



## **GLI *HUNG PARLIAMENTS* NELL'ESPERIENZA DEL REGNO UNITO E IN ALCUNI ORDINAMENTI DEL *COMMONWEALTH***

di Mario Altomare \*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'impatto degli *hung parliaments* sulla forma di governo britannica – 3. I “Parlamenti appesi” e il principio del *power sharing* negli ordinamenti devoluti: quali lezioni per *Westminster* e *Whitehall*? – 4. I *minority parliaments* in Canada – 5. Gli *hung parliaments* nell'esperienza australiana – 6. La *multi-party governance* in Nuova Zelanda – 7. Conclusioni

### **1. Introduzione**

**N**ella condizione in cui nessuno dei partiti politici è in grado di controllare da solo la maggioranza assoluta dei seggi – comunemente nota nel linguaggio politologico e costituzionalistico anglosassone con l'espressione *hung Parliameant*<sup>1</sup> – «almost all the established rules of the political game would come under challenge»<sup>2</sup>. Pertanto, è lecito domandarsi quale configurazione si troverebbe ad assumere l'assetto dei rapporti tra l'Esecutivo e la Camera da cui esso trae la propria legittimazione a governare, dal momento che l'assenza di una maggioranza assoluta dei seggi comporta la diretta conseguenza di alterare il continuum maggioranza parlamentare-Governo, che costituisce un limite strutturale nell'esercizio della funzione di scrutinio di cui è titolare l'Assemblea rappresentativa; oppure quali soluzioni alternative si prospettano nel caso in cui non sia possibile costituire un *single-party government* e quale ruolo sarebbero chiamati a svolgere il Primo Ministro, la Corona e i partiti politici nell'ambito del processo di formazione del Governo a seguito di una *inconclusive election*.

\* Dottore in Relazioni Internazionali – Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Roma “La Sapienza”.

<sup>1</sup> Letteralmente “Parlamento appeso” o “impiccato”. Tale terminologia, ormai ampiamente diffusa nel linguaggio politologico e costituzionalistico britannico, sembra sia derivata dall'espressione di origine americana *hung jury*, che indica quella situazione in cui la giuria diventa incapace, per le sue divisioni interne, di raggiungere un verdetto finale. Sul punto si rinvia a House of Commons - Justice Committee, *Constitutional processes following a general election*, Fifth Report of Session 2009-2010, HC 396, 29.3.2010, 7.

<sup>2</sup> D. Butler, *Governing without a majority. Dilemmas for hung Parliaments in Britain*, Basingtoke, MacMillan, 1987, 10.

L'analisi che viene svolta in questa sede si pone l'obiettivo di analizzare le principali problematiche politico-istituzionali poste dall'elezione di un "Parlamento appeso", per delineare una considerazione diversa di tale fenomeno, ritenuto solitamente una sporadica anomalia<sup>3</sup> o una pericolosa aberrazione se si fa riferimento, soprattutto, all'esperienza dell'ordinamento britannico, la cui cultura politica da secoli apprezza la stabilità tipica degli Esecutivi monopartitici<sup>4</sup> e la possibilità che viene data agli elettori di esprimere una scelta diretta a favore di un partito, di un programma, di una squadra di governo e di un leader<sup>5</sup>. A tal scopo, verranno prese in considerazione le esperienze degli ordinamenti devoluti di Scozia e Galles, esempi utili per individuare le "lezioni" di cui le istituzioni britanniche possono tener conto nell'eventualità di nuovi "Parlamenti appesi", e quelle degli ordinamenti canadese, australiano e neozelandese, dove gli *hung parliaments* si sono affermati con caratteristiche diverse sulla base di dinamiche legate alla configurazione del sistema dei partiti (Canada e Australia), o per modifiche sostanziali apportate al sistema elettorale in senso stretto (Nuova Zelanda).

<sup>3</sup> Nella storia britannica i casi di *hung parliaments* si sono verificati nelle due elezioni del 1910, nel 1923, nel 1929, nel 1974 e nel 2010. Dopo il "Parlamento appeso" che era emerso dalle elezioni generali del gennaio 1910, Asquith formò un Governo di minoranza con l'obiettivo di portare il Paese a nuove elezioni. Nel dicembre 1910 il Partito Liberale ottenne la maggioranza relativa dei seggi e il Governo di minoranza che ne conseguì si rese fino al 1915 grazie al sostegno esterno fornito dai parlamentari irlandesi. Le elezioni del dicembre 1923 videro costituirsi il primo Esecutivo di minoranza a guida Laburista, sotto la direzione di Ramsey MacDonald, che guidò il Paese fino all'ottobre 1924, quando il c.d. caso Campbell determinò la caduta del Governo. Con le elezioni generali del maggio 1929 si giunse ad un nuovo Governo di minoranza formato dal Partito Laburista e appoggiato dai Liberali, con l'impegno di varare una riforma elettorale, ma l'impennarsi della crisi economica e l'aumento della disoccupazione determinarono la caduta del Governo nel 1931. Le elezioni del febbraio 1974 produssero un nuovo *hung Parliament* da cui si costituì un nuovo Governo laburista di minoranza guidato da Harold Wilson con il solo obiettivo politico di preparare le elezioni anticipate svoltesi nell'ottobre di quello stesso anno, in cui i Laburisti ottennero un vantaggio di soli tre seggi. Le evidenti difficoltà di governare il Paese con una tale esigua maggioranza indussero Wilson a ritirarsi a favore del compagno di partito James Callaghan, il quale guidò un Esecutivo di minoranza tra il 1976 e il 1979, grazie all'appoggio dei Liberal-democratici, sulla base dell'accordo noto come *Lib-Lab Pact*. L'ultimo "Parlamento appeso" si è verificato nelle elezioni del 6 maggio 2010, che hanno decretato la sconfitta del Partito Laburista, al potere dal 1997, e una tiepida vittoria dei Conservatori, che hanno conquistato 306 su 650 e formato un Governo di coalizione con i Liberal democratici guidati da Nick Clegg, che è stato in grado di durare fino alla scadenza naturale della legislatura nel maggio 2015 (N. Blewett, *The Peers, the Parties and the People: the General Elections of 1910*, Toronto, University of Toronto, 1972; D. Fisichella, *Le elezioni inglesi del febbraio 1974*, in *Diritto e Società*, 1974; A. Michie- S. Hoggart, *The Pact: Inside Story of the Lib-Lab Government, 1977-78*, London, Quartet Books, 1978; I. McLain, *What's Wrong with the British Constitution?*, Oxford, Oxford University Press, 2010; D. Denver, *The Results: How Britain Voted*, in *Parliamentary Affairs*, 2010, 588-606; M. Olivetti, *Le elezioni del 6 maggio 2010 nel Regno Unito: Westminster Adieu?*, in *Rassegna Parlamentare*, 2010, 747-772; G. Caravale, *Una costituzione in trasformazione. Recenti sviluppi della forma di governo britannica*, in F. Lanchester (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012). In realtà, secondo David Butler, gli *hung parliaments* non sarebbero così rari nella storia britannica, né i Governi monopartitici sarebbero così predominanti. Infatti Butler afferma che: «For 34 of the last 100 years, Britain has experienced coalition or minority rule», al contrario di quanto aveva sostenuto nel 1852 il Premier Disraeli, secondo il quale «England does not love coalitions» (D. Butler, *Hung parliaments: context and background*, in A. Brazier – S. Kalitowski (a cura di), *No Overall Control. The Impact of "Hung Parliaments" on British Politics*, London, Hansard Society, 2009, 3; G. Caravale, "England does not love coalitions"? *Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito*, in *federalismi.it*, 2011, 1).

<sup>4</sup> O. Massari, *L'alternanza nel Regno Unito: il modello Westminster alla prova del governo di coalizione*, in G. Pasquino - M. Valbruzzi, *Il potere dell'alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo*, Bologna, Bononia University Press, 2011, 161.

<sup>5</sup> F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*. Milano, Giuffrè, 2006, 56.

## 2. L'impatto degli *hung parliaments* sulla forma di governo britannica

Come noto, il parlamentarismo maggioritario britannico si caratterizza, tradizionalmente, per la presenza di una maggioranza solida che sostiene il Governo, per la coesione interna al partito di maggioranza e l'episodicità dei casi di dissenso da parte dei *backbenchers* alle indicazioni di voto dei *party whips*<sup>6</sup>. È chiaro come tali elementi consentano al Governo di dirigere i lavori della Camera titolare del rapporto fiduciario, con la conseguenza «di trasformare il controllo parlamentare sull'esecutivo in attività per lo più meramente formali»<sup>7</sup>. Tuttavia, occorre rilevare che, soprattutto a partire dagli anni '70, la capacità dell'Esecutivo di indirizzare l'attività dell'Assemblea rappresentativa è condizionata in gran parte dai rapporti di forza che si vengono a stabilire successivamente alle elezioni politiche<sup>8</sup>. Come fa notare David Butler, dalle elezioni del febbraio 1974 che produssero il primo *hung Parliament* del secondo dopoguerra, la cosiddetta «no man's land between a clear Conservative Majority and a clear Labour Majority»<sup>9</sup> si è allargata in ragione della crescita elettorale dei Liberali, che prima della metà degli anni Settanta raggiungevano il 7% e successivamente circa il 19%<sup>10</sup>, ed è cambiato il modo in cui il collegio maggioritario uninominale a un turno solo (il *Plurality* o il *First-Past-The-Post*) tende a trasformare i voti in seggi nella Camera dei Comuni, un meccanismo che è stato spiegato ricorrendo alla cosiddetta «legge del cubo»<sup>11</sup>. Su questo punto, Butler sostiene che, se dal 1931 al 1970 la *cube law* assegnava 18 seggi al partito vincente per ogni oscillazione di voto pari all'1%, dal 1970 in poi la sovra rappresentanza è passata da 18 a 12 seggi, per cui la «legge del cubo» è diventata la «legge del quadrato»<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul governo del Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012, 83.

<sup>7</sup> G. Caravale, *Il governo legislatore. Esecutivo e attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 2004, 10.

<sup>8</sup> P. Norton, *The Changing Face of the British House of Commons in the 1970's*, in *Legislative Studies Quarterly*, 1980, 333 ss.

<sup>9</sup> D. Butler, *Hung parliaments*, cit., in A. Brazier – S. Kalitowski (a cura di), *Op. cit.*, 8. Negli ultimi 50 anni, sottolinea Butler, il numero dei MPs non appartenenti a nessuno dei due partiti più grandi è aumentato dall'1% (nel 1955) al 14% (nel 2005).

<sup>10</sup> I dati sono riportati nella seguente ricerca: Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università «La Sapienza» di Roma, *Country Profile del Regno Unito*, 2015, 440, reperibile sul sito <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2380/ricerca-sapienza-paesi-europei.pdf>.

<sup>11</sup> F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, 134. L'Autore spiega che tale legge indica una regolarità politico-statistica per cui in un sistema bipartitico stabile il rapporto tra il cubo delle percentuali dei voti ottenuti dai due partiti è tendenzialmente uguale al rapporto tra la percentuale dei seggi ottenuti dagli stessi partiti ( $A^3/B^3=a^3b^3$ ).

<sup>12</sup> D. Butler, *Hung Parliaments*, cit., in A. Brazier - S. Kalitowski (a cura di), *Op. cit.*, 9. Butler sottolinea, inoltre, che «Landslides are smaller than they used to be and narrow majorities have become narrower». Sul punto si rilevi anche la posizione di John Curtice, il quale afferma che la teoria secondo la quale il meccanismo del *First-Past-The-Post* facilita l'alternanza dei due principali partiti al potere governativo, premiandoli con una sovra rappresentanza in seggi, «rests not only on the way it makes life difficult for the third parties, but also on the way in which it treats the two largest party», (J. Curtice, *So What Went Wrong with the Electoral System? The 2010 Electoral Result and the Debate About Electoral Reform*, in *Parliamentary Affairs*, 2010, 624).

In questo mutato contesto politico, Butler e Vernon Bogdanor<sup>13</sup> ritengono più probabile che si verifichi una situazione di *hung Parliament*, in cui è stata riscontrata una maggiore frequenza dei casi di ribellione da parte dei deputati del partito di maggioranza relativa al Governo. Su questo aspetto, occorre menzionare gli studi condotti da Philip Norton per il periodo 1974-1979<sup>14</sup> e da Philip Crowley e Mark Stuart<sup>15</sup>, oltre alla ricerca della *House of Commons*<sup>16</sup>, in riferimento al periodo della coalizione Cameron-Clegg, che ha governato dal 2010 al 2015. In merito al primo periodo, in cui si sono susseguiti gli Esecutivi laburisti di minoranza guidati prima da Harold Wilson e dopo da James Callaghan, si possono contare 309 divisioni della *House of Commons*, di cui 169 hanno registrato le defezioni di almeno 10 deputati, e almeno un deputato laburista ha votato contro il Governo, il quale è stato sconfitto 42 volte. Il tasso di ribellione di questo periodo si è attestato complessivamente al 21%, raggiungendo i picchi del 30% e del 36% nelle ultime due sessioni parlamentari. Un dato degno di nota soprattutto se si prende in considerazione il fatto che, ad esempio, nella legislatura 1979-83, in cui il Governo conservatore di Margaret Thatcher poteva contare su un solido vantaggio di 43 seggi, vi sono state solo 18 ribellioni ad opera dei *backbenchers* conservatori e l'Esecutivo è stato sconfitto una sola volta. Mentre quando il sostegno del Governo conservatore guidato da John Major è sceso nella legislatura 1992-1997, in cui aveva un vantaggio di soli 21 seggi, si sono verificate 5 sconfitte governative<sup>17</sup>.

Per quanto riguarda il secondo periodo, occorre osservare come il tasso di ribellione sia stato il più alto del secondo dopoguerra, dato che i deputati della maggioranza hanno votato contro il Governo nel 35% delle *divisions* della Camera dei Comuni, superano il record del 28% affermatosi nella legislatura 2005-2010. La prima sessione parlamentare (2010-2012) ha visto il numero di ribellioni più alto (239) e, tra il settembre 2010 e il febbraio 2011, il tasso di ribellione ha superato addirittura il 50%. Le sconfitte subite dal Governo di coalizione sono state soltanto 6 nella Camera dei Comuni, seppure su questioni importanti della sua azione politica come l'intervento militare in Siria<sup>18</sup>. Come sottolineano Cowley e Stuart, gli episodi di dissenso si sono registrati soprattutto tra le fila dei Conservatori, i quali

<sup>13</sup> V. Bogdanor, *Multy-Party Politics and the Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, 10 ss; V. Bogdanor, *A hung parliament: a political problem, not a constitutional one*, in A. Brazier – S. Kalitowski (a cura di), *Op. cit.*, 15 ss

<sup>14</sup> P. Norton, *Dissension in the House of Commons. 1974-1979*, Oxford, Clarendon Press, 1980

<sup>15</sup> P. Cowley - M. Stuart, *A coalition with wobbly wings: backbench dissent since May 2010*, 2010, disponibile su <http://www.revolt.co.uk/Wobbly%20Wings.pdf>.

<sup>16</sup> House of Commons - Library, *Hung parliaments in the twentieth century*, Briefing Paper n. 04951, 2015.

<sup>17</sup> I dati sulle legislature 1979-1983 e 1992-1997 sono ripresi da R. Blackburn et. al, *Griffith and Ryle on Parliament: Functions, Practice and Procedures*, London, Sweet and Maxell, 2003, 180-186 e da F. Rosa, *Op. cit.*, 84.

<sup>18</sup> Una sconfitta che, come fanno notare Meg Russell e Philip Cowley, dimostra come il tasso di ribellione molto alto abbia reso difficile per il Governo controllare la sua maggioranza e abbia dato al Parlamento importanti spazi di autonomia dal Governo. Inoltre, i due Autori rilevano che la sconfitta sulla Siria «was unprecedented in at least the last 100 years. [...] the only comparable votes involve Lord Palmerston (1855-1858, 1859-1865), Lord Aberdeen (1852-1855), and even Lord North (1770-1782)» (M. Russell – P. Cowley, *The Policy Power of the Westminster Parliament: The "Parliamentary State" and the Empirical Evidence*, in *Governance*, 2015, 137). Sulla vicenda della sconfitta del Governo subita mozione relativa all'intervento in Siria nell'agosto 2013 cfr. G. Caravale, *Debolezza dei partiti tradizionali e nuovo vigore del parlamento*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2013. Per un'analisi sui principali cambiamenti che hanno interessato i poteri di guerra del Parlamento britannico e di quello canadese cfr. P. Lagasse, *Parliament and the War Prerogative in the United Kingdom and Canada: Explaining Variations in Institutional Change and Legislative Control*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, 1-21.

hanno manifestato un forte disagio a governare con un partito minore e per il fatto di non poter intervenire sulle proposte governative che erano già state oggetto di mediazione politica<sup>19</sup>. Il Partito Liberal democratico pensava, invece, di trarre importanti vantaggi dalla sottoscrizione di un accordo di coalizione in cui inserire le riforme istituzionali coerenti con il proprio programma politico<sup>20</sup>.

Dalle indagini sin qui richiamate emerge chiaramente come il dissenso dei *backbenchers* sia cresciuto soprattutto nei periodi di “Parlamento appeso” o quando il vantaggio dei seggi del partito di maggioranza è stato minimo<sup>21</sup>, anche se occorre leggere tale comportamento di dissenso come tendenza generale, affermatasi a partire dal Governo Heath del 1970-74, nella quale i deputati di maggioranza hanno affermato il loro diritto a svolgere un ruolo di controllo all'interno della Camera dei Comuni e hanno abbandonato l'atteggiamento deferenziale nei confronti del leader del loro partito, nonché del Governo<sup>22</sup>.

Oltre a ciò, occorre osservare che, durante l'esperienza del Governo di coalizione Cameron-Clegg, l'autonomia dei *backbenchers* si è rafforzata in particolare grazie ad «un rapporto di collaborazione trasversale»<sup>23</sup>, che si è realizzata soprattutto a seguito dell'istituzione, nel giugno 2010, della *Backbench Business Committee*, la quale, incaricata di decidere sulle questioni inerenti le attività di interesse dei *backbenchers*, «ha favorito il voto libero dei singoli deputati, maggiormente svincolati dalle direttive del partito»<sup>24</sup>. Tale Commissione costituisce un valido esempio di come si siano accresciute le possibilità dei singoli deputati di bilanciare la preponderanza del Governo nella programmazione dei lavori, conferendo maggiori spazi alle proposte dei “deputati semplici” accanto a quelli previsti per l'Opposizione, nell'obiettivo di ricercare un approccio slegato dalle logiche di appartenenza partitica per rendere più efficace il funzionamento della Camera nel suo complesso e, in particolare, dei suoi *Select Committees*.

In proposito, si può osservare come il rafforzamento del ruolo esercitato dalle Commissioni incaricate di controllare l'attività di ogni dicastero sia stato uno dei punti chiave delle raccomandazioni contenute nel rapporto *Rebuilding the House*, pubblicato nel 2009 dall'*House of Commons Reform Select Committee*, presieduto dal laburista Tony Wright. Tale rapporto aveva lo scopo di studiare la modernizzazione delle procedure della Camera

<sup>19</sup> F. Rosa, *Gli assetamenti del parlamentarismo maggioritario nel Regno Unito*, in *Quad. cost.*, 2012, 694.

<sup>20</sup> Sul punto è intervenuta anche Judi Atkins, la quale sostiene che i che i «conflicts were more likely to occur within, rather than between, the Coalition's constituent parties», per cui le correnti interne al *Conservative Party* tra modernizzatori e tradizionalisti, o tra euroscettici più e meno intransigenti, avevano portato alle sconfitte sulla questione del *same-sex marriage* e del referendum sui rapporti tra Gran Bretagna ed Unione Europea (J. Atkins, *Introduction: Conflict, Cooperation and the Cameron-Clegg Government*, in *The Political Quarterly*, 2015, 81). Inoltre, si rilevi l'opinione di Stephen Evans, che sottolinea come le insoddisfazioni mostrate dai *backbenchers* conservatori fossero riconducibili alla questione dell'allocazione degli incarichi di governo: «Conservatives were excluded from office because it was necessary to include Liberal Democrats in the government. [...] After thirteen years of opposition this was bound to create bad feeling among individuals who were first and foremost career politicians» (S. Evans, *Reluctant Coalitionists: The Conservative Party and the Establishment of the Coalition Government in May 2010*, in *The Political Quarterly*, 2012, 484).

<sup>21</sup> F. Rosa, *Il controllo parlamentare*, cit., 83.

<sup>22</sup> G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997, 164.

<sup>23</sup> G. Caravale, *La fine di una legislatura atipica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2015, 2.

<sup>24</sup> *Ivi*, 2-3. Per un approfondimento sulle procedure di lavoro della Commissione cfr. H. White, *Select Committee under Scrutiny. The impact of parliamentary committee inquires on government*, Institute for Government, 2015.

dei Comuni, per rafforzarne i poteri collegiali e dare maggiore influenza ai MPs. Un'indagine svolta da Lucy Fisher sul ruolo dei *Select Committees* della *House of Commons* rivela come la loro importanza e autonomia si sia rafforzata a seguito dello scandalo di corruzione del 2009 che aveva coinvolto diversi deputati, delle proposte di riforma del *Wright Committee*, alcune delle quali sono state attuate dal primo Governo Cameron<sup>25</sup> e del verificarsi di una situazione di *hung Parliament* dopo le *General Election* del 2010, che aveva portato alla formazione del primo Governo di coalizione in tempo di pace. Su quest'ultimo aspetto, la Fisher evidenzia che, «as committee membership is divided between political parties according to the proportion of seats each party has in the House of Commons, the hung Parliament result of 2010 general election provided for a more equal split of committee members between Labour and the Conservative»<sup>26</sup>. Anche Margaret Hodge, deputata laburista, ritiene che la coalizione che ha governato dal 2010 al 2015 «has broken down some of the old tribal loyalties, so people don't always think that they've got to toe the line or do what their leader says. That's allowed a new independence of thought and expression, which has helped the select committee»<sup>27</sup>. Dunque, l'esperienza della coalizione ha reso più rappresentativa la composizione dei *Select Committees* e ciò ha condotto ad una maggiore neutralità e ad una maggiore predisposizione delle forze politiche a ricercare pratiche consensuali e di compromesso nello svolgimento della consueta attività delle Commissioni. Come sottolinea la Hodge, riferendosi al lavoro svolto dal *Public Account Committee* durante il periodo dell'ultimo Governo di coalizione, lo scrutinio è stato più efficiente perché scevro da condizionamenti partitici di sorta e dalla logica *adversarial* che tradizionalmente caratterizza l'istituzione parlamentare di Westminster<sup>28</sup>.

Le circostanze che rendono più equilibrato il rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo durante le fasi di *hung Parliament* dipendono anche dal tipo di Governo che si viene a formare dopo una *inconclusive election*. Spostando l'analisi sul piano degli effetti sulla *governance*, occorre subito osservare quali alternative concrete si sono poste dopo l'elezione di un "Parlamento appeso" nella storia britannica. Susanna Kalitowski ne individua tre<sup>29</sup>:

<sup>25</sup> Queste includono l'elezione dei presidenti dei *Select Committees* a scrutinio segreto e con l'*Alternative Vote*. I presidenti sono eletti dall'aula sulla base di una mozione che distribuisce i posti tra i partiti. Ogni candidatura va presentata da almeno 15 deputati del partito di appartenenza e da 5 deputati appartenenti ad altri partiti. Inoltre, i membri dei *Select Committees* devono essere selezionati all'interno del loro gruppo parlamentare, sempre a scrutinio segreto. Si rilevi, inoltre, che in un'indagine sull'impatto della *Wright Reform* compiuta nel 2013 dal *Political and Constitutional Reform Committee* della Camera dei Comuni è emerso che i *Select Committees* sono diventati più efficienti e che le modalità di elezione dei loro membri e dei loro presidenti hanno reso tali organismi più democratici e trasparenti (House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Report: *Revisiting Rebuilding the House: The Impact of the Wright Reforms*, Third Report of Session 2013-14, HC 82, luglio 2013).

<sup>26</sup> L. Fisher, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees: Causes and Effects*, in *The Political Quarterly*, 2015, 424.

<sup>27</sup> L'opinione della Hodge è riportata sul saggio della Fisher, sul punto cfr. *ivi*, 425.

<sup>28</sup> In merito all'approccio *non partisan* adottato dal *Public Accounts Committee*, la Hodge afferma: «People leave their crude party politics at the door. You never forget your political perspective or your value system, but often I sit back and look at this array of people with whom I work. Our values are very different. I've got Stewart Jackson – very rights wing within the Conservatives – and then Austin Mitchell – very much to the old Labour left. But then every report we do is in the end a unanimous report».

<sup>29</sup> S. Kalitowski, *Hung-up over Nothing? The Impact of a Hung Parliament on British Politics*, in *Parliamentary Affairs*, 2008, 398.

- La formazione di un *single-party minority Government*, caratterizzato dal sostegno esterno di uno o più partiti e dall'esistenza di un programma concordato tra questi e il partito di maggioranza relativa (come avvenuto nel 1910 con il Governo del liberale Herbert Asquith).
- La formazione di un *single-party minority Government*, fondato sulla ricerca del sostegno parlamentare *day-to-day* e sulla base di accordi *ad hoc* (come accaduto con i Governi di minoranza del 1923, 1929 e 1974).
- La formazione di una *majority coalition* (come il caso dell'ultima coalizione tra Conservatori e Liberal democratici).

Come fanno notare alcuni scienziati della politica e costituzionalisti britannici<sup>30</sup>, le coalizioni formate da due partiti con ideologie politiche parzialmente differenti ma non contrastanti, possono vantare un'elevata stabilità parlamentare, derivante dall'ampio numero di seggi che insieme riescono a controllare. Ciò è dimostrato dal fatto che, sotto la coalizione guidata da Cameron e Clegg, si siano registrate elevate percentuali di successo dei *Government bills* (91,5% per la sessione 2010-12, 82,4% per la sessione 2012-13, 83,3% per il 2013-14 e, infine, 100% per l'ultima sessione 2014-15)<sup>31</sup>, pur in presenza di una riduzione significativa dell'attività di iniziativa legislativa svolta dall'Esecutivo (passando da 47 *Government bills* della sessione 2010-12 fino a 27 della sessione 2014-2015).

Inoltre, è importante evidenziare come, nell'ambito di una coalizione di governo, la posizione egemone del Premier verrebbe ridimensionata per la necessità di tenere uniti i *coalition partner* e di istituire appositi comitati interni al Governo allo scopo di prevenire e gestire le eventuali situazioni di disaccordo, con la conseguenza di rafforzare la centralità e la collegialità del Gabinetto<sup>32</sup>. In merito a questo aspetto, l'alleanza tra Conservatori e Liberal democratici del 2010 si è rivelata emblematica avendo stabilito in un apposito documento, definito un «piccolo monumento al pragmatismo britannico»<sup>33</sup>, l'istituzione di un *Coalition Committee*, incaricato di appianare le divergenze politiche che non avevano trovato risoluzione in altra sede, e di un gruppo di lavoro informale - il *Coalition Operation and Strategic Planning Group* - il quale aveva il compito di prendere in considerazione le strategie di lungo periodo della coalizione, oltre che «deal with day-to-day problem solving and to look ahead at the political and legislative landscape and try to ensure that there will be no surprise»<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> R. Fox, *Five Days in May: A New Political Order Emerges*, in *Parliamentary Affairs*, 2010, 607-622; R. Hazell - A. Paun, *Hung Parliaments and the Challenges for Westminster and Whitehall: How to Make Minority and Multiparty Governance Work (with Commentaries by Turnbull, Beith, Evans and Crick)*, in *The Political Quarterly*, 2010, 213-227; T. Bale, *The Black Widow Effect: Why Britain's Conservative - Liberal Democrat Coalition Might Have An Unhappy Ending*, in *Parliamentary Affairs*, 2011, 323-337; V. Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2011, 9-10; B. Young - T. Bale, *When Second-Best is Still a No-Brainer: Why Labour Should Shoot for a Majority Coalition in May 2015*, in *The Political Quarterly*, 2015, 133-140.

<sup>31</sup> I dati sono contenuti in Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma, *Op. cit.*, 417 e dal sito <http://www.legislation.gov.uk/ukpga>.

<sup>32</sup> G. Caravale, "Hard times" per il governo di coalizione? *Cronache dal Regno Unito, gennaio-aprile 2012*, 2012, 2.

<sup>33</sup> C. Fusaro, *L'accordo conservatore-libdem alla base del Governo Cameron. Spunti di interesse costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2010, 639.

<sup>34</sup> R. Fox, *Op. cit.*, in *Parliamentary Affairs*, 615.

Per quanto riguarda, invece, i Governi di minoranza, si può notare come essi possano rendere «more complicated for the government to pass legislation, budgets and even to survive since the opposition always has the theoretical ability to defeat the executive»<sup>35</sup>. Tuttavia, ciò non comporta che gli Esecutivi di minoranza siano più deboli e meno efficaci di quelli di coalizione, perché, in realtà, «it is easier to maintain unity within a single-party minority government than in a coalition as no up-front dilution of party policy is required»<sup>36</sup>. Un'amministrazione di minoranza può, inoltre, beneficiare dell'assenza di un accordo programmatico che impegna due o più forze politiche, dal momento che, da un lato, avrebbe un margine di manovra più ampio nel cercare di ottenere l'appoggio di partiti diversi e ideologicamente distanti in differenti aree di *policy*; dall'altro, non si vedrebbe limitata dalla necessità di accontentare un partner permanente, offrendogli incarichi governativi o concessioni politiche di varia natura<sup>37</sup>. Secondo Brazier, inoltre, un Governo di minoranza potrebbe avere le stesse chance di un *majority Government* di far approvare i propri disegni di legge, come dimostra l'esperienza passata: «The Labour government managed to pass 83 acts in 1965 when it had a tiny majority, well above the average number passed when it later had a large majority in 1966-70. In the full calendar year 1974, with two general elections, 58 bills reached the statute book. [...] Conversely, in 1994, only 41 acts were passed, the lowest number for a non-election year since 1950»<sup>38</sup>.

Un ultimo aspetto da esaminare attiene al ruolo del Primo Ministro, della Corona e dei partiti nell'ambito del processo di formazione dell'Esecutivo in caso di "Parlamento impiccato". Su questo tema, la Kalitowski evidenzia quali alternative si pongono di fronte al Premier in carica, il cui partito non è riuscito a ottenere la maggioranza assoluta dei seggi: «resign immediately (as Baldwin did in 1929); only resign if defeated after a vote in the Commons (as Baldwin did earlier in 1923); or solicit support from other parties and only resign if it is not forthcoming (as Asquith did twice successfully in 1910 and Heath unsuccessfully in 1974)»<sup>39</sup>. All'indomani delle elezioni generali del 2010, Gordon Brown ha seguito l'esempio di Heath e ha cercato di stringere un'alleanza con i Liberal democratici di Clegg, data la presunta affinità politica tra questi e i Laburisti. Come era successo per Heath, Brown si è dimesso senza attendere la riunione del nuovo Parlamento per cercare di ottenerne la fiducia, dopo che il leader dei Liberal-democratici aveva ritenuto che solo il partito di maggioranza relativa avesse il diritto di formare il nuovo Esecutivo, cioè il Partito Conservatore di David Cameron<sup>40</sup>. Sulla base della procedura seguita nel 2010, la convenzione attualmente contemplata nel *Cabinet Manual* prevede che, in caso di *hung Parliament*, il Primo Ministro uscente debba dimettersi, qualora non riesca a ottenere la

<sup>35</sup> R. Hazell - A. Paun, *Op. cit.*, in *Parliamentary Affairs*, 215.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> R. Hazell, *Lessons for Whitehall and the Palace*, in R. Hazell - A. Paun (a cura di), *Making Minority Government Work. Hung Parliaments and the Challenges for Westminster and Whitehall*, London, The Constitution Unit and the Institute for Government, 2009, 68.

<sup>38</sup> A. Brazier, *Parliamentary Procedure without a Commons Majority*, in Brazier A., Kalitowski S. (a cura di), *Op. cit.*, 35.

<sup>39</sup> Kalitowski S., *Hung-up over Nothing?*, cit., in *Parliamentary Affairs*, 399.

<sup>40</sup> G. Caravale, *La formazione del governo britannico in caso di hung parliament*, in *forumcostituzionale.it*, 27 aprile 2015.

fiducia dai Comuni e qualora si raggiunga una soluzione politica alternativa<sup>41</sup>. Come viene segnalato dal *Select Committee on the Constitution* della *House of Lords*, occorre precisare che non vi è alcun «established duty on an incumbent Prime Minister after a hung parliament to remain in office until a new government can be formed»<sup>42</sup>.

Inoltre, il testo del *Cabinet Manual* prevede che, in una gamma di alternative possibili per la formazione del nuovo Esecutivo, la scelta deve essere compiuta dai partiti politici attraverso reciproche consultazioni, dirette a comprendere chi sia in grado di ottenere la fiducia dei Comuni e diventare il nuovo Primo Ministro. Nel caso in cui si dovesse formare una coalizione, Akash Paun avverte che «the process may take longer than in 2010, since parties may be more determined to tie down other parties at the outset»<sup>43</sup> e sottolinea che i partiti si mettano d'accordo preventivamente su una serie di aspetti pratici connessi al funzionamento di un ipotetico *multi-party arrangement*: «Key issues include how to keep both parties informed of all relevant policy developments, how to resolve differences and how much scope to allow for agreement to disagree»<sup>44</sup>.

Per quanto riguarda il ruolo della Corona, bisogna notare che, ove l'esito elettorale non attribuisca a nessun partito una maggioranza assoluta dei seggi, la scelta del futuro Premier sarebbe, in teoria, più discrezionale<sup>45</sup>. Alcuni studiosi<sup>46</sup> ritengono che la Corona debba limitarsi a “ratificare” il risultato delle consultazioni interpartitiche, mentre Rodney Brazier sostiene che, nel caso in cui gli attori politici non si mostrino in grado di risolvere la situazione di stallo, la Sovrana possa sentire i leader dei partiti coinvolti nelle negoziazioni prima di esercitare il suo potere di scelta del Primo Ministro<sup>47</sup>. Infine, si può ricordare il precedente di *hung Parliament* verificatosi nel 1974, in cui la Sovrana si trovò di fronte all'alternativa di nominare Harold Wilson, leader del Partito Laburista che controllava la maggioranza relativa, o il Primo Ministro uscente Edward Heath, il quale stava cercando di formare un Governo di coalizione tra Conservatori e Liberali, in grado così di controllare la maggioranza assoluta. Solo il fallimento di Heath portò la Sovrana a nominare Wilson,

<sup>41</sup> Cabinet Office, *The Cabinet Manual. A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government*, p. 14, Ref 406764/1011, ottobre 2011 par. 2.12, consultabile al sito [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/60641/cabinet-manual.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf).

Marco Olivetti riconosce che la convenzione in virtù della quale il Primo Ministro uscente, il cui partito ha perso la maggioranza assoluta dei seggi, non rassegna le dimissioni ma cerca di formare per primo un nuovo Esecutivo, costituisce il perno delle regole stabilite nel *Cabinet Manual* (M. Olivetti, *Op. cit.*, in *Rassegna Parlamentare*, 758).

<sup>42</sup> House of Lords Select Committee on the Constitution, *Constitutional implications of coalition government*, 5<sup>th</sup> Report of Session 2013-2014, HL Paper 130, 2014, 12.

<sup>43</sup> A. Paun, *Westminster in an age of minorities. How to form and sustain a government after another hung parliament*, Institute for Government, 2015, 2.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> G. Caravale, *Il governo del premier*, cit., 81. Ad esempio, l'Autrice ricorda il caso della crisi politica del 1931, quando re Giorgio V invitò il laburista Ramsay MacDonald a formare un Governo di unità nazionale insieme con le opposizioni, per far fronte alla crisi della Grande Depressione e a seguito del collasso del secondo Governo laburista di minoranza, circostanza quest'ultima che avrebbe avuto la conseguenza di attribuire il nuovo incarico di governo al leader dei Conservatori essendo questi il secondo partito ai Comuni; M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2013, 116.

<sup>46</sup> D. Butler, *Governing without a majority*, cit., 72 ss.; R. Blackburn, *Monarchy and the Personal Prerogatives*, in *Public Law*, 2004, 552 ss.; V. Bogdanor, *The Coalition*, cit., 21-24.

<sup>47</sup> R. Brazier, *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 33 ss.; R. Brazier, *Monarchy and the Personal Prerogatives: A Personal Response to Professor Blackburn*, in *Public Law*, 2005, 45-47.

ma la dottrina sostenne che, nel caso in cui il tentativo di Heath avesse avuto successo, l'intervento di Elisabetta II sarebbe stato determinante per superare l'*impasse*<sup>48</sup>.

### 3. I “Parlamenti appesi” e il principio del *power sharing* negli ordinamenti devoluti: quali lezioni per *Westminster* e *Whitehall* ?

Gli *hung parliaments* e i Governi di coalizione e di minoranza costituiscono oramai la norma negli ordinamenti scozzese e gallese, data l'adozione di un sistema elettorale misto - il c.d. *Additional Member System* - che bilancia gli effetti distorsivi del *First-Past-The-Post* con un tipo di rappresentanza proporzionale.

A partire dal 1999, anno in cui si sono tenute le prime elezioni per l'Assemblea scozzese di Holyrood, nessun partito in Scozia è riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta, ad eccezione del periodo 2011-2016 in cui lo SNP ha guadagnato 69 seggi su 129. Tra il 1999 e il 2007 l'Esecutivo scozzese si è retto su una coalizione laburista-liberaldemocratica, dato che i Laburisti, pur attestandosi come primo partito, avevano conquistato solo la maggioranza relativa dei seggi sia nel 1999 che nel 2003. Nelle elezioni del 2007, invece, i Laburisti sono stati sconfitti dai Nazionalisti Scozzesi, i quali hanno formato un Governo di minoranza, retto da un “*co-operation agreement*”<sup>49</sup> con i Verdi, favorevoli all'indipendenza scozzese. Dopo l'esperienza del primo e finora unico *single-party majority Government* della legislatura 2011-2016, in cui lo SNP, forte della maggioranza assoluta che lo sosteneva, si è sentito legittimato a richiedere il referendum sull'indipendenza scozzese<sup>50</sup>, la Scozia è tornata nel maggio scorso all'esperienza del Governo di minoranza, formato dallo SNP e guidato dalla *First Minister* Nicola Sturgeon, la quale ha escluso l'eventualità di trovare un nuovo *formal arrangement* con altri partiti, perché i Nazionalisti Scozzesi hanno ottenuto «a clear and unequivocal mandate» di governare la regione scozzese.

Secondo Bogdanor, l'esperienza delle prime elezioni devolute scozzesi ha messo in luce come gli accordi di coalizione e i *co-operation agreements* possono rappresentare un'essenziale deterrente ai metodi e alle procedure della *adversarial politics* che caratterizzano le pratiche politico-parlamentari di Westminster<sup>51</sup>. Simili accordi possono contribuire a gettare le basi per l'attuazione del principio del *power sharing*, basato su una cultura politica più *consensual* e

<sup>48</sup> R. Brazier, *Government Formation from a Hung Parliament*, in *Public Law*, 1986, 387-406; J. Rasmussen, *Constitutional Aspects of Government Formation in a Hung Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 1987, 150; H. Wilson, *The Governance of Britain*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1976, 25 ss.

<sup>49</sup> Tale accordo prevedeva una cooperazione su diversi piani: in cambio dell'impegno dei *Greens* a votare per il candidato *First Minister* proposto dallo SNP, questo si impegnava a consultare il gruppo parlamentare dei Verdi sulle proposte delle misure chiave da adottare ogni anno; inoltre lo SNP accettava di nominare un membro del partito dei Verdi come presidente di uno dei *Subject Committees* del Parlamento Scozzese; infine, i due partiti si impegnavano a rafforzare i poteri del Parlamento di Holyrood, con l'obiettivo di raggiungere una piena indipendenza e in particolare lo SNP si impegnava ad emanare una legislazione diretta a contrastare i cambiamenti climatici e la costruzione di nuove centrali nucleari.

<sup>50</sup> G. Caravale, *Il Referendum del 18/09/2014: Scotland Chooses the Best of Both Worlds*, in *federalismi.it*, n. 18/2014.

<sup>51</sup> V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2009, 128.

di cooperazione all'interno di un sistema ormai multipartitico anche a livello nazionale, che perciò richiama l'esigenza di sviluppare una maggiore propensione alla partecipazione o, quanto meno, all'ascolto di tutte le forze politiche nell'interesse esclusivo del Paese.

Dallo studio delle coalizioni scozzesi, Paul Cairney ha individuato tre elementi essenziali che le caratterizzano<sup>52</sup>: in primo luogo, emerge il fatto che anche i Governi di coalizione possono reggersi su un'elevata stabilità parlamentare, grazie all'incessante attività dei *party whips* e alla forte coesione tra i partiti della coalizione; in secondo luogo, i *coalition agreements* possono sì costituire un potenziale elemento di stabilità parlamentare, ma, allo stesso tempo, possono anche esacerbare i conflitti all'interno dei partiti facenti parte della coalizione stessa, in particolare di quello più grande in quanto si troverebbe costretto a mediare con uno o più partiti più piccoli per costituire un Governo duraturo; in terzo luogo, l'esperienza scozzese mostra come i Governi di minoranza possano rappresentare una valida alternativa alla formula dei *coalition governments*. Quest'ultimo aspetto emerge, secondo Cairney, quando un partito all'opposizione risulta ben disposto a fornire il necessario sostegno parlamentare al Governo, in cambio di altrettante necessarie concessioni politiche.

Per ciò che riguarda i Governi di minoranza scozzesi, invece, Hazell identifica alcune importanti "lezioni" per Whitehall e il Primo Ministro britannico, il quale, richiamandosi all'esperienza del primo Governo Salmond, che ha sempre cercato di mantenere buone relazioni politiche con tutti i partiti di opposizione nei confronti dei quali ha agito con rispetto e capacità di mediazione, dovrebbe sviluppare, in caso di *minority parliament*, «cordial and respectful relations with opposition parties [...] [because] you never know when their support will be needed, and it is unwise to alienate them»<sup>53</sup>. Un'ulteriore elemento da tenere in considerazione per un'ipotetica compagine di governo minoritario operante a livello nazionale, consiste nell'essere «realistic about parliamentary defeats, and lower public expectations. Since there is a greater risk of the government being defeated in a minority parliament, it is important to recognise that in advance»<sup>54</sup>. Su questo punto, Hazell riporta l'esempio del *First Minister* Alex Salmond, il quale aveva chiarito, subito dopo le elezioni del 2007, che eventuali sconfitte sui provvedimenti presentati dal Governo non potevano considerarsi *matter of confidence*. Infine, il costituzionalista ritiene opportuno che il Primo Ministro stabilisca una chiara programmazione che focalizzi i principali obiettivi che il Governo si propone di raggiungere nella legislatura, seguendo sempre l'esempio di Salmond, il quale in occasione del suo primo mandato da *First Minister* nel 2007, aveva delineato cinque obiettivi strategici diretti a guidare l'attività del Governo e della Pubblica Amministrazione.

<sup>52</sup> P. Cairney, *Coalition and Minority Government in Scotland: Lessons for the United Kingdom?* in *The Political Quarterly*, Vol. 8 n. 2, 14 giugno 2011, 259 ss. Di fatto, Cairney osserva che l'Esecutivo scozzese tra il 1999 e il 2007, fondato sulla coalizione laburista-liberaldemocratica, «operated in much the same way as a single party majoritarian government in Westminster, passing an extensive programme of legislation with virtually no effective opposition» (p. 264), riuscendo così a controllare la maggior parte dei seggi sia nelle *plenary session* che in tutti i *Subject Committees*.

<sup>53</sup> R. Hazell, *Lessons for Whitehall and the Palace*, in R. Hazell – A. Paun (a cura di), *Op. cit.*, 69.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

A differenza della Scozia, dove l'unica coalizione che ha governato è stata quella tra Laburisti e Liberal-democratici, in Galles si è avuta la formazione di due alleanze partitiche ben distinte: prima tra i Laburisti e i LibDem (ottobre 2000-aprile 2003) e poi la coalizione tra *Labour* e *Plaid Cymru* dal luglio 2007 fino al 2011. L'esperienza di quest'ultima coalizione si è rivelata particolarmente interessante, poiché era costituita dalle due maggiori forze politiche gallesi, da sempre rivali: il Partito Laburista Gallese e il *Plaid Cymru*<sup>55</sup> e per questo è stata definita come la «first “grand coalition”» o «the unlikely coalition»<sup>56</sup>. Nel 2011 si è formata, invece, un'amministrazione di minoranza a guida laburista, così come era avvenuto nelle prime elezioni per l'Assemblea Nazionale Gallese nel 1999. Le recenti elezioni del 5 maggio 2016 hanno determinato un nuovo *hung Parliament* in Galles, a seguito del quale il *First Minister* uscente, il laburista Carwyn Jones, è stato riconfermato nel suo ruolo grazie all'accordo raggiunto tra i Laburisti e il *Plaid Cymru* ed è riuscito così a formare un Esecutivo di minoranza, sostenuto dagli Indipendentisti Gallesi.

Dall'esame dell'esperienza gallese, come fanno notare Crowley, Palmer e Thornton, emerge che i «political parties in the UK can adapt to a system where a single-party majority government is the exception rather than the rule»<sup>57</sup>. Pertanto, se i Governi di minoranza, o di *single-seat majority*, si sono affermati in diverse occasioni, tutti i partiti gallesi hanno dimostrato comunque il loro impegno a cooperare per risolvere una situazione di stallo, formando, o tentando di mettere in piedi, una coalizione di governo. In questo senso, quindi, anche il sistema partitico nazionale può trasformare la propria *adversarial politics* in una intensa opera di mediazione inter- e intrapartitica., sull'esempio di Cardiff. Oltre a ciò, l'esperienza della coalizione che ha governato in Galles dal 2007-2011 può essere utile per le future coalizioni britanniche, in particolare per ciò che attiene alla natura dell'accordo su cui il Governo *Labour – Plaid Cymru* si è retto – denominato *One Wales Agreement*. Su questo punto, Akash Paun ritiene che un accordo dettagliato come quello gallese possa contribuire ad assicurare la stabilità di una ipotetica coalizione che si dovesse stabilire a *Whitehall*, senza limitarne la possibilità di manovra in caso di eventuali crisi politiche, poiché «the agreement provides a point of reference in case of disagreement later on»<sup>58</sup>.

#### 4. I *minority parliaments* in Canada

Dopo aver esaminato il caso del Regno Unito, appare opportuno concentrare l'attenzione sull'esperienza dell'ordinamento canadese, il quale «has far more recent experience than the

<sup>55</sup> Da parte del *Plaid Cymru*, l'opzione di unirsi in coalizione con il partito di governo a livello nazionale, detentore della maggioranza assoluta a Westminster, appariva la via più facile per raggiungere l'obiettivo principale: l'indizione di un referendum per attribuire piena potestà legislativa all'Assemblea di Cardiff, come stabilito tra l'altro dal *Government of Wales Act 2006*, su cui invece l'ipotesi della *rainbow coalitions* non dava molte garanzie.

<sup>56</sup> Le due espressioni si trovano in M. Crowley – R. Palmer – S. Thornton, *Government Formation*, in A. Brazier – S. Kalitowski (a cura di), *Op. cit.*, 66-67.

<sup>57</sup> *Ivi*, 71.

<sup>58</sup> A. Paun, *United We Stand? Coalition Government in the UK*, London, Institute for Government, 2010, 21.

UK of minority rule»<sup>59</sup>. L'assenza di una maggioranza assoluta nella *House of Commons* canadese viene, infatti, opportunamente identificata con l'espressione “*minority Parliament*”, dal momento che la formazione di Esecutivi di minoranza ha sempre conseguito all'elezione di una Camera dei Comuni “impiccata”. Nel quadro di un progressivo superamento del bipartitismo classico verso un sistema a multipartitismo temperato<sup>60</sup>, il Canada ha sperimentato 13 Governi di minoranza, distinguibili in tre periodi differenti: i Governi del liberale Mackenzie King tra il 1921 e il 1925 e ancora tra il 1926 e il 1930; un secondo periodo di Governi guidati, di volta in volta, da uno dei due maggiori partiti (Conservatori e Liberali) tra il 1957 e il 1979; infine, gli Esecutivi di minoranza compresi tra il 2004 e il 2011<sup>61</sup>. I Canadesi non sembrano invece favorevoli alle coalizioni di governo dato che il loro voto è indirizzato soprattutto verso il candidato Premier<sup>62</sup>. Ciò vale a spiegare come l'ultimo Governo di coalizione della storia canadese si è formato nel 1917, a seguito della deflagrazione della Prima guerra mondiale<sup>63</sup>, mentre nel dicembre 2008 ci fu il tentativo, poi fallito, di formare un Governo di coalizione da parte dei tre partiti di opposizione (Partito Liberale, Nuovo Partito Democratico e Blocco del Québec).<sup>64</sup>

<sup>59</sup> A. Paun, *Introduction*, in R. Hazell – A. Paun (a cura di), *Op. cit.*, 15.

<sup>60</sup> T.E. Frosini, *Le “derivazioni” dirette del sistema inglese: Australia, Canada, Nuova Zelanda*, in P. Carrozza – A. Di Giovine – G. F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Roma – Bari, Laterza, Vol. II, 2009, 64. Dopo un secolo e mezzo in cui il sistema partitico è stato caratterizzato dalla presenza dei due partiti tradizionali – i Liberali e i Conservatori – nel corso degli anni si sono affermate altre forze politiche come i Progressisti di ispirazione socialdemocratica (prima con il *Co-operative Commonwealth Federation* e poi con il *New Democratic Party*), i populistici del *Reform Party* (che nel 2000 hanno dato vita alla formazione politica della *Canadian Alliance*, dalla cui fusione con il *Progressive-Conservative Party* è sorto il *Conservative Party of Canada*), la formazione indipendentista del *Bloc Québécois* (sorto nel 1990, si pone l'obiettivo di portare a livello statale le istanze francofoni della regione del Québec) e altri partiti che hanno conquistato spazi e seggi (come lo *United Farmers of Australia* o il *Social Credit* e altri).

<sup>61</sup> P. Russell, *Two Cheers for Minority Government: The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy*, in *Canadian Public Administration*, 2008, 536.

<sup>62</sup> Y. Dufrense- N. Nevitte, *Why Do Publics Support Minority Government? Three Tests*, in *Parliamentary Affairs*, 2014, 825. L'A. avanza tre diverse ipotesi che evidenziano le ragioni per cui i Canadesi sostengono o si oppongono alla formazione dei Governi di minoranza: «Hypothesis 1. Supporters of major political parties who expect their own party to lose the election, along with supporters of minor political parties, will be more likely to support minority governments. Hypothesis 2. People who are more averse to the concentration of authority will be more inclined to support minority governments. Hypothesis 3. Voters who are more concerned about the performance of the economy will be more inclined to oppose minority governments».

<sup>63</sup> Il 12 ottobre 1917 il Primo Ministro conservatore Robert Borden formò un *Union Government*, sostenuto dal Partito Unionista del Canada, costituito da ex membri del Partito Conservatore, da MPs liberali e alcuni membri indipendenti, dopo che era naufragato il progetto di formare un Governo di coalizione con i Liberali di Sir Wilfrid Laurier. Quest'ultimo rifiutò a causa dell'opposizione dei rappresentanti del Québec alla coscrizione militare - che doveva essere introdotta dalla coalizione proposta da Borden - temendo che il leader dell'opposizione nazionalista, Henri Bourassa, potesse sfruttare a proprio vantaggio una simile situazione.

<sup>64</sup> A seguito delle elezioni dell'ottobre 2008, il Primo Ministro Stephen Harper aveva costituito un Governo di minoranza e nel novembre 2008 il Ministro delle Finanze aveva presentato il progetto economico governativo, aspramente criticato dai tre partiti suddetti, i quali avevano annunciato la loro intenzione di votare al più presto una mozione di censura e formare un Governo di coalizione che avrebbe goduto della maggioranza dei seggi. Harper considerò un colpo di stato il tentativo messo in atto dall'opposizione e chiese la *prorogation* alla Governatrice Generale, che accolse la richiesta di Harper. La conseguenza fu il rinvio del voto di fiducia nel mese di gennaio, dando nel frattempo la possibilità ad Harper di trovare un accordo sul bilancio con i Liberali ed evitare così la sfiducia dell'opposizione.

Sebbene i *minority Governments* tendono a durare di meno rispetto ai *majority Governments*<sup>65</sup>, ciò non vuol dire che i primi non siano capaci di suscitare cambiamenti rilevanti sul piano dei rapporti Governo-Camera dei Comuni e nell'ambito della *governance* del Paese.

Per quanto riguarda il primo aspetto, bisogna rilevare che, generalmente, quando governa un Esecutivo di minoranza, «the capacity of individual MPs to influence policy can significantly increase. The government must ensure that it has the support of MPs from its own party as well as support from some opposition MPs to implement its policies»<sup>66</sup>. Ciò comporta la disponibilità del Governo minoritario di modificare le proprie proposte legislative sulla base delle richieste dei MPs o di offrire incentivi ai membri dell'opposizione per passare allo schieramento di maggioranza relativa<sup>67</sup>.

Tuttavia, a fronte della maggiore influenza esercitata dai MPs sulla definizione delle politiche governative, non si riscontra un elevato tasso di dissenso nella Camera dei Comuni ove non vi sia la maggioranza assoluta. Uno studio sulla condotta di voto dei deputati nel periodo del Gabinetto laburista di minoranza guidato da Paul Martin (38esimo Parlamento, 2004-05) e durante i due Governi conservatori di minoranza con a capo Stephen Harper (39esimo Parlamento, 2006-08; 40esimo Parlamento, 2008-11), mostra che la «party discipline is quite high for all the parties – except for the Liberals in the 38th Parliament»<sup>68</sup>, per cui tra i *backbenchers* Liberali almeno 1 su 20 ha votato contro il Governo in ciascuna delle 190 divisioni del 38esimo Parlamento e le sconfitte governative sono state in totale 104. In riferimento al 39esimo e 40esimo Parlamento di minoranza, invece, si rileva che il tasso di lealtà partitica dei *backbenchers* Conservatori si è attestato, rispettivamente, al 97% e al 98%, anche se le sconfitte subite dai Governi Harper sono state numerose: 104 tra il 2006 e il 2008 e 105 tra il 2008 e il 2011. Questi dati mostrano come la coesione interna al Partito Conservatore sia stata, più che altro, un effetto della *leadership* del Premier Harper, improntata ad una maggiore centralizzazione e ad uno stringente controllo sulle attività del *caucus* del partito<sup>69</sup>. Allo stesso tempo, l'approccio tenuto da Harper nei confronti degli altri partiti, basato sulla contrapposizione degli schieramenti, non ha permesso alle opposizioni parlamentari di convergere sui provvedimenti legislativi proposti dall'Esecutivo, con la conseguenza che quest'ultimo non è riuscito a mantenere il consueto controllo sulle attività della Camera dei Comuni<sup>70</sup>. Si riscontra, infatti, che gli Esecutivi di minoranza guidati da

<sup>65</sup> In media la durata è di 1 anno, considerato che tutti i Governi di minoranza dal 1957 al 1979 sono durati 1 o 2 massimo, mentre la durata più lunga è stata registrata dai Governi liberali di Mackenzie King tra il 1921-1925 e 1926-1930, e dall'ultimo Governo Harper in carica dal 2008 al 2011. I dati sono ripresi da P. Russell, *Learning to Live with Minority Parliaments*, in P. Russell – L. Sossin (ed.), *Parliamentary Democracy in Crisis*, Toronto, University of Toronto Press, 2009, 133.

<sup>66</sup> M. Chalmers, *Canada's Dysfunctional Minority Parliament*, in R. Hazell – A. Paun (a cura di), *Op. cit.*, 32.

<sup>67</sup> Si rilevi il caso della MP conservatrice Belinda Stronach, la quale il 18 maggio 2005, due giorni prima del voto sulla legge di bilancio, lasciò il suo partito per ottenere un incarico ministeriale nel Governo di Paul Martin. Oppure il caso di David Emerson, eletto tra le fila dei Liberali nel 2006 e poi passato ai Conservatori, sotto il primo Governo conservatore di minoranza guidato da Harper.

<sup>68</sup> J.F. Godbout – B. Hoyland, *Coalition Voting and minority governments in Canada*, in *Commonwealth and Comparative Politics*, 2012, 467.

<sup>69</sup> M. Harris, *Party of One: Stephen Harper and Canada's Radical Makeover*, Toronto, Penguin, 2014; B. Rathgeber, *Irresponsible Government. The Decline of Parliamentary Democracy in Canada*, Toronto, Dundurn, 2014.

<sup>70</sup> M. Modern, *Indigenizing Parliament: Time to Re-Start a Conversation*, in *Canadian Parliamentary Review*, 2016, 24-33.

Harper hanno registrato nel 39esimo e 40esimo Parlamento di minoranza un tasso di successo dei *Government bills* che si attesta, rispettivamente, intorno al 51% (125 *bills* introdotti alla Camera dei Comuni, di cui 65 approvati) e al 46% circa (128 *bills* introdotti, di cui 59 approvati). Forte della maggioranza assoluta dei seggi nella legislatura 2011-2015, invece, il Governo conservatore monocolore ha rilevato un tasso di successo pari al 74% (138 sono stati i *bills* introdotti alla Camera dei Comuni e 105 quelli che hanno ricevuto il *royal assent*). Mentre, se si fa riferimento all'esperienza dei Governi di minoranza guidati da Lester Pearson (1963-1968), si può notare che la percentuale dei *Government bills* approvati si sia attestato in media all'80% (218 *bills* introdotti dall'Esecutivo e 198 approvati dal Parlamento)<sup>71</sup>.

L'osservazione di questi dati aiuta a comprendere come il successo dei Governi di minoranza canadesi e, dunque, la loro capacità di indirizzare i lavori della Camera dei Comuni, dipende in gran parte dalla personalità del Premier, il quale può decidere come impostare il rapporto con le altre forze politiche. Su questo tema, David Docherty sostiene che, se i Governi di minoranza «are willing to negotiate with other parties and take advantage of any external condition that favour their survival, they can produce innovative policy that can eventually be rewarded with a majority government»<sup>72</sup>.

Pertanto, nei casi di *minority parliaments*, si pone chiaramente la necessità per il Primo Ministro di mediare e cercare il consenso delle forze di opposizione, le quali, nel loro insieme, possono detenere un numero di seggi superiore nelle Commissioni della *House of Commons* rispetto a quelli controllati dal partito di maggioranza relativa ed ostacolare, in tal modo, il potere dell'Esecutivo di dirigere l'agenda dei lavori parlamentari. Infatti, il vantaggio di seggi di cui godono i membri dell'opposizione che siedono negli *Standing Committees* consente loro di esercitare un'effettiva attività di controllo dell'attività dell'Esecutivo, come avvenuto dal 2006, quando si sono verificati una serie di scandali di corruzione che travolsero il Partito Conservatore di Stephen Harper. Da quella data, come sottolinea Mark Chalmers, «the committees in Canada's Parliament have become much more partisan with opposition parties using their superior numbers to launch investigations and studies designed to embarrass the Conservatives»<sup>73</sup>. Generalmente, il lavoro delle Commissioni parlamentari è legato all'adozione di un approccio indipendente dall'appartenenza partitica, ma il caso del 39esimo Parlamento di minoranza si è discostato nettamente da tale tendenza, tanto da far intervenire lo *Speaker* della Camera dei Comuni, il quale avvertì che «our committees are suffering from a dysfunctional virus that, if allowed to propagate unchecked, risks preventing members from fulfilling the mandate given them by their constituents»<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> I dati sono ripresi da S. Conley, *Legislative Activity in the Canadian House of Commons: Does Majority or Minority Government Matter?*, in *American Review of Canadian Studies*, 2011, 429 e dal sito del Parlamento canadese: <http://www.lop.parl.gc.ca/parlinfo/compilations/HouseOfCommons/BillSummary.aspx>.

<sup>72</sup> D. Docherty, *Minority government in Canada*, in A. Brazier – S. Kalitowski (a cura di), *Op. cit.*, 93.

<sup>73</sup> M. Chalmers, *Canada's Dysfunctional Minority Parliament*, in R. Hazell – A. Paun (a cura di), *Op. cit.*, 33.

<sup>74</sup> House of Commons Debates, 14 marzo 2008, 4138.

Cercare di superare l'estrema faziosità delle Commissioni parlamentari costituisce la sfida principale per un Primo Ministro che non può contare sull'appoggio di una solida maggioranza, oltre al problema di cercare di conquistare di volta in volta il più ampio sostegno possibile dalle forze di opposizione per portare avanti il programma di governo. In aggiunta a ciò, si pone il problema di come gestire la formazione del nuovo Esecutivo dopo l'elezione di un *hung* o *minority Parliament*. In questi casi, la dottrina e commentatori politici canadesi<sup>75</sup> ritengono che il Premier uscente abbia la possibilità di dimettersi o di attendere la riunione del Parlamento neo-eletto e verificare l'esistenza di una maggioranza parlamentare capace di sostenere il suo Esecutivo. Nel caso in cui il Primo Ministro dovesse decidere di dimettersi e tenuto conto della volontà dei partiti politici, il *Governor General* solitamente chiede al leader del partito dell'Opposizione Ufficiale, che ha più possibilità di ottenere la fiducia della Camera dei Comuni, di formare un nuovo Esecutivo. In merito a questo punto, si ricordi che, a seguito delle *inconclusive election* del 23 gennaio 2006, l'allora Primo Ministro uscente Paul Martin consigliò alla *Governor General* di conferire l'incarico di formare un nuovo Esecutivo al leader dei Conservatori Stephen Harper, dal momento che il suo partito deteneva il maggior numero di seggi ai *Commons* e la Governatrice generale decise così di seguire il consiglio del Premier. Nel caso in cui il Premier riuscisse a ottenere la fiducia della Camera dei Comuni, egli è ovviamente legittimato a governare. Come prescrive la *confidence convention*, se il Governo viene invece immediatamente sconfitto sul voto di fiducia, il Primo Ministro non ha scelta e deve rassegnare le dimissioni.

## 5. Gli *hung parliaments* nell'esperienza australiana

A differenza del Canada, dove ad una *inconclusive election* è seguita sempre la formazione di Governi minoritari, la particolarità con cui gli *hung parliaments* si sono affermati in Australia risiede nel fatto che l'assenza di una maggioranza assoluta costituisce ormai la norma al Senato, eletto con formula proporzionale attraverso il *Single Transferable Vote*, mentre rappresenta ancora l'eccezione per la Camera dei Rappresentanti, eletta con il sistema maggioritario dell'*Alternative Vote*. Nella seconda Camera a partire dal 1948, anno in cui è stata introdotta la rappresentanza proporzionale, i Governi che si sono succeduti hanno potuto contare su una stabile maggioranza parlamentare solo per 16 anni (1951-56; 1959-62; 1975-81; 2005-07)<sup>76</sup>. Mentre la Camera dei Rappresentanti è divenuta *hung* solo due volte: nel 1940 e, più recentemente, nel 2010.

<sup>75</sup> A. Heard, *Constitutional Conventions and Parliament*, in *Canadian Parliamentary Review*, 2005, 21; E. Forsey, *How Canadians Govern Themselves*, Ottawa, Library of Parliament, 2005, 39, consultabile al sito <http://www.publications.gc.ca/site/eng/236988/publication.html>; P. Neary, *Confidence: How Much is Enough*, in *Constitutional Forum constitutionnel*, 2009, 52; F. Harland, *Constitutional Convention and Cabinet Manuals*, in *Canadian Parliamentary Review*, 2011, 26; P. Malcolmson – R. Myers, *The Canadian Regime: An Introduction to Parliamentary Government*, Toronto, Toronto University Press, 2012, 40; P. Neary, *The Morning After a General Election: The Vice-Regal Perspective*, in *Canadian Parliamentary Review*, 2012, 23; B. M. Hicks, *The Westminster Approach to Prorogation, Dissolution and Fixed Date Elections*, in *Canadian Parliamentary Review*, 2012, 25;

<sup>76</sup> N. Horne *Hung parliaments and minority governments*, Canberra, Library of Parliament, 2010, 2.

Nella prima circostanza, la *Coalition* di centro destra (costituita all'epoca dallo *United Australia Party* e dal *Country Party*) formò un Governo di minoranza guidato dal Primo Ministro Robert Menzies, leader dello UAP, con il sostegno di due deputati indipendenti. L'Esecutivo fu in grado di durare solo un anno fino all'agosto del 1941, quando Menzies si rese conto di aver perso la maggioranza sufficiente per governare, a causa di frizioni interne alla coalizione suscitate dai problemi sorti in materia di politica estera ed economica<sup>77</sup>. Anche nel 2010 si è formata un'amministrazione di minoranza, data la sostanziale parità di seggi tra l'ALP (*Australian Labor Party*) e la *Coalition* (questa volta formata dal *Liberal Party of Australia*, *Liberal National Party of Queensland*, *National Party of Australia* e dal *Country Liberal Party*). Tutte e due le forze politiche avevano bisogno di almeno 4 deputati per avere la maggioranza assoluta in Parlamento, dato che avevano ottenuto 72 seggi ciascuno in una Camera composta da 150 membri. Al termine di faticose consultazioni, l'ALP, con a capo Julia Gillard, è riuscita a concludere un *confidence and supply agreement*<sup>78</sup> con i Verdi per ottenere il sostegno dell'unico loro deputato, Adam Bandt e ulteriori accordi di questo tipo sono stati stabiliti con 3 rappresentanti indipendenti (Tony Windsor, Robert Oakeshott ed Andrew Wilkie<sup>79</sup>). Le elezioni federali del 2010 hanno, dunque, manifestato un tendenziale sgretolamento del bipartitismo rigido e confermato il ruolo crescente esercitato nel sistema politico australiano dai partiti minori, che si fanno strada conquistando l'elettorato sulla base di programmi incentrati su obiettivi specifici e puntando su battaglie civili locali o globali<sup>80</sup>.

Quest'ultima esperienza di "Parlamento appeso" costituisce la più recente e, pertanto, la più utile per cogliere, da un lato, gli aspetti principali che caratterizzano il rapporto tra il Governo e la Camera dei Rappresentanti, l'unica verso la quale esso è responsabile<sup>81</sup>; dall'altro le problematiche relative alla formazione dell'Esecutivo.

Dal 2010 al 2013<sup>82</sup>, il Governo Gillard è riuscito a realizzare il proprio indirizzo politico attraverso la legislazione, ottenendo l'approvazione di 561 *Government bills* su 610 introdotti, superando i precedenti Governi di maggioranza del liberale John Howard (per l'esattezza il quarto Governo Howard in carica dal 2004 al 2007) e del laburista Kevin Rudd (in carica dal 2007 al 2010), i quali, rispettivamente, sono riusciti a far approvare 549 e 409 disegni di legge di origine governativa<sup>83</sup>. Nel periodo considerato, non si sono rilevati episodi di voto

<sup>77</sup> C. Twomey, *A history of Australia*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2011; M. Drum – J. W. Tate, *Politics in Australia*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2012, 52.

<sup>78</sup> Un accordo che stabilisce l'impegno di un partito di opposizione o di uno o più deputati indipendenti a votare la fiducia al Governo, a respingere le mozioni di censura e votare il bilancio, senza entrare a far parte della compagine governativa e mantenendo comunque immutate le proprie posizioni politiche.

<sup>79</sup> C. Bassu, *Australia*, Bologna, Il Mulino, 2012, 112 ss.

<sup>80</sup> *Ivi*, 91.

<sup>81</sup> B. Cassidy, *The Party Thieves: The Real Story of the 2010 Election*, Melbourne, Melbourne University Press, 2010, 11 ss; A. Crabb, *Stop at Nothing: The Life and Adventures of Malcolm Turnbull*, in *Quarterly Essay*, 2009, 95.

<sup>82</sup> Nel settembre 2013 la Gillard è stata sfiduciata dal suo partito e, pertanto, si è dovuta dimettere sia dalla carica di leader del partito che di Primo Ministro. In Australia, infatti, il Primo Ministro è tale solo fin quando ha la fiducia del partito che lo ha scelto come leader. Sul punto cfr. G. Singleton et. al, *Australian Political Institution*, London, Pearson, 2012, 188 ss.

<sup>83</sup> I dati sono tratti dal sito del Parlamento australiano:

[http://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Bills\\_Legislation/Bills\\_Digests](http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Digests)

contrario tra i *backbencher* laburisti<sup>84</sup>, sebbene occorre segnalare che nel settembre 2011 il Governo è stato costretto a ritirare il *Migration Legislation Amendment (Offshore Processing and Other Measures) Bill 2011*, dato che nella riunione del *caucus* del partito erano emerse posizioni dissenzienti tra alcuni deputati dell'ALP che avrebbero impedito al Governo di raggiungere la maggioranza necessaria per far passare il provvedimento. A ciò è seguita la decisione dell'Esecutivo di appoggiare un *Private Member's bill* abbastanza simile nei contenuti a quello di origine governativa, che venne però respinto dal voto contrario dei *Greens* e degli altri partiti di opposizione<sup>85</sup>.

Oltre a ciò, bisogna riconoscere che sono stati i deputati indipendenti il vero ago della bilancia nella tenuta del Governo Gillard. Gli *independents* che si erano impegnati a sostenere l'Esecutivo minoritario sui voti di fiducia e di bilancio, tramite apposito accordo, hanno votato in linea con le disposizioni governative in media il 74% circa delle 491 divisioni della Camera dei Rappresentanti, mentre gli altri rappresentanti indipendenti, privi di ogni impegno verso il Governo, hanno votato a favore dei provvedimenti di questo in media il 35% delle divisioni e l'Esecutivo laburista di minoranza ha subito 61 sconfitte in totale<sup>86</sup>. Come evidenziano Prosser e Denniss, i deputati liberi da affiliazioni partitiche non si sono limitati ad approvare o respingere i *Government bills* e a presentare disegni di legge di propria iniziativa, ma sono riusciti ad esercitare un'influenza significativa sull'agenda politica del Governo: «By the end of these 3 years of a 'minority parliament', these independents (and the other cross-benchers) laid claim to serious concessions from the Gillard Government, significant changes to key government legislation and substantial policy wins for regional Australia»<sup>87</sup>.

Tra l'altro, i parlamentari indipendenti hanno giocato un ruolo centrale nella negoziazione con i maggiori partiti dell'*Agreement for a Better Parliament: Parliamentary Reform 2010*, accordo diretto a rafforzare la centralità del Parlamento nei rapporti con l'Esecutivo<sup>88</sup>. Tra le riforme più importanti vi sono quelle che riguardano l'attività delle Commissioni parlamentari, per cui è stato reintrodotta il *Selection Committee* con poteri più ampi a quelli che esercitava tra il

<sup>84</sup> In generale i partiti politici australiani hanno sempre mantenuto una ferrea disciplina interna: Christopher Kam rileva che tra il 1950 e il 2004 la *Coalition* di centro destra ha registrato una percentuale di *dissenting divisions* pari all'1,72% e i Laburisti una percentuale ancora inferiore, pari allo 0,03%. Valori molto bassi se rapportati a quelli riferiti ai partiti canadesi: per i Liberali la percentuale si attesta all'8,77%, per i *Progressive Conservative* al 15,11%, per il *Bloc Québécois* al 3,30% e, infine, per la *Reform/ Alliance* al 6,89% (C. Kam, *Party Discipline and Parliamentary Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 82).

<sup>85</sup> R. Barney, *The impact of minority government on executive dominance and legislative scrutiny in the 43<sup>rd</sup> Parliament*, Department of the Senate, 2014, 9. Spesso avviene che il Governo, quando si trova in difficoltà ad adottare una posizione chiara su una determinata questione, lasci più spazio ai *Private Members* di presentare le loro proposte legislative e permetta che si possa votare secondo coscienza, senza seguire le indicazioni della maggioranza, come è stato il caso del *Marriage Amendment (Same-Sex Marriage) Bill 2012*, presentato dal *backbencher* laburista Stephen Jones e successivamente respinto dalla Camera.

<sup>86</sup> Dati disponibili su Parliamentary Library, *The Hung Parliament: procedural changes in the House of Representatives*, 2013, 54, reperibile su

[http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs).

<sup>87</sup> B. Prosser – R. Denniss, *Minority governments and marginal members: new issues for political and policy legitimacy in Australia*, in *Policy Studies*, 2015, 438.

<sup>88</sup> Per una valutazione complessiva delle riforme introdotte durante il Governo di minoranza di Julia Gillard cfr. House of Representatives Standing Committee on Procedure, *Monitoring and review of procedural changes implemented in the 43<sup>rd</sup> Parliament: 4<sup>th</sup> report*, Parliamentary Paper No 438/2012, 2012.

2004 e il 2007 e, in particolare, è stata stabilita la possibilità, quando lo richieda un membro del *Selection Committee*, di deferire un disegno di legge, sia di origine governativa che parlamentare, ad una Commissione congiunta per la preparazione di una relazione contenente raccomandazioni<sup>89</sup>; sono stati allungati i tempi a disposizione del Governo per rispondere alle relazioni delle Commissioni (6 mesi, mentre prima erano soltanto 3); infine è stata istituita la *House Appropriation and Administration Committee*, una Commissione permanente incaricata di controllare le attività di amministrazione e i finanziamenti del Dipartimento della Camera dei Rappresentanti.

Inoltre, l'assenza di una maggioranza assoluta ha incrementato notevolmente il peso delle Commissioni parlamentari, molte delle quali erano presiedute da un membro dell'opposizione e hanno potuto esercitare così un'efficace attività di controllo sull'operato del Governo di minoranza. In uno studio di John Halligan e Richard Reid viene messo in risalto come tra il 2010 e il 2013 «the rate of dissent in parliamentary committee reports was 39 per cent [...]»<sup>90</sup>, mentre tra il 2008 e il 2010 tale tasso scende al 17%. Dunque, emerge chiaramente che l'aumento del numero delle relazioni di minoranza o di dissenso è stato, non solo una conseguenza delle riforme introdotte con l'accordo del 2010, ma soprattutto «a result of the prominence of independents during the hung parliament»<sup>91</sup>.

Detto ciò, occorre sottolineare che i parlamentari indipendenti rivestono un ruolo importante anche nell'ambito della formazione del Governo australiano in caso di "Parlamento appeso". Come fa notare Nicolas Horne, un'eventuale situazione di *hung Parliament* può essere risolta se i partiti politici, insieme ai parlamentari indipendenti, riescono a trovare un accordo sulla costituzione di una coalizione di governo o di un Esecutivo di minoranza, il quale ultimo risulta la soluzione più diffusa negli Stati autonomi, dove l'elezione di un Parlamento privo di maggioranza assoluta costituisce ormai la regola, e a livello federale è stata adottata ultimamente dal Governo Gillard<sup>92</sup>. Tuttavia, Horne ci tiene a precisare che la «*Commonwealth Constitution* does not provide a mechanism for resolving a hung parliament. Rather, unwritten conventions work to resolve the situation»<sup>93</sup>. A tal proposito, quindi, si deve tenere in considerazione la convenzione costituzionale secondo la quale «the incumbent Prime Minister, as the last person to hold the confidence of the House, has the right to remain in office and test his or her support on the floor of the House»<sup>94</sup>. Tale convenzione viene definita dalla costituzionalista Anne Twomey come «*the benefits of incumbency*», proprio per il fatto che essa conserva la sua validità anche nel caso

<sup>89</sup> In un'indagine svolta da Bernard Wright viene calcolato che, entro al fine del luglio 2013, il numero dei *bills* presentati ai *Joint Committees* sono stati 224, con 182 di questi inviati dal *Selection Committee* (B. Wright, *Committee work in a hung Parliament - a House of Representatives perspective*, Canberra, Presiding Officers and Clerks Conference, 2013, 1).

<sup>90</sup> J. Halligan – R. Reid, *Conflict and Consensus in Committees of the Australian Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, 240. Nel 43esimo Parlamento (2010-2013) le relazioni di minoranza o di dissenso sono state in totale 53, di cui 37 soltanto nel 2012. Nel 2014, invece, in presenza di una maggioranza assoluta che sosteneva la Coalizione di centro destra guidata dal liberale Tony Abbott, sono stati prodotti solo 7 rapporti di minoranza.

<sup>91</sup> *Ivi*, 241.

<sup>92</sup> N. Horne, *Op. cit.*, 4.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> A. Twomey, *The Governor General's Role in the Formation of Government in a Hung Parliament*, in *Sydney Law School – Legal Studies Research Paper*, agosto 2010, 2.

in cui il partito di opposizione abbia raggiunto un accordo con tutti o alcuni deputati indipendenti, accordo che gli consentirebbe di godere della maggioranza necessaria per governare. Su questo aspetto, infatti, spiega la Twomey che: «This is because the support of independents and other Members should be determined inside and not outside the Parliament, as it is better for this support to be determined beyond dispute in public than in private as the result of personal statements of the members concerned»<sup>95</sup>.

Per quanto riguarda la scelta del Governatore Generale sulla persona incaricata di formare il nuovo Governo, occorre segnalare che, secondo alcuni<sup>96</sup>, tale scelta debba indirizzarsi verso il leader del partito di opposizione che controlla il maggior numero di seggi nella Camera bassa e, solo qualora questo dovesse rifiutarsi di formare il nuovo Governo, la scelta del Governatore sarà più discrezionale; secondo Geoffrey Marshall<sup>97</sup>, invece, l'incarico di formare l'Esecutivo dovrebbe essere affidato al leader della coalizione di partiti che risulti in grado di ottenere il sostegno della maggioranza nella *House of Representatives*. Ad aver assunto un approccio più flessibile è, infine, Rodeny Brazier, il quale ritiene che, in caso di assenza della maggioranza assoluta alla Camera bassa, il dovere della Sovrana, o in Australia del Governatore Generale, sarebbe quello di «take such counsel as is proper and expedient to assist her in deciding who is the most appropriate person to invite to form a Government with a reasonable prospect of maintaining itself in office»<sup>98</sup>.

## 6. La *multi-party governance* in Nuova Zelanda

Rispetto alle esperienze britannica, canadese e australiana, in cui gli *hung parliaments* sono emersi sulla base di significative trasformazioni della società politica e del sistema partitico, l'ordinamento neozelandese è l'unico in cui i “Parlamenti appesi” sono scaturiti da una riforma del sistema elettorale in senso stretto, che ha segnato il passaggio dal metodo *plurality* al sistema proporzionale a membro misto<sup>99</sup>.

<sup>95</sup> *Ivi*, 3.

<sup>96</sup> I. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1961, 32; Republic Advisory Committee, *An Australian Republic – The Options*, Canberra, Australian Govt. Pub. Service, 1993 Appendix 6, 249; G. Winterton, *Monarchy to Republic*, Oxford, Oxford University Press, 1994 p 36; C. Vincenzi, *Crown Powers, Subjects and Citizens*, London, Pinter, 1998, p 74; R. Blackburn, *Monarchy and Personal Prerogatives*, cit., in *Public Law*, 552.

<sup>97</sup> G. Marshall, *Constitutional Conventions*, Oxford, Clarendon Press, 1984, 34.

<sup>98</sup> R. Brazier, *Choosing a Prime Minister*, in *Public Law*, 1982, 402-403.

<sup>99</sup> Si ricordi che nel 1985 venne istituita una *Royal Commission* per valutare la possibilità di modificare il sistema elettorale e nel 1986 pubblicò un rapporto che promuoveva l'adozione del *Mixed-Member Proportional System*. Con il referendum del 1993 i cittadini neozelandesi si espressero a favore del superamento del *plurality* e il proporzionale a membro misto venne ufficialmente introdotto con l'*Electoral Act 1993* a partire dalle elezioni del '96 (M. Calabrò, *Sistemi elettorali e comportamenti di voto: una comparazione fra Germania e Nuova Zelanda*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale – Regione Toscana*, 2013, 77 ss.). Inoltre, si ricordi che, prima del 1996, il sistema politico neozelandese veniva comunemente definito come un sistema “*more Westminster than Westminster*”, caratterizzato dalla presenza di Gabinetti monopartitici a maggioranza risicata, dal predominio dell'Esecutivo, da un sistema bipartitico, dall'adozione di un sistema elettorale maggioritario, da un sistema di governo unitario e centralizzato, dalla concentrazione del potere legislativo in un Parlamento unicamerale e dall'assenza di qualunque tipo di previsione sulla revisione costituzionale. Sul punto cfr. A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2014, 43.

A partire dalle elezioni generali del 1996, le prime in cui è stato applicato il *Mixed-Member Proportional System*, la Nuova Zelanda è stata governata da Esecutivi formati, di volta in volta, da uno dei due maggiori partiti (i Laburisti dal 1999 al 2008 e il Partito Nazionale dal 1996 al 1999 e dal 2008 ad oggi) con il supporto di uno o di più piccoli partiti, fornito tramite la conclusione di accordi *ad hoc* di varia natura. L'eterogeneità dei diversi *arrangements* che i partiti neozelandesi hanno concluso per costituire maggioranze coese a sostegno dell'Esecutivo ha condotto Jonathan Boston e David Bullock a parlare di *multi-party governance* o *inter-party governing arrangements*. Con tali espressioni essi intendono riferirsi «to all types of arrangements where two or more parties cooperate on a regular basis to enable the business of government to be transacted»<sup>100</sup>. Gli accordi così negoziati di volta in volta comprendevano un vasto spettro di possibilità: si va dagli accordi che prevedevano una ferrea disciplina all'interno della coalizione di governo<sup>101</sup> a quelli stipulati sulla base della formula dell' *agree to disagree* o del *party distinction*, in virtù della quale i due partner avevano la possibilità di mantenere distinte e separate le proprie posizioni politiche<sup>102</sup>, passando per i c.d. *confidence and supply agreements* “rinforzati”, che prevedevano l'impegno da parte del partito di maggioranza relativa di affidare incarichi ministeriali ai leader dei partiti minori<sup>103</sup>.

Da quando l'elezione di “Parlamenti appesi” è divenuta sistematica con la riforma elettorale, il rapporto Governo-Parlamento ha subito alcune significative trasformazioni. Su questo tema si è sviluppato un interessante dibattito tra chi ritiene che i Governi che si sono succeduti dal '96 abbiano mantenuto una posizione dominante rispetto al potere legislativo<sup>104</sup> e chi, invece, sostiene che il Parlamento monocamerale abbia rafforzato la sua capacità di controllo sull'Esecutivo, rendendo meno scontata l'approvazione dei *Government bills*<sup>105</sup>. In realtà, entrambe le posizioni evidenziano due aspetti differenti del rapporto che si è stabilito tra il potere esecutivo e legislativo nel periodo considerato, aspetti che trovano un certo riscontro nell'osservazione di alcuni dati. Innanzitutto, bisogna rilevare che i partiti parlamentari hanno mantenuto una forte coesione interna sia prima del '96, quando veniva impiegato il sistema *plurality*, che dopo, con il *Mixed-Member Proportional System* (MMP)<sup>106</sup>. In

<sup>100</sup> J. Boston - D. Bullock, *Experiments in Executive Government under MMP in New Zealand: Contrasting Approaches to Multi-Party Governance*, in *New Zealand Journal of Public and International Law*, 2009, 43.

<sup>101</sup> In questa categoria rientra, ad esempio, l'accordo di coalizione stipulato dal *National Party* e dal *New Zealand First* nel dicembre 1996, che due anni dopo finì per collapsare per il disagio avvertito tra i deputati del NZF di non poter distinguere le proprie posizioni da quelle del partito di maggioranza relativa.

<sup>102</sup> Un accordo di questo tenore è stato quello stipulato tra i Laburisti e l'*Alliance* nel 1999, dimostratosi più efficace di quello del '96 nella tenuta dell'Esecutivo di minoranza, poiché i due partner potevano esprimere liberamente le proprie posizioni sia dentro che fuori il Parlamento e sulle questioni considerati centrali per la propria identità partitica.

<sup>103</sup> Tra questi tipi di accordi si possono annoverare quello stipulato tra il Partito Laburista e il *New Zealand First* e lo *United Future*, all'indomani delle elezioni generali del 2005. Anche a seguito delle elezioni del 2008, il Primo Ministro John Key, leader del *National Party*, è riuscito a stipulare tre diversi *confidence and supply agreements* “rinforzati” con l'ACT, lo *United Future* e il *Maori Party* per sostenere l'Esecutivo di minoranza a guida dei Nazionalisti.

<sup>104</sup> J. Waldron, *Parliamentary Recklessness: Why We Need to Legislate More Carefully*, Waikowhai, Maxim Institute, 2008; A. Geddis, *Parliamentary government in New Zealand: Lines of continuity and moments of change*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2016, 99-118.

<sup>105</sup> R. Malone, “Who's the Boss?": *Executive-Legislature Relations in New Zealand Under MMP*, in *New Zealand Journal of Public and International Law*, 2009, 1-20.

<sup>106</sup> Fiona Barker ed Elizabeth MacLeay ritengono che «the electoral reform in New Zealand does not appear to have affected party unity in the following Parliament» (F. Barker – E. MacLeay, *How Much Change? An Analysis of the Initial Impact of Proportional Representation on the New Zealand Parliamentary Party System*, in *Party Politics*, 2000, 139). Ad evidenziare

una ricerca viene rilevato che la percentuale di partiti che hanno votato in linea con le disposizioni della propria maggioranza sia addirittura aumentata da una media pari al 43% con il *First-Past-The-Post* a una media del 60% con lo MMP<sup>107</sup>. Ciò ha provocato rare sconfitte per i Governi che si sono succeduti dal 1997 al 2016 (soltanto 42), anche perché «even in the case of a minority government, proposals which are likely to be defeated will normally be amended or withdrawn rather than introduced and then voted down»<sup>108</sup>.

Oltre alla ferrea disciplina partitica, la posizione dominante dell'Esecutivo sarebbe legata anche ad alcune previsioni contenute negli *Standing Orders* della Camera dei Rappresentanti: ad esempio, si rilevi la completa libertà di cui gode il Governo nel decidere quale delle sue proposte legislative devono essere discusse in Parlamento<sup>109</sup>, oppure la possibilità di evitare di inviare una proposta legislativa controversa a quelle Commissioni dove l'Esecutivo non gode della maggioranza assoluta dei seggi<sup>110</sup> e, infine, il potere governativo di invocare la procedura d'urgenza per velocizzare l'approvazione della propria legislazione, dovendo comunque ottenere il via libera della maggioranza dei MPs<sup>111</sup>. Tuttavia, è importante anche considerare che i *Government bills* approvati ogni anno tra il 1997 e il 2016 sono stati in media 105, mentre nei 10 anni precedenti all'adozione dello MMP la media dei disegni di legge di origine governativa approvati ogni anno era di 160<sup>112</sup>.

Inoltre, se nella fase del *First-Past-The-Post* l'attività di controllo dei *Select Committees* era fortemente influenzata dalla maggioranza di governo, con l'introduzione del sistema proporzionale a membro misto e i regolari *hung parliaments* che ne sono scaturiti, tali Commissioni hanno esercitato un ruolo più indipendente nello scrutinio dei *Government bills*, dato che non è più raro come prima che i Presidenti di tali Commissioni provengano dalle fila dei partiti di opposizione, mostrandosi in grado, quindi, di svolgere un controllo più obiettivo e disinteressato sull'attività legislativa del Governo<sup>113</sup>. Quando nei *Select Committee*

---

come i partiti abbiano mantenuto una stretta disciplina interna interviene anche R. Vandervorst, 'Parliamentarians' Perspectives on Proportional Representation: Electoral System Change in New Zealand, in *Political Science (NZ)*, 2003, 19-38. Inoltre occorre rilevare che la percentuale di *dissenting divisions* riferite al *New Zealand National Party* e al *New Zealand Labour Party* tra il 1950 e il 2004 si è attestata, rispettivamente, all'1,57% e allo 0,27%, mantenendosi, dunque, a livelli molto più bassi di quelli che si sono registrati in Gran Bretagna per i Laburisti (8,81%) e i Conservatori (9,72%) (C. Kam, *Op. cit.*, 82).

<sup>107</sup> B. D. Williams, *Institutional Change And Legislative Vote Consensus In The New Zealand House Of Representatives*, Department of Political Science – UC Riverside, 2014, 55.

<sup>108</sup> R. Mulgan – P. Aimer, *Politics in New Zealand*, Auckland, Auckland University Press, 2013, 141.

<sup>109</sup> *New Zealand House of Representatives* S.O. 66 (2001).

<sup>110</sup> *Id.* S. O. 283(1).

<sup>111</sup> *Id.* S. O. 55-56; per un'analisi generale della procedura d'urgenza cfr. C. Geiringer et. al, *What's the Hurry? Urgency in the New Zealand Legislative Process 1987-2010*, Wellington, Victoria University Press, 2011. Con tale procedura anche i Governi di minoranza sono in grado di far passare velocemente un disegno di legge, come è stato il caso dell'*Electoral (Vacancies) Amendment Act 2003* che è stato approvato in una sola seduta.

<sup>112</sup> I dati riferiti dal 1997 al 2006 sono riportati da B. Yong, *New Zealand's Experience of Multi-Party Governance*, in R. Hazell – A. Paun (a cura di), *Op. cit.*, 49.

<sup>113</sup> La ricerca svolta da Ryan Malon riporta i seguenti dati: «Out of a possible 13 subject committee chair positions in the 48<sup>th</sup> Parliament (2005-2008), there were held by a member of a support party (the Green Party and New Zealand First), while two were held by a member of an opposition party (Nationals). In the 50<sup>th</sup> Parliament (2008-[2011]) two of the subject committees (Commerce and Government Administration) are chaired by members of the opposition Labour Party. Non-government chairs weaken the link with the executive as the chairperson will inevitably be less sympathetic to the government's policies and timetable pressures than would a government backbencher» (R. Malone, *Op. cit.*, in *New Zealand Journal of Public and International Law*, 13).

non vi è una maggioranza assoluta in grado di sostenere le iniziative del Governo, per quest'ultimo si pone la necessità di individuare attentamente la Commissione a cui inviare uno specifico disegno di legge, in modo che questo possa giungere alla fase dell'approvazione finale. Pertanto l'Esecutivo dovrebbe valutare in quali Commissioni è più probabile che si formi una maggioranza "artificiale", cioè basata su un accordo *ad hoc* con un *non-government party* disposto ad appoggiare un determinato provvedimento dell'Esecutivo se questo si assume l'impegno di modificarlo ove fosse necessario<sup>114</sup>. Un'altra opzione sarebbe quella di istituire un'apposita Commissione che esamini il *bill*, dove il Governo può controllare la maggioranza dei membri e nominare un Presidente di propria scelta<sup>115</sup>, come è stato il caso della *Auckland Governance Legislation Committee*, incaricata di esaminare il *Local Government (Auckland Council) Bill 2009*<sup>116</sup>.

In ogni caso, è necessario che un Esecutivo di minoranza o di coalizione conquisti l'appoggio dei partiti minori, i quali non solo hanno assunto una consolidata capacità di influenzare l'agenda politica del Governo, ma anche di determinare la scelta del futuro Primo Ministro, soprattutto da quando gli *hung parliaments* si sono formati con regolarità dopo ogni elezione generale. Nel testo del *Cabinet Manual* neozelandese, a cui si è ispirato il Governo britannico di Gordon Brown per la redazione di un documento simile<sup>117</sup>, si prevede che: «The process of forming a government is political, and the decision to form a government must be arrived by politicians»<sup>118</sup>. Dunque, spetta ai partiti politici trovare un accordo su chi possa essere in grado di ottenere la fiducia della Camera dei Rappresentanti e dichiarare pubblicamente le loro posizioni. Sulla base di tali dichiarazioni pubbliche «the role of the Governor-General in the government formation process is to ascertain where the confidence of the House lies, [...]so that a government can be appointed»<sup>119</sup>. Inoltre, viene specificato che il Governatore generale «will, by convention, abide by the outcome of the government formation process in appointing a government. The Governor-General will also accept the political decision as to which individual will lead the government as Prime Minister»<sup>120</sup>. Il Primo Ministro uscente solitamente si dimette nel caso in cui il suo partito non sia stato in grado di conquistare la maggioranza relativa dei seggi e quando si profila una chiara alternativa politica al precedente Esecutivo<sup>121</sup>. Nei casi in cui, invece, la differenza di seggi tra i due maggiori partiti è minima, è più probabile che il Primo Ministro decida di rimanere in carica, avviando una serie di trattative con i partiti minori per

<sup>114</sup> *Ivi*, 14.

<sup>115</sup> M. Ganley, *Select Committees and Their Role in Keeping Parliament Relevant: Do New Zealand Select Committees Make a Difference?*, in *Australian Parliamentary Review*, 2001, 145.

<sup>116</sup> La Commissione era composta da 11 membri complessivi, di cui 7 provenienti dalle fila della maggioranza (5 erano del Partito Nazionale e gli altri 2 del Partito Maori e dell'Associazione dei Consumatori e dei Contribuenti).

<sup>117</sup> G. Palmer, *The Cabinet, The Prime Minister and the Constitution*, in *New Zealand Journal of Public and International Law*, 2006, 2-3; B. M. Hicks, *New Zealand: Learning How to Govern in Coalition or Minority*, in *Canadian Parliamentary Review*, 2013, p. 37. Sulla natura del *Cabinet Manual* e le implicazioni sul sistema di governo neozelandese cfr. G. Duncan, *New Zealand's Cabinet Manual: How Does It Shape Constitutional Conventions?*, in *Parliamentary Affairs*, 2015, 737-756.

<sup>118</sup> New Zealand Cabinet Office - Department of the Prime Minister and Cabinet, *CabGuide: Guide to Cabinet and Cabinet Committee Processes*, 2008, 81, consultabile sul sito <http://www.cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/files/manual.pdf>.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> *Ivi*, 82.

<sup>121</sup> J. Boston, *Government Formation in New Zealand under MMP: Theory and Practice*, in *Political Science (NZ)*, 2011, 100.

ottenere l'appoggio in Parlamento, prima che questo si riunisca e voti la fiducia al nuovo Governo<sup>122</sup>.

## 7. Conclusioni

Dalla rapida disamina delle esperienze dei Paesi presi in considerazione si evince come gli *hung parliaments* costituiscano un fenomeno complesso da cui derivano una serie di implicazioni fondamentali per il funzionamento della forma di governo. Innanzitutto, emerge chiaramente che una Camera rappresentativa priva di una maggioranza assoluta riesce a conquistare un livello maggiore di autonomia rispetto al Governo e a controllarne efficacemente l'operato<sup>123</sup>. Ciò avviene, però, sotto forme diverse nei singoli ordinamenti analizzati: nel Regno Unito hanno avuto una certa incidenza le manifestazioni di dissenso fra i *backbenchers* soprattutto a seguito dell'istituzione della *Backbencher Business Committee*; in Canada si è visto come la variabile principale è rappresentata dallo "stile" personale del Primo Ministro, il quale può decidere di dialogare con le opposizioni per conquistarne l'appoggio parlamentare o, al contrario, di esacerbare lo scontro con le stesse cercando di far prevalere la linea politica dell'Esecutivo; in Australia, invece, assume una grande rilevanza il ruolo dei parlamentari indipendenti, i quali, senza impegnarsi ad appoggiare ogni provvedimento legislativo proposto dal Governo, hanno l'opportunità di influenzarne in maniera significativa l'agenda politica; in Nuova Zelanda, infine, la necessità che si è posta

<sup>122</sup> Questo è stato il caso delle elezioni generali del 2005, a seguito delle quali il *Labour Party* e il *National Party* avevano ottenuto, rispettivamente, 50 e 48 seggi. Dunque, nessuno dei due schieramenti politici contrapposti (il Partito Nazionalista e l'Associazione dei Consumatori e Contribuenti da un lato, e, dall'altro, il Partito Laburista, il *Progressive Party* e il *Green Party*) erano in grado di costituire una *overall majority* in grado di sostenere il futuro Esecutivo. Come fa notare Ben Yong, le alternative praticabili erano due: «National could technically cobble together a majority government of 64 seats with four other parties (ACT, NZ First, UF and the Maori Party) [...] Labour, on the other hand, could form a one-seat majority of 61 seats with three parties (NZ First, UF and the Progressives) and support from the Greens» (B. Yong, *New Zealand's Experience*, in R. Hazell – A. Paun (a cura di), *Op. cit.*, 42). In questo contesto, la Prima Ministra Helen Clark decise di rimanere in carica e, dopo un mese di intense trattative, riuscì a formare un'amministrazione di centro-sinistra, costituita dal *Labour Party*, dal *Progressive Party*, dal *New Zealand First* e dallo *United Future* e sostenuta da un *cooperation agreement* con il *Green Party*.

<sup>123</sup> Se si guarda al parlamentarismo maggioritario britannico, su cui si sono plasmati i sistemi parlamentari degli altri ordinamenti analizzati in questa sede, si può osservare come, in generale, il rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo non sia riconducibile ad una totale marginalità del secondo rispetto al primo. Su questo tema sono stati condotti diversi studi, tra cui si può ricordare quello di Susanna Kalitowski, la quale ha svolto una ricerca su cinque atti legislativi (l'*Export Control Act* 2002, l'*Equality Act* del 2006, l'*Immigration, Asylum and Nationality Act* del 2006, il *Legislative and Regulatory Reform Act* del 2006 e il *Welfare Reform Act* del 2007) in relazione ai quali l'Autrice ha dimostrato che il «parliamentary scrutiny does make a difference: legislative proposals do change measurably as they make their way through Parliament» (S. Kalitowski, *Rubber Stamp or Cockpit? The Impact of Parliament on Government Legislation*, in *Parliamentary Affairs*, 2008, 695); importante è anche un'altra ricerca in cui, attraverso un'analisi di 4361 emendamenti a 12 *Bills* governativi e oltre 120 interviste a parlamentari, viene dimostrato che vi sono almeno «six reasons for doubt suggest that Westminster is far more influential on government legislation than is often recongised» (M. Russell - D. Gover - K. Wollter, *Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process?: Six Reasons for Doubt*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, 303). Le ragioni per dubitare dell'assunto generale che l'Esecutivo domina il Legislativo sono: 1) il fatto che i *government amendments* non apportano modifiche sostanziali a un provvedimento; 2) tali emendamenti sono fatti in risposta a pressioni parlamentari; 3) gli emendamenti non governativi vertono spesso sulla stessa questione; 4) tali emendamenti non mirano a modificare il disegno di legge di proposta governativa; 5) l'influenza parlamentare sulle *policy* governative emerge prima che inizi il procedimento legislativo; 6) tale influenza si manifesta dopo che il processo di approvazione delle leggi è completato, valutando l'implementazione delle politiche governative.

per i Governi di minoranza o di coalizione di stabilire accordi di varia natura con i partiti di opposizione ha reso centrale il confronto parlamentare con questi ultimi, soprattutto all'interno dei *Select Committees*. Infatti, proprio attraverso il potere esercitato dalle Commissioni parlamentari, che si distinguono per quanto riguarda la tipologia e le funzioni svolte nei Parlamenti degli ordinamenti esaminati, è possibile osservare un certo ridimensionamento nel monopolio governativo dell'agenda parlamentare.

Ridimensionamento che, però, non implica una totale incapacità del Governo di realizzare il proprio programma e far approvare i disegni di legge che ritiene più importanti per l'azione politica che intende perseguire. In relazione a questo aspetto bisogna riconoscere che l'elezione degli *hung parliaments* non abbia rappresentato un particolare pericolo per la governabilità: si rilevi, ad esempio, che nel Regno Unito il primo Governo di coalizione in tempo di pace è rimasto in carica per tutta la durata della legislatura 2010-2015 e ha introdotto importanti innovazioni politico-costituzionali, proseguendo la tradizione riformatrice dei precedenti Esecutivi laburisti. Negli ordinamenti del *Commonwealth* la premessa all'efficienza degli Esecutivi di minoranza e di coalizione è data o dalla conclusione di vari tipi di accordi che prevedono un'ampia partecipazione di partiti e singoli parlamentari alla realizzazione di un programma preventivamente concordato (Australia, Nuova Zelanda), oppure dalla capacità del Primo Ministro di ottenere di volta in volta il sostegno da parte dei partiti di opposizione sui singoli provvedimenti e di mantenere con questi solidi rapporti di fiducia (Canada).

Pertanto, la ricerca del compromesso e il rafforzamento della collaborazione interpartitica costituiscono gli strumenti principali tramite i quali è possibile gestire adeguatamente una situazione di *hung Parliament*, come dimostrano anche le esperienze degli ordinamenti scozzese e gallese. Tra l'altro, tali strumenti si rivelano particolarmente utili anche nell'ambito del processo di formazione di Esecutivi minoritari e di coalizione, nel quale intervengono una pluralità di forze politiche che si sono fronteggiate durante la campagna elettorale e che sono poi chiamate a dare una maggioranza al Governo che deve essere costituito.

Sulla base di quanto è stato detto, emerge chiaramente come il fenomeno degli *hung parliaments* sia suscettibile di sviluppare la formazione di nuove prassi ed usi che confermano la capacità del "modello Westminster" di adattarsi alle modifiche della realtà contingente. Questo aspetto si riscontra perlomeno in quei Paesi (Regno Unito, Canada e Australia) che mantengono tale modello alla base del funzionamento della propria forma di governo e che per ora non sembrano proiettati a superarlo, dato che nelle rispettive Assemblee rappresentative vi è attualmente una solida maggioranza assoluta a sostenere i rispettivi Governi monocolori di Theresa May, di Justin Trudeau e di Malcolm Turnbull. La Nuova Zelanda, invece, non costituisce più un *Westminster-based system* con la riforma elettorale del '96, pur continuando a configurarsi come un ordinamento stabile ed omogeneo, in cui l'adozione della «proportional representation has radically changed politics [...] but not the

constitution»<sup>124</sup>. Per concludere, si può affermare che l'elezione di un "Parlamento appeso" può costituire un'opportunità capace di rendere più inclusivi i processi decisionali delle democrazie maggioritarie e di rappresentare adeguatamente la realtà multipartitica esistente negli ordinamenti presi in considerazione, senza minare la stabilità degli Esecutivi e la possibilità di realizzare l'indirizzo politico da essi prescelto.

---

<sup>124</sup> V. Bogdanor, *The Coalition*, cit., 23.