



Giulia Caravale*

Gli Mps restano 650: Il *Parliamentary Constituencies Act 2020* contro la riduzione del numero dei parlamentari del Regno Unito**

SOMMARIO: 1. Il dibattito sul sistema elettorale. - 2. Il referendum sulla riforma del sistema elettorale. – 3. La riduzione del numero dei deputati. -4. Il *Parliamentary Constituencies Act 2020*

1. Il dibattito sul sistema elettorale

Il 14 dicembre 2020 il *Parliamentary Constituencies Act 2020* ha ricevuto l'assenso reale. L'atto ha modificato le norme relative alla revisione dei collegi elettorali nel Regno Unito e alla riduzione del numero dei parlamentari della Camera dei Comuni introdotte dal *Parliamentary Constituencies Act 1986* e dal *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*. Come noto, la legge del 2011 aveva previsto sia di sottoporre a referendum la proposta di modifica del sistema elettorale *first past the post* per l'elezione della *House of Commons*, sia la riduzione, da 650 a 600, del numero dei deputati della Camera dei Comuni. Il nuovo *Parliamentary Constituencies Act 2020* presentato dal Governo Johnson testimonia del mutamento conosciuto nell'ultimo decennio e consente una riflessione sul modo in cui l'esperienza di quest'ultimo periodo abbia influito non solo sulla scelta di non procedere alla riduzione del numero dei parlamentari, ma anche sul dibattito relativo al sistema elettorale.

In merito a quest'ultimo aspetto bisogna ricordare che il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*, introdotto nel luglio 2010 dal Governo di coalizione Cameron-Clegg, ha rappresentato uno dei tentativi più concreti dell'ultimo secolo di modificare il sistema elettorale della Camera dei Comuni¹. La formula elettorale *plurality*, nota come *first past the post*, utilizzata nel Regno Unito², è una delle fondamenta del modello Westminster: essa, grazie alla

* Professore associato di diritto costituzionale italiano e comparato – “Sapienza” Università di Roma

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

¹ R. BLACKBURN, *The Electoral System in Britain*, MacMillan, New York, 1995, 383.

² La formula del *first past the post* trovò la prima formalizzazione in uno *Statute* del 1430 che semplificò la pratica in uso la quale prevedeva di eleggere i rappresentanti attraverso un voto espresso all'unanimità. Ma è solo a

c.d. “legge del cubo”, tende – quantomeno in linea teorica – a favorire i grandi partiti e a penalizzare quelli medi soprattutto se distribuiti in modo uniforme sull’intero il territorio, contribuendo così all’affermazione di governi monopartitici³. Nell’ultimo decennio, poi, il *plurality* britannico ha anche avuto l’effetto di sovrarappresentare un partito nazionalista radicato sul territorio, quale lo *Scottish National Party*.

Il *first past the post*, il cui nome deriva dal gergo delle corse dei cavalli, è un meccanismo di immediata comprensione e molto semplice: il candidato che, nel collegio uninominale, ottiene la maggioranza dei voti, qualunque essa sia, vince il seggio. Anche se il dibattito sulla modifica del sistema elettorale è stato affrontato in molte occasioni nel Paese, non solo a livello politico, ma anche teorico-dottrinario, i partiti di governo, principali beneficiari delle distorsioni prodotte da un sistema che tendenzialmente ha sempre garantito la stabilità delle istituzioni e l’alternanza, ne hanno di rado proposto la modifica⁴.

Nel 1993, il partito laburista, all’epoca all’opposizione, aveva dichiarato che, in caso di vittoria alle successive elezioni, avrebbe indetto un referendum per la modifica del sistema elettorale; tale impegno era stato confermato, insieme al partito liberal democratico, nel rapporto pubblicato a marzo 1997 dal *Labour/Liberal Democrat Joint Consultative Committee on Constitutional Reform*. Così, una volta vinte le elezioni, l’esecutivo Blair aveva istituito una *Independent Commission on the Voting System*, la c.d. *Jenkins Commission*, a cui era stato affidato il compito di studiare le possibili variazioni e riferire entro un anno al Governo⁵. I lavori della commissione avevano condotto alla pubblicazione, nell’ottobre 1998, di un rapporto che aveva consigliato un sistema misto *AV and Top Up*, con l’elezione dell’80-85% dei deputati attraverso il voto alternativo in collegi uninominali e il rimanente attraverso liste di partito (questi sarebbero stati i “Top Up members”). Il Governo Blair non aveva risposto formalmente al rapporto Jenkins, ma quest’ultimo, nel novembre 1998, era stato oggetto di dibattito da parte

partire dalle grandi riforme del XIX secolo, in particolare dal *Great Reform Act* 1832, che prese il via il processo di democratizzazione del sistema che condusse all’affermazione di un sistema elettorale basato su una moderna concezione della rappresentanza e sull’abolizione degli antichi privilegi. In proposito, tra gli altri, O. MASSARI, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in O. MASSARI E G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994, 25; A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, in S. GAMBINO (a cura di) *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam Padova 1995, 209; P. MITCHELL, *The United Kingdom: plurality rule under siege*, in M. GALLAGHER, P. MITCHELL (eds), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, 157; S. VILLAMENA, *Il sistema elettorale nel Regno Unito*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, 193; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, 264 s.

³ A partire dal primo dopoguerra solo alle elezioni del 1923, 1929, febbraio 1974, 2010 e 2017 nessun partito ha ottenuto la maggioranza assoluta. Le prime proposte di introduzione del voto alternativo risalgono agli anni ’10 del XX secolo.

⁴ D. W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1971, 26; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981, 77, 205 ss.; P. NORTON, *The case for First-Past-The-Post*, in *Representation*, 1997, 84; *The Report of the Hansard Society Commission on Electoral Reform 1976*, Republished Feb 1998 with an updating preface by Lord Blake; A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, cit., 284; A. RENWICK, *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

⁵ O. GAY, *Voting Systems: The Jenkins Report*, House of Commons Library, Research Paper 98/112, 10 december 1998; I. MCLEAN, *The Jenkins Commission and the Implications of Electoral Reform for the UK Constitution*, in *Government and Opposition* 1999, 143-160.

della Camera dei Comuni. In tale sede, l'allora ministro degli interni Jack Straw aveva dichiarato che, prima di procedere a eventuali modifiche del sistema elettorale di Westminster, sarebbe stato necessario osservare il funzionamento concreto delle formule, diverse rispetto al *plurality*, introdotte in quegli anni nel Paese per scegliere i componenti dell'Assemblea di Londra, delle Assemblee devolute e del Parlamento europeo. Il processo di rinnovamento costituzionale ed istituzionale in corso nel Regno Unito in quel periodo imponeva, infatti, a parere di Straw, un'accorta valutazione prima di sperimentare ogni nuova modifica. Coerente con tale impostazione appare, dunque, quanto previsto nei programmi elettorali del partito laburista alle elezioni del 2001 e del 2005, nei quali il partito di governo aveva lasciato aperta la porta alla modifica del sistema elettorale, subordinandola tuttavia ad una valutazione del funzionamento delle altre formule elettorali adottate nel Paese. In proposito, deve essere ricordato anche che l'*Independent Commission on Proportional Representation*, nata con l'obiettivo di offrire un contributo al dibattito sulla modifica del sistema elettorale e allo studio degli effetti delle nuove formule, nel 2003 pubblicò il rapporto *Changed Voting Changed Politics: Lessons of Britain's Experience of PR since 1997*⁶ nel quale non aveva proposto una nuova formula, ma aveva messo in evidenza le possibili conseguenze dell'introduzione di elementi di proporzionalità nel sistema, vale a dire la presenza di un numero maggiore di piccoli partiti e la formazione di governi di coalizione o di minoranza. Merita sottolineare, in proposito, che queste due temute conseguenze si sono di fatto verificate nelle successive tornate elettorali, nonostante fosse stato mantenuto il *first past the post*; con ogni probabilità - ove quest'ultimo fosse stato sostituito - si sarebbero avuti effetti ancora più consistenti. Tuttavia, l'*Independent Commission* aveva giudicato in modo positivo le prime esperienze di formule elettorali miste a livello locale che avevano avuto l'effetto di favorire una maggiore rappresentatività, garantendo al contempo di mantenere vivo il rapporto di collegamento tra il collegio elettorale e gli eletti.

Ulteriori contributi al dibattito sulla riforma del sistema elettorale sono venuti in quegli anni anche dai rapporti pubblicati, nel 2006, dalla *Power Inquiry*, nel 2007, dalla *Electoral Reform Society*⁷ e, nel gennaio 2008, dal Lord Cancelliere Jack Straw⁸.

Esaminati per più di 10 anni gli effetti delle nuove formule, il partito laburista, alla fine della terza legislatura consecutiva al potere, decise di tentare di passare dal *first past the post* all'*alternative vote system*. Così, all'inizio del 2010, Gordon Brown inserì nel *Constitutional Reform and Renewal bill 2009-10* in discussione in Parlamento, la proposta di indire un referendum sulla modifica del sistema elettorale entro il 31 ottobre 2011. Ma tale disposizione fu, dopo poco, eliminata dal *bill* per consentire una più rapida approvazione del testo entro la fine ormai prossima della legislatura. Il peculiare risultato delle elezioni del 2010, nelle quali nessun partito

⁶ Independent Commission to Review Britain's Experience of PR Voting Systems, *Changed Voting Changed Politics: Lessons of Britain's Experience of PR since 1997*, Constitution Unit, University College of London 2003.

⁷ Power Commission, *Power To the People, The report of Power: An independent Inquiry into Britain's Democracy*, The Power Inquiry, 2006; Electoral Reform Society, *Britain's Experience of Electoral Systems*, 2007.

⁸ *The Governance of Britain Review of Voting Systems: The experience of new voting systems in the United Kingdom since 1997*, Presented to Parliament by the Lord Chancellor and Secretary of State for Justice by Command of Her Majesty the Queen, 2008.

ha ottenuto la maggioranza assoluta, ha contribuito a favorire il dibattito sul sistema elettorale e ad incrinare le certezze che il *plurality* fosse sinonimo di governabilità⁹.

2. Il referendum sulla riforma del sistema elettorale

Nel *manifesto* presentato per le elezioni del 2010 il partito liberal democratico si era impegnato, in caso di vittoria, ad introdurre “a fair, more proportional voting system for MPs. Our preferred Single Transferable Vote system gives people the choice between candidates as well as parties. Under the new system, we will be able to reduce the number of MPs by 150”¹⁰. Il programma prevedeva, dunque, l’introduzione del voto singolo trasferibile ed una cospicua riduzione del numero dei parlamentari. Di tutto altro tono era stato invece il *manifesto* dei *Tories*, i quali avevano affermato, in modo molto chiaro, che: “We support the first-past-the-post system for Westminster elections because it gives voters the chance to kick out a government they are fed up with”¹¹. I *Tories* infatti sostengono da sempre il sistema in vigore, ritenendolo capace di dar vita ad esecutivi solitamente molto stabili. Di conseguenza il Governo di coalizione conservatore - liberal democratico, formatosi dopo le elezioni del 2010, ha dovuto necessariamente trovare un compromesso per conciliare le posizioni così distanti dei due partiti. La formula su cui l’Esecutivo ha trovato un accordo è stata quella del voto alternativo, che era utilizzata, ad esempio, in Australia per scegliere i componenti della Camera dei Comuni. Peraltro, tale formula era stata prevista anche nel programma elettorale laburista il quale aveva proposto l’indizione di un referendum al fine di introdurre l’*alternative vote* per eleggere sia i componenti della Camera dei Comuni, sia quelli della nuova Camera alta riformata¹². L’*alternative vote* permette all’elettore, se vuole, di elencare i candidati secondo un ordine di priorità: chi riesce ad ottenere la maggioranza assoluta dei primi voti risulta vincitore, ma – nell’ipotesi in cui nessun candidato raggiunga tale risultato - si elimina il meno votato e le seconde (o in caso le successive) scelte presenti nella scheda di quest’ultimo sono ridistribuite tra gli altri. Si prosegue così fino a quando uno dei candidati non riesca ad ottenere la maggioranza assoluta. La formula rientra sempre nella famiglia dei sistemi maggioritari, ma è un *majority* a turno unico in collegi uninominali che, rispetto al *plurality*, garantisce l’elezione

⁹ J. CURTICE, *So What Went Wrong with the Electoral System? The 2010 Election Result and the Debate About Electoral Reform*, in *Parliamentary Affairs*, 2010, 623–638; J.H. PACKMAN, *The Effect of the Parliamentary Voting System Act on the British Constitution*, in *Texas Law Review*, 2011, 1229-1246; F. ROSA, *Gli assetamenti del parlamentarismo maggioritario*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012, 678.

¹⁰ *Liberal Democrat Manifesto 2010*, 87 s.

¹¹ *Invitation to Join the Government of Britain. The Conservative Manifesto 2010*, 67.

¹² M. THRELFALL, *The Purpose of Electoral Reform for Westminster*, in *The Political Quarterly*, 2010, 522; J. CURTICE, *So What Went Wrong with the Electoral System? The 2010 Election Result and the Debate About Electoral Reform*, in *Parliamentary Affairs*, 2010, 623; I. WHITE, *AV and electoral reform*, House of Commons, SN/PC/05317, 2011; P. Whiteley, H. D. Clarke, D. Sanders, M. C. Stewart, *Britain Says No: Voting in the AV Ballot Referendum*, in *Parliamentary Affairs*, 2012, 301; M. QVORTRUP, *Voting on Electoral Reform: A Comparative Perspective on the Alternative Vote Referendum in the United Kingdom*, in *The Political Quarterly*, 2012, 110.

solo con una maggioranza elevata e al contempo evita lo “spreco” dei voti, prevedendo la riallocazione delle preferenze¹³.

Il *Parliamentary Voting System and Constituencies bill* fu oggetto di un lungo ed acceso dibattito parlamentare, durante il quale il testo fu aspramente criticato sia perché non era stato sottoposto ad un adeguato esame pre-legislativo, sia perché disciplinava contestualmente due argomenti complessi, quali la riforma del sistema elettorale e la riduzione del numero dei parlamentari, che avrebbero meritato due distinti disegni di legge. In particolare, come frequentemente accaduto dal 1999 in poi, molto accesa fu l’opposizione della Camera dei Lords che sottopose il *bill* a lunghi dibattiti e propose radicali emendamenti, alcuni dei quali recepiti dai Comuni, altri, come quello sulla necessità di un quorum del 40% dei votanti per la validità del referendum, invece respinti¹⁴. L’atteggiamento dei Lords, con ogni evidenza, era stato accentuato dal fatto che la Camera alta, in presenza di un Governo di coalizione, si era sentita meno vincolata al rispetto della *Salisbury convention*, la convenzione per cui i Lords non si oppongono alle proposte inserite nel *manifesto* del partito che vince le elezioni. Il disegno di legge in questione, infatti, era frutto dell’accordo post elettorale sul quale non esisteva un chiaro mandato degli elettori.

I due partiti di Governo, come abbiamo detto, avevano opinioni opposte sulla riforma del sistema elettorale e tali posizioni vennero mantenute durante la campagna referendaria. Da un canto i Conservatori si schierarono in modo convinto per il No, poiché ritenevano il voto alternativo incapace di garantire il principio dell’uguaglianza del voto, dato che esso finiva per attribuire maggior peso solo ad alcuni elettori, e giudicavano la riforma, come affermato dallo stesso Premier Cameron, “excessively complex, unfair, unclear and unaccountable”¹⁵. Dall’altro, i Liberal democratici difesero la modifica giudicando la stessa, anche se frutto di un compromesso, capace di garantire al partito una maggiore e più equa rappresentanza¹⁶. Il partito laburista aveva invece preferito mantenersi ai margini del dibattito, anche se il leader Ed Miliband aveva comunque sostenuto il Sì, dato che – come dicevamo – la riforma aveva ricalcato quanto previsto nel *manifesto* del *Labour party*. Tuttavia, diversi esponenti del partito si erano espressi contro la modifica del sistema, non solo perché più convinti dell’efficacia del *first past the post*, ma anche perché reputavano controproducente sostenere una riforma che sarebbe stata letta dall’opinione pubblica soprattutto come una vittoria del partito liberal democratico.

¹³ M. OLIVETTI, *Le elezioni del 6 maggio 2010 nel Regno Unito: Westminster Adieu*, in *Rassegna Parlamentare*, 2010, 747.

¹⁴ M. QVORTRUP, *Voting on Electoral Reform: A Comparative Perspective on the Alternative Vote Referendum in the United Kingdom*, cit., 108. Sul punto sia consentito il rinvio a G. CARAVALE, *England does not love coalitions”? Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito*, in *Federalismi.it*, 10/2011.

¹⁵ I. White, *AV and electoral reform*, cit.

¹⁶ Anche i partiti minori si sono espressi a favore del Sì ritenendo l’*alternative vote* un sistema più giusto e rappresentativo del variegato pluralismo presente nel Regno. Sul punto G. LODGE, G. GOTTFRIED, *The Right Alternative? Assessing the case for the Alternative Vote*, Institute for Public Policy Research, 2011, 2 ss.; C. DELOY, *Référendum sur le mode de scrutin au Royaume-Uni 5 mai 2011*, Fondation Schumann, 2011.

Interessante ricordare che il dibattito all'epoca aveva ruotato sul fatto che il nuovo sistema avrebbe finito per cambiare in modo marginale i risultati e non avrebbe dunque influito sull'assetto partitico del Paese¹⁷. Secondo le simulazioni allora pubblicate dall'*Electoral Commission* (complicate dal fatto che le seconde e le terze scelte non sempre sono facilmente rilevabili), le elezioni degli anni '80 sarebbero state vinte dai Conservatori della Thatcher in modo ancor più significativo, come ancora più forte sarebbe stata successivamente la maggioranza ottenuta dai Laburisti di Blair. Tali simulazioni, peraltro, non vennero condivise da tutti, dato che altri studi ipotizzarono cambiamenti del risultato elettorale di maggior rilievo, come l'attribuzione al partito liberal democratico di 89 seggi, invece dei 57 conseguiti, se fosse stato adottato il voto alternativo alle elezioni del 2010¹⁸. Il dibattito si soffermò anche sull'opportunità di sottoporre a referendum un tema così complesso e tecnico come la legge elettorale, prevedendo peraltro solo due alternative e non la possibilità di una scelta *multi option* che avrebbe consentito ai cittadini anche di decidere in merito all'eventuale introduzione di un sistema non maggioritario, del tipo di quello approvato nel 1992-93 in Nuova Zelanda¹⁹.

Al referendum del 5 maggio 2011 il No alla modifica del sistema elettorale ottenne il 67,9% dei voti, una evidente bocciatura del progetto da parte dei cittadini²⁰.

Per completare l'analisi della consultazione del 2011 bisogna infine ricordare che si è trattato del secondo referendum tenuto a livello nazionale. Come noto, il referendum è un istituto eccezionale per l'ordinamento britannico, dato che esso è stato a lungo giudicato difficilmente compatibile con il principio della sovranità parlamentare. La materia referendaria ha trovato la sua prima disciplina nel *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, legge che si è limitata a stabilire la normativa di contorno, come, ad esempio, le regole generali per l'individuazione dei gruppi che possono partecipare alla campagna, quelle relative al conteggio dei voti o ai tetti di spesa, senza definire altri aspetti, quali la necessità del raggiungimento di un quorum o le conseguenze del voto referendario. Per ogni singolo referendum è dunque sempre necessaria una legge che non solo specifichi in maniera dettagliata tutte le disposizioni relative alla consultazione, dal quesito al periodo di campagna referendaria, ma che

¹⁷ J.H. PACKMAN, *The Effect of the Parliamentary Voting System Act on the British Constitution*, cit., 1243.

¹⁸ D. SANDERS, H. D. CLARKE, M. C. STEWART, P. WHITELEY, *Simulating the Effects of the Alternative Vote in the 2010 UK General Election*, in *Parliamentary Affairs*, 2011, 5 ss.; D. HUGH JONES, *Comment on David Sanders et al., 'Simulating the Effects of the Alternative Vote in the 2010 UK General Election*, in *Parliamentary Affairs*, 2011, 763-766; R. KELLY, *Nowhere to Run, Nowhere to Hide? The 2010 General Election and the Defense of First-Past-the-Post*, in *The Political Quarterly*, 2011, 42; A. RENWICK, M. LAMB, B. NUMAN, *The Expenses Scandal and the Politics of Electoral Reform*, in *The Political Quarterly*, 2011, 32.

¹⁹ In Nuova Zelanda la modifica del sistema elettorale è stata oggetto di due referendum distinti, il primo di carattere consultivo aveva previsto due quesiti: uno con cui si chiedeva agli elettori se volevano modificare il *first past the post* vigente, l'altro nel quale si indicavano le 4 diverse formule tra cui scegliere. Al primo quesito l'85% votò per il cambiamento e, al secondo, il 70% scelse il *Mixed Member System*. L'anno successivo si tenne un altro referendum con cui i cittadini votarono tra i due sistemi il FPTP e il MMP. Quest'ultimo riuscì ad ottenere il 54% dei consensi e venne adottato alle elezioni del 1996.

²⁰ Il quesito previsto era il seguente: "At present, the UK uses the "first past the post" system to elect MPs to the House of Commons. Should the "alternative vote" system be used instead?" L'affluenza alle urne era stata del 41,97% e distribuita in modo abbastanza omogeneo sul territorio anche se si erano tenute contestualmente le elezioni locali e quelle delle Assemblee devolute.

eventualmente definisca le conseguenze dello stesso²¹. In mancanza di tale ultima previsione, infatti, i referendum nel Regno Unito devono essere considerati meramente consultivi. È questa la natura degli altri due referendum che si sono tenuti a livello nazionale e che hanno avuto ad oggetto entrambi l'Europa, il primo sulla permanenza nella Comunità europea nel 1975, il secondo sulla *Brexit* nel 2016. In entrambi i casi, infatti, le leggi di indizione non avevano disposto nulla in merito alle conseguenze del risultato e - come è stato precisato nella sentenza *Miller* della Corte suprema del 24 gennaio 2017 relativa al referendum *Brexit* - la mancanza di una specifica previsione aveva reso necessariamente *advisory* la consultazione referendaria, non vincolando il Parlamento al rispetto del risultato da un punto di vista giuridico, ma solo politico.

Diverso invece il caso del referendum oggetto del nostro studio, dato che il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* 2011 aveva previsto immediati effetti giuridici legati all'eventuale vittoria del Sì e disposto nei dettagli la nuova formula elettorale che sarebbe entrata così in vigore²². In questo caso, allora, il referendum previsto dalla legge del 2011 non era stato *advisory*, ma *legally binding*.

I tre referendum nazionali hanno avuto tutti ad oggetto temi di carattere costituzionale e pertanto rientrano nelle materie per cui il *Select Committee on the Constitution* della Camera dei Lords, nel rapporto *Referendums in the United Kingdom, Report with Evidence* del 2010, aveva ritenuto possibile il ricorso a tale strumento senza minare il principio della sovranità del Parlamento. A quest'ultimo, infatti, era sempre riservata la scelta sull'opportunità dell'indizione di ogni consultazione. Di opinione differente si era dimostrato, invece, Bruce Ackerman, il quale, in un articolo pubblicato nel 2010, sulla *London Review of Books*, aveva criticato la decisione del Regno Unito di ricorrere al referendum sul sistema elettorale, giudicandolo un pericolo per il principio della sovranità del Parlamento. A suo parere infatti "Not only are the effective powers of the Commons in decline, but a new phenomenon increasingly provides an alternative source of constitutional legitimacy: the referendum. The rise of the referendum has been closely connected to the decline of Parliament's effective supremacy"²³.

Il fallimento del referendum sulla modifica del sistema elettorale di Westminster ha posto fine ad ulteriori proposte concrete di sue modifiche. Nel *manifesto* elettorale del 2015 i *Tories* hanno confermato l'impegno a "keep First Past the Post for elections to the House of Commons"²⁴, impegno ribadito sia nel *manifesto* elettorale del 2017: "We will retain the first

21 C. MARTINELLI, *Molto rumore per nulla, ovvero il referendum elettorale nel Regno Unito*, in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Bari, 2012, 375.

22 House of Lords Select Committee on the Constitution, *Referendums in the United Kingdom 2009-10*, HL paper 99; P. LEYLAND, *The Case for the Constitutional Regulation of Referendums in the UK*, in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit. 125; M. CALAMO SPECCHIA, *Quale disciplina referendaria nel Regno Unito? Brevi note su di un approccio sistematico per un modello a-sistematico*, *ibid.*, 139-154; O. GAY, V. MILLER, *Regulation of Referendums*, House of Commons Library, SN/PC/0514229, jan 2013; S. TIERNEY, *Constitutional Referendums*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

²³ B. ACKERMAN, *At the Crossroads: Bruce Ackerman on the Surrender of Parliamentary Sovereignty*, *London Review of Books*, 9 Sept. 2010, 32

²⁴ *Stronger leadership, a Clear economic Plan, A Brighter, more Secure Future*, The Conservative Party manifesto 2015, 49.

past the post system of voting for parliamentary elections”²⁵, sia in quello del 2019: “We will continue to support the First Past the Post system”²⁶. Tuttavia, dottrina e mondo politico hanno continuato a discutere sul tema del sistema elettorale in senso stretto e della normativa elettorale di contorno²⁷, soffermandosi però su aspetti diversi dal passato, quali ad esempio l’influenza dei nuovi *social media* e dei giganti del web sulle campagne elettorali o il mancato funzionamento, secondo i canoni tradizionali, del *first past the post* alle elezioni di Westminster. In merito a questo secondo aspetto si ricorda che le elezioni del 2015 avevano assicurato al partito conservatore una maggioranza assoluta di pochi seggi ai Comuni, ma al contempo avevano registrato alcune spaccature a livello territoriale tra l’Inghilterra, dove il partito conservatore aveva ottenuto una solida maggioranza, e la Scozia che era risultata, invece, monopolio quasi assoluto dello *Scottish National Party*²⁸. Il partito nazionalista scozzese, conquistando 56 seggi (su 59 circoscrizioni scozzesi), era divenuto il terzo partito per numero di deputati a Westminster, con ben 50 seggi in più rispetto alle politiche del 2010. La Camera dei Comuni, durante la legislatura 2015-2017, era stata dunque espressione, per la prima volta, non solo della tradizionale contrapposizione tra i due principali partiti, ma anche di una evidente frattura territoriale. Le elezioni del 2017, poi, dovute allo scioglimento anticipato voluto dalla May, avevano dato vita ad un nuovo *hung parliament* ed a un governo minoritario. Un risultato che si giustifica alla luce della nuova, profonda divisione presente all’interno dell’elettorato britannico, vale a dire quella della *Brexit*. Ma pur in presenza di un governo minoritario, le elezioni del 2017 erano state segnate da un ritorno ad un sostanziale bipolarismo, dato che i due partiti principali erano riusciti insieme ad ottenere l’82,4% dei voti, una percentuale molto alta che non era stata mai raggiunta dalla fine degli anni 70²⁹.

Le contrapposizioni territoriali e quelle ideologiche legate al tema trasversale della *Brexit* hanno influenzato anche le elezioni del 2019. Nonostante il successo evidente dei *Tories*, i quali hanno ottenuto il miglior risultato dal 1987 e conquistato una maggioranza assoluta solidissima, il *first past the post* in questa occasione non ha invece trasformato il voto in una sostanziale affermazione del *two party system*. La pesante sconfitta del partito laburista, infatti, ha lasciato di nuovo spazio al partito nazionalista scozzese che, con 47 seggi, si è confermato terzo partito, superando – per numero di seggi - i liberal democratici, come sempre penalizzati dal sistema

²⁵ *Forward, Together. Our Plan for a Stronger Britain and a Prosperous Future*, The Conservative and Unionist Party manifesto 2017, 42.

²⁶ *Get Brexit Done. Unleash Britain’s Potential*, The Conservative and Unionist Party manifesto 2019, 48.

²⁷ Il *manifesto* del partito conservatore alle elezioni del 2019 ha previsto anche alcune riforme in materia elettorale da attuare durante la presente legislatura. In particolare saranno introdotte misure dirette a limitare le frodi (“We will protect the integrity of our democracy, by introducing identification to vote at polling stations, stopping postal vote harvesting and measures to prevent any foreign interference in elections”); misure relative al voto dei residenti all’estero (“We will make it easier for British expats to vote in Parliamentary elections, and get rid of the arbitrary 15-year limit on their voting rights”); misure a tutela della partecipazione dei cittadini (“We will ensure that no one is put off from engaging in politics or standing in an election by threats, harassment or abuse, whether in person or online.”).

²⁸ O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, 2015, 823.

²⁹ J. CURTICE, *How the Electoral System Failed to Deliver—Again*, in *Parliamentary Affairs*, 2017, 29.

elettorale³⁰. Un risultato che da un canto dimostra come l'affermazione dello *Scottish National Party* non possa essere legata soltanto all'onda lunga del referendum del 2014, ma rappresenti oramai una consolidata realtà tra le mura di Westminster e che, dall'altro, conferma, ancora una volta, come il sistema bipartitico non possa essere considerato una conseguenza automatica del *plurality*, ma sia espressione di un corpo elettorale omogeneo, scevro da fratture ideologiche, territoriali o socio-economiche³¹.

3. La riduzione del numero dei deputati

La riduzione del numero dei parlamentari da 650 a 600 - passiamo così all'altro tema disciplinato dal *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011* - può essere considerata la risposta del Governo di coalizione a quel sentimento di antipolitica e populismo che risultava particolarmente diffuso nell'opinione pubblica britannica. Un sentimento che era stato condizionato in modo particolare dallo scandalo dei rimborsi spese dei deputati esploso nel 2009 e che aveva colpito in modo trasversale la classe politica del Regno Unito, scandalo da molti considerato una delle principali cause dell'*hung parliament* del 2010. Secondo l'Esecutivo la riduzione del numero dei componenti della Camera dei Comuni, pur se limitata, avrebbe potuto ridurre i costi della politica e allineare il numero dei rappresentanti a quello di altri Paesi europei.

La presentazione del disegno di legge aveva suscitato polemiche da parte dell'opposizione, soprattutto in relazione alla scelta del numero di deputati da ridurre, numero che era apparso a molti frutto di un calcolo del tutto arbitrario, non guidato da alcun particolare criterio obiettivo. Lo stesso *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni, nel rapporto *What next on the redrawing of parliamentary constituency boundaries?* del marzo 2015³², aveva evidenziato come tale numero non fosse stato individuato sulla base degli effettivi bisogni della Camera. Ulteriori perplessità erano state sollevate in relazione alla mancata riduzione del c.d. "payroll vote", termine con cui si indicano i componenti dell'Esecutivo, ministri e sottosegretari, che sono obbligati a votare sempre a favore del Governo e che, in caso contrario devono dimettersi. Tale numero era stato fissato dal *Ministerial and Other Salaries Act 1975*, il quale ha previsto un massimo di 109 ministri, mentre l'*House of Commons Disqualification Act 1975* ha fissato a 95 il numero massimo di deputati della Camera dei Comuni che possono essere componenti dell'Esecutivo. L'obbligo di voto favorevole si estende anche alle altre cariche che il Premier può creare senza particolari restrizioni, al fine di garantire un maggior

³⁰ J. CURTICE, *A Return to 'Normality' at Last? How the Electoral System Worked in 2019*, in *Britain Votes*, 2019, 29.

³¹ S. VILLAMENA, *Il sistema elettorale nel Regno Unito*, cit. 198; M. VOLPI, *La crisi del modello maggioritario tra sistemi elettorali e forme di governo*, in *Teoria politica. Nuova serie. Annali*, 2018, 183.

³² Political and Constitutional Reform Committee, *What next on the redrawing of parliamentary constituency boundaries?*, HC 600, 15 march 2015,

sostegno³³ e che non dovrebbero essere più del 15% dei componenti della Camera. Il mancato adeguamento del “payroll vote” alla riduzione del numero dei parlamentari comportava evidenti conseguenze nei rapporti tra maggioranza e opposizione, e anche all’interno della stessa maggioranza, rischiando di alterare la fondamentale funzione di controllo sull’operato del Governo svolta dall’Assemblea.

La scelta del numero di 50 deputati da ridurre era stata invece difesa dal vice premier Nick Clegg il quale aveva sostenuto che era espressione di un compromesso tra la necessità di contenere le spese della politica e quella di garantire che il Parlamento potesse continuare a svolgere in modo efficace le proprie numerose funzioni.

La legge del 2011 aveva introdotto anche diverse novità in materia di revisione dei collegi elettorali. La materia aveva conosciuto nel tempo numerose variazioni: fino alla seconda guerra mondiale, la revisione dei collegi era stata legata alle principali riforme elettorali che, tra il XIX e l’inizio del XX secolo, avevano portato all’espansione del suffragio e all’accoglimento del principio per cui il diritto di voto si accompagna a quello dell’uguaglianza della rappresentanza e alla presenza di circoscrizioni omogenee³⁴. Il *Redistribution Seats Act* del 1885 eliminò, poi, i collegi plurinominali e sancì il superamento definitivo dei collegi “per corpi”, quelli composti da collettività sociali omogenee, retaggio del periodo medievale³⁵. A partire poi, dal 1940, nel Regno Unito è stata operata una revisione periodica delle *constituencies*, tanto che il numero dei deputati della Camera dei Comuni è variato nel tempo proprio in funzione di tali modifiche.

Nel rapporto pubblicato nel dicembre 1942 dal comitato presieduto da Sir Sylvanus Vivian venne suggerito di istituire tre commissioni, una per l’Inghilterra e il Galles, una per la Scozia e una per il Nord Irlanda, con il compito di rivedere la composizione delle *constituencies* ad ogni legislatura³⁶. Successivamente il Governo assegnò ad una *Spaeker’s Conference*, composta da 29 deputati e 3 Lords, il compito di esaminare la redistribuzione dei seggi, la riforma del sistema elettorale e le spese elettorali. La *Speaker’s Conference* nel 1944 decise, tra l’altro, di creare 4 *boundary commissions*, una per ogni nazione, di ridefinire i collegi sulla base della popolazione e di revisionarli in modo periodico, di fissare 591 seggi per Westminster, esclusi quelli universitari

33 C. WHITE, *Cutting MP numbers could make Parliament more pliant*, Institute of Government, 11 Sept. 2018; *Payroll Votes*, Institute of Government, 15 Jun. 2020.

34 D. ROSSITER, R. JOHNSTON, C. PATTIE, *Representing People and Representing Places: Community, Continuity and the Current Redistribution of Parliamentary Constituencies in the UK*, cit., 858; D. J. ROSSITER, R. J., JOHNSTON, C. J. AND PATTIE, *The Boundary Commissions: Redrawing the UK’s Map of Parliamentary Constituencies*, Manchester University Press, Manchester, 1999, 18 ss. La *Speaker’s Conference* del 1917 aveva affermato che “each vote shall as far as possible, command an equal share of representation in the House of Commons.” Conference on Electoral Reform, *Letter from Mr. Speaker to the Prime Minister*, Cd 8463.

35 L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, cit., 134 s.; P. MITCHELL, *The United Kingdom: plurality rule under siege*, cit., 158 s. I collegi uninominali erano stati introdotti per la prima volta nel 1707. A Torre ricorda come “l’*Oxford English Dictionary* abbia tradizionalmente definito la *constituency* non solo in base alla sua definizione territoriale, bensì anche ponendo in rilievo la sua fisionomia corporativa, ovvero descrivendola come un corpo di elettori (*body of voters*)”, una chiara “reminiscenza delle matrici medievali della rappresentanza”. A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, cit., 226.

36 D. J. ROSSITER, R. J., JOHNSTON, C. J. and PATTIE, *The Boundary Commissions: Redrawing the UK’s Map of Parliamentary Constituencies*, cit., 66 ss.

che furono però aboliti nel 1948, di prevedere un possibile scarto del 25% dalla quota elettorale, quota che si calcola dividendo il numero di elettori presenti nel Paese per il numero di seggi complessivi³⁷.

Così l'*House of Commons (Redistribution of Seats) Act 1944* istituì quattro *boundary commissions* di nomina governativa, *non-departmental public bodies* permanenti ed indipendenti, una per ogni nazione, a cui affidò il compito di riconsiderare periodicamente (prima ogni 10-15 anni, e dal 1992 ogni 8-12 anni³⁸) i confini delle circoscrizioni elettorali e attribuì loro anche la facoltà di approvare piccole riforme nelle singole nazioni in modo indipendente dalle altre³⁹. La legge stabilì inoltre un numero minimo di seggi per la Scozia e per il Galles e un numero massimo per la Gran Bretagna, riducendo in questo modo automaticamente il numero dei collegi inglesi⁴⁰. L'*House of Commons (Redistribution of Seats) Act 1944* venne revisionato più volte, fino a che, nel 1986, il *Parliamentary Constituencies Act* dispose la *consolidation* della disciplina legislativa. La normativa non poneva limiti all'estensione territoriale del collegio, ma prevedeva l'omogeneità del numero degli elettori, lasciando tuttavia una certa discrezionalità all'azione delle commissioni che potevano, ad ogni revisione, aumentare il numero delle *constituencies* e quindi dei seggi⁴¹. Le scelte definitive sulla riforma dei collegi e del loro numero spettava, comunque, all'*Home Office* e al Parlamento. Questa discrezionalità lasciata alle *boundary commissions* venne considerata eccessiva dall'*Home Affairs Select Committee* il quale, nel rapporto *Redistribution of Seats, Second Report, HC 97 1986/87*, affermò la necessità di stabilire un numero fisso di deputati per ogni nazione. La possibilità di discostarsi del 25% dalla quota elettorale e la presenza di quote elettorali diverse per ogni nazione, introdotta dal 1958⁴², aveva avuto l'effetto, infatti, di sovrarappresentare i cittadini di Scozia, Galles e Irlanda del Nord dato che la media degli elettori presenti nei collegi di queste nazioni risultava sempre inferiore rispetto a quella dell'Inghilterra. Una caratteristica che, secondo alcuni, aveva finito per favorire il partito laburista che all'epoca godeva di un forte sostegno sia in Scozia sia in Galles⁴³.

³⁷ D. J. ROSSITER, R. J., JOHNSTON, C. J. and PATTIE, *The Boundary Commissions: Redrawing the UK's Map of Parliamentary Constituencies*, cit., 70 ss.; R.J. JOHNSTON, *Constituency Redistribution in Britain: Recent Issues*, in B. GROFMAN, A. LIJPHART (eds), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Agathon Press, New York, 2003, 277.

³⁸ M. BALINSKI et alii, *Drawing a New Constituency Map for the United Kingdom the Parliamentary Voting System and Constituencies Bill 2010. A Report prepared for the British Academy*, British Academy, 2010, 28; A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, cit., 247.

³⁹ G. ALBERICO, *Il sistema elettorale della House of Commons* in Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi" Ricerca 2017, *Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto*, a cura di P. CARETTI, M. MORISI E G. TARLI BARBIERI, 2017.

⁴⁰ D. J. ROSSITER, R. J., JOHNSTON, C. J. and PATTIE, *The Boundary Commissions: Redrawing the UK's Map of Parliamentary Constituencies*, cit., 18 ss.; S. Villamena, *Il sistema elettorale nel Regno Unito*, cit., 201.

⁴¹ D. ROSSITER, R. JOHNSTON, C. PATTIE, *Representing People and Representing Places: Community, Continuity and the Current Redistribution of Parliamentary Constituencies in the UK*, cit., 858.; A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, cit., 249. Non sono mancati i ricorsi contro le raccomandazioni delle *boundary commissions* come ricorda R.J. JOHNSTON, *Constituency Redistribution in Britain: Recent Issues*, cit., 282 ss.

⁴² *House of Commons (Redistribution of Seats) Act 1958*.

⁴³ M. BALINSKI et alii, *Drawing a New Constituency Map for the United Kingdom the Parliamentary Voting System and Constituencies Bill 2010. A Report prepared for the British Academy*, cit., 29.

L'anomalia relativa alla Scozia è terminata quando, a seguito della *devolution* del 1998, la *Boundary commission for Scotland* ha dato vita a collegi numericamente simili a quelli inglesi per numero di elettori. A partire dal 2005, poi, i seggi spettanti alla Scozia sono stati ridotti da 72 a 59⁴⁴. Infine si deve ricordare che, fin dal 1944, la revisione dei collegi elettorali avviene anche attraverso il coinvolgimento dei cittadini, coinvolgimento che, dal 1958, ha preso la forma delle *public inquiries*.

La complessa materia della revisione dei collegi è stata radicalmente innovata dal *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011* il quale ha limitato in modo deciso la discrezionalità delle *boundary commissions* attraverso l'imposizione di regole più rigide atte a garantire l'omogeneità delle circoscrizioni e l'uguaglianza del voto. La legge ha innanzi tutto previsto una quota elettorale unica da applicarsi all'intero territorio del Regno, ad eccezione di quattro *constituencies* (Orkney and Shetland, Na h-Eileanan an Iar e due seggi nell'Isola di Wight), e ha limitato la possibilità di discostarsi da questa quota solo per un massimo del 5%. Inoltre, ha stabilito che l'area geografica del collegio sarebbe dovuta rientrare all'interno del territorio di ogni nazione e non avrebbe dovuto superare una estensione fissata in 13.000 Km². Ogni nazione avrebbe dovuto, poi, avere un numero fisso di collegi elettorali e non sarebbe stato più possibile per le *boundary commissions* istituirne di nuovi. La legge del 2011, infine, sostituì le complesse e costose *public inquiries* con le più agili *public hearings*.

Il lavoro delle quattro *boundary commissions* avrebbe dovuto concludersi entro l'ottobre 2013, in modo da essere applicato alle elezioni del 2015 ed essere oggetto di revisione ogni 5 anni. La legge aveva introdotto dunque un'importante novità anche sotto questo profilo, dato che, come abbiamo visto, dal 1992 le revisioni erano state previste ogni 8-12 anni. Le proposte di modifica suggerite dalle quattro *boundary commissions* dovevano confluire in un rapporto da sottoporre all'approvazione del Parlamento, entro 18 mesi dalle successive elezioni.

Le quattro *boundary commissions* hanno iniziato a lavorare lamentando il fatto che i cambiamenti introdotti rendevano complesso il loro compito, dato che la legge aveva previsto non solo la riduzione dei collegi, ma anche parametri molto restrittivi per la loro composizione, ad iniziare dalla possibilità di uno scarto del solo 5% rispetto alla quota elettorale. Inoltre, la nuova normativa aveva ridotto i tempi di approvazione delle modifiche dei collegi, modifiche tra loro strettamente interconnesse. Tali disposizioni rendevano particolarmente difficile conseguire il risultato entro un breve periodo tempo. Inoltre, le Commissioni misero in dubbio il fatto che fossero stati realmente aggiornati i dati sulla base dei quali avrebbero dovuto rivedere la numerosità delle circoscrizioni.

A tali difficoltà di natura tecnica si aggiunsero poi i problemi politici interni alla coalizione. Già nell'estate 2012 era apparso evidente che l'obiettivo di introdurre la modifica entro il 2013 non sarebbe stato raggiungibile, soprattutto a motivo delle divisioni presenti nell'Esecutivo, divisioni accentuatesi in modo particolare dopo il fallimento del *bill* sulla riforma della Camera dei Lords nel 2012. Così, a gennaio 2013, l'*House of Lords* aveva introdotto

⁴⁴ R. JOHNSTON, D. ROSSITER, C. PATTIE, *When is a Gerrymander Not a Gerrymander: Who Benefits and Who Loses from the Changed Rules for Defining Parliamentary Constituencies?*, in *The Political Quarterly*, 2017, 211.

un emendamento all'*Electoral Registration and Administration Bill* in discussione in Parlamento che aveva consentito il rinvio al 2018 della presentazione del rapporto delle quattro *boundary commissions*⁴⁵.

Con più tempo a loro disposizione, le quattro *boundary commissions* hanno poi ripreso i loro lavori nel febbraio 2016, sulla base del numero degli elettori registrati entro il dicembre 2015: la quota elettorale sarebbe stata di 74.769 cittadini e il numero di elettori in ogni *constituency* poteva variare da un minimo di 71.031 elettori ad un massimo di 78.507. La riduzione di 50 deputati sarebbe stata ripartita nel modo seguente: Inghilterra 501 seggi (32 in meno), Scozia 53 (6 in meno), Galles 29 (11 in meno) e Nord Irlanda 17 (1 in meno).

Le proposte delle 4 Commissioni sono state pubblicate, tra il settembre 2016 e il gennaio 2018, e presentate al Governo. Sin dalla loro prima apparizione queste proposte sono state oggetto di critiche. In particolare le raccomandazioni delle *Boundary Commissions for England and Wales* del settembre 2016 furono ritenute dal partito laburista un tentativo di *gerrymandering*, ed allo stesso tempo furono espresse perplessità sull'accuratezza di dati contenuti nei registri elettorali su cui si erano basate⁴⁶.

Secondo la legge del 2011 le proposte delle quattro commissioni avrebbero dovuto essere presentate con un *Order in Council* dall'Esecutivo in Parlamento per consentirne l'approvazione. Tuttavia la pubblicazione dei rapporti ha coinciso con le fasi più delicate della *Brexit* ed in particolare con il processo di ratifica dell'accordo di recesso da parte del Parlamento. Pertanto la Premier May decise di rinviare *sine die* la presentazione dei rapporti delle *boundary commissions*, in modo da evitare che Westminster si occupasse di altri temi delicati su cui avrebbe potuto accrescere lo scontro politico. Una decisione, che non appare condivisa dal rapporto *Parliamentary Boundary Reviews: What Next?* pubblicato, nel febbraio 2018, dal *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* il quale aveva affermato: "We therefore recommend that the House of Commons should be given an early opportunity to debate the options for reform and to decide whether or not to continue the current boundary review"⁴⁷.

Si deve ricordare inoltre che, durante le brevi legislature 2015/2017 e 2017/2019, il partito laburista aveva presentato due distinti *Private Member's Bills* entrambi diretti ad abrogare le regole introdotte nel 2011, in particolare quelle relative alla riduzione del numero dei deputati, alla frequenza delle revisioni periodiche (si proponeva ogni 10 anni e non più ogni 5) e alla percentuale possibile di scostamento dalla quota elettorale (i *bills* proposero il 7,5% o il

⁴⁵ D. ROSSITER, R. JOHNSTON, C. PATTIE, *Representing People and Representing Places: Community, Continuity and the Current Redistribution of Parliamentary Constituencies in the UK*, in *Parliamentary Affairs*, 2013, 856; R. JOHNSTON, D. ROSSITER, C. PATTIE, *Equality, Community and Continuity: Reviewing the UK Rules for Constituency Redistributions*, McDougall Trust, 2014; House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *What next on the redrawing of parliamentary constituency boundaries?*, Eighth Report of Session 2014–15, 9 marzo 2015.

⁴⁶ R. JOHNSTON, D. ROSSITER, C. PATTIE, *When is a Gerrymander Not a Gerrymander: Who Benefits and Who Loses from the Changed Rules for Defining Parliamentary Constituencies?*, cit.

⁴⁷ Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Parliamentary Boundary Reviews: What Next?* HC 559, 19 February 2018.

10% al posto del vigente 5%). Nessuno dei due disegni di legge è stato approvato, ma la loro presentazione testimonia il favore delle forze dell'opposizione ad una riforma della materia⁴⁸.

Così anche la legislatura 2017/2019 si è chiusa senza l'approvazione dei rapporti delle *boundary commissions* e senza consentire l'attuazione delle modifiche introdotte nel 2011. Un risultato che non appare imputabile esclusivamente alle evidenti difficoltà del processo *Brexit*, ma risulta anche frutto dei cambiamenti intervenuti nell'ultimo decennio, cambiamenti che hanno riguardato sia la diversa percezione che l'opinione pubblica ha dell'istituzione parlamentare, sia gli indirizzi sul tema dei diversi partiti politici.

4. Il *Parliamentary Constituencies Act 2020*

La legge approvata nel dicembre 2020 ha quindi abrogato la riduzione del numero dei deputati ed introdotto alcune significative novità anche alle modalità di ridefinizione dei collegi elettorali. Il mancato taglio dei parlamentari, con ogni evidenza, ha automaticamente reso nulla la proposta di revisione dei collegi che era stata presentata dalle *boundary commissions* nel 2018, dato che essa si era basata sulla suddivisione in 600 collegi e non 650.

La nuova legge ha stabilito che le quattro *boundary commissions* riprenderanno i lavori di ridefinizione delle circoscrizioni elettorali a partire dal 2021 per concluderli entro il 1 luglio 2023, in vista delle elezioni del 2024. Il lavoro delle commissioni si dovrà basare sui dati presenti nei registri elettorali al 2 marzo 2020, dati che di fatto fotografano la distribuzione dell'elettorato alle politiche del dicembre 2019 e comprendono anche i cittadini residenti all'estero che hanno votato in quella occasione. In un primo momento il Governo aveva proposto di utilizzare i dati degli elettori aggiornati al dicembre 2020, ma un emendamento approvato ai Comuni, su sollecitazione delle opposizioni, ha anticipato il periodo, nel timore che - durante la pandemia - non sarebbe stato possibile aggiornare in modo omogeneo quanto contenuto nei registri. La legge ha poi modificato la frequenza con cui sarà rivista la composizione dei collegi, passando dai 5 anni stabiliti dalla normativa del 2011 a 8, fatta eccezione per la prima revisione che - come detto - dovrà essere pronta per essere applicata alle elezioni del maggio 2024. L'accelerazione è dovuta al fatto che l'attuale ripartizione dei collegi è ormai risalente alla *Fifth Periodical Review* e si basa sui registri elettorali dei primi anni 2000⁴⁹. La revisione successiva dovrà invece essere completata entro il 2031.

Il *Parliamentary Constituencies Act 2020* ha poi previsto un'ulteriore innovazione relativa al ruolo che il Parlamento deve svolgere nel processo di approvazione delle raccomandazioni delle *boundary commissions*. Secondo la nuova procedura, le proposte saranno presentate allo *Speaker* dei Comuni, il quale si limiterà a depositarle in Assemblea e a pubblicarle. Ma né

⁴⁸ R. JOHNSTON, C., PATTIE, D. ROSSITER, *Boundaries in Limbo: Why the Government Cannot Decide How Many MPs there should be*, in blogs.lse.ac.uk, 1 May 2019.

⁴⁹ In particolare si fa riferimento ai registri del febbraio 2000 per l'Inghilterra, del giugno 2001 per la Scozia, del dicembre 2002 per il Galles e del maggio 2003 per il Nord Irlanda. N. JOHNSTON, *Parliamentary Constituencies bill 2019-21*, House Commons Library Briefing, 12 November 2020.

Governo né Parlamento potranno entrare nel merito, se non eventualmente correggere errori di tipo formale: perciò né Governo né Parlamento saranno chiamati ad approvarle. Si tratta di una novità che non ha mancato di sollevare polemiche da parte delle opposizioni, le quali hanno espresso preoccupazione sul ridimensionamento del ruolo del Parlamento nell'implementazione delle raccomandazioni delle *boundary commissions*, interpretando tale cambiamento come uno dei tentativi del Governo Johnson di ridurre il controllo parlamentare sull'Esecutivo o di limitare la sovranità del Parlamento. Una critica che è stata respinta dalla maggioranza, la quale ha evidenziato come la nuova normativa ridimensioni non solo il ruolo del Parlamento, ma anche quello del Governo nell'approvazione delle raccomandazioni e come il rispetto del principio della sovranità del Parlamento venga garantito dal fatto che Westminster, in ogni momento, può modificare i parametri che devono essere applicati dalle *boundary commissions* nella loro attività di revisione dei collegi. Peraltro, la ridefinizione automatica dei collegi senza approvazione parlamentare non è nuova nel mondo anglosassone, dato che ricalca quanto avviene in alcuni Paesi del Commonwealth, come Australia, Nuova Zelanda e Canada.

Un emendamento introdotto ai Lords – e accolto dalla Camera dei Comuni – ha avuto ad oggetto l'obbligo del Governo di sottoporre un *draft Order in Council* per attuare le raccomandazioni della Commissione entro quattro mesi dal deposito di queste in Parlamento. Tale emendamento nasce, con ogni evidenza, dalla volontà di evitare, come è successo nel 2018, che le raccomandazioni delle Commissioni rimangano in sospeso per un lungo periodo. Sul tema è intervenuto anche l'*House of Lords Constitution Committee* con la pubblicazione di un breve rapporto nel quale ha giudicato con favore, perché “constitutionally appropriate”, la riforma che ha eliminato l'approvazione parlamentare delle proposte⁵⁰. Al contempo, il Comitato dei Lords ha evidenziato la necessità di garantire un processo di selezione dei componenti delle commissioni che sia il più imparziale possibile e svincolato dall'influenza dei partiti. Nel corso dell'*iter legis* i Lords hanno introdotto anche altri emendamenti, tra cui l'estensione a 10 anni del periodo di revisione dei collegi, l'ampiamiento al 7,5% della possibilità di discostamento dalla quota elettorale e nuove regole per la formazione delle commissioni, emendamenti che però sono stati tutti respinti dai Comuni.

In linea con le indicazioni fornite dalle *boundary commissions* il legislatore ha previsto alcune modifiche in merito al coinvolgimento dei cittadini nella procedura di revisione, coinvolgimento che avverrà durante la seconda fase di revisione dei collegi e non durante la prima, proprio perché si suppone che in quella possano emergere con maggior evidenza eventuali criticità. Inoltre, si prevede che le consultazioni pubbliche avranno una durata inferiore rispetto al passato e saranno articolate in tre diversi momenti⁵¹.

Uno dei punti più controversi nel dibattito parlamentare è stato quello della possibilità di discostarsi dalla quota elettorale con una percentuale maggiore del 5%, prevista fin dal 2011.

⁵⁰ House of Lords Select Committee on the Constitution, *Parliamentary Constituencies Bill*, HL Paper 122, 4 Sept. 2020.

⁵¹ N. JOHNSTON, *Parliamentary boundary reviews: public consultations*, House of commons library Briefing paper, 22 October 2020.

Una percentuale che era stata criticata, in quanto riduceva eccessivamente la discrezionalità delle commissioni, sia dalle stesse *boundary commissions*, sia da molti esponenti della dottrina, sia dal *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni nel rapporto *What next on the redrawing of parliamentary constituency boundaries?*⁵². La maggioranza però ha respinto la proposta di aumentare la percentuale insieme all'altra di prevedere un numero minimo di seggi per Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Tuttavia il partito conservatore ha deciso di accogliere un emendamento che ha aggiunto il collegio di Ynys Môn in Galles ai quattro indicati dalla legge del 2011 come eccezioni rispetto alla quota elettorale⁵³.

Dopo meno di 10 anni dall'introduzione della mai attuata riforma che ha ridotto il numero dei deputati della Camera dei Comuni, il Regno Unito ha dunque deciso di procedere con la sua abrogazione. Una scelta che, come dicevamo, appare coerente con i cambiamenti vissuti dalla forma di governo parlamentare britannica e con le nuove dinamiche sperimentate nei rapporti tra legislativo ed esecutivo, tra le due Camere⁵⁴ e tra Parlamento nazionale e Assemblee devolute. La formazione di due *hung parliaments*, le riforme interne alla Camera dei Comuni ed il sorgere di nuove prassi di collaborazione trasversale tra i partiti hanno contribuito a rafforzare il ruolo del Parlamento e gli hanno consentito di contrapporsi a Governi che, fino alla fine del 2019, sono risultati sostanzialmente deboli. La legge del 2011 era stata figlia di quel sentimento di antipolitica diffuso nella prima decade del XXI secolo, sentimento che i partiti di Governo avevano voluto intercettare e interpretare attraverso una riforma "anti-casta". I cambiamenti intercorsi in questi anni, tuttavia, sembrano aver mostrato che era preferibile lasciare inalterato il numero dei rappresentanti per consentire alla Camera dei Comuni di svolgere al meglio tutta la complessità delle proprie funzioni.

Inoltre è possibile affermare che il "peso" di Westminster non è stato ridimensionato dall'incremento dei poteri conosciuto dalle Assemblee devolute in questi anni. Di fronte a tale incremento Westminster – unico Parlamento sovrano – è stato sollecitato a definire forme originali di convivenza con le Assemblee di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, la cui rilevanza politica si fonda sulla sovranità popolare. Si tratta di forme di convivenza che conoscono una continua evoluzione e che necessariamente comportano un incremento delle relazioni e delle collaborazioni interparlamentari. E, d'altro canto, l'uscita dall'Unione europea comporta nuove sfide e maggiori responsabilità per il Parlamento sia nella sua funzione legislativa, sia in quella del controllo dell'Esecutivo, sia in quella di coordinamento con le Assemblee nazionali. Infine,

⁵² Political and Constitutional Reform Committee, *What next on the redrawing of parliamentary constituency boundaries?*, HC 600, 15 march 2015.

⁵³ N. JOHNSTON, *Parliamentary Constituencies bill 2019-21*, cit.

⁵⁴ Si deve ricordare che, soprattutto dopo il fallimento del tentativo di riforma della composizione della Camera dei Lords del 2012, non sono mancate le proposte dirette a ridurre il numero pletorico dei Pari (attualmente 799), proposte rimaste per adesso inattuato. Ad esempio, nell'ottobre 2017, il Comitato Burns, comitato interpartito istituito all'interno della Camera alta, aveva suggerito di portare a 600, entro 10 anni, il numero dei Lords. Interessante notare che tale riforma avrebbe dovuta essere applicata senza approvare una legge, ma solo riducendo le nuove nomine e favorendo il pensionamento o le dimissioni spontanee dei Lords dopo alcuni anni di servizio.

last but not least, la riduzione del numero parlamentari avrebbe potuto minare il pluralismo politico, già temperato dalla formula elettorale *first past the post*, alterato il principio rappresentativo e indebolito il ruolo di “guardian of the democracy” svolto dal Parlamento.

Di qui la nuova consapevolezza dei partiti britannici i quali, in modo trasversale, hanno messo da parte le motivazioni che, nel 2011, li avevano indotti a decidere una riduzione del numero dei parlamentari

ABSTRACT

La riduzione del numero dei deputati della Camera dei Comuni, da 650 a 600, introdotta con il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011* non è stata mai attuata. Nel dicembre 2020 è stato approvato il *Parliamentary Constituencies Act 2020* il quale ha ripristinato il numero dei seggi e ha introdotto nuove regole per la definizione dei collegi elettorali che dovranno tenere conto della distribuzione della popolazione e dovranno essere il più possibile omogenee, con la possibilità di uno scarto al massimo del 5% rispetto alla quota elettorale. Quattro *boundary commissions*, una per ogni nazione, avranno il compito di ridefinire i confini dei collegi. Il loro lavoro inizierà nel gennaio 2021 per concludersi entro il 1 luglio 2023. Le successive revisioni saranno invece previste ogni 8 anni. Ulteriore novità della legge riguarda il fatto che le proposte delle *boundary commissions*, una volta presentate in Parlamento, entreranno in vigore senza necessità di approvazione né da parte del Governo né del Parlamento.

The Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 reduced the number of MPs from 650 to 600, but the reform was never implemented. On 14th december 2020 the Government's Parliamentary Constituencies Act 2020 has received Royal Assent. The new legislation rules that the number of the constituencies will remain 650 and sets more equally sized constituencies reflecting population shifts. Each constituency will contain a near equal number of electors. Four boundary commissions, one for every nation, will redraw the map of the constituencies starting in January 2021. The Commissions must present their reports by 1st July 2023. The following reviews will take place every eight years and all the proposals will be implemented automatically without the approval of Parliament or Government.

PAROLE CHIAVE: Numero dei Parlamentari, Camera dei Comuni, sistema elettorale, collegi elettorali

KEYWORDS: MPs number, House of Commons, electoral system, constituencies