

Giuliana Giuseppina Carboni*

Il modello Westminster tra politica e diritto**

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le origini del modello nella Scienza politica – 3. La diffusione nelle altre scienze – 4. Il modello Westminster sotto esame: il Primo Ministro e il Cabinet – 4.1. Il Fixed Term Parliaments Act – 4.2. La collective responsibility – 5. Cosa resta del modello Westminster nel Regno Unito – 6. Brevi note per la comparazione.

1. Premessa

L'assetto costituzionale del Regno Unito ha vissuto, a partire dagli anni '90 del XX Secolo, importanti trasformazioni: tra le più importanti la devolution, l'ingresso nella UE, l'adozione del Human Rights Act, la nascita della Supreme Court, e, da ultimo, l'uscita del Regno Unito dalla UE.

La complessa vicenda che ha accompagnato la Brexit, ha contribuito a destabilizzare il più importante aspetto della costituzione britannica, ovvero, il *Parliamentary Government*, al punto che la tenuta del c.d. modello Westminster è stata recentemente messa in dubbio¹, quasi a voler significare che la crisi del sistema costituzionale si sia propagata alla crisi del modello che porta il suo nome.

L'obiettivo di questo scritto è di analizzare una parte del sistema Westminster, riguardante la forma di governo, al fine di cogliere i tratti essenziali del modello che porta lo stesso nome.

A tal fine l'articolo inizia con una breve ricostruzione del modello, e del suo utilizzo per la comparazione, sia essa politica o giuridica. Una volta verificati i tratti essenziali e la natura descrittiva/prescrittiva del modello Westminster, il lavoro si concentrerà sullo specifico contributo della Brexit alla definizione degli assetti politico costituzionali britannici degli ultimi anni. La conclusione a cui si giunge, che si può anticipare, è che il modello Westminster è oggi meno efficace nella sua capacità descrittiva ma ancora utile alla comparazione se si considera il principio organizzativo e di legittimazione del potere che esso propone.

* Professoressa Ordinaria di Diritto Pubblico Comparato – Università degli studi di Sassari.

** Contributo sottoposto *peer review*.

¹ M. RUSSELL, R. SERBAN, *The Muddle of the 'Westminster Model': A Concept Stretched Beyond Repair*, in *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics*, 2020, 1 ss.; Id, *Why it Is Indeed Time for the Westminster Model to Be Retired from Comparative Politics*, in *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics*, 2021, 370 ss.

2. Le origini del modello nella scienza politica

Il termine modello Westminster è stato utilizzato da alcuni autori britannici, influenzati dall'approccio realista di Bagheot², fin dagli anni '60 del XX secolo³, ma si deve ad Arendt Lijphart il merito di averlo indicato come prototipo della democrazia maggioritaria⁴. Nonostante la grande influenza esercitata da questo autore sulla classificazione delle forme di governo, la sua analisi comparata riguardava piuttosto la forma di Stato e le democrazie del suo tempo⁵. Lijphart ha contribuito enormemente a diffondere l'idea che il sistema maggioritario, e il suo modello ideale, rappresentato dalle istituzioni inglesi, avesse una grande efficienza grazie alla concentrazione del potere nelle mani del Governo centrale, dominus del Parlamento, e al buon funzionamento del circuito di legittimazione dello stesso, rappresentato dal Two Party System e dal sistema elettorale First Past the Post⁶.

Il modello Westminster esercita ancora una forte capacità attrattiva nei confronti degli studiosi di diritto e politica comparata. Recentemente la rivista *Government and Opposition* ha ospitato un dibattito molto vivace tra Meg Russell e Roxanna Serban, da una parte, e Matthew Flinders, David Judge, Rod Rhodes e Adrian Vatter⁷, dall'altra parte, circa la efficacia e la validità dell'uso della categoria Westminster model nella scienza politica comparata. Mentre le due autrici sostengono che essa abbia cessato di essere un punto di riferimento per la comparazione, essendo divenuto un concetto confuso e superato, Flinders e i suoi coautori sostengono che il modello abbia ancora una grande utilità pratica e teorica.

Russell e Serban ripongono particolare attenzione sulla letteratura comparatistica contemporanea, per individuare le definizioni che accompagnano l'utilizzo del binomio Westminster model (parliamentary system, first past the post, two party system, cabinet government, ecc.) e i paesi ai quali esso solitamente si applica (Westminster model countries). La conclusione cui giungono è che il modello abbia perso efficacia nella sua intensità (i caratteri) e nella sua estensione (i paesi riconducibili al modello).

Flinders, Judge, Rhodes e Vatter oppongono all'approccio positivista di Russell e Serban una lettura del modello Westminster basata in primo luogo su una interpretazione dello stesso non come concetto ma come principio organizzativo e di legittimazione del potere. In questo senso il modello si propone di cogliere un framework per l'analisi e non di affermare un'idea come

² W. BAGHEOT, *The English constitution*, 1867 edited by P. Smith, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, dove a pagina 11 si legge il celebre passaggio: «The English system, therefore, is not an absorption of the executive power by the legislative power; it is a fusion of the two. Either the cabinet legislate and act, or, if not, it can dissolve».

³ S.A. DE SMITH *Westminster's export models: the legal framework of responsible government*, in *Journal of Commonwealth Studies*, 1961, 1(1), 3 ss.; J. P. MACKINTOSH, *The Government and Politics of Britain*, London, Hutchinson, 1970.

⁴ A. LIJPHART, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1984.

⁵ Oltre alla organizzazione del potere di governo Lijphart esamina il sistema politico-elettorale, la divisione verticale del potere, il referendum.

⁶ D. VERNEY, *Westminster Model*, in V. BOGDANOR (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*. Corrected paperback edition. Oxford, Blackwell, 1991, 637, dove si legge: «The characteristics of the Westminster model ... include: strong cabinet government based on majority rule; the importance attached to constitutional conventions; a two-party system based on single member constituencies; the assumption that minorities can find expression in one of the major parties; the concept of Her Majesty's loyal opposition; and the doctrine of parliamentary supremacy, which takes precedence over popular sovereignty except during elections».

⁷ M. FLINDERS, D. JUDGE, R. A. W. RHODES, A. VATTER, *Stretched But Not Snapped?: A Response to Russell and Serban on Retiring the Westminster Model*, in *Government and Opposition*, 2021, 1 ss., Online November 2021.

attualmente valida e verificabile. Secondo Flanders e al. il modello Westminster si pone, all'origine, come fondamento del Governo responsabile di matrice liberale, ma si sviluppa nel tempo adattandosi alla realtà politica.

Questi autori sono meno concentrati sui profili descrittivi e terminologici, e più attenti agli elementi istituzionali. Dopo aver spiegato che il modello Westminster non nasce dalla speculazione intellettuale ma dall'incontro tra la teoria liberale della Costituzione e la pratica di governo, ricordano le sue fondamenta giuridiche, che si sostanziano in «four distinct but interrelated doctrines»: a theory of democratic representation; the doctrine of parliamentary sovereignty; the accountability of ministers to parliament; and the legal principles of the rule of law⁸. E concludono che il modello Westminster nel contesto britannico equivale a una teoria sulla legittimazione del potere⁹, basata sulla sovranità parlamentare. Quest'ultima rimane un elemento centrale della architettura costituzionale, al cui interno devono collocarsi le innovazioni legislative (dalla devolution alla Supreme Court)¹⁰. La narrativa che scaturisce dal modello è condivisa dagli attori politici¹¹ e dalle istituzioni, come attesta la ormai celebre sentenza della Corte Suprema nel caso Miller 1I¹², con la quale la Corte Suprema ha risolto la questione relativa al c.d. potere di prorogatio del Parlamento, attribuito al Monarca ma esercitato dal Primo Ministro, applicando i principi generali su cui si fonda la forma di governo parlamentare britannica, ovvero quello della sovranità parlamentare e quello della responsabilità del Governo, considerato come un'emanazione permanente della Camera dei Comuni.

3. La diffusione nelle altre scienze

Il modello Westminster ha acquisito rapidamente una capacità esplicativa riconosciuta in altre aree delle scienze sociali. Ha contribuito a questa fortunata diffusione il fatto che, nel mondo e nella cultura anglosassone, lo studio della democrazia e delle istituzioni di governo fosse un'area ampiamente condivisa tra saperi¹³. Il contributo alla interpretazione della British Constitution è stato, fin dall'epoca vittoriana, compito di economisti come Bagheot¹⁴, giornalisti come Sidney

⁸ La teoria istituzionale del Westminster model è di A. BIRCH, *Representative and responsible Government*, London, Allen and Unwin, 1964, 65 ss.

⁹ M. FLINDERS, D. JUDGE, R. A. W. RHODES, A. VATTER, *Stretched But Not Snapped: A Response to Russell and Serban on Retiring the Westminster Model*, cit. 5.

¹⁰ I documenti di rilievo costituzionale che disciplinano la vita dell'Esecutivo ne recepiscono gli adattamenti all'attualità costituzionale. Ad esempio il Ministerial Code e il Cabinet Manual, dove si fa riferimento al Westminster Model.

¹¹ T.G. FLEMING, *Partisan Dealignment and Committee Power in Five Westminster Parliaments*, in *European Journal of Political Research*, 2019, 58(2), 536 ss.; L. HELMS, *Heir Apparent Prime Ministers in Westminster Democracies: Promise and Performance*, in *Government and Opposition*, 2020, 55(2), 260 ss.; G. BALDINI, E. BRESSANELLI, E. MASSETTI, *Who is in Control? Brexit and the Westminster Model*, in *The Political Quarterly*, 2018, 1 ss.

¹² La sentenza del 14 settembre 2019 (c.d. Miller II), su cui si veda F. ROSA, *Power to Parliament. La Corte Suprema dichiara illegittima e nulla la sospensione del Parlamento*, in *DPCE online*, n. 3/2019, 2165 ss.

¹³ Una condivisione tanto più significativa se si considera la separatezza che, ad esempio, ha caratterizzato i rapporti tra scienza giuridica e scienza politica in Italia. T.E. Frosini, *Diritto costituzionale e scienza politica: ovvero delle "convergenze parallele"*, in *Rivista AIC*, 2022, 1.

¹⁴ Analisi critiche del funzionamento del modello Westminster provengono da altri economisti C.D. Foster, *British Government in Crisis*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2005.

Low¹⁵, giuristi come Von Dicey¹⁶ e Jennings¹⁷, politici come Amery¹⁸, politologi e professori di government come H. Lasky¹⁹, che insieme hanno contribuito alla lettura mitologica del sistema Westminster²⁰.

L'esigenza di definire la democrazia britannica con strumenti peculiari del diritto si è manifestata quando questa è stata "esportata" come modello ideale. In uno scritto degli anni '60 del secolo scorso il costituzionalista S.A. De Smith²¹ ha illustrato chiaramente la differenza tra un significato più ampio del Modello Westminster, costituito dai caratteri principali della British Constitution, e uno più stretto, formato dall'insieme dei principi e delle regole che si applicano per il Responsible Government. In questo secondo senso egli ricorre ai seguenti elementi: «*a constitutional system in which the head of state is not the effective head of government; in which the effective head of government is a Prime Minister presiding over a Cabinet composed of Ministers over whose appointment and removal he has at least a substantial measure of control; in which the effective executive branch of government is parliamentary inasmuch as Ministers must be members of the legislature; and in which Ministers are collectively and individually responsible to a freely elected and representative legislature*»²².

De Smith considera esclusivamente gli organi di direzione politica, evidenzia le linee fondamentali dei reciproci rapporti, senza riferimenti al sistema elettorale e partitico. Il problema che pone l'esportazione del modello non è, secondo De Smith, il contenuto delle regole, quasi tutte di origine convenzionale, ma la fonte attraverso cui esse vengono tradotte in forma scritta. Sono le convenzioni l'elemento di forza di un modello di governo che, pur conservando intatti i caratteri evidenziati, ridefinisce continuamente il loro funzionamento.

A conferma della sua capacità di adattamento, negli anni successivi allo scritto di De Smith il sistema di governo ha conosciuto un periodo di rafforzamento della figura del Primo Ministro, tanto che, Lord Hailsham, nella sua ormai nota Dimpleby Lecture, ha potuto sostenere che il sistema britannico si stesse avviando a diventare una *Elective Dictatorship*²³. Rispetto al passato, quando il potere di governo era limitato dall'Opposizione parlamentare, dai backbenchers di maggioranza, e il sistema di freni e contrappesi garantiva i cittadini dagli eccessi di potere, al tempo in cui Lord Hailsham scriveva quest'ultimo «*is largely in the hands of the government machine, so that the government controls Parliament and not Parliament the government*». Per recuperare un equilibrio la Costituzione, secondo Lord Hailsham, avrebbe dovuto essere scritta.

¹⁵ S. LOW, *The Governance of England*, London, T. Fisher Unwin, 1904, dove afferma di voler spiegare la realtà delle istituzioni di governo.

¹⁶ A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan, 1885.

¹⁷ I. JENNINGS, *The Law and the Constitution*, 5th edn, London, University of London Press, 1959.

¹⁸ L.S. AMERY, *Thoughts on the Constitution*, 2nd edn, London, Oxford University Press, 1964.

¹⁹ Altri studiosi di British Government come Graeme C. MOODIE, autore di *The Government of Great Britain*, London, Methuen young books, 1971, e A. KING autore di *The British Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2005, illustrano il funzionamento del modello considerando il sistema elettorale e partitico.

²⁰ Definiti da A. KING, *The British constitution*, "the Canonical Sextet", 15 ss.

²¹ *Westminster's export models: The legal framework of responsible government*, in *Journal of Commonwealth Political Studies*, 1961, 3 ss.

²² E prosegue aggiungendo che, per tradurre il modello, che nel Regno Unito scaturisce dalla storia e dalle convenzioni, in regole scritte, le Costituzioni hanno adottato tecniche regolatorie e soluzioni istituzionali assai diverse. Gli organi che compongono il Governo, in particolare il Primo Ministro e il Cabinet, non sono stati istituiti da una legge, ma hanno origini convenzionali. La ricostruzione più accurata rimane quella di I. JENNINGS, *The Cabinet Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969; P. HENNESSY, *The Prime Minister: The Office and Its Holders Since 1945*, London, Allen Lane, 2000.

²³ LORD HAILSHAM, "Elective dictatorship". *The Listener*. 496 ss, 21 October 1976.

La pratica del governo avrebbe condotto ad ulteriori sviluppi, che si materializzano nelle riforme laburiste degli anni '90. Si deve all'opera di V. Bogdanor, *The New British Constitution*²⁴, il merito di aver reso evidente il passaggio a una nuova era, nella quale il funzionamento del sistema politico elettorale e la dinamica dei rapporti tra gli organi costituzionali vengono limitati da una serie di atti legislativi, che introducono la devolution e l'HRA.

La spinta riformista ha continuato a far sentire la sua forza nel secondo decennio del XXI secolo, quando sono stati introdotti due elementi di assoluta novità per il costituzionalismo britannico: la razionalizzazione del rapporto Parlamento-Governo²⁵, e la nascita della Supreme Court.

L'ultimo lustro ha visto irrompere sulla scena un altro fattore di trasformazione: il referendum sulla Brexit, i cui effetti sono ancora in larga parte da definire.

4. *Il modello Westminster sotto esame: il Primo Ministro e il Cabinet*

È difficile dire, a quasi sei anni dal referendum sulla Brexit, quale sia stato l'impatto dell'uscita del Regno Unito dall'Unione sulla forma di governo e sull'effetto maggioritario. In parte perché alcuni sviluppi del sistema costituzionale britannico prescindono dal *leave*, e sono piuttosto da attribuire all'indirizzo politico-costituzionale dei Conservatori, al Governo da 10 anni. In parte perché è troppo breve, e dunque non necessariamente stabile, l'assetto dei rapporti tra gli organi, determinatosi dopo la Brexit²⁶.

Per provare a rispondere a questi interrogativi appare utile analizzare i tre aspetti del modello citati da De Smith: *a) the effective head of government is a Prime Minister presiding over a Cabinet composed of Ministers over whose appointment and removal he has at least a substantial measure of control; b) the effective executive branch of government is parliamentary; c) Ministers are collectively and individually responsible to a freely elected and representative legislature*. Vi sono numerosi altri aspetti che potrebbero essere considerati: il ruolo della Supreme Court, il rapporto tra democrazia diretta e sovranità parlamentare, la devolution. Ma i tre prescelti vanno al cuore del *Responsible Government*.

Iniziando dal primo punto, va osservato che la figura del Primo Ministro ha acquisito nel tempo uno spazio di azione potenzialmente molto ampio. L'esatta definizione del suo ruolo dipende per molti aspetti dalla sua personalità, e dalle condizioni in cui deve esercitare i suoi poteri²⁷.

Il Primo Ministro si trova al crocevia delle istituzioni, ha rapporti con il Monarca, il Parlamento, il Cabinet, i partiti e l'elettorato²⁸. Non vi è dubbio, quindi, che su quest'organo si

²⁴ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2009.

²⁵ Alcuni intendono questi caratteri come non più rispondenti alla realtà, non la preminenza del PM, non la maggioranza stabile prodotta dal sistema elettorale, non il dominio del Cabinet. Ma riconoscono che il modello trova ancora una sua forza narrativa, P. WELLER, D. C. GRUBE, R. A. W. RHODES, *Comparing Cabinets*, Oxford, Oxford University Press, 2021, 33 ss.

²⁶ F. Rosa, *Il parlamentarismo britannico dopo Brexit*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2021, fasc. 3, 777 ss.

²⁷ House of Commons, Political and Constitutional Reform Committee, *Role and powers of the Prime Minister*. First Report of Session 2014–15.

²⁸ A. HAWKINS, *The Office of Prime Minister*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Padova, Walters Kluwer, 2020, XXXI.

concentrino oggi numerosi poteri, molti dei quali di natura convenzionale, quali appunto la nomina dei Ministri.

La scelta del Primo Ministro è frutto di una convenzione che si fa risalire al XVIII secolo, secondo la quale il Monarca nomina al ruolo di capo del Governo il leader del partito che ha vinto le elezioni o che ha la maggioranza ai Comuni²⁹. La nomina non segue necessariamente una nuova elezioni, e vi sono numerosi esempi di successione interna al partito che guida il Governo.

Dal referendum del 2016 sulla Brexit ad oggi si sono succeduti a Downing Street tre Primi Ministri: May ha sostituito Cameron nel 2019 e Johnson è succeduto alla May nel 2021. In questi due casi la sostituzione è avvenuta senza un passaggio elettorale. La Brexit non ha introdotto una nuova convenzione in materia, se mai ha richiesto la sua applicazione con maggior frequenza. Segno di un'inedita instabilità dell'organo, che si è manifestata nei rapporti con il Cabinet e il Parlamento.

Nessun Primo Ministro ha governato incontrastato nel suo partito, nonostante i poteri di nomina e di organizzazione dell'esecutivo di cui dispone³⁰. Nella fase di formazione del Governo, il Primo Ministro deve tenere conto di suggerimenti che possono provenire dal Monarca e dai colleghi di partito³¹. La storia dei Primi Ministri britannici è costellata da grandi rivalità all'interno dei partiti³², ma nessun periodo è stato tanto turbolento per i Premier come quello della Brexit.

Cameron e la May hanno sofferto le conseguenze della divisione interna al loro partito determinata dalla Brexit, hanno subito un numero notevole di dimissioni dei membri del Cabinet, e hanno visto limitato persino il potere di nomina e revoca dei Ministri.

Benché quest'ultimo venga considerato la più importante prerogativa che consentano al Premier di affermare la sua leadership nel Cabinet³³, esso si è rivelato un'arma spuntata nelle mani della May. Diventata Primo Ministro nel luglio del 2016, senza un'investitura elettorale, e quindi senza avere un gruppo di parlamentari a lei fedeli, Theresa May ha esercitato il potere di nomina dei Ministri per formare una squadra che sostenesse la sua azione pro-brexit, includesse avversari interni come Johnson e controllasse i potenziali ribelli tra la maggioranza³⁴. Dopo le elezioni fallimentari del 2017, il potere di nomina è stato limitato dai colleghi di partito, che hanno opposto le loro scelte a quelle della Premier.³⁵

Nel suo secondo Governo la May ha fatto registrare un numero di dimissioni di ministri senza precedenti, ben ventuno (otto Cabinet Ministers) al 1 gennaio 2019 (36 in tutto nei suoi due

²⁹ R. BRAZIER, *Constitutional text*, Oxford, Oxford University Press, 1990, 1 ss.; ID., *Constitutional practice: the foundations of British government*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 10 ss. Perciò, se il Primo Ministro presenta le proprie dimissioni, il Monarca attende che il partito di maggioranza scelga il suo successore. I. Jennings, *The Cabinet Government*, cit., 173 ss.; C. MARTINELLI, *Le dinamiche della British Constitution alla luce delle regole democratiche interne ai partiti*, in *DPCE online*, n. 1/2021, 507.

³⁰ A. KING, *Who Governs Britain*, London, Pellican 2015, 212 ss.

³¹ R.K. ALDERMAN, *The Prime Minister and the Appointment of Ministers: an Exercise in Political Bargain*, in *Parliamentary Affairs*, 1976, 2, 101 ss.

³² J. CAMPBELL, *Pistols at Dawn: Two Hundred Years of Political Rivalry from Pitt and Fox to Blair and Brown*, London, Vintage, 2010; P. WELLER, D. C. GRUBE, R.A. W. RHODES, *Comparing Cabinets*, cit., 35.

³³ A. KING, N. ALLEN, *'Off With Their Heads': British Prime Ministers and the Power to Dismiss*, in *British Journal of Political Science*, April 2010, Vol. 40, No. 2, 249. L'unico limite è dato dal fatto che deve nominare essenzialmente membri dei Comuni. Il potere ha origini convenzionali ed è recepito nel Cabinet Manual, 3.8 e 3.9.

³⁴ N. ALLEN, BREXIT, BUTCHERY AND BORIS: *Theresa May and Her First Cabinet*, in *Parliamentary Affairs*, 2017, 70, 733 ss.

³⁵ Il tentativo di rimpasto, determinato dalle dimissioni del Segretario di Stato Damian Green, si è scontrato con l'opposizione di alcuni ministri e leader conservatori. Come Jeremy Hunt, che ha difeso il ruolo alla sanità, e Justine Greening, la quale piuttosto che cedere il Ministero dell'Istruzione ha presentato le sue dimissioni. Boris Johnson, David Davis, Philip Hammond e Amber Rudd sono rimasti al loro posto, nonostante alcune fratture con la Premier.

Governi, senza considerare i rimpasti) e sei di questi dal Department for Exiting the European Union (DExEU)³⁶. La crescente debolezza della Premier rispetto al Cabinet e al partito è stata confermata dal ruolo assunto da alcuni Cabinet Committee come l'EU Exit group³⁷, nel quale sono stati preparati i dossier più importanti.

Il Governo Johnson, che pure ha avuto dalle elezioni del dicembre 2019 una maggioranza netta di parlamentari, non si è dimostrato molto diverso dal precedente per quanto riguarda la stabilità del Cabinet. Nei primi quattro mesi vi sono state quattro dimissioni di Ministri, dovute alla decisione di chiedere la prorogatio del Parlamento, e quindi ancora legate al conflitto con il Parlamento sulla Brexit. A luglio 2019, appena divenuto Primo Ministro, Johnson ha deciso uno dei più consistenti rimpasti della storia con 22 nuove nomine, circa un terzo del totale. Un mini-rimpasto è stato attuato a febbraio 2020, accompagnato dalla sostituzione di alcuni consiglieri personali, i c.d. SpAds, compreso il consigliere del Premier Dominic Cummings³⁸.

La scelta dei Ministri da parte del Primo Ministro, negli anni della Brexit, è stata caratterizzata dalla fedeltà al Leader, piuttosto che da criteri di competenza o esperienza politica³⁹. La funzione del potere di nomina rimane, comunque, quella di garantire al Premier il consenso e il controllo del Cabinet.

Il Primo Ministro conserva una grande forza, ma la durata del suo potere si è ridotta, non solo per la personalità degli ultimi Premier, ma anche per il mutato cointesto interno e internazionale, che preme per rapidi cambiamenti di leadership. Infine, il mandato non è più e non è solo quello del partito di appartenenza, ma dipende da elementi contingenti, sempre più frequenti (crisi economica, pandemica, bellica).

4.1. *Il Fixed Term Parliaments Act*

Se il potere di *appointment and dismiss* consegna al Primo Ministro le chiavi del Cabinet, il potere di scioglimento dei Comuni, anch'esso di origine convenzionale, gli permette il controllo del Parlamento. Dal Parlamento provengono, in virtù di una solida convenzione costituzionale, i Ministri (siano essi membri della House of Lords o della House of Commons) e gli altri componenti dell'apparato di Governo⁴⁰.

Si comprende perciò, come la limitazione del potere di scioglimento, introdotta dal Fixed Term Parliaments Act (FTPA) nel 2011, abbia messo in discussione la dinamica di funzionamento del

³⁶ Institute of Government, *Whitehall Monitor* 2019, 13. Occorre risalire al 1982 per avere un caso di dimissioni di due Cabinet Ministers in un giorno.

³⁷ Un'altra risorsa istituzionale di cui dispone il Primo ministro britannico è la facoltà di ridisegnare i Departments del Governo. Johnson, al contrario della May, ha ridotto inizialmente il peso dei Cabinet Committee, riducendone il numero e l'importanza, ma la pandemia lo ha indotto a istituirne di nuovi per gestire la crisi. La Brexit aveva comportato l'istituzione ad opera della May del Department for exiting Eu, che è stati chiuso nel 2020 da Johnson.

³⁸ Johnson ha preferito sostituire il cancelliere dello Scacchiere Javid piuttosto che accettare il suo team di SpAds. Institute of Government, *Whitehall Monitor*, 2021, 20.

³⁹ A. KING, N. ALLEN, *'Off With Their Heads': British Prime Ministers and the Power to Dismiss*, cit., 255 ss, ne elenca quattro: governmental competence, political utility, presentational capacity (in Parliament), policy compatibility.

⁴⁰ Alcuni ruoli sono solitamente attribuiti alla House of Lords, e lo stesso accade nella House of Commons. I. IENNINGS, *Cabinet Government*, cit., 70 ss.

rapporto tra Parlamento e Governo, e la natura maggioritaria del modello Westminster⁴¹. Privati del potere di scioglimento, il Primo Ministro e il Cabinet sono costretti a un rapporto paritario con il Parlamento, le cui dinamiche interne si riverberano sulla stabilità e la forza dell'Esecutivo.

La scelta di razionalizzare il rapporto tra Governo e Parlamento ha contribuito, per un certo periodo, ad avvicinare il parlamentarismo britannico ai parlamentarismi europei⁴².

Il passaggio del FTPA è stato favorito da una circostanza particolare, se non eccezionale: il superamento del tradizionale bipartitismo e la nascita di un Governo di coalizione cons-libdem⁴³, per cui nessun partito aveva uno specifico interesse ad avvantaggiare il futuro Primo Ministro, e il partito liberal democratico era motivato a bilanciare il potere del Premier conservatore Cameron con il riconoscimento di maggiori poteri al Parlamento⁴⁴. A ciò si aggiunga che da anni una parte della dottrina costituzionale riteneva ingiustificata la prerogativa, che avvantaggiava eccessivamente il partito di maggioranza, contraria alla sovranità parlamentare, costringeva a un ruolo di parte la Corona.

Il FTPA fissava le nuove elezioni alla data del 7 maggio 2015 e disciplinava, limitandolo, lo scioglimento⁴⁵ (conservando per altro la possibilità di mozioni fiduciarie usate in accordo con le convenzioni), ma conservava la possibilità del Primo Ministro (in accordo con la Corona) di chiedere la proroga⁴⁶. Il FTPA ha registrato i mutati rapporti tra Parlamento e Governo, la crescente rilevanza dei singoli parlamentari, sia di maggioranza sia di opposizione, e dei partiti minori non appartenenti alla maggioranza o all'Opposizione. I rapporti tra l'Esecutivo e i diversi gruppi presenti in Parlamento, la cui complessità è stata evidenziata fin dagli anni '70 del secolo scorso⁴⁷, apparivano a inizio del millennio sempre più slegati dalla direttrice Governo-maggioranza-Opposizione⁴⁸.

La prima applicazione della riforma si è avuta in piena era Brexit, quando nel 2017 la Premier May ha deciso di chiedere lo scioglimento dei Comuni per rafforzare la sua leadership e gestire al meglio i negoziati con la UE. La May ha paradossalmente ottenuto il voto delle opposizioni,

⁴¹ O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, 2015, 809 ss.

⁴² P. SCHLEITER, G. EVANS, *The Changing Confidence Relationship Between the UK Executive and Parliament in Comparative Context*, in *Parliamentary Affairs*, 2021, 74, 121 ss.

⁴³ L'unico caso in cui un partito non ha conquistato la maggioranza dal 1945 al 2010 è stato quello del Governo Wilson nel 1974.

⁴⁴ Insiste su questa vicenda D. BLICK, *Constitutional Implications of the Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, 69, 19 ss.

⁴⁵ Lo scioglimento anticipato della Camera elettiva e l'anticipazione dei comizi elettorali è contemplata in soli due casi: quando i 2/3 dei componenti dell'assemblea approvino una mozione in tal senso [art. 2(1)], oppure quando la Camera dei Comuni approvi una mozione di sfiducia nei confronti del Governo in carica che non sia seguita, entro 14 giorni, dalla formazione di un nuovo esecutivo (art. 3)

⁴⁶ Tuttavia, il Premier non può arrivare a disporre senza limiti, come ha tentato di fare Boris Johnson chiedendo la prorogatio del Parlamento per 5 settimane, proprio nel momento in cui i parlamentari avrebbero dovuto esaminare la proposta del Governo per un accordo con la UE. A stabilirlo è stata la Supreme court nella seconda delle sentenze Miller, che ha dichiarato illegittima la scelta del primo ministro perché priverebbe il Parlamento della sua funzione essenziale di controllo dell'operato del Governo. R (on the application of Miller) v the Prime Minister and Cherry and others v Advocate General for Scotland [2019] UKSC 41, paragraph 55.

⁴⁷ A. KING, *Modes of executive-legislative relations: Great Britain, France and West Germany*, in *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, no. 1, 1976, 11 ss.

⁴⁸ P. SCHLEITER, V. BELU, *The Decline of Majoritarianism and the Fixed-term Parliaments Act*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, 36; M. RUSSELL, P. COWLEY, *Modes of UK Executive-Legislative Relations Revisited*, in *The Political Quarterly*, 2018, 89, 18 ss.

immettendo nella nuova cornice ordinamentale la più classica ragione dello scioglimento: l'esigenza di consolidare la sua maggioranza⁴⁹.

Dopo l'esito insoddisfacente delle elezioni, e le difficoltà di ottenere l'approvazione del Parlamento sull'accordo di uscita dall'Unione, la May ha ceduto la premiership a Boris Johnson. Il nuovo Primo Ministro ha assunto da subito un atteggiamento deciso nei confronti dei Comuni, chiedendo in un primo tempo la prorogatio per un tempo più lungo del necessario, in modo da neutralizzare l'opposizione del Parlamento, e cercando invano di ottenere, per ben tre volte, lo scioglimento dei Comuni con le modalità stabilite dal FTPA.

Le elezioni anticipate, che si sono risolte in una netta vittoria di Johnson, sono state indette in seguito all'approvazione di uno specifico Early Parliamentary General Election Act 2019, che di fatto ha aggirato il Fixed Term Parliaments Act, e confermato che esso non esauriva tutte le ipotesi di scioglimento.

In questa circostanza sono state mosse specifiche accuse al FTPA in relazione alla Brexit, per aver creato una paralisi del funzionamento del sistema proprio nel momento in cui sarebbe stata necessaria la massima efficienza. Gli organismi di inchiesta del Parlamento⁵⁰ e una parte della dottrina ha invece sostenuto che non fosse questa la causa dell'impasse⁵¹.

Se tradimento vi è stato esso non è imputabile alla Brexit. Negli ultimi anni, e in particolare dallo Hung Parliament del 2010, la capacità del partito di maggioranza di controllare la Camera dei Comuni e la House of Lords era scemata notevolmente.

I maggiori problemi per l'esecutivo e il Premier derivano dai rapporti con i parlamentari del proprio partito. Fin dai tempi di Blair questo fenomeno aveva assunto dimensioni significative, a causa del diverso assetto del sistema partitico, divenuto più articolato, ma l'approvazione del FTPA ha accentuato la libertà dei parlamentari⁵². A questo si aggiunge il nuovo ruolo assunto dalla House of lords dopo le riforme laburiste che hanno ridotto il numero dei Pari e innalzato il livello del pluralismo politico⁵³, e le divisioni interpartitiche causate dalla Brexit⁵⁴.

Il ricorso allo scioglimento della Camera e a nuove elezioni, esercitato dal Governo May nella vigenza del FTPA, con il consenso dei partiti di opposizione, non ha ricondotto all'ordine parlamentare, e alla fine del clima conflittuale entro il quale il Governo ha dovuto agire.

Theresa May ha sofferto l'opposizione della House of lords sulla proposta di legge per l'uscita del Regno Unito dalla UE⁵⁵ e ha subito tre voti (e tre ribellioni della sua maggioranza) contrari ai Comuni sulle proposte di accordo con la UE. Ma anche Johnson, che come la May ha rifiutato

⁴⁹ C. MARTINELLI, *Una dissolution ricca di paradossi*, in *Forum DPCE online*, 2017.

⁵⁰ The Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, Lords Constitution Committee and Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act.

⁵¹ M. RUSSEL, *The Fixed-term Parliaments Act did not cause the Brexit impasse*, in *UCL Constitution Unit*, 6 settembre 2021.

⁵² Da qui deriva la posizione di quanti ritengono che abbia alterato la competizione politica, reso più probabili gli hung Parliaments, limitato il dominio dell'esecutivo e irrigidito il rapporto tra Parlamento e governo. P. SCHLEITER, V. BELU, *The Decline of Majoritarianism in the UK and the Fixed term Parliaments Act*, cit., 36 ss.

⁵³ M. RUSSELL, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

⁵⁴ Il Governo minoritario ha evidenziato i limiti della dittatura elettiva, esponendo i primi ministri (Cameron prima e May II dopo) alle ribellioni dei loro stessi parlamentari, consentendo ai ministri più autorevoli di contestare la leadership. Le divisioni interne, non nuove nel panorama britannico, sono divenute inconciliabili sulla Brexit. La May ha scelto uno stile di premiership intransigente, laddove darebbe stato utile pragmaticamente uno stile dialogante con la parte dell'opposizione vicina a posizioni più costruttive nei confronti della UE. A. SELDON, R.R. NEWELL, *May at Ten*, London, Biteback, 10.

⁵⁵ *European Union (Withdrawal) Bill* è stato profondamente emendato dalla Camera Alta, ad esempio il 18 aprile con la previsione che i ministri riferissero al Parlamento cosa intendessero negoziare con l'Europa; il 30 aprile l'emendamento Hailsham riportava al Parlamento il voto sul contenuto dell'accordo prima che venisse concluso.

la strada del coinvolgimento dell'opposizione, forte di una vittoria elettorale schiacciante nel 2019, ha sperimentato le ribellioni dei parlamentari sulle misure proposte per contrastare il Covid⁵⁶. Nel timore di non ottenere la maggioranza per riuscire a sciogliere le Camere ha presentato un *bill* ad hoc per indire le elezioni, di fatto aggirando il FTPA.

Quest'ultimo è stato infine abrogato, nel marzo del 2022, dal Dissolution and Calling Parliament Act, che ha ripristinato la prerogativa regia dello scioglimento anticipato, ha escluso l'intervento delle Corti in materia e ha fissato la durata ordinaria della legislatura a cinque anni dalla prima convocazione⁵⁷. L'abrogazione del FTPA ha suscitato un ampio dibattito in dottrina, che ha riguardato i rapporti tra convenzioni, prerogative e leggi del Parlamento, ponendo il problema della reviviscenza della vecchia disciplina convenzionale⁵⁸.

È certo, comunque, che la Brexit abbia dato una spinta decisiva all'abolizione della legge del 2011, considerata da molti un ostacolo all'efficienza del Governo e alla sua capacità di attuare l'indirizzo politico che deriva dalle elezioni (o dal referendum).

4.2. *La collective responsibility*

L'operato del Governo s'informa alla convenzione costituzionale della *collective responsibility*, da cui derivano tre principi fondamentali: confidence, unanimity, secrecy⁵⁹. Per il primo di questi principi, il Cabinet deve costantemente avere il supporto del Parlamento, e deve dimettersi se subisce un voto di sfiducia. Per il secondo, all'interno del Cabinet i Ministri sono liberi di esprimersi, salvo difendere poi all'esterno la decisione assunta collegialmente anche se in dissenso con essa⁶⁰, o dimettersi⁶¹. Il terzo principio della convenzione prevede che i componenti del Cabinet conservino la massima riservatezza sulle posizioni assunte da ciascun ministro.

Rispetto a questo figurino costituzionale, negli ultimi decenni la struttura e le funzioni del Cabinet sono cambiate, per adattarsi alla società e alla politica contemporanea. La complessità dei compiti affidati all'Esecutivo nel XXI secolo rende precario ogni tentativo di ricondurre all'unità l'azione del Governo attraverso i meetings del Cabinet⁶². Inoltre, benché si usi ancora l'espressione UK government, quest'ultimo ha ceduto una parte di suoi poteri ai Governi di Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

La possibilità di sospendere il principio della *collective responsibility* è stata ammessa nella storia dei governi britannici fin dai primi anni del '900⁶³, ma nel XXI secolo i casi di Ministri che

⁵⁶ Una prima ribellione è stata registrata il 30 settembre 2020, poi il 13 ottobre 42 MPs hanno votato contro una delle restrizioni. Il 1 dicembre i ribelli diventavano 55 con 16 astenuti. Nel dicembre 2021 le misure per contrastare Omicron sono state bocciate da 70 ribelli. The Guardian, 14 dicembre 2021. Nei primi mesi del 2022 le critiche a Johnson sono diventate sempre più consistenti fino al dibattito sul party gate del 19 gennaio.

⁵⁷ G. CARVALE, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in Nomos, 2021, 3, 1 ss.

⁵⁸ A.L. YOUNG, *The Draft Fixed-term Parliaments Act 2011 (Repeal) Bill: Turning Back the Clock?* U.K. Const. L. Blog (4th Dec. 2020) (available at <https://ukconstitutionallaw.org/>)

⁵⁹ Il Governo britannico è stato descritto da Jennings, nella prima metà del XX secolo, come il fulcro del British Constitutional System. I. Jennings, *Cabinet Government*, cit., 1 ss.

⁶⁰ I. JENNINGS, *Cabinet Government*, cit., 277 ss.

⁶¹ Secondo il *Cabinet Manual* (2011), «a minister who cannot abide by collective responsibility is expected to resign» (para 13).

⁶² Data la frammentazione dell'apparato in Dipartimenti, agenzie, civil services, non si possono regolare per convenzione i rapporti tra le sue varie parti. C. Foster, *British Government in Crisis*, Oxford and Portland, Hart, 2005, 264 ss.

⁶³ I casi principali sono riportati in House of Commons Library, *Collective Responsibility*, Briefing paper, 15 novembre 2016.

dichiaravano il dissenso senza dimettersi e rompevano il vincolo del silenzio sono aumentati in modo esponenziale.

Il Governo Cameron ha introdotto il *right to differ* nel coalition agreement, per contemperare i diversi indirizzi espressi nel Manifesto elettorale del partito conservatore e del partito liberaldemocratico. La Brexit ha esasperato il fenomeno dello scollamento interno al Governo, nel quale Brexisters e Remainers si sono a lungo combattuti, ed è in conseguenza di tale divisione che la May è stata pubblicamente smentita da molti suoi Ministri⁶⁴.

Johnson ha affrontato il dissenso interno rimuovendo dal Governo i Remainers e imponendo le scelte concertate con il suo staff sul senso di collegialità. Questo modus operandi lo ha posto, a lungo andare, in rotta di collisione con la sua maggioranza e la società civile, e anche il Governo Johnson ha manifestato, dopo una fase iniziale di unità, un forte scollamento interno. Il periodo della Brexit ha fatto registrare un numero rilevante di episodi in cui le ribellioni interne al partito e al governo e, in definitiva, le violazioni della convenzione della responsabilità collettiva, si normalizzano e restano impunte⁶⁵.

La Brexit non si è limitato ad acuire le divisioni interne al partito di maggioranza, ha un altro fattore di crisi della collective responsibility: il referendum.

Nel parliamentary government la responsabilità del Governo viene fatta valere, con le elezioni periodiche, nel corso delle quali gli elettori potranno esprimersi sull'operato del partito di maggioranza e sul rispetto degli impegni assunti nel Manifesto elettorale. Nonostante i mutamenti intercorsi nel sistema politico, l'influenza esercitata dai media, la rapidità con la quale s'impongono ai Governi scelte non previste e prevedibile nei Manifesti elettorali, i maggiori partiti, e i loro leader, considerano il partito che ha vinto le elezioni responsabile dell'indirizzo politico e rifiutano la condivisione delle decisioni con l'opposizione⁶⁶.

Anche durante i Governi May e Johnson questa attitudine del Governo ad assumere un ruolo direttivo nei confronti del Parlamento è stata confermata, ma con una novità importante, che ha riguardato il referendum, e i suoi effetti rispetto al mandato elettorale e al circuito decisionale che fa perno sulla sovranità parlamentare⁶⁷. La May ha invocato il mandato referendario e la sua (supposta) maggiore forza nel legittimare le decisioni politiche, per superare le resistenze

⁶⁴ Durante la premiership di maggio tra il 2017 e il 2019, se escludiamo i ministri che hanno lasciato il governo durante il rimpasto e includiamo solo le dimissioni per motivi di responsabilità collettiva, c'è stato "un numero record di dimissioni ministeriali sotto un primo ministro britannico almeno dal 1900" con trenta -otto partenze (trentasei delle quali sulla Brexit), di cui undici da posizioni a livello di gabinetto. Institute for Government, *Whitehall Monitor. Ministers*, 2020. L'allora ministro Johnson si è espresso ripetutamente contro l'indirizzo della Premier, che non ha mai esercitato un potere sanzionatorio. Institute of Government, *Collective responsibility*, 14 febbraio 2022.

⁶⁵ S. KIPPIN, R. PYPER, *Collective Ministerial Responsibility in British Government: the Testing of a Convention, 2010–2019*, in *The Political Quarterly*, 2021, 92, 522 ss.

⁶⁶ «The government of the UK is still meant to govern – full stop. It is not meant to, and does not, share power with others, certainly not with opposition parties» A. King, *Who Governs Britain?* cit., p. 281

⁶⁷ Il referendum sulla Brexit è stato il primo, tra quelli tenutisi nel Regno Unito, che ha disatteso le indicazioni del Governo, evidenziando il conflitto tra due mandati: quello elettorale e quello referendario. Questo referendum, certamente del tipo sovereignty, è asimmetrico, nel senso che la vittoria del leave determina un cambiamento irreversibile nel sistema costituzionale. N. LE ROUX, *Is there a tension between Parliamentary Democracy and referendums?* in *The Constitution Society*, 18 novembre 2016.

parlamentari. La configurazione di un mandato superiore (May Doctrine⁶⁸) è stata giudicata negativamente, per le sue conseguenze sui principi costituzionali e sull'equilibrio tra poteri⁶⁹.

A conferma delle critiche avanzate dalla dottrina, la Corte Suprema ha negato valore alla teoria del mandato referendario nella sentenza del gennaio 2017⁷⁰, ma la pronuncia, che ha attribuito al Parlamento il potere di autorizzare con legge l'uscita del Regno Unito dalla UE, non ha sciolto tutti i nodi.

Non quello politico, perché il Governo Johnson, subentrato alla May, ha imposto con la forza della vittoria elettorale i suoi indirizzi. Non quello costituzionale, dal momento che i giudici hanno riaffermato il principio della sovranità parlamentare, definendo il referendum uno strumento i cui effetti sono nella disponibilità del Parlamento stesso, senza definire i rapporti tra sovranità parlamentare e sovranità popolare.

Ancor più significativa è la pronuncia della Corte Suprema del 2019, la c.d. Miller II, nella quale, come ricordato in precedenza, i giudici hanno dichiarato illegittima la prorogatio perché avrebbe vanificato la possibilità che il Parlamento facesse valere la responsabilità del Governo. Segnale inequivocabile che il principio, seppur sottoposto a continue tensioni, continua a dominare i rapporti tra i massimi organi di decisione politica.

5. Cosa resta del modello Westminster nel Regno Unito

Prima del Coalition Government e dell'approvazione del Fixed Term Parliaments Act, il sistema britannico era certamente annoverabile tra i parlamentarismi maggioritari caratterizzati dall'executive dominance. Gli elementi che caratterizzavano in senso maggioritario il parlamentarismo modello Westminster erano politici e istituzionali: il sistema elettorale, il sistema partitico e le relazioni Parlamento Governo erano coerenti e funzionali a un Governo efficiente, che agiva sotto il controllo del Parlamento e, tramite questo, dei cittadini.

Il Governo Cameron-Clegg ha introdotto una cesura nella storia dei Governi del Regno Unito, che ha trovato espressione nel Fixed Term Parliaments Act. I successori di Cameron hanno cercato di riaffermare, con diverso stile, la supremazia dell'Esecutivo, ma pare evidente che la crisi del modello maggioritario non è stata definitivamente superata, e che il dominio del Governo sul Parlamento dipende, più che dal legame tra la maggioranza e il Cabinet, dall'esercizio del potere normativo e dal controllo della politica estera.

La Brexit ha consegnato al Governo il processo di repatriation della legislazione. Decisivo è stato il ricorso al delegated legislation che ha consentito ai Ministri di modificare la disciplina nazionale dei settori già regolati dal diritto europeo. L'espansione dei poteri normativi del Governo è uno degli effetti più rilevanti della Brexit, nei rapporti tra Parlamento e Governo, e tra Londra e le istituzioni devolute⁷¹.

⁶⁸ A. BLICK, *Using the Prerogative for Major Constitutional Change: The United Kingdom Constitution and Article 50 of the Treaty on European Union*, in *The Constitution Society*, 19 luglio 2016.

⁶⁹ M. GORDON, *Referendums in the UK Constitution: Authority, Sovereignty and Democracy after Brexit*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, 16(2), 213 ss.

⁷⁰ R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5 (24 January 2017).

⁷¹ The Constitution Society, *First Report from the United Kingdom Constitution Monitoring Group*, Settembre 2021, in <https://consoc.org.uk>. La conseguenza dell'attivismo governativo è un allentamento delle garanzie di controllo democratico.

All'enlargement dei compiti normativi ha contribuito, da ultimo, la crisi pandemica, che ha favorito la legislazione dell'emergenza in tutti gli ordinamenti⁷². Nel Regno Unito l'attivismo governativo è stato indicato come esempio di Excessive Executive Dominance⁷³.

Cosa rimane del modello Westminster? Non la capacità di definire i caratteri del sistema politico e istituzionale, ma piuttosto quella di indicare come prioritaria la legittimazione a governare e decidere. Non è l'inamovibilità del capo del Governo nel corso della legislatura, o la sua diretta investitura, o un particolare sistema elettorale che definiscono un sistema parlamentare come maggioritario. A renderlo tale è la constatazione che gli organi costituzionali, i partiti e i leader adeguano il funzionamento del governo parlamentare al *responsible government*.

Il modello Westminster rimane maggioritario nel senso che ha il compito di investire una maggioranza per il Governo, la quale agirà seguendo una dinamica Governo-Opposizione. I Governi di coalizione e di minoranza formati nel 2011 e nel 2017 non hanno modificato questa convenzione. Il maggior pericolo per il funzionamento in senso maggioritario della forma di governo, ovvero il Fixed Term Parliaments Act, sembra essersi definitivamente allontanato.

Il modello Westminster riassume le caratteristiche del sistema britannico e allo stesso tempo ha un ruolo evocativo del funzionamento dei rapporti tra Parlamento e Governo, che appare in prevalenza come il risultato di principi di natura convenzionale. Più degli elementi che compongono il modello, alcuni dei quali difficilmente esportabili come la sovranità parlamentare, ad esercitare una forte attrattività è la combinazione tra gli elementi stessi⁷⁴. Alcuni fattori politici o istituzionali possono essere modificati e sostituiti, purché si ottenga l'effetto desiderato: un governo forte o almeno stabile, che funge da comitato direttivo del Parlamento.

D'altra parte, non vi è dubbio che l'effetto maggioritario sia stato molto attenuato, da diversi fattori, nel Regno Unito come negli altri ordinamenti europei, che discendono non tanto da una crisi della governabilità ma da una crisi della democrazia. Populismo, tecnocrazia, regressioni autoritarie sono sintomi di una profonda difficoltà della rappresentanza che qui può essere solo accennata e che coinvolge tutte le democrazie contemporanee.

6. Brevi note per la comparazione

L'esperienza del Regno Unito ha rappresentato da sempre un utile elemento di comparazione per gli altri sistemi parlamentari, e per le democrazie che si definiscono maggioritarie. Secondo un autorevole studioso delle forme di governo il modello maggioritario sarebbe in crisi, sia nel Paese di adozione, il Regno Unito, sia nei più importanti sistemi parlamentari europei (Germania, Spagna e Italia)⁷⁵.

D. Lock and T. Chowdhury, 'Expansions of Executive Power and Weakening of Democratic Safeguards in 2021', U.K. Const. L. Blog (17th January 2022) (available at <https://ukconstitutionallaw.org/>)

⁷² G. CARVALE, *L'incremento del potere normativo dell'esecutivo britannico tra Brexit ed emergenza sanitaria*, in *federalismi.it*, n. 28/2020.

⁷³ J. HINKS, *The Coronavirus Act 2020: An Example of 'Excessive Executive Dominance'*, in U.K. Const. L. Blog (9th June 2020) (available at <https://ukconstitutionallaw.org/>)

⁷⁴ R. A. W. RHODES, J. WANNA, P. WELLER, *Comparing Westminster*. Oxford, Oxford University Press, 2009.

⁷⁵ M. VOLPI, *Il ruolo del Parlamento nei sistemi parlamentari*, in R. TARCHI (a cura di), *Parlamenti e parlamentarismi nel diritto comparato*, 2020, 57 ss.

Nel Regno Unito il punto debole del modello è stato individuato nel sistema politico, sempre più articolato e diviso. Un aspetto che accomuna anche i sistemi tedesco, spagnolo e italiano, dove il sistema elettorale può contribuire, a differenza del Regno Unito, a estremizzare il pluralismo partitico.

I mutamenti della forma di governo appaiono conseguenza di trasformazioni profonde della forma di Stato. I governi degli Stati democratici consolidati⁷⁶ hanno vissuto, negli ultimi 30 anni, trasformazioni profonde, che hanno riguardato tanto i fattori istituzionali quanto i fattori politici che concorrono a definirne i tratti essenziali. La società e la politica sono state cambiate da sistemi di produzione e di comunicazione globali, che vanno ridefinendo gli elementi costitutivi dello Stato: cittadinanza, territori e sovranità.

Ad essere ridefiniti sono, in primo luogo, le forme della partecipazione democratica e della formazione del consenso. L'istituto della rappresentanza parlamentare è stato sottoposto a una severa critica da quanti lamentano la sua incapacità a tradurre gli interessi (reali) dei cittadini in decisioni politiche responsive. Dietro l'accusa si manifesta il fenomeno assai controverso del populismo, che riflette esperienze diversissime. Si tratta di un *modus* dell'agire politico che caratterizza partiti, leader, gruppi politici, persino parlamentari⁷⁷, accomunati dallo «stile comunicativo, consistente nella condanna dei partiti tradizionali, giudicati incapaci di affrontare i veri problemi perché sordi alle “esigenze del popolo”, la contrapposizione manichea tra governanti e governati, il popolo appunto, moralmente superiore, a sua volta concepito come un tutto e perciò rappresentabile da un capo; in breve, la contestazione della rappresentanza politica per il tramite del pluralismo dei partiti»⁷⁸.

Nel sistema parlamentare, in particolare, il diffondersi del populismo equivale non solo a screditare la rappresentanza partitica, ma anche a indebolire il legame tra corpo elettorale e istituzioni, essendo quello parlamentare l'unico canale di legittimazione democratica.

Le ragioni della esplosione del populismo⁷⁹ sono riconducibili a fenomeni già sperimentati, come l'antipolitica e la ribellione alle élites, e altri inediti, come l'insofferenza verso l'ordine economico imposto dal liberalismo globale⁸⁰, che ha travolto la società e le sue tradizionali strutture politiche⁸¹. Non una generica rivolta contro la globalizzazione, ma una specifica rivolta contro le politiche economiche e il loro impatto sulla società, specialmente nel contesto dell'UE.

Questo spiega perché la frattura prodottasi nel Regno Unito tra pro-europeisti e anti-europeisti abbia avuto un peso così rilevante, spingendo il Paese verso un populismo di Governo. I partiti

⁷⁶ Di democrazie consolidate parla M. VOLPI, *Il ruolo del parlamento nei sistemi parlamentari*, in R. TARCHI (a cura di), *Parlamenti e parlamentarismo nel diritto comparato*, Quaderni della Rivista DPCE online, n. 3/2020, 57. In altro recente contributo si parla di democrazie stabilizzate, T.E. FROSINI, (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, 2019

⁷⁷ Emblematico l'esempio dei parlamentari del partito conservatore britannico, tra i quali si sono diffusi i discorsi anti-parlamentari. A. ALEXANDRE-COLLIER, *Brexit and Anti-Parliament Discourses among Conservative MPs (2016–2019)*, in *Parliamentary Affairs*, 2022, 75 (2), 239 ss.

⁷⁸ L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista Aic*, 2018, n. 3, 516. A proposito dello stile comunicativo, si veda anche A. Spadaro, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 1, 19-20. si possa parlare di “populismo” tutte le volte in cui chi interviene nell'arena pubblica –quasi sempre il politico – tende a “semplificare” la realtà occultando la complessità dei problemi, usando “in modo disinvolto” della propaganda e fingendo di “assecondare” il popolo, di cui vengono vellicate in realtà le più nascoste e mediocri aspirazioni.

⁷⁹ J.B. JUDIS, *The populist explosion: how the great recession transformed american and european politics*, New York: Columbia Global Reports, 2016.

⁸⁰ G. J. IKENBERRY, *The End of Liberal International Order*, in *International Affairs*, 2018, 94 (1) 7.

⁸¹ K. POLANYI, *The great transformation: the political and economic origins of our time*, Publisher: Boston, MA : Beacon Press, 2001.

hanno concorso involontariamente a indebolire il funzionamento del sistema rappresentativo, articolando la propria organizzazione più in funzione del rapporto con gli apparati pubblici che con il territorio; puntando sulla centralità dell'Esecutivo; investendo sulla figura del leader, più che sui programmi del partito, per l'acquisizione del consenso elettorale.

La figura del Primo Ministro e il suo stile comunicativo sono stati al centro della vita politica e istituzionale nella fase conclusiva della Brexit e nella crisi pandemica. Agli inizi del 2022 il Premier Johnson è sembrato in difficoltà, rispetto alla sua maggioranza e al Paese, per le crescenti critiche mosse al suo eccessivo protagonismo e alla disinvoltura con la quale ha fatto uso di comunicazioni false, persino dentro le aule parlamentari⁸².

L'irrompere della guerra in Ucraina sul tavolo dei Governi europei ha riportato in primo piano le questioni più importanti della democrazia: libertà fondamentali e divisione dei poteri. Pare evidente in ogni caso che il futuro dei sistemi parlamentari, e in generale delle democrazie europee, sarà legato al ruolo che intenderanno attribuire all'Unione Europea, alla quale il Regno Unito rimane indissolubilmente legato nella difesa dello Stato democratico.

⁸² La capacità del Primo Ministro di mentire, anche nelle aule parlamentari, è divenuta un tratto della sua premiership, che ha sfidato i Comuni e i principi della responsabilità ministeriale. D. JUDGE, *Would I Lie to You?: Boris Johnson and Lying in the House of Commons*, in *The Political Quarterly*, 2022, 1, 77 ss. Particolare scandalo ha destato il fatto che Johnson abbia mentito sui party tenutisi in epoca di restrizioni causate da pandemia. Ma non è stato certamente un fatto nuovo nella sua breve stagione a Downing Street. M. GORDON, *The Prime Minister, the Parties, and the Ministerial Code*, in *U.K. Const. L. Blog* (27th Apr. 2022) (available at <https://ukconstitutionallaw.org/>)

ABSTRACT

Lo scritto analizza il modello Westminster, che rappresenta un esempio di democrazia e forma di governo parlamentare. Il modello è stato coniato dagli scienziati della politica, prima di diffondersi nelle altre scienze. Gli elementi che caratterizzano il modello sono stati definiti negli anni '60: un Primo Ministro forte che guida il Cabinet; Ministri che appartengono alle Camere, Responsabilità individuale e collettiva dei membri del Governo. La nascita del Governo di coalizione di Cameron e i Governi minoritari hanno indebolito il modello. La Brexit lo ha messo sotto pressione. L'obiettivo dell'articolo è quello di esaminare in che misura questi fattori hanno cambiato il modello Westminster.

The paper examines the Westminster model, which is an example of responsible government and democracy. The model was established by political scientists before spreading in social sciences. The legal framework of responsible government has been depicted in the 60s: a strong Prime Minister, heads of the Cabinet; Ministers must be members of the legislature; individual and collective responsibility of the Ministers to the legislature. The emergence of coalition and minority governments have weakened the framework. Brexit added more pressure. The aim of the article is to consider how the transformation of British politics and the Brexit process are challenging the Westminster model.

PAROLE CHIAVE

Modello Westminster, Sistema maggioritario, responsabilità collettiva, Primo ministro, Brexit.

KEYWORDS

Westminster model, majoritarian, collective responsibility, Prime Minister, Brexit.