

GIULIASERENA STEGHER

Il controllo senza sanzione immediata nei sistemi parlamentari e semipresidenziali: prospettiva comparata – L’opposizione parlamentare: il caso del Regno Unito

Sommario: 1. Introduzione: opposizione parlamentare genesi ed evoluzione. – 2. La strutturazione dell’opposizione: lo *Shadow Prime Minister* e lo *Shadow Cabinet*. – 3. Gli strumenti di controllo e il tema del finanziamento. – 4. La situazione pre-referendaria e l’affermazione del SNP. – 5. Finché Brexit non ci separi. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione: opposizione parlamentare genesi ed evoluzione

Oggi, per un aspirante comparatista, non è affatto semplice analizzare con assoluta novità il fenomeno dell’opposizione e di come questo si sia andato declinando nel corso del tempo. A prescindere da ciò, appare doveroso innanzitutto partire dal presupposto che negli ordinamenti costituzionali di democrazia occidentale¹, che possono essere ricondotti ad una matrice comune, ovvero sia quella dello Stato liberale del XIX secolo, il fenomeno oppositorio è riconosciuto quale fattore indefettibile degli stessi e necessario per un loro corretto funzionamento².

Difatti, con il termine opposizione si fa riferimento a quella “*attività diretta a controllare l’operato del governo, condizionandone o influenzandone l’indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta da gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)*”³

¹ Un ordinamento può dirsi democratico solo se consente al proprio interno l’effettiva presenza del fenomeno oppositorio e, al tempo stesso, garantisce il mantenimento del principio di separazione dei poteri. Per un approfondimento sull’ordinamento inglese e, nello specifico, sul fenomeno oppositorio, si rinvia a Leyland P., *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Torino, Giappichelli, 2005; Rizzoni G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna Il Mulino, 2012; Waldron J.J., *The Principle of Loyal Opposition*, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, 2012; Zariski R., *The legitimacy of Opposition parties in democratic systems*, *Western Political Quarterly*, n. 39, 1986.

² Rinella A., *Lo “Statuto costituzionale” dell’opposizione parlamentare*, E.U.T., 1999.

³ De Vergottini G., *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milano 1980, cit. pag. 532.

Fatta eccezione per talune contingenze riconducibili a sporadici episodi, in linea generale, nel sistema britannico, il quadro di riferimento in cui opera oggi l'opposizione è fortemente stabilizzato e ciò dipende essenzialmente dalla presenza di una serie di fattori peculiari che concorrono a determinarlo, come:

1) il perdurare di un forte bipartitismo caratterizzato dall'alternanza e strettamente connesso alla tradizione costituzionale (che vede contrapposti i due principali partiti – Laburisti vs Conservatori –)⁴;

2) il determinarsi di alcune fasi in cui emerge la presenza di un forte premierato (cd. “Governo di Primo ministro”)

3) la presenza di garanzie e competenze spettanti in capo alla stessa opposizione.

A tale configurazione non si è giunti facilmente, ma è stata il frutto di un lento processo storico. Difatti, agli albori del XV secolo è il Parlamento inglese nel suo complesso a contrapporsi al Sovrano e al suo Governo, in ragione del fatto che il sistema costituzionale è ancora del tutto deficitario sia di una strutturazione partitica, sia di un legame di natura fiduciaria tra Esecutivo ed Istituzione parlamentare.

È solo in un secondo momento che il parlamentarismo classico, vigente sulla contrapposizione Esecutivo-Parlamento, viene meno. Nel momento in cui il collegio ministeriale fa la sua comparsa e comincia ad essere riconosciuto come organo costituzionale si infrange la continuità caratterizzante il Parlamento e si determina una frattura endogena tra partito favorevole all'Esecutivo di Sua Maestà e il partito che a quest'ultimo si oppone.

Quanto appena detto, dunque, contribuisce alla configurazione di un sistema politico caratterizzato da un netto bipartitismo, in virtù del quale il ruolo della “*official opposition*” è riconosciuto, sin dai suoi albori, come costituzionalmente rilevante ed ha consentito alle personalità estromesse dal Governo di riunirsi ed organizzarsi come opposizione all'Esecutivo, con una finalità precipua: quella di sostituirsi a quest'ultimo attraverso l'elaborazione di un indirizzo politico alternativo. Ma è ancora presto per parlare dell'incardinamento di un vero e proprio *Shadow Cabinet*.

Appare dunque evidente come proprio il Parlamento abbia contribuito alla nascita e al rafforzamento di quel nuovo soggetto costitutivo degli ordinamenti

⁴ Appare doveroso sottolineare come con il termine bipartitismo si faccia riferimento al ruolo determinante che conservatori e laburisti hanno nell'ordinamento e non che lo stesso si basi esclusivamente su questi. Una configurazione di tale portata è principalmente ascrivibile al sistema elettorale utilizzato (maggioritario basato sul collegio uninominale a turno unico), che ha fatto sì che il sistema partitico si attestasse sul bipolarismo, avvantaggiando i partiti più organizzati e territorialmente consolidati, ossia il cd. *Two party system*. Cfr. Massari O., *I partiti politici in Gran Bretagna tra organizzazione interna e modello Westminster*, QC, 1992, pagg. 107 ss.; Panebianco A., *Political parties: organisation and power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

democratici, ossia l'opposizione politico-parlamentare, che, a sua volta, ha assunto un peso notevole nella determinazione del Parlamento moderno.

Sebbene la dizione “*His Majesty's Loyal Opposition*” sia stata utilizzata per la prima volta nel 1826⁵, essa ha stentato a diffondersi, fintanto che non ha preso avvio il processo di democratizzazione del sistema – inaugurato con l'estensione del suffragio –, ossia quando forme organizzate di partiti politici non hanno cominciato a svilupparsi. Dunque, è nel corso del XIX secolo che si registra sia un progressivo rafforzamento della figura del *Prime Minister*, sia il delinearsi di una chiara minoranza parlamentare in contrapposizione all'Esecutivo (espressione di una maggioranza poco coesa), la cui aspirazione è quella di sostituirsi a quest'ultimo.

Un passaggio importante si determina nel 1841, allorquando alle elezioni generali della *House of Commons* vincono i *Tories*, fino a quel momento all'opposizione. Tale vittoria assume significato dal momento che pone fine all'incapacità delle minoranze di presentarsi dinnanzi all'elettorato con un programma politico alternativo.

L'apice si raggiunge con l'estensione del suffragio inaugurato con la riforma del 1867 e con il cambiamento registrato nella natura dei partiti – non più a base esclusivamente parlamentare, bensì a vasto radicamento sociale –.

Un apporto sostanziale all'inquadramento dell'opposizione si ha nell'arco temporale in cui operano figure di primo piano come quelle di *Gladstone* e *Disraeli*, che contribuiscono alla realizzazione di un nuovo contesto, caratterizzato dalla contrapposizione tra Governo di partito e Opposizione di partito: nel biennio 1867-1868 è *Gladstone* che inaugura la convocazione dei cd. “*late cabinet*”, ossia riunioni tra i membri del precedente Esecutivo. Ma, poiché ancora ai suoi albori, il fenomeno è regolato da semplici *conventions*, prive di rango costituzionale.

2. La strutturazione dell'opposizione: lo *Shadow Prime Minister* e lo *Shadow Cabinet*

Se è possibile affermare che l'opposizione si contraddistingue in considerazione dell'arena politica all'interno della quale essa è chiamata a confrontarsi, da ciò ne consegue che le regole e gli strumenti sono rinvenibili nel complesso di norme, consuetudini, prassi che l'ordinamento giuridico ha previsto.

Nel sistema inglese, il fenomeno oppositorio inteso in senso moderno non è semplicemente tollerato, bensì radicato e considerato parte integrante delle istituzioni. Per questo è universalmente riconosciuta la sua

⁵ Johnson N., *Opposition in the British Political System, Government and Opposition* 32:4, p.488, 1997. Nel volume, l'Autore attribuisce la dizione “*His Majesty's Loyal Opposition*” a Sir John Cam Hobhouse, che la utilizzò durante un suo discorso tenuto nel 1826 presso la *House of Commons*.

istituzionalizzazione, da intendersi come – per riprendere la puntuale definizione di De Vergottini – “*parte integrante e permanente delle soluzioni organizzative inserite nella Costituzione (...) attraverso la previsione in via consuetudinaria o formalizzata di regole attraverso cui la medesima può legittimamente e lecitamente esprimere il proprio disaccordo rispetto agli indirizzi maggioritari*”⁶.

Benché la contrapposizione possa essere esternalizzata e portata al di fuori delle aule – come diffusamente oggi accade in virtù della forte personalizzazione che coinvolge molti partiti politici –, il Parlamento rimane comunque la sede istituzionale e naturale all’interno della quale la maggioranza mette in campo le proprie linee politiche e programmatiche, sottoposte al confronto con l’opposizione. In tal modo è possibile concordare che, nel sistema inglese, sia riconosciuto al Governo il requisito dell’efficienza in quanto “*it can be criticised. It is reasonably just because its actions are proclaimed to the people by those who have no cause to praise it. It is, in short, a good system because it rests upon Parliament and, through Parliament, upon the willing consent of those who are governed*”.⁷

Come già anticipato, l’obiettivo preponderante dell’opposizione è principalmente uno: quello di proporsi come valida alternativa al Governo e ad esso sostituirsi, anche se il Parlamento non è da considerarsi come la sola ed unica sede in cui “*vengono dibattuti i temi di una campagna elettorale continuativa*”.⁸ Ed è in ragione di ciò che assumono senso e significato le attività cui essa dà vita: valutazione critica delle iniziative governative, formulazione di proposte alternative e/o integrative rispetto a quelle avanzate dal *Cabinet*, rendendo però marginale una contrapposizione esclusivamente ostruzionistica che impedisca all’Esecutivo di portare avanti i suoi impegni, poiché uno dei principi fondamentali su cui l’ordinamento si basa è quello per cui il “*Queen’s government must be carried on*”.⁹

Proprio per le ragioni anzidette, l’attività dell’opposizione ufficiale, percepita appunto come Governo “in attesa”, fa sì che la stessa si comporti, pur in una logica “adversarial”, in maniera moderata e responsabile, proponendo all’elettorato un indirizzo politico realizzabile e configurabile come programma, qualora essa si trovi nelle condizioni di doverlo attuare. In considerazione di ciò è possibile concordare sul fatto che essa goda di una posizione differenziata, oltre che costituzionalizzata, rispetto alle altre minoranze parlamentari.

Lo stesso capo del maggior gruppo parlamentare di opposizione si presenta come Primo ministro alternativo, benché questi dovrà comunque

⁶ De Vergottini G., *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milano 1980, cit. pag. 533.

⁷ Jennings W., *Cabinet Government*, Cambridge, University Press, 1959, cit. pag. 510.

⁸ De Vergottini G., *Lo Shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell’opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973, cit. pag. 46.

⁹ Johnson N., *Opposition in the British political system*, in *Government and Opposition*, 32, 1997, cit. pag. 495.

sottoporsi al voto dell'elettorato, il quale sarà chiamato ad esprimersi nel merito: mantenere la precedente maggioranza ovvero preferire a questa l'opposizione.

A livello organizzativo, l'opposizione è particolarmente articolata e strutturata in maniera speculare a quella dell'Esecutivo. Se da un lato la figura del Leader dell'opposizione trova un aggancio a livello normativo nel *Ministers of the Crown Act* del 1937 (modificato ed ampliato nel 1972 con il *Ministerial and others Salaries Act*), in quanto chiamato ad assumere il ruolo di *Shadow Prime Minister*; altrettanto non può dirsi per lo *Shadow Cabinet* – ossia l'organo direttivo dell'opposizione parlamentare costituito, in linea di massima, da Ministri che prima di assumere siffatto ruolo erano stretti collaboratori del Leader dell'opposizione – .

Il membro dell'opposizione chiamato a rivestire il ruolo di leader, dunque, secondo quanto sancito dalla Section 2(1) del predetto *Ministerial and others Salaries Act*, è “*that Member of that House who is for the time being the Leader in that House of the party in opposition to Her Majesty's Government having the greatest numerical strength in the House of Commons*”. Sulla base di tale previsione ed in maniera analoga a quanto accade per il Primo ministro, nel caso in cui il Leader dell'opposizione cessasse di rivestire tale carica, il suo successore sarebbe chiamato a rivestire entrambi i ruoli.

In ragione della carica che esso è chiamato a svolgere, lo *Shadow Prime Minister* è titolare di diverse funzioni, disciplinate non solo da norme di legge e dagli *Standing Orders*, ma altresì da alcune *Conventions* e dai regolamenti interni dei *Parliamentary Parties*: innanzitutto “*costituisce il fulcro organizzativo e funzionale*”¹⁰ del Cabinet in quanto partecipa a tutte le sue riunioni; in secondo luogo ha ampi poteri di direzione ed accentra su di sé tutti i poteri di formazione dell'organo collegiale in virtù del fatto che è a lui che spetta il compito di selezionare ed affidare gli incarichi ai membri (*patronage*); nonché compiti di indirizzo per quanto riguarda il funzionamento dell'organo stesso.

Anche a livello formale esso assume una posizione di primo piano, in considerazione del fatto che, all'interno della *House of Commons*, siede dinnanzi al *Prime Minister*, nei banchi riservati all'*Opposition front bench*.

Appare dunque evidente che esso assolva una duplice funzione: da un lato quella di Leader della maggiore forza numerica di opposizione presente nella *House of Commons*; dall'altro quella di leader nell'organizzazione dello *Shadow Cabinet* (dunque sia di Leader dell'organo di direzione collegiale a livello istituzionale, sia quella di Leader di partito)¹¹. Dunque, la sua posizione di

¹⁰ De Vergottini G., *Lo Shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico* cit. pag 76.

¹¹Qualora dovessero sorgere dei dubbi in merito a ciò, spetterebbe allo *Speaker* della *House of Commons* decidere (in unica istanza inappellabile) quale sia il partito che ha il maggior seguito ovvero la persona chiamata ad assolvere il compito di leader (art. 10 comma 4). Fino al 1965, il Partito Conservatore per la scelta del leader prediligeva il criterio informale, ossia

vertice assume senso e significato in ragione del fatto che tutt'oggi la figura di Primo ministro è basata su norme convenzionali, altrettanto non può dirsi per alcune convenzioni che solo con lo scorrere del tempo sono andate consolidandosi, come ad esempio l'obbligo per il Sovrano di convocare il Leader dell'opposizione in caso di dimissioni del Primo ministro ovvero il divieto per il Sovrano di chiedere ulteriori pareri prima di aver consultato il Leader dell'opposizione.

Non solo, sulla base di una serie di procedure che si sono anch'esse consolidate e solo in seguito sono state tramutate in norme regolamentari, alla *House of Commons* il Leader dell'opposizione è chiamato ad assolvere alcuni compiti: a) fronteggiare il Primo ministro dal banco riservato all'opposizione in quanto portavoce del suo schieramento e replicare a tutti i dibattiti; b) partecipare ai negoziati informali con il Governo, la maggioranza e i *Whips* per quanto riguarda questioni procedurali relative all'attività assembleare; c) presentare interrogazioni orali durante il *Prime Minister's question time*, che tra breve verrà analizzato.

Un ulteriore aspetto degno di particolare attenzione è relativo alla considerazione di cui beneficia l'opposizione nel caso in cui siano in gioco questioni che trascendono gli interessi di partito, poiché riguardanti la politica estera, la difesa, ovvero le relazioni internazionali, in virtù delle quali il Primo ministro ha il dovere di informare e consultare il suo "antagonista". A tale dovere di messa a conoscenza da parte del Premier, non corrisponde però un obbligo di partecipazione del Leader dell'opposizione, ma a lui spetta la decisione di partecipare o meno, sulla base di una serie di valutazioni di opportunità politica.

Dunque, sulla base di quanto detto finora emerge come ad esso spettino non solo diritti, ma altresì obblighi costituzionali.

Un altro elemento che qualifica la forma di governo inglese e che rappresenta il grado di istituzionalizzazione dell'opposizione all'interno del sistema, è l'organo collegiale dello *Shadow Cabinet*. Esso ha assunto rilevanza in un momento ben preciso della storia costituzionale inglese, ossia quando il leader dell'opposizione liberale Herbert Henry Asquith (1916) si trovò nella condizione di dover sostituire un cospicuo numero di Ministri del precedente Esecutivo.

Per quanto attiene alla formazione dell'organo collegiale dello *Shadow Cabinet* – che assume ragion d'essere non solo integrando l'organo monocratico

quello derivante dal gradimento espresso da esponenti di spicco del partito stesso. In seguito, i conservatori hanno deciso di adottare, al pari dei laburisti, il criterio elettivo da parte di organi specifici. Tale previsione ha trovato applicazione nell'arco temporale intercorrente tra il 1919 e 1922, allorquando fu difficile individuare il partito di opposizione. Difatti, entrambi i leader furono chiamati a svolgere i compiti di capo dell'opposizione, giacché al tempo non erano stati ancora introdotti i benefici di natura economica introdotti negli anni a seguire.

che lo presiede, ma anche nella sua attività di bilanciamento rispetto alla compagine governativa dello Stato –, essa può essere distinta in due momenti essenziali: nel primo si procede a determinare l'ampiezza dell'organo e si scelgono i settori che saranno affidati agli *Shadow Ministers*; in un secondo momento, invece, si procede ad individuare i collaboratori del Primo ministro ombra e all'abbinamento fra i settori e i relativi responsabili.

Poiché la propensione è quella di creare uno *Shadow Cabinet* speculare all'Esecutivo, ai membri del *Cabinet* corrispondono quelli della compagine ombra, mentre ai Ministri esterni all'organo collegiale – ma comunque parte integrante del Governo – corrispondono gli *Opposition Front Bench Spokesmen*, designati sulla base di regole interne dei singoli partiti.

Tali scelte, però, differiscono nei due principali partiti e ciò dipende essenzialmente dalla tipologia di rapporti che intercorrono tra il Leader e le altre componenti: ad esempio, il Leader conservatore gode di maggiore discrezionalità rispetto ai laburisti sia per quanto riguarda la selezione dei membri del *Cabinet* e l'affidamento di incarichi esterni ad esso, sia per quanto riguarda la funzione direttiva ad esso spettante.

A livello di strutturazione interna, l'organo, analogamente al suo "omologo", rispetta il principio gerarchico: a tal ragione, qualora uno o più membri dovessero dissentire pubblicamente rispetto alla linea ufficiale di cui il Leader è espressione, sarebbero tenuti a rassegnare le proprie dimissioni.

Affinché possa svolgere le sue funzioni nel modo migliore possibile, lo *Shadow Cabinet* può contare su un organo più vasto come quello dello *Shadow Government*, composto sia da funzionari di partito, sia dai *Front-benchers*. Quest'ultimi, anche se non fanno parte dell'organo di direzione del partito, sono comunque responsabili dell'attuazione delle linee politiche rispettivamente ai propri settori di competenza.

Così come per lo *Shadow Cabinet*, anche nella formazione dello *Shadow Government* il partito laburista sembra avere un margine di manovra più agevole rispetto ai conservatori. Tra le differenze degne di nota, si ricorda innanzitutto che il partito laburista è dotato di un regolamento interno (*Labour standing orders*), mentre i conservatori rimettono le decisioni alla discrezionalità del proprio rappresentante; e, in secondo luogo, che se i Laburisti privilegiano il principio di collegialità, il partito conservatore privilegia le decisioni *uti singuli*.

3. Gli strumenti di controllo e il tema del finanziamento

Nel sistema inglese il vero *dominus* all'interno del Parlamento è il Governo, in virtù del suo rapporto con la maggioranza di cui è lui stesso espressione. Solo ad esso spetta la determinazione dell'agenda parlamentare, in virtù del principio secondo il quale il tempo è quasi esclusivamente a lui dedicato – e che trova

riscontro in numerosi *Standing orders* –, fatta eccezione per pochi rari casi in cui sono coinvolti – *de jure* o *de facto* – altri soggetti, prima tra tutti l’opposizione¹².

In linea generale, nella determinazione dell’agenda parlamentare, si cerca di privilegiare il principio collaborativo, affinché il sistema non degeneri e si attesti su una eccessiva instabilità: a tal ragione maggioranza e opposizione cercano di giungere ad un accordo, senza arroccarsi l’una su posizioni intransigenti – benché titolare di strumenti determinanti per il mantenimento del suo dominio – l’altra su posizioni eccessivamente ostruzionistiche. Come ovvio che sia, tale accordo non è sempre raggiungibile.

Il primo momento di confronto tra maggioranza ed opposizione è quello che ha luogo a conclusione del Discorso della Corona (*Queen’s speech*) che inaugura la sessione parlamentare, durante il quale vengono esposte le linee programmatiche che l’Esecutivo è intenzionato ad attuare. Nonostante le novità introdotte nel 2007 dall’allora *Prime Minister* Gordon Brown¹³, il dibattito, oltre a rappresentare il momento più solenne, è anche quello che manifesta un’importanza fondamentale, in virtù del fatto che nel corso del suo svolgimento l’opposizione ha la possibilità di esporre le proprie posizioni alternative, anche mediante la presentazione di emendamenti.

In secondo luogo è opportuno richiamare i *general debates*, che caratterizzano la maggior parte del tempo dedicato all’attività parlamentare, durante i quali l’opposizione ha la facoltà di ricorrere ad azioni dilatorie, quali la *Adjournment motion*, disciplinata dagli S.O. 34 e 35, che comporta la sospensione della discussione in svolgimento e consente di rinviare ad una seduta successiva l’esame approfondito di un particolare aspetto dell’azione governativa; ovvero le *Early day motions* (EDM), ossia mozioni presentate con la finalità di richiamare l’attenzione dell’Assemblea su un determinato argomento, ma che a differenza delle mozioni di aggiornamento non comportano né un dibattito, né tantomeno l’assunzione di una decisione. Nel caso in cui ricevano un certo riscontro da parte dei deputati, vengono semplicemente tenute in considerazione dal Governo.

Più in generale, la funzione di controllo parlamentare, ossia “*la verifica dell’attività di un soggetto politico in grado di attivare una possibile reazione sanzionatoria*”, assume senso e significato politico dal momento che essa si concretizza in un

¹² Nonostante la funzione assunta e svolta dall’opposizione ufficiale all’interno dell’Istituzione parlamentare, in ragione del suo ruolo di primazia che la rende protagonista indiscussa e le consente di mantenere un vero e proprio monopolio, essa non è la sola che ha la facoltà di criticare e di attuare un confronto, in quale tale potere è in mano ad altri soggetti, primi tra tutti i *Back-benchers*, che contribuiscono efficacemente alla concretizzazione della cd. *oversight function*.

¹³ In quell’occasione infatti, venne presentato il cd. *Draft legislative program*, la cui bozza venne fatta circolare in anticipo rispetto alla cerimonia di inaugurazione della sessione parlamentare.

insieme di attività e procedure, attraverso cui si procede a verificare e sindacare l'azione dell'Esecutivo e la sua *accountability* nei confronti del Parlamento.¹⁴

Dunque, come in altri ordinamenti, anche nel sistema inglese la funzione di controllo è esercitata tramite canonici strumenti parlamentari, di cui l'istituto per eccellenza è quello dell'interrogazione¹⁵ che, sebbene abbia trovato fondamento solamente in alcuni *Standing Orders* (21,22,22Ae 22B) e nella prassi, è articolata in quattro tipologie essenziali:

1) **Questions for oral answer**, ossia le interrogazioni a risposta orale, che sono rivolte al Premier e ai Ministri durante il *question time*;

2) **Urgent questions** (S.O.21 (2)), ossia le interrogazioni urgenti, relative ad un argomento *connotato da urgenza o particolare attualità politica*, cui l'esecutivo risponde al termine del *Question time* ovvero, previa dichiarazione di ammissibilità, il venerdì mattina sulla base di quanto deciso dallo *Speaker* ed in ragione della rilevanza e dell'urgenza;

3) **Question for written answer**, ossia le interrogazioni a risposta scritta, a loro volta articolate in due tipologie: le *Question for ordinary answer*, in virtù delle quali è necessario rispondere entro 7 giorni; e le *Questions for answer on a named name*, per le quali il deputato interrogante chiede la discussione per un determinato giorno. Alle predette è necessario aggiungere le *Cross-cutting questions*, atti di sindacato ispettivo che riguardano tematiche di competenza di più Ministri e che a partire dal 1999 vengono discusse presso *Westminster Hall*.

Tali atti di sindacato ispettivo, sulla cui ammissibilità è chiamato a pronunciarsi lo *Speaker*, rappresentano l'occasione più importante per questionare l'attività del Governo, che è chiamato a fornire spiegazioni ed informazioni. Questi atti devono contenere determinati requisiti, come ad es. devono tradursi in domande precise, formulate con un linguaggio adeguato alla sede; devono essere finalizzate all'ottenimento di un'informazione da parte del Governo ovvero indirizzare quest'ultimo verso una determinata scelta. In ragione di ciò non possono contenere dichiarazioni politiche personali¹⁶.

Per quanto riguarda il contraddittorio orale, meglio noto come *Question time*, esso ha subito una concreta trasformazione nel corso del tempo. Di norma vede la partecipazione dei *Back-Benchers* e degli *Junior Front-Benchers*

¹⁴ Gianniti L., Lupo, N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, cit. pag. 150.

¹⁵ La prima interrogazione di cui si ha storicamente notizia risale al 1721, allorché il Conte Cowper membro della *House of Lords* pose un quesito al Governo, relativo al caso di *Robert Knight, Chief Cashier della South Sea Company*. Cfr. Torre A., *Il Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2012 e Rosa F., *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*, Milano, Giuffrè editore, 2012. Per un approfondimento, cfr. Howarth P., *Questions in the House. The history of a inique British institution*, London, Bodley Head, 1956.

¹⁶ Per un approfondimento, cfr. Rosa F., *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*, Milano, Giuffrè editore, 2012 e Erskine M., *Parliamentary practice. Treatise on the Law, privileges, proceedings and usage of parliament*, London, Lexis Nexis Butterworths, 2004.

dell'opposizione (mentre i *Front-Benchers* più anziani prediligono presenziare al *Prime Minister question time*).

Sebbene a livello formale la procedura sia rimasta sostanzialmente invariata (e quindi lo *Speaker* – il cui ruolo è essenziale nel bilanciare le tempistiche senza avvantaggiare nessuno – segue l'ordine del giorno, dà la parola al primo interrogante, cui segue la risposta del Ministro interrogato ed eventuali ulteriori domande, anche poste da altri deputati sia di maggioranza che di opposizione – senza però possibilità di aprire un dibattito –), a livello sostanziale essa ha subito una profonda evoluzione: se all'inizio degli anni Cinquanta erano principalmente quesiti relativi a questioni specifiche ovvero a materie di rilievo locale, negli ultimi anni è stata ampliata la loro portata e riguardano materie di ordine generale. La modifica si è resa necessaria in quanto questi strumenti sono finalizzati da un lato a consentire la diretta acquisizione di notizie, l'approfondimento di materie di pubblico interesse e per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica in merito a determinate questioni, dall'altro – e soprattutto – con l'obiettivo precipuo di sindacare l'attività del Governo, in quanto funzionali nel mettere in luce eventuali problematiche, sia che esse siano presentate dai membri dell'opposizione, sia se presentate dai *Back-benchers* della maggioranza.

Una novità dell'ultimo decennio, invece, è quella delle cd. *Topical question*, discusse nell'ultimo quarto d'ora del *Question time*, che riguardano questioni di attualità politica. Tali interrogazioni, necessarie per cercare di bilanciare gli eventuali difetti derivanti dall'estrazione casuale delle interrogazioni calendarizzate, non rientrano nell'ordine del giorno e possono essere rivolte ai Ministri presenti in Aula, con il solo limite che l'oggetto riguardi la loro competenza.

Di estrema rilevanza permane il *Prime Minister's Question time*¹⁷, introdotto all'inizio degli anni Sessanta per cercare di arginare il fenomeno per cui le interrogazioni rivolte al Premier non venissero quasi mai discusse, in ragione del loro posizionamento all'interno dell'ordine del giorno. Attualmente, il *Question time* che coinvolge direttamente il Primo ministro si svolge il mercoledì ed ha una durata di circa mezz'ora.¹⁸ Le domande, poste anche dallo *Shadow Prime Minister* in via convenzionale, riguardano principalmente gli impegni del Primo ministro e di norma vengono utilizzate come varchi per domande politicamente più "scottanti" (cd. "*shot in the dark question*") relative all'attualità, alle scelte politiche e alla condotta del Governo. Come ovvio che sia, sono strumentalizzate dal Leader dell'opposizione con l'obiettivo precipuo di mettere in difficoltà il Primo ministro. Proprio in ragione di ciò, sulla base delle conclusioni cui è giunta la *Procedure Committee* istituita nel 1994-1995, secondo

¹⁷ Per un approfondimento, cfr. Alderman R.K., *The Leader of Opposition and Prime Minister's question time*, in *Parliamentary Affairs*, 1992, pagg. 66 e ss.

¹⁸ Con la riforma del 1997 è stato novellato a livello procedurale il *Prime Minister Question Time*. Difatti, fino a quella data tale istituto aveva luogo il martedì e il giovedì.

cui le interrogazioni rivolte al Primo ministro fossero sfruttate *ad hoc* per far risaltare il suo operato, è stata avanzata l'ipotesi – mai andata in porto – di sostituire tali inefficaci strumenti con dei dibattiti, nonché quella di estendere la durata del *Question time* del Premier (poi introdotta da Tony Blair).

A conclusione del predetto *Question Time*, il Governo può decidere di dar luogo a dichiarazioni orali, che si svolgono secondo il seguente ordine: i singoli Ministri possono pronunciare dichiarazioni inerenti qualsiasi tematica, cui seguono prima quelle della compagine ombra e poi di nuovo quelle del rappresentante dell'Esecutivo. Il dibattito si considera concluso una volta che maggioranza e opposizione, attraverso gli *usual channels*, siano giunti ad un accordo. A tale tipologia di comunicazioni si affiancano quelle in forma scritta, che sono state dapprima introdotte (nel 2002) e poi regolamentate con lo S.O. 22A, contenenti le dichiarazioni relative alle *policy* dell'Esecutivo, le conclusioni cui sono giunte le commissioni del Governo, etc.

Nel 2008, attraverso una modifica allo S.O. 24, accanto agli *Emergency debates*, sono stati disciplinati i cd. *Topical debates*, relativi all'attualità, in ragione dei quali si inaugura un dibattito su una mozione relativa ad un argomento regionale, nazionale ovvero internazionale ritenuto rilevante dai *Backbenchers*. Alla discussione prendono parte il Ministro competente per materia, un esponente dell'opposizione che interviene in nome del Leader ed un Deputato che rappresenta il secondo partito di opposizione.¹⁹

Appare doveroso precisare, però, che il meccanismo più efficiente che consente all'opposizione di sottrarre parte dell'agenda parlamentare alla maggioranza rimane quella previsto dallo S.O. 14(2), che spezza la continuità della primazia governativa per quanto riguarda i lavori parlamentari (*rectius House of Commons*).

Nel corso di ogni sessione 20 giorni sono riservati ai cd. *Opposition days* – introdotti con una riforma procedurale nel 1982 come eredità dei cd. *supply days*, i giorni dedicati al dibattito sul bilancio preventivo dello Stato –, ossia alla discussione di temi appositamente selezionati dall'opposizione e sui cui essa ha totale discrezionalità. Di questi giorni, 17 sono riservati alla *Loyal opposition*, ossia al partito che ha ottenuto il secondo miglior risultato alle elezioni generali e che dunque è riconosciuto come opposizione ufficiale; mentre i 3 restanti sono riservati al maggior esponente del secondo partito di opposizione.²⁰

Come è facilmente immaginabile, anche in questo caso, la precipua finalità della discussione è quella di trattare tematiche relative ad accadimenti extraparlamentari di rilevanza ed attualità, scomodi all'Esecutivo.²¹ Solitamente,

¹⁹ Con una modifica introdotta nel 2010, la mozione da discutere è decisa dalla *Backbench Business Committee*, composta da 8 membri sulla base di quanto sancito dallo S.O. 122D.

²⁰ Con una modifica operata nel 2010, sono stati introdotti ulteriori 13 giorni riservati alle attività di interesse dei *Backbenchers* (S.O. 14 3A).

²¹ Cfr. Griffith J.A.G., Ryle, M., *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London, Sweet and Maxwell, 2003.

però, gli argomenti presentati dall'opposizione non arrivano mai all'approvazione così come proposti originariamente, ma i testi sono sottoposti a numerosi emendamenti, presentati soprattutto da parte del Governo.

Inoltre, il ruolo dell'opposizione si palesa non solo in relazione alla nomina agli incarichi di Presidenza di determinate commissioni riconosciute come strategiche – come ad es. la *European Legislation Committee* o la *Statutory Instruments Committee* –, ma anche per quanto riguarda la spesa pubblica. Per quanto riguarda siffatta materia, riconosciuta di estrema rilevanza, non solo è prevista una “sessione di opposizione”, che consente un dibattito maggiormente approfondito sulle stime previste e che di sovente è utilizzato dall'opposizione per la trattazione di ulteriori questioni; ma, inoltre, proprio all'opposizione è attribuita la Presidenza della *Public Accounts Committee (PAC)*, una tra le più antiche commissioni parlamentari della *House of Commons*.²² Proprio quest'ultimo aspetto è di notevole importanza, benché la commissione sia chiamata ad operare in maniera neutrale e al di fuori delle mere logiche di partito, con la finalità precipua di verificare e supervisionare i conti dei singoli Ministeri.

Tutti questi strumenti finora sommariamente analizzati sono di natura fondamentale, in quanto assicurano al Parlamento il suo ruolo determinante, affinché non venga relegato ad una posizione di organo meramente ratificatore delle decisioni del Governo.

Una notazione, infine, appare doverosa per quanto attiene la tematica del finanziamento. Come già anticipato, il riconoscimento e l'istituzionalizzazione dell'opposizione si è realizzato anche attraverso il finanziamento dei partiti parlamentari di minoranza, tematica per nulla marginale. Il Legislatore, infatti, oltre al contributo pubblico al quale possono aver accesso tutti i partiti politici (*Policy development grants*), ha introdotto contributi in denaro, cui possono avere accesso solo i partiti che costituiscono l'opposizione, la cui ratio è assimilabile ad una sorta di compensazione dei vantaggi di cui beneficia il partito di maggioranza in termini di visibilità, strutture di supporto, etc. Tali sostegni, definiti “*Short money*”²³ – articolati in contributi (*financial assistance*) per lo

²² La commissione sui conti pubblici, composta da 15 membri, è stata istituita nel 1861, per volontà dell'allora cancelliere dello scacchiere Sir. W. Gladstone, come meccanismo di controllo contabile sulla spesa pubblica. Per un approfondimento, cfr. Caravale G., *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997. Al pari di altre commissioni che rivestono un' estrema importanza, la PAC esercita poteri di natura conoscitiva ed ispettiva, dunque può svolgere audizioni informative, indagini conoscitive, acquisire pareri, documenti e richiedere la predisposizione di relazioni tecniche, etc. Per un approfondimento, cfr. Rosa F., *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*, Milano, Giuffrè editore, 2012.

²³ Il termine *Short Money* deriva da Edward Short, leader laburista alla Camera dei Comuni che nel 1975 ne propose l'introduzione. Tale contributo, erogato al partito che abbia almeno due o un deputato e abbia ottenuto almeno 150.000 voti, è disciplinato da una risoluzione della *House of Commons* del 1999 (poi modificata nel 2006). Anche alla *House of Lords* è previsto un istituto analogo, ossia il “*Cranborne Money*”, disciplinato da una risoluzione del

svolgimento dell'attività parlamentare, per le spese di viaggio e le dotazioni per l'ufficio del leader dell'opposizione – sono erogati dalla *Electoral Commission*²⁴ sulla base di una serie di criteri determinati dall'*Elections Order* del 2006 recante modifiche all'*Election (Policy Developments Grants Scheme) Order* del 2002. Oltre a questi finanziamenti, il sistema inglese prevede ulteriori elargizioni erogate a favore del *Leader of the Opposition*, dell'*Opposition Chief Whip*, in virtù del ruolo che essi sono chiamati a ricoprire, ma la cui somma è stata ridotta dal *Ministerial and other Salaries Act 1975 (Amendment) Order* 2011, poiché a carico delle finanze pubbliche.

Con una finalità maggiormente garantistica dei diritti delle minoranze, nel 2006 è stato esteso il finanziamento a tutti i partiti di opposizione rappresentati all'interno della Camera dei Comuni e, dunque, ai gruppi politici di minoranza che, per ragioni legate alla consistenza numerica, non possono essere in grado di costituire un'alternativa valida al Governo.

4. La situazione pre-referendaria e l'affermazione del SNP

L'ulteriore ipotesi di *Hung Parliament* che ha caratterizzato la scorsa legislatura (2010-2015) e che ha visto la formazione di una coalizione tra i conservatori e i liberal-democratici guidata David Cameron – giacché nessun partito è riuscito a ottenere la maggioranza assoluta dei seggi –, pur avendo rappresentato un *novum* rispetto all'assetto tradizionale, è stata scongiurata con le *General Election* del 2015.²⁵

Gli effetti del Governo di coalizione si sono riverberati in maniera negativa sulla posizione di primazia del Primo ministro, che si è visto costretto a concordare molte linee programmatiche con il suo vice, esponente di una

30 luglio 2002. Cfr. Ricerca sugli ordinamenti di Paesi europei ed extra-europei realizzata dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma, <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2419/regno-unito.pdf>

²⁴ La *Electoral Commission*, introdotta dal *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000 (PPERA) e composta da 9 membri proposti dallo *Speaker's Committee* (ossia la Commissione parlamentare presieduta dal Presidente della *House of Commons*), formalmente nominati dalla Regina, si caratterizza per essere un organo indipendente e al tempo stesso responsabile del proprio operato dinnanzi al Parlamento. Cfr. Ricerca sugli ordinamenti di Paesi europei ed extra-europei, <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2419/regno-unito.pdf>

²⁵ Ceccanti S., *La coalizione è finita. Bentornati a Westminster*, Quaderni Costituzionali, Rassegna n. 5/2015; Olivetti M., *Le elezioni del 6 maggio 2010 nel Regno Unito: Westminster adieu?*, in *Rassegna Parlamentare*, n.3, 2010. Se le ipotesi di *Hung Parliament* verificatesi possono contarsi sulle dita di una mano, ancora più rare sono le ipotesi di coalizione. Già nel 1852, in un discorso tenuto dinnanzi alla Camera dei Comuni, Benjamin Disraeli affermò che "*England does not love coalitions*". Caravale G., *'England does not love coalitions'? Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito*, in *Federalismi*, n.10/2011. Si veda altresì Rosa F., *Gli assestamenti del parlamentarismo maggioritario nel Regno Unito*, Quad. Cost., 2012.

compagine politica diversa, in virtù del *Coalition Agreement*. Tale situazione ha avuto il merito non solo di rafforzare il Gabinetto, ma altresì conferire nuovamente al Parlamento quella posizione di centralità ed autonomia che gli è propria. Questo perché nei casi di *Hung Parliament* è più facile per l'opposizione riuscire a bloccare l'attività dell'Esecutivo, rendendo più efficace e palese il controllo da parte dell'Assemblea. Ciò è facilmente riscontrabile in molti episodi della vita parlamentare, cui è necessario associare anche il ruolo essenziale giocato in diverse occasioni dai *Backbenchers* della *House of Commons* per quanto riguarda la discussione di tematiche estremamente rilevanti.

Tale situazione atipica ha rappresentato però una parentesi, conclusasi con le elezioni del 7 maggio 2015, che hanno comportato il ripristino di un Governo monocolore tipico del modello Westminster, in ragione della vittoria dei Conservatori che hanno conseguito 330 seggi. Ciò dovrebbe comportare il ritorno alla situazione canonica, ossia ad una posizione di preminenza del Primo ministro all'interno dell'organo collegiale nonché al ripristino del principio della responsabilità collegiale di tutti i ministri, precedentemente alterato dall'*agreement to disagree*. Per il momento, ciò che emerge dalla cronaca politico-parlamentare sono le fragilità della compagine ombra. Difatti, alla netta sconfitta del *Labour Party*, che ha causato le dimissioni del suo Leader, è da aggiungere l'inimmaginabile ascesa dello *Scottish National Party*. Lo stesso, nel conseguire 56 seggi a Westminster rispetto ai 59 complessivi spettanti alla Scozia, (con un incremento di 50 seggi rispetto al 2010), ha avuto un exploit impressionante, giungendo ad essere il terzo partito politico del Regno Unito, sia in termini di rappresentanza presso la Camera dei Comuni, sia per quanto riguarda il numero di iscritti. Tale successo ha generato una serie di timori nei conservatori, in particolar modo per quanto riguarda alcune tematiche comprese nel programma come la *devolution*, il *welfare* e il rapporto con l'Europa.²⁶

Fino al giugno 2016 la *Official Opposition* era rappresentata dal *Labour Party*, il cui leader Rt Hon Jeremy Corbyn da settembre 2015 ha svolto il ruolo di *Shadow Prime Minister* ed ha presieduto lo *Shadow Cabinet*, composto da 27 membri nonostante "*a small reshuffle*" del gennaio 2016.

5. Finché Brexit non ci separi

Il tempo verbale utilizzato è una scelta obbligata in ragione del terremoto post-referendario che ha riverberato i propri effetti dirompenti sotto molteplici sfaccettature. La consultazione sulla Brexit del 23 giugno 2016 è stata indetta a

²⁶ A seguito della forte contrapposizione su diverse tematiche (quali la caccia e l'"English Votes for English Laws" (EVEL) e cercando una reazione del Governo, lo *Scottish National Party*, forte del sostegno offerto dai Laburisti, ha interrotto la prassi che lo vedeva non prendere parte alle votazioni, preannunciando la sua partecipazione con un voto contrario. Cfr. Caravale G., *La fine di una legislatura atipica*, in *Nomos le attualità del diritto*, n. 1/2015.

seguito delle promesse fatte dall'allora leader Cameron durante la campagna elettorale del 2015. Qualora i conservatori avessero conseguito la maggioranza dei seggi, lo stesso Cameron si sarebbe adoperato per l'apertura di un tavolo di trattative finalizzate a rinegoziare determinate questioni con l'Europa²⁷, nonché per l'indizione di un referendum popolare per decidere le sorti europee del Regno Unito stesso. Questo con l'obiettivo di sanare la forte divisione interna al partito sul tema dell'integrazione europea e, al tempo stesso, sedare l'ala più intransigente degli euroscettici *Tories* e dei *backbenchers* più vivaci.

A tal ragione, è stato dapprima approvato l'*European Union Referendum Act* (7 maggio 2015)²⁸ e, successivamente, è stata convocata una consultazione popolare per chiedere ai cittadini di rispondere ad un determinato quesito: "Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?". Come è ben noto²⁹, la questione è stata sottovalutata e molto probabilmente, sfruttando un'incontrollabile ondata emotiva, è sfuggita di mano. Nonostante i sondaggi iniziali, che sembravano preannunciare la scontata vittoria del *Remain*, un inaspettato 51,90%³⁰ ha sovvertito gli esiti, ponendo concretamente le basi per l'uscita del Regno Unito dall'Unione.

L'effetto immediato è stato quello delle dimissioni di David Cameron, rimasto imbrigliato nella tela che aveva contribuito a tessere. Il Primo ministro, sebbene avesse firmato un accordo con gli altri capi di governo dei paesi

²⁷ La concretizzazione di siffatte promesse è testimoniata dalla lettera ufficiale trasmessa dal Premier Cameron al Presidente Europeo Tusk, datata 10 novembre 2015. In tale missiva, Cameron ha elencato i punti essenziali e non suscettibili di trattativa per la permanenza del Regno Unito come paese membro dell'Unione.

²⁸ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents/enacted>

²⁹ Sull'argomento sono stati pubblicati molti saggi. *Ex multis*, si veda B. Caravita, *Editoriale, Brexit: keep calm and apply the European constitution*, in *federalismi.it*, n. 13, 2016; Carboni G.G., *A proposito della Brexit: gli effetti del referendum sul Regno Unito e l'Unione europea*, in *DPCE online* 2/2016, 12; Caporale R., *Exeunt: la Brexit e la fine dell'Europa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017; Caravale G., *A family of nations: asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit*, Napoli, Jovene editore, 2017; Douglas-Scott S., *Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty*, in *Uk Const.L. Blog* (28th Jun 2016); Fabbrini F. (a cura di), *The Law & Politics of Brexit*, Oxford University press, 2017; Gordon M., *Brexit: The Constitutional Necessity of an Early General Election*, in *Uk Const.L. Blog* (6 Jul. 2016); Hobolt S.B., *The Brexit vote: a divided nation, a divided continent*, *Journal of European Public Policy*, 23:9, 1259-1277, 2016; Martinelli C. (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2017; Rosa F., *Brexit, il divorzio del secolo*, in *Dpce*, 3, 2016 pp. 819-830; Tucker A., *Triggering Brexit: A Decision for the Government, but under Parliamentary Scrutiny*, in *U.K. Const. L. Blog* (29th Jun 2016); Young, A.L. *Brexit, Article 50 and the "joys" of a flexible, evolving, un-codified constitution*, in *Uk Const.L. Blog* (1 July 2016).

³⁰ Gli elettori favorevoli al Leave sono stati 17.4107.42, mentre i contrari sono stati 16.141.241. I risultati ufficiali possono essere consultati sulla pagina ufficiale del Parlamento, <https://www.parliament.uk/business/publications/research/eu-referendum/background-uk-eu-referendum-2016/>.

membri nel febbraio del 2016, in virtù del quale la vittoria del *Remain* avrebbe comportato un nuovo status giuridico per il paese, non è riuscito a controllare la situazione. Una volta dimessosi – e con lui tutto il Governo – si è proceduto alla nomina di Theresa May, che ha ostentato un’iniziale sicurezza sulla incerta via da seguire.

Sorti diverse ha avuto il leader del partito laburista, Jeremy Corbyn che, seppur sia stato sfiduciato nell'immediato dal suo stesso gruppo parlamentare (mentre il suo gabinetto ombra è stato oggetto di un importante rimpasto), è stato poi successivamente rieletto dagli iscritti al partito diverse settimane dopo³¹.

In questo frangente due notazioni sono opportune in merito alla crisi che ha investito i due partiti storicamente radicati e ciò testimonia come la faglia della Brexit abbia superato le canoniche divisioni rendendo la diatriba non più conservatori vs laburisti ma *leavers vs remainers*³². La questione è assai intricata e gli stessi partiti paiono succubi delle loro contrapposizioni intestine. Innanzitutto c'è il partito conservatore, tuttora scisso tra le sue due anime, quella dei favorevoli all'uscita del Regno Unito dall'Unione, che rappresenta la maggioranza dei membri del gruppo parlamentare della Camera dei Comuni e schierata dalla parte di David Cameron. Sul lato opposto c'è l'altra fazione che, invece, vorrebbe rimanere nell'Unione, ma che cerca al tempo stesso di contrattare maggiori concessioni all'Europa e di giungere alla determinazione di uno status privilegiato.

I Laburisti sono schierati su una posizione maggiormente filo-europea seppur in maniera non eccessivamente netta, contrariamente agli indipendentisti scozzesi dell'Snp (giacché la loro posizione trova ancoraggio nel recente successo elettorale) e ai Liberal Democrats, i quali cercano sì di far sentire la propria voce, pur scontando i risultati delle elezioni. Pertanto, ad un osservatore attento, si palesa evidente come la questione della permanenza o meno all'interno dell'Unione in qualità di paese membro si sia tradotta nel superamento delle canoniche divisioni politiche, giacché ha comportato una serie di spaccature interne in tutti gli schieramenti politici ed ha altresì dato vita a formazioni del tutto nuove nel panorama britannico, catalizzatesi intorno ai fronti opposti del pro-leave e pro-remain. Ad avvalorare siffatta ipotesi è possibile richiamare i concitati momenti successivi alle dimissioni del Primo ministro Cameron, rispetto ai quali i due maggiori partiti si sono comportati più da spettatori inermi, quasi fossero incapaci di agire. Se da una parte la nuova compagine governativa ha dovuto imparare a gestire suo malgrado la convivenza forzata di fazioni opposte all'interno dello stesso, rendendo la questione ancora più delicata; dall'altra il partito di opposizione non è riuscito

³¹ Per un approfondimento si cfr. Caravale G., *Verso un'evoluzione del modello Westminster?*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 2/2016.

³² Si veda Whiteley P., Clarke H., Goodwin M., *Brexit: Why Britain Voted to Leave the European Union*, Cambridge University Press, 2017.

ad utilizzare a proprio vantaggio la crisi di governo inauguratasi con Brexit, facendosi sfuggire l'occasione concreta di presentarsi come alternativa valida ai conservatori, perché impegnato nella risoluzione di lotte intestine relative alla regole di elezione del Leader.

La situazione si è maggiormente complicata con il braccio di ferro che si è venuto a creare tra Governo e Parlamento. Da un lato la May sicura che l'attivazione della procedura di recesso ex art. 50 TUE rientrasse tra le prerogative regie – ossia i *Royal prerogative powers* – e dunque esercitabili dall'Esecutivo senza un preventivo assenso parlamentare; dall'altro, in ragione del dogma della sovranità parlamentare, il forte convincimento che il Governo dovesse ottenere il bene placet del Parlamento per poter dar seguito all'esito della consultazione popolare.

Nel frattempo sono stati altresì coinvolti gli organi giurisdizionali: in un primo momento taluni privati cittadini hanno deciso di presentare ricorso avverso alla *High Court of Justice* di Londra per ottenere un *judicial review*, mentre in un secondo tempo è stato lo stesso Esecutivo a presentare ricorso alla *Supreme Court* (si v. R (Miller) -V- Secretary of State for Exiting the European Union)³³, ritenendo che le procedure di attivazione dell'art. 50 TUE rientrassero tra le summenzionate *royal prerogative* e che pertanto a lui stesso spettasse tale compito, senza il coinvolgimento dell'assemblea parlamentare. In entrambi i casi le Corti hanno evidenziato un obbligo per il Governo britannico nell'attivazione della clausola sul recesso dall'Unione europea, ma che questo iter avrebbe dovuto ottenere un preventivo voto parlamentare.³⁴

A seguito della pubblicazione dei contenuti dell'ultimo pronunciamento³⁵, avvenuta il 24 gennaio 2017, la Camera dei comuni ha iniziato l'esame

³³ Per un commento sulla sentenza si v. Elliot M., Hooper H.J., *Critical reflections on the High Court's judgment in R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*, <https://ukconstitutionallaw.org/>. Si vedano altresì F. Sgrò, *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in *Federalismi. It.*, 8 marzo 2017; Elliot M., *The Supreme Court's Judgment in Miller: in Search Of Constitutional Principle*, in *Cambridge Law Journal*, April 13, 2017; Tomkins A., *Brexit Democracy and the Rule of Law*, *VerfBlog*, 2016/ 11/06 available at <http://verfassungsblog.de/brexit-democracy-and-the-ruleof-law/>.

³⁴ Arvind T.T., Kirkham R.M., Stirton L., *Article 50 and the European Union Act 2011: Why Parliamentary Consent is Still Necessary*, in *U.K. Const. L. Blog* (1o luglio 2016), <http://ukconstitutionallaw.org>.

³⁵ "The Supreme Court by a majority of 8 to 3 dismisses the Secretary of State's appeal (Lord Neuberger, Lady Hale, Lord Mance, Lord Kerr, Lord Clarke, Lord Wilson, Lord Sumption and Lord Hodge in the majority with Lord Reed, Lord Carnwath and Lord Hughes dissenting). In a joint judgment of the majority, the Supreme Court holds that an Act of Parliament is required to authorise ministers to give Notice of the decision of the UK to withdraw from the European Union". Cfr. <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-press-summary.pdf> Per un commento, si v. J. WILLIAMS, *The Supreme Court's Approach to Prerogative Powers in Miller*:

dell'*European Union Bill*, in ragione del quale si è tentato di riportare il processo all'interno di un quadro prettamente legislativo nonché legale. L'esito del voto però non è stato affatto scontato in entrambi i rami del Parlamento. Buona parte dei membri della *House of Commons* durante la campagna referendaria si era schierata a favore del *Remain* e, dunque, in maniera diametralmente opposta rispetto agli elettori dei rispettivi collegi di elezione. Avrebbero dovuto quindi votare secondo le indicazioni dei propri elettori o secondo coscienza? Di contro i *Lords*, pur essendo sganciati dall'elezione diretta, non hanno risparmiato le proprie critiche nei confronti del Governo di Sua Maestà ed era ipotizzabile dunque una loro opposizione rispetto all'approvazione del progetto di legge.

Se il passaggio assembleare alla *House of Commons* non ha incontrato ostacoli, dal momento che il bill ha ottenuto l'assenso dell'Aula con 498 voti favorevoli e 114 contrari il 1 febbraio 2017; alla *House of Lords* la questione è stata particolarmente delicata. Anche se rientra tra le facoltà di quest'ultima il potere di emendare o addirittura bocciare il testo (anche se la Camera bassa potrebbe comunque superare questo voto attraverso una nuova approvazione), tale scelta non è del tutto libera giacché la Camera alta è ciclicamente esposta a tentativi di soppressione e dunque tenuta sotto scacco. Ciò però non ha ridotto i timori nei confronti dei *Lords* che in un primo momento hanno paventato l'ipotesi di dar vita ad una forte opposizione, ma che non hanno avuto riscontro nella realtà vista l'approvazione della bozza originaria senza alcun emendamento. Pertanto, il 29 marzo la May ha inviato una missiva indirizzata al presidente del Consiglio dell'Unione europea Tusk con cui ha notificato la volontà del Regno di uscire dall'Unione.³⁶

Una volta esperita tale fase, la Premier May, con un'inaspettata decisione, il 18 aprile 2017 ha chiesto alla Camera dei Comuni di votare la mozione per lo scioglimento anticipato a maggioranza qualificata dei 2/3 – così come previsto in una delle due ipotesi introdotte dal *Fixed term Parliament Act* del 2011 – con l'obiettivo di sfruttare un ipotetico vantaggio paventato dai sondaggi (erano stati ipotizzati circa 20 punti rispetto agli avversari laburisti) al fine di fortificare in un unico colpo di mano la sua leadership e il Governo stesso.

Così non è stato, dal momento che i risultati elettorali non solo sono stati del tutto insoddisfacenti, ma hanno riproposto, nel giro di un biennio, una nuova ipotesi di “parlamento appeso”. La solida maggioranza Tory alla *House of Commons* del 2015 è venuta meno. L'esito dell'elezioni generali dell'8 giugno è

An Analysis of Four E's, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 25 January 2017.

³⁶ Per una puntuale ricostruzione, si v. Caravale G., *Dalla sentenza Miller allo scioglimento della Camera dei Comuni*, in *Nomos-Le attualità nel diritto* 1/2017. In merito ad alcuni giudizi di valore sulla vicenda dello scioglimento anticipato si vedano i contributi pubblicati su *Forum Dpce on line*, in particolare Torre A, *Alcune note sull'elezione parlamentare britannica dell'8 giugno 2017: una soluzione (inefficace) peggiore del problema*, e Caravale G., *“Snap election” e “stronger leadership”: gli obiettivi di Theresa May*.

stato quello di 317 seggi (48,8%) per i conservatori, che ne hanno persi 13 rispetto alla precedente tornata elettorale, e 262 seggi (40%) per i laburisti di Corbyn, che ne hanno ottenuti 30 in più rispetto al 2015. Inoltre, lo *Scottish National Party* ha conquistato 35 seggi (21 in meno rispetto ai 56 seggi del 2015), i liberal-democratici hanno guadagnato 4 seggi in più rispetto al 2015 ottenendo 12 seggi, mentre l'UKIP ha conseguito il peggior risultato, scendendo ad un mero 1,8% e non ottenendo alcun seggio³⁷.

Nonostante gli esiti imprevedibili, il Partito conservatore ha deciso di non dar seguito a governi di coalizione, ma di proseguire da solo nel reggimento del governo grazie all'aiuto del partito unionista democratico dell'Irlanda del Nord, il quale consta di 10 seggi alla Camera dei Comuni. Theresa May può dunque contare sul supporto del DUP per tutta la durata della legislatura, dal momento che lo stesso si è impegnato in tal senso nell'accordo ridenominato "confidence and supply" in cambio di un sostegno di natura economica. In aggiunta a ciò, è doveroso ricordare che vige una prassi all'interno dell'Aula dei Comuni in ordine alla quale lo Speaker e i suoi 3 vice non votano e che 7 deputati del partito Sinn Féin non partecipano ai lavori del *plenum*. Ciò significa che l'Esecutivo potrebbe essere in grado di andare avanti facendo conto sull'effimero appoggio di soli 13 seggi³⁸.

L'Esecutivo e il suo alter-ego ombra hanno subito delle variazioni nella composizione perchè necessariamente soggetti al procedimento di *reshuffle*, pertanto lo shadow cabinet, alla cui guida rimane Jeremy Corbyn, è attualmente composto da 27 membri, di cui 8 entrati a far parte della compagine nel 2017. Dati i numeri, si preannuncia una legislatura scoppiettante.

Ora il dilemma che attanaglia la nuova legislatura è quello della strada da percorrere, se una "hard" ovvero una "soft" Brexit. Tra i sostenitori della medicina più amara da assumere c'è *in primis* l'Esecutivo, posizione fortemente criticata da coloro che sostengono l'adozione di soluzione meno intransigente, tra cui spiccano non solo i laburisti, ma anche alcuni membri dello stesso partito conservatore. A tal proposito, degno di nota è l'accordo stretto tra due membri della Camera dei Comuni, la tory Anna Soubry e il laburista Chuka Umunna, che hanno dato vita ad una sorta di intergruppo parlamentare, ridenominato *all-party parliamentary group (APPG) on EU relations*. La creazione di un siffatto sodalizio testimonia la situazione fortemente atipica inaugurata dalla Brexit.

Ulteriore opposizione preannunciata è quella della Camera dei Lords, i cui membri hanno già manifestato il loro favore per un'uscita del Regno unito più

³⁷ Il Full Report sulle General election del 2017 è consultabile sul sito della *House of Commons* all'indirizzo <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7979/HoC-GE2017-results-by-candidate.csv>

³⁸ Caravale G., *L'european Union (Withdrawal) Bill 2017-2019 : un test decisivo per la tenuta del Governo May*, In *Nomos-Le attualità nel diritto*, 2/2017.

morbida, che permetterebbe sia la permanenza nel mercato unico sia la libera circolazione di merci, capitali e persone.

Il banco di prova è rappresentato dall'esito incerto di uno dei più importanti disegni di legge in materia di Brexit, ovvero la *European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019*, attraverso cui si determinerà l'abrogazione dell'*European Communities Act 1972* e la conversione della legislazione europea in legislazione nazionale al fine di colmare la grave lacuna normativa che deriverebbe dal mancato adeguamento.³⁹

Grazie al voto compatto delle opposizioni e di qualche conservatore, il testo dell'*European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019* ha subito la prima battuta d'arresto nel mese di dicembre 2017, a seguito dell'approvazione di uno degli emendamenti presentati. La modifica proposta da un deputato conservatore, che ha ottenuto l'approvazione di ben 305 membri della camera bassa, ha introdotto un obbligo di non poco conto. Il testo definitivo dell'accordo tra Regno Unito ed Unione europea per l'uscita da quest'ultima dovrà necessariamente ottenere l'assenso parlamentare. La portata di questo emendamento è presto detta, giacché l'opposizione è riuscita a imbrigliare l'azione governativa prim'ancora che si giungesse all'approvazione definitiva del bill. Pertanto, il Governo della May sarà costretto a limitare la propria incisività nei negoziati con l'Unione e "stare a sentire" cosa le voci parlamentari hanno da dire in merito. Al tempo stesso, in questo modo l'opposizione è riuscita a far nuovamente emergere la propria voce e il proprio ruolo.

6. Conclusioni

Come abbiamo visto finora, benché la dialettica tra il partito di maggioranza e quello opposizione sia strutturata su specifiche regole e prassi consolidate e pur rilevando che la stessa opposizione di Sua Maestà abbia ricevuto tutela e sia universalmente riconosciuta come istituzionalizzata, gli ultimi decenni, in particolar modo quelli a cavallo del premierato di Margareth Thatcher e Tony Blair, hanno rilevato una forte torsione presidenziale, portando la dottrina a concordare sull'emersione del cd. "Gabinetto a prevalenza del Primo ministro". Come ovvio che sia, l'opposizione si è dovuta – volente o nolente – adeguare a questa situazione *de facto*, ricorrendo a tutti gli strumenti in suo possesso per arginare tale fenomeno.⁴⁰

Come inizialmente attestato dall'indubbio esito elettorale delle elezioni 2015, il sistema istituzionale britannico permane su una costante tensione compresa tra i tentativi di ridimensionare il ruolo del *Prime Minister* a favore di

³⁹ Craig P., *The Withdrawal Bill, Status and Supremacy*, in U.K. Const. L. Blog (19th Feb. 2018) e id. *European Union (Withdrawal) Bill: Legal Status of EU Retained Law*, in U.K. Const. L. Blog (26th Feb. 2018).

⁴⁰ Per un approfondimento, cfr. Foley M., *The British Presidency. Tony Blair and the politics of public leadership*, Manchester-New York, Manchester University Press, 2000.

un ripristino del principio di collegialità a vantaggio del *Cabinet* e il tentativo di riequilibrare i rapporti tra i poteri.

Alle stesse conclusioni si può giungere in considerazione del fenomeno Brexit, anche se la linea di demarcazione ha assunto nuove forme rispetto alle logiche pre-referendarie: non più in un'ottica della maggioranza contro l'opposizione e viceversa, ma in due tipologie essenziali di contrasto: da una parte favorevoli vs contrari all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea; dall'altro i sostenitori di una "hard Brexit" contro coloro invece che ritengono maggiormente utile il ricorso ad una "soft Brexit".

Sarà dunque necessario e doveroso tener conto delle nuove evoluzioni che caratterizzeranno la legislatura inaugurata con le inaspettate *General Election* del 2017.

Non solo, a tale contesto appare doveroso aggiungere come sul finire degli anni Novanta, lo stesso Parlamento inglese sembra aver vissuto un momento di profonda crisi, tanto che sono state introdotte una serie di misure finalizzate ad arginare il paventato rischio derivante da un'eccessiva fragilità del sistema (ultima in ordine di tempo, ma non di importanza la riforma del 2011 *Fixed Term Parliament Act*, che ha inciso notevolmente sul sistema costituzionale in ordine a due profili: da un lato ha regolamentato alcuni aspetti qualificanti la forma di governo da sempre di natura convenzionale; dall'altro ha influito sull'asse dei rapporti Governo-Parlamento).

Strumenti quali la rottura del monopolio dell'esecutivo nella determinazione dell'agenda parlamentare, l'acquisita importanza da parte dei *Backbenchers*, la modifica introdotta al sistema di selezione dei membri e dei Presidenti delle commissioni di controllo, hanno portato la dottrina a teorizzare il verificarsi di un terremoto che ha investito la logica maggioritaria. Per concludere, si evidenzia che sebbene i rapporti politico-istituzionali cambino a seconda delle contingenze, è possibile confermare ciò che Jennings già nel 1959 aveva affermato: l'esistenza di un'opposizione istituzionalizzata e radicata all'interno del sistema inglese è "*the most important part of Parliament*", in ragione della sua funzione naturale, ossia quella di controllare, criticare ed indirizzare l'azione governativa⁴¹.

⁴¹ Jennings W., *Cabinet Government*, Cambridge, University Press, 1959.

