelti tra gli alti magistrati i quali esercitavano le funzioni di Corte di ultima istanza e da numerosi *"Life Lords"* che, in base al *"Life Peerages Act"* del 1958, potevano essere nominati senza però il privilegio dell'ereditarietà del titolo. Tuttavia, prima la riforma varata dal governo Blair nel 1999 che ha abolito i Lords ereditari e successivamente il *"Constitutional Reform Act"* del 2005 con il quale le funzioni dei Lords giudiziari sono state attribuite alla Corte Suprema, hanno profondamente modificato la struttura della Camera Alta. Attualmente, questa si compone di 92 Lords ereditari lasciati in carica dopo l'entrata in vigore della riforma, 26 Lords spirituali e di oltre 600 *"Life Lords"* la cui nomina spetta alla *"House of Lords Appointments Commission"*, un organismo indipendente incaricato di esaminare le personalità proposte per ricoprire l'incarico. Dal punto di vista delle funzioni, la Camera dei Lords non dispone né della prerogativa di revocare la fiducia al governo né di discutere i provvedimenti di natura finanziaria, mentre sul piano legislativo può solo ritardare di un anno l'entrata in vigore dei testi in esame.