

I contributi pubblicati su questo fascicolo sono soggetti a valutazione da parte di un comitato di referee.

ALLA RICERCA DEL BUON GOVERNO

Comitato di direzione

Giuseppe de Vergottini (*direttore*)
Tommaso Edoardo Frosini (*coordinatore*)
Paolo Armaroli, Mario Bertolissi, Paola Bilancia,
Beniamino Caravita di Toritto, Ginevra Cerrina Feroni,
Achille Chiappetti, Claudio Chiola, Fabio Cintioli, Mario Comba,
Giovanni Cordini, Giuseppe Franco Ferrari, Guido Guidi,
Giampaolo Ladu, Vincenzo Lippolis, Aldo Loiodice,
Isabella Loiodice, Manlio Mazzioti di Celso, Luca Mezzetti,
Giuseppe Morbidelli, Roberto Nania, Ida Nicotra, Raffaele Perna,
Giovanni Pitruzzella, Giulio Maria Salerno, Nicolò Zanon



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
2012

Direzione e segreteria
c/o Fondazione "Magna Carta"
via dei Lucchesi n. 26 - 00186 Roma
tel. 064880102 - fax 0648907202
mail: redazione@percorsicostituzionali.it

Segreteria di redazione
Micaela Carminati

Editing
Riccardo Parisi

QUESTO VOLUME È ANCHE ONLINE

Consultalo gratuitamente ne "La Mia Biblioteca", la prima biblioteca professionale in the cloud con le pubblicazioni di CEDAM, UTET Giuridica, IPSOA. Grazie al suo evoluto sistema di ricerca puoi accedere ai tuoi scaffali virtuali e ritrovare tra i tuoi libri la soluzione che cerchi da PC, iPad o altri tablet. Ovunque tu sia.

Per conoscere le modalità di accesso al servizio e consultare il volume online collegati a www.lamiabiblioteca.com e clicca su "Richiedi la tua password".

La consultazione online viene offerta all'acquirente del presente volume a titolo completamente gratuito ed a fini promozionali del servizio "La Mia Biblioteca" e potrebbe essere soggetta a revoca da parte dell'Editore.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Copyright 2012 Wolters Kluwer Italia S.r.l.

ISBN 978-88-13-31448-4

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5 della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana, n. 108, 20122 Milano, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato in Italia - Printed in Italy

SOMMARIO

TOMMASO EDOARDO FROSINI

Editoriale

Il buongoverno è un mito?

1

Is good government a myth?

5

Saggi

ANGELO PANEBIANCO

Partiti forti, esecutivi stabili

11

ANTONIO RUGGERI

L'art. 94 della Costituzione vivente:

«Il governo deve avere la fiducia dei mercati»

15

MARIO ESPOSITO

Cause e sintomi di metamorfosi costituzionale
nella formazione del governo Monti

25

IDA NICOTRA

Il principio di leale collaborazione istituzionale
nella Presidenza Napolitano

43

ELENA ORLANDI

Moral suasion del Presidente della Repubblica
e funzione legislativa

63

GIUSEPPE DE VERGOTTINI

Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale

83

ELENA FERIOLI

La "funzione di governo" nelle revisioni costituzionali
degli ordinamenti europei

111

MICHELE BELLETTI Razionalizzazione degli esecutivi regionali e “armonia” con la Costituzione	127
ČARNA PIŠTAN I conflitti tra Presidente e Primo ministro nelle forme di governo dell’Est Europa	147
MARINA CALAMO SPECCHIA L’Esecutivo della V Repubblica e la doppia anima del semipresidenzialismo	171
VALERIA PIERGIGLI L’Esecutivo federale belga: crisi di una istituzione o crisi dello Stato?	211
MARIO PERINI Evoluzioni o rivoluzioni dell’Esecutivo nel Regno Unito?	227
ANTONIO TORRES DE MORALES El gobierno en la Constitución española	261
Osservatorio	
GIACOMO DI FEDERICO Responsabilità civile dei magistrati e diritto dell’Unione europea	301
LEONARDO PIERDOMINICI <i>Private prison on trial</i> : la Corte Suprema d’Israele prosegue la “rivoluzione”?	313
SARA PENNICINO Eccellenza e promozione delle classi svantaggiate nel sistema universitario indiano	333
LUIGI MELICA Il Principato di Salerno tra referendum e Corte costituzionale	345

JUSTIN FROSINI A constitutional paradox? Ghana’s peaceful democratic transition	367
GUIDO GUIDI Carenza di fattori identitari nazionali	385
Notizie sugli autori	397

political party system reproduce the religious, socio-economic, linguistic and communitarian cleavages. The recent constitutional experience shows that the deepest political crises burst out after electoral competitions and the appointment of the federal cabinet remains a crucial moment during which all the social, ethnic and political tensions emerge. Especially during the process of formation of the government's team, a compromise between the opposing needs of Flemings and Walloons that are at the basis of the asymmetric federal system is inevitable in order to reach an coalition agreement and, most of all, to guarantee the survival of the federal State as well as Belgian national unity.

In Belgio, società, istituzioni e partiti sono divisi su base linguistica; la forma di Stato, l'assetto costituzionale e la struttura dei partiti politici ricalcano i cleavages religiosi, socio-economici, linguistici e comunitari presenti nella popolazione. La recente esperienza costituzionale mostra che le crisi politiche più acute esplodono dopo lo svolgimento delle consultazioni elettorali e la formazione dell'Esecutivo federale rimane un momento cruciale in cui emergono tutte le tensioni sociali, etniche e politiche. Proprio in occasione della costituzione della squadra di governo, il compromesso tra le opposte esigenze del federalismo asimmetrico, rispettivamente avanzate dai francofoni e dai fiamminghi, è una tecnica imprescindibile per la formulazione di un accordo di coalizione e, soprattutto, per garantire la sopravvivenza dello Stato federale e della unità nazionale.

MARIO PERINI

EVOLUZIONI O RIVOLUZIONI DELL'ESECUTIVO NEL REGNO UNITO?

SOMMARIO: 1 – Cenni introduttivi. 2 – La tradizionale ricostruzione dell'Esecutivo e della forma di governo britannica. 3 – L'evoluzione dell'Esecutivo durante i governi conservatori. 4 – Le riforme costituzionali dei primi governi laburisti. 5 – Le riforme costituzionali direttamente incidenti sull'Esecutivo degli ultimi governi. 6 – Annotazioni conclusive.

1. Cenni introduttivi

È nota l'assoluta centralità che riveste il potere esecutivo nel Regno Unito¹ ed è altrettanto nota la tradizionale e pressoché totale assenza di regolamentazione costituzionale della sua struttura, delle sue funzioni e del suo ruolo, tanto da essere ritenuta quella parte della forma di «governo barely known to the law»². La flessibilità della sua organizzazione e la residualità delle sue funzioni, nel quadro di una «costituzione politica»³, ha a lungo permesso al governo di Sua Maestà di svolgere il com-

¹ G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova 2011, vol. I, pp. 631 ss.; ampiamente W. Bagehot, *La costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna 1995.

² Lord Simon in *Town Investments Ltd v. Department of the Environment*, in [1978] AC, p. 398.

³ J.A.G. Griffith, *The Political Constitution*, in 42 «Modern Law Review», 1979, pp. 1 ss.; più di recente G. Gee, G.C.N. Webber, *What Is a Political Constitution?*, in «Oxford Journal of Legal Studies», 2010, pp. 273; vd. anche per interessanti assonanze M. Fioravanti, *Per una storia della legge fondamentale in Italia: dallo Statuto alla Costituzione*, in ID. (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 3 ss.

pito essenziale di «take any action necessary for the proper government of the United Kingdom»⁴.

La titolarità in capo all'Esecutivo di quella che la dottrina italiana definisce funzione di indirizzo politico – cioè, l'essere il principale potere che «runs the country»⁵ – è così servita per la qualificazione costituzionale di questa forma di governo, venendosi a valorizzare, nell'Esecutivo, l'organo che – di volta in volta – si è ritenuto svolgere un ruolo dominante: all'originaria qualificazione di «governo di gabinetto»⁶ si è così affiancata, venendo a prevalere negli ultimi decenni, quella di «governo del Primo Ministro»⁷.

Data l'estrema vastità del tema, in questa sede non sarà possibile far altro che procedere per ampie pennellate, cercando di individuare i principali mutamenti subiti dall'Esecutivo negli ultimi decenni. Per esigenze di semplificazione, si esamineranno separatamente gli aspetti legati alla struttura dell'Esecutivo – con particolare riferimento alla sua formazione, alle relazioni

⁴ J.A.G. Griffith, *op. cit.*, p. 15.

⁵ Cfr. ad es. *R. v. Secretary of State for Home Department, ex parte Fire Brigades Union*, in [1995] 2 AC, pp. 567-568.

⁶ Tra i molti, cfr. ad es.: I. Jennings, *Cabinet government*, University Press, Cambridge 1959; L.C.M.S. Amery, *Thoughts on the Constitution*, Oxford University Press, London-New York-Toronto 1953, pp. 70 ss.; H. Wilson, *The governance of Britain*, Weidenfeld and Nicolson, London 1976; J.P. Mackintosh, *The British Cabinet*, Stevens and Sons Ltd, London 1977; M. Burch, J. Holliday, *The British cabinet system*, Prentice Hall, London 1996; S. James, *British cabinet government*, Routledge, London 1999; C. Foster, *Cabinet Government in the Twentieth Century*, in 67 «Modern Law Review» 2004, pp. 753 ss.

Come noto la prima qualificazione in questo senso si deve a R.H.S. Crossman, *Introduction*, in W. Bagehot, *The English Constitution*, Collins, London 1963, pp. 51 e 54; R. Crossman, *Inside view: three lectures on Prime Ministerial Government*, Jonathan Cape, London 1972; in gen. cfr. F.W.G. Benamy, *The elected monarch: the development of the power of the Prime Minister*, Harrap, London 1965; R.A.W. Rhodes, P. Dunleavy, *Prime Minister, cabinet and core executive*, St. Martin's Press, New York 1995; P. Hennessy, *The Prime Minister: the office and its holders since 1945*, Allen Lane, London 2000. Per la dottrina italiana, cfr. ad es. G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Giuffrè, Milano 1997; A. Torre, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale dell'esecutivo di Tony Blair*, in «Dir. pub. Comp. ed. eur.», 2002, pp. 215 ss.; Id., *Da Thatcher a Blair. Interpretazioni della premiership britannica tra crisi del welfare e "Terza Via"*, in «Dissensi», 2002, pp. 137 ss.; Id., *Il Cabinet System da Thatcher a Blair: leadership e costituzione*, in Id., L. Volpe (a cura di), *La costituzione britannica*, The British Constitution, Giappichelli, Torino 2005, vol. 1, pp. 307 ss.

intraorganiche e interorganiche – nonché alle sue principali funzioni e, infine, alla sua regolamentazione. Questi profili, che per secoli si sono evoluti in modo estremamente lento⁸ e seguendo percorsi non irreggimentati in forme giuridiche, negli ultimi decenni hanno subito notevoli cambiamenti, molto spesso attraverso inconsueti (per questo Paese) stilemi normativi. Come in un crescendo rossiniano, questo «torrent of constitutional changes»⁹ ha dapprima direttamente inciso su quei poteri dello Stato più pronti – perché più assuefatti dalle passate esperienze – a subire mutamenti, ma con effetti (indiretti) anche sull'Esecutivo, e successivamente è venuto a colpire direttamente il cuore della costituzione britannica, producendo alterazioni che paiono più qualitative che meramente quantitative, tanto da far parlare di una vera e propria rivoluzione¹⁰. Senza voler anticipare alcune considerazioni conclusive che si tenterà di elaborare, si può dire fin da subito che la Gran Bretagna sembra essere chiaramente (e definitivamente?) dipartita dalla sua lunga e radiosa storia di evoluzione costituzionale consuetudinaria, animata da un pragmatismo politico-istituzionale da sempre ammirato, per imboccare la strada (continentale) della razionalizzazione costituzionale, animata da una vena di estremismo idealistico.

2. La tradizionale ricostruzione dell'Esecutivo e della forma di governo britannica

La tradizionale ricostruzione dell'Esecutivo britannico e della forma di governo¹¹ offre l'immagine di un modello dualista¹², con un capo di stato, mero simbolo e del tutto estraneo alla politica e generalmente ammirato (*dignified part of the constitution*), e un governo fortemente centralizzato guidato da un gabinetto, a sua volta retto e disegnato nella sua struttura e funzioni da un primo ministro (*efficient part of the constitution*),

⁸ Come molto sinteticamente è stato scritto, «Traditionally the growth of the English Constitution has been organic, the rate of change glacial», R. Stevens, *The English Judges: Their Role in the Changing Constitution*, Hart publishing, Oxford 2002, p. XIII.

⁹ Lord Woolf, *The rule of Law and a Change in the Constitution*, in «Cambridge Law Journal», 2004, p. 319.

¹⁰ Cfr. «The Economist», Europe, 15 maggio 2010.

¹¹ Vd. ad es. W. Bagehot, *La costituzione inglese* cit.; A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna 1988, pp. 11 ss.

¹² G. de Vergottini, *Op. cit.*, pp. 566 ss.

che è anche leader del partito di maggioranza in parlamento, e che può così controllare l'attività legislativa di quest'ultimo per realizzare il programma per il quale ha vinto le elezioni. La funzione che così si realizza tra esecutivo e legislativo¹³ è però controllata da un'opposizione istituzionalizzata e posta in grado di svolgere un effettivo controllo sull'Esecutivo e sulla sua maggioranza¹⁴, nonché da un «mature electorate which has participated in free and open election»¹⁵. Il parlamento resta poi sovrano, potendo sempre mandare a casa il governo, votandogli la sfiducia. A sua volta, il primo ministro ha, per convenzione, un potere – formalmente spettante al monarca¹⁶ e caratterizzante il sistema¹⁷ – che consiste nella possibilità di sciogliere discrezionalmente e anticipatamente la camera bassa.

La formazione del governo è estremamente semplice, consistendo nella nomina – non preceduta da consultazioni né seguita da un voto parlamentare di investitura – a primo ministro, da parte del monarca, del leader del partito che ha vinto le elezioni parlamentari, tenute con un sistema maggioritario secco (*first past the post*). Il primo ministro a sua volta decide la compagine governativa, scegliendo i nomi dei ministri, attribuendo loro deleghe e dicasteri, togliendo loro attribuzioni e eventualmente revocandoli e sostituendoli, individuando i membri del gabinetto, il numero e la composizione dei comitati interni al gabinetto (*cabinet committees*)¹⁸. Si passa formalmente per un atto del monarca, ma a contenuto (convenzionalmente) vincolato dalla volontà del primo ministro.

Le relazioni interne all'Esecutivo sono rette dalla convenzione della *collective responsibility* in base alla quale i membri del governo devono pubblicamente sostenere tutte le decisioni

¹³ W. Bagehot, *La costituzione inglese* cit., p. 52.

¹⁴ G. de Vergottini, *Op. cit.*, pp. 397 ss.; *Id.*, *Lo shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Giuffrè, Milano 1973; *Id.*, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Dir.*, vol. XXX, Giuffrè, Milano 1980, pp. 532 ss.

¹⁵ L. Woolf-Phillips, *A long Look at the British Constitution*, in 37 «Parliamentary Affairs», 1984, p. 398. Sulla tradizionale idea dell'elettorato nel Regno Unito, cfr. ad es. A.V. Dicey, *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, Il Mulino, Bologna 1997.

¹⁶ In base sia alla prerogativa regia sia alle previsioni, ora abrogate, del *Septennial Act 1715*.

¹⁷ W. Bagehot, *La costituzione inglese* cit., p. 55.

¹⁸ Su cui cfr. Cabinet Office, *Cabinet Committee System*, Cabinet Office, London 2010; I. Jennings, *Cabinet* cit., pp. 255 ss.; J.P. Mackintosh, *The British* cit., pp. 521 ss.

adottate – nel più completo segreto – dal gabinetto, anche se non fossero con esse d'accordo¹⁹, essendo il primo ministro l'unico soggetto abilitato a manifestare all'esterno l'unitaria volontà del governo. Il governo e i singoli ministri sono gli organi esecutivi dotati di potere decisionale e connessa responsabilità politica; essi sono infatti responsabili individualmente verso il parlamento per gli atti dei dicasteri loro affidati (dal primo ministro) e sono supportati da un *civil service* imparziale che svolge funzioni di consulenza e di attuazione delle decisioni dell'Esecutivo.

Le funzioni dell'Esecutivo sono amplissime, tanto da non venir mai definite in positivo, ma in via residuale, come tutte quelle non spettanti agli altri organi costituzionali: parlamento e giudici²⁰. Queste possono essere distinte in due grosse categorie: la prima – in continua espansione con l'avvento dello stato sociale e con la sua successiva evoluzione – è di origine legislativa e riguarda tutte le competenze specificamente attribuite dal parlamento al governo attraverso leggi; la seconda, trova il suo fondamento nelle altre due fonti dell'ordinamento costituzionale britannico, vale a dire la prerogativa regia²¹ e la *common law*. La prima categoria di attribuzioni riguarda principalmente le funzioni e l'apparato amministrativo e ha solo un'intermittente e indiretta incidenza sull'assetto di vertice del sistema. La seconda contiene invece i poteri caratterizzanti la forma di governo, riguardando attribuzioni in cui si esprime l'indirizzo politico, come ad esempio il potere «federativo»²², quello di comandare ed organizzare l'esercito, quello di convocare, aprire, aggiornare e sciogliere la camera bassa, quello di nominare i membri della camera alta, quello, scomparso nel 1965, di amministrare le sedi parlamentari, quello di iniziativa legislativa, quello di gestire il rapporto di servizio e quello funzionale dei dipendenti pubblici, quello di nominare gran parte dei funzionari pubblici, dai ministri ai magistrati, ecc.. Tali attribuzioni spet-

¹⁹ L'alternativa, come noto, possono essere solo le dimissioni.

²⁰ Cfr. ad es. A. Bradley, K. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, London-New York 2011, cap. 5.

²¹ Sulla sua (controvertita) natura di fonte del diritto, cfr. R.V. Harris, *The "Third Source" of Authority for Government Action*, in 108 «Law Quarterly Review», 1992, pp. 626 ss.

²² Si utilizza l'espressione nel senso indicato da J. Locke, *Secondo Trattato sul Governo*, cap. XII, par. 145-146: «the power of war and peace, leagues and alliances, and all the transactions, with all persons and communities without the commonwealth, and may be called federative».

tano formalmente al monarca, ma per convenzione sono esercitate dal governo in carica e, in particolare, per lo più dal primo ministro.

Proprio queste ultime considerazioni permettono di passare a richiamare l'ultimo aspetto, relativo alla regolamentazione del potere esecutivo. Nel tradizionale schema ricostruttivo, la costituzione *unwritten* britannica²³ si manifesta con estrema evidenza proprio con riferimento al cuore della sua forma di governo: fino agli anni '80 dello scorso secolo è stato, infatti, possibile sostenere che l'Esecutivo, in quanto complesso di organi costituzionali di vertice, fosse pressoché sconosciuto al diritto²⁴. Le principali regole costituzionali di organizzazione e, specialmente, di funzionamento del sistema – quelle che si trovano codificate, pur se in forma di solito sintetica, in qualunque costituzione moderna – trovano fondamento nella prerogativa regia oppure hanno forma convenzionale, e dunque non giuridicamente vincolante²⁵, con la conseguenza, in entrambi i casi, che gli eventuali comportamenti e atti difformi non sono di solito sindacabili dall'autorità giudiziaria²⁶. La natura non giuridica della maggior parte delle regole caratterizzanti il sistema costituzionale – con particolare riferimento al ruolo, all'organizzazione,

²³ «The United Kingdom has a constitution but is not a codified one. In other words there is no single document (or a series of documents) that is known as the Constitution. The lack of a codified constitution also means that there is no body of rules which is antecedent to the institutions of state and government and which could therefore be said to form an act of foundation». P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon 2007, p. 19.

²⁴ Vd. sopra nota 2.

²⁵ Sulle convenzioni costituzionali britanniche la letteratura è sconfinata. Cfr. ad es.: A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan, London 1948, pp. 24 ss e 417 ss.; I. Jennings, *The Law and the Constitution*, University of London Press, London 1967, pp. 85 ss., 103 ss. e 330 ss.; J.P. Mackintosh, *The British Cabinet*, Stevens, London 1977; C.R. Munro, *Laws and conventions distinguished*, in «Law Quarterly Review», 1975, pp. 218 ss.; G. Marshall, *Constitutional conventions: the rules and forms of political accountability*, Clarendon Press, Oxford 1984; G. Grotanelli de' Santi, *Le convenzioni costituzionali (A proposito di un recente libro di G. Marshall)*, in «Studi e Informazioni», 1984, n. 4, pp. 139 ss.; e più di recente: A. Torre, *Interpretare la costituzione britannica: itinerari culturali a confronto*, Giappichelli, Torino 1997; Lord Wilson Of Dinton, *The robustness of conventions in a time of modernisation and change*, in «Public law», 2004, pp. 407 ss.; J. Jaconelli, *Do constitutional conventions bind?*, in «Cambridge Law Journal», 2005, pp. 149 ss.;

²⁶ Ampiamente, ad es., A. Bradley, K. Ewing, *Op. cit.*, cap. 12.

alle relazioni interorganiche e intraorganiche, nonché al funzionamento dell'Esecutivo – ha prodotto fiumi di inchiostro, ma non ha minimamente impedito di assicurare un'effettiva limitazione del potere in funzione della tutela delle libertà individuali, potendosi inserire il Regno Unito senza alcun dubbio nell'alveo del moderno costituzionalismo. L'effettività di queste regole convenzionali è stata in definitiva assicurata da un profondo senso della legalità²⁷, che sembra aver funzionato assai più efficacemente dei meccanismi giuridici di razionalizzazione del potere escogitati dagli ingegneri costituzionali continentali.

Con riferimento a questa tradizionale ricostruzione si sono tematizzati alcuni profili problematici il cui numero si è venuto ad accrescere con le modifiche subite dalla società e dall'ordinamento britannico nella seconda metà del Secolo scorso. In particolare, la sempre maggiore multiculturalità della società britannica²⁸, con il progressivo abbandono del tradizionale atteggiamento di assimilazione dei gruppi etnico-religiosi a favore della valorizzazione delle diversità²⁹, la nascita e la successiva crisi dei partiti di massa³⁰, la rivoluzione subita dai mezzi di informazione, l'ampliamento delle funzioni statali e dell'apparato pubblico – che ha condotto nel giro di qualche decennio a poter identificare un diritto amministrativo anche nel Regno Unito³¹ – sono alcuni dei fattori che hanno acuito problemi co-

²⁷ Come riconosciuto, soprattutto dagli storici costituzionali e delle istituzioni: «the power of the law is so firmly established among us that the possibility of breaches of the Law on the part of the Crown or its Ministers hardly ever comes into our hands», E.A. Freeman, *The growth of the English constitution from the earliest times*, London, Macmillan 1872, p. 112; cfr. anche J.W. Gough, *Fundamental Law in English Constitutional History*, Clarendon Press, Oxford, 1955.

²⁸ D. Jacobson, «If England was what England seems», *Safety in spelling things out: the changes of the past fifty years*, in «Time Literary Supplement», n. 11/2005, pp. 11 ss.

²⁹ Su tali diversi atteggiamenti, si vd. ad es. G. Rolla, *La tutela costituzionale delle identità culturali*, in Id., *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, Giuffrè, Milano 2000, pp. 111 ss.; E. Ceccherini, *Diritti individuali v. diritti comunitari*, Ivi, pp. 163 ss.

³⁰ Come riconosciuto ufficialmente dall'attuale governo quando ha evidenziato che «The Government believes that our political system is broken», *The Coalition: our programme for government* (May 2010), entrambi reperibili al sito <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/coalition-documents> (visitato il 7/1/2012).

³¹ Cfr. ad es. Lord Scarman, *The Development of Administrative Law: Obstacles and Opportunities*, in «Public Law», 1990, pp. 490 ss.; W. Wade, C. Forsyth, *Administrative law*, Oxford University Press, Oxford 2009.

stituzionali già presenti e ne hanno fatti emergere di nuovi.

Alla luce di queste trasformazioni, ad una originaria ed isolata preoccupazione legata alla trasformazione del governo da comitato esecutivo a comitato direttivo del parlamento³² nonché ad una maggiore autonomia del *civil service* e all'accrescimento dell'apparato pubblico³³, si è sempre più insistentemente fatto strada il timore di un'eccessiva concentrazione di poteri nelle mani di pochi (gabinetto)³⁴ e poi di uno solo (primo ministro)³⁵, venendosi a riconoscere, dalle stesse istituzioni, che «the balance of advantage between Parliament and Government in the day to day working of the Constitution is now weighted in favour of the Government to a degree which arouses widespread anxiety and is inimical to the proper working of our parliamentary democracy»³⁶. Questi timori sono stati acuiti dalla tradizionale assenza di limitazioni giuridiche³⁷ e dalla progressiva ineffettività dei consueti meccanismi di controllo politico (processi elettorali, *individual e collective responsibilities*) – messa anche in evidenza da scandali che hanno turbato l'opinione pubblica in più occasioni – tanto da portare a riconoscere «the largely fictional character of ministerial responsibility in an era of large-scale government and huge public bureaucracies»³⁸.

³² Su tali nozioni cfr. E. Gordon, *Les nouvelles constitutions européennes et le rôle du Chef de l'Etat*, Sirey, Paris 1931, p. 191.

³³ Lord Hewart of Bury, *The new despotism*, Benn, London 1929.

³⁴ Cfr. Lord Hailsham of St. Marylebone, *Elective dictatorship*, British Broadcasting Corporation, London 1976; Id., *The dilemma of democracy: diagnosis and prescription*, Collins, London 1978.

³⁵ Cfr. ad es.: F.W.G. Benamy, *op. cit.*; M. Foley, *The British presidency: Tony Blair and the politics of public leadership*, Manchester University Press, Manchester 2000; R. Heffernan, P. Webb, *The British prime minister: much more than "First among equals"*, in T. Poguntke, P. Webb (eds.), *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*, Oxford University Press, Oxford 2005, pp. 26 ss.; A. Torre, J. O. Frosini, *The Queen and Her "President": una presidenzializzazione della forma di governo parlamentare britannica*, in A. di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giapichelli, Torino 2007, pp. 29 ss.

³⁶ House of Commons, Select Committee on Procedure, *First report. Session 1977-78*, HMSO, London 1978, (House of Commons Paper n. 588-I), p. VIII.

³⁷ Cfr. B. Ackerman, *La nuova separazione dei poteri. Presidenzialismo e sistemi democratici*, Carocci, Roma 2003, pp. 26 ss.

³⁸ G. Drewry, *The Executive: towards accountable Government and effective Governance?*, in J. Jowell, D. Oliver (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford 2007, p. 205.

3. L'evoluzione dell'Esecutivo durante i governi conservatori

La prima risposta che si è tentato di offrire sembrava muoversi nel solco della tradizione britannica, espressa dal conservatorismo al potere tra il 1979 e il 1997.

Si è proceduto a riorganizzare la struttura e le funzioni dell'Esecutivo, facendo ampio ricorso ai poteri di prerogativa della corona e, viceversa, scarso utilizzo della fonte legislativa³⁹ e delle altre fonti giuridiche. L'obiettivo non era solo quello di una maggiore efficienza dell'apparato esecutivo, ma anche una rivitalizzazione dei caratteri propri del «modello Westminster»⁴⁰, con particolare attenzione all'accentramento del potere esecutivo e al suo predominio sul legislativo, alla ripolarizzazione dello scontro politico tra soli due partiti, ad un sistema di governo unitario e centralizzato.

La maggiore efficienza amministrativa perseguita con il *New Public Management Program*⁴¹ (privatizzazioni, liberalizzazioni, gestione amministrativa secondo moduli di mercato, partenariati pubblico-privato, tagli al personale pubblico, creazione di enti quasi autonomi dall'Esecutivo per la regolazione di interi settori⁴², ecc.), si è accompagnata alla separazione tra politica e amministrazione a livello di amministrazioni centrali, attraverso la *Next Steps Initiative*⁴³, alla ricentralizzazione dell'Esecutivo, con l'eliminazione tra l'altro del *Greater London Council*.

A sua volta si sono introdotti meccanismi per rivitalizzare la responsabilità politica ministeriale per mezzo della creazione delle Commissioni parlamentari permanenti con funzione di

³⁹ Cfr. G. Drewry, *The Executive: towards accountable Government and effective Governance?*, in J. Jowell, D. Oliver (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford 2011, p. 210.

⁴⁰ A. Lijphart, *op. cit.*, pp. 11 ss.

⁴¹ Su cui ad es. O.E. Hughes, *Public management and administration: an introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003; D. Oliver, G. Drewry, *Public service reforms: issues of accountability and public law*, Pinter, London 1996; C. Hood, *A Public Management for All Seasons*, in 69 «Public Administration», 1991, pp. 3 ss.

⁴² Cfr. ad es. T. Prosser, *Regulation, Markets, and Legitimacy*, in J. Jowell, D. Oliver (eds.), *The Changing cit. ed.* 2007, pp. 342 ss.

⁴³ Cabinet Office, *Improving Management in Government: the Next Steps*, HMSO, London 1990; su tale iniziativa cfr. ad es. R. Perez, *Le Next Steps Agencies e il riordino del sistema amministrativo inglese*, in «Rivista Trimestrale di diritto pubblico», 1991, pp. 1344 ss.

controllo (*Select Committees*)⁴⁴ – assoluta novità negli usi e consuetudini parlamentari dove si conoscevano solo commissioni speciali e il *Committee of the Whole House*; la chiarificazione della distinzione tra *responsibility* e *accountability*, la prima propria del ministro e del governo per le politiche decise rispettivamente dal gabinetto e dal proprio dicastero e che può condurre a dimissioni o sfiducia, la seconda derivante da comportamenti o atti del dicastero, relativi più propriamente alla gestione amministrativa, e che può condurre unicamente alla richiesta da parte del parlamento di essere pienamente e efficacemente informato dal ministro responsabile⁴⁵; l'introduzione di una maggiore trasparenza dell'azione del potere esecutivo attraverso un *Code of practice on Open Government*⁴⁶, senza dunque ricorrere alla fonte legislativa, proprio per il timore di indebolire il principio di responsabilità ministeriale⁴⁷; la definizione, sempre in via non giuridica, degli standard di condotta per i ministri, i loro principali obblighi e le procedure da seguire, attraverso istruzioni, dapprima, fatte girare in modo confidenziale tra i ministri nei primi anni '80 e, poi, pubblicate a partire dal 1992⁴⁸.

L'obiettivo primario di queste riforme era sì quello di far "dimagrire" l'apparato esecutivo e di renderlo più efficiente, ma passando anche per una più chiara individuazione delle competenze, dei diversi organi e uffici, e dunque delle loro responsabilità, in modo da rivitalizzare quel virtuoso circuito di controlli costituzionali e politici, a carattere non giuridico, proprio della

⁴⁴ Cfr. ad es. G. Drewry (ed.), *The New select committees a study of the 1979 reforms*, Clarendon Press, Oxford 1985; P. Giddis, *Select Committees and Parliamentary Scrutiny: Plus ça change*, in 47 «Parliamentary Affairs», 1994, pp. 669 ss.

⁴⁵ House of Commons, Treasury and Civil Service Committee, *Fifth Report (session 1993-1994). The Role of Civil Service*, House of Commons Paper n. 27-I.

⁴⁶ Su cui cfr. ad es. P. Birkinshaw, "I only ask for information" - *The White Paper on open government*, in «Public Law», 1993, pp. 557 ss.

⁴⁷ Come riconosciuto, «any scheme of public access to government-held information would in some measure endanger the accountability of government to Parliament and the collective responsibility of Ministers», N.S. Marsh, *Public access to government-held information in the United Kingdom*, in Id. (ed.), *Public Access to Government-Held Information: a Comparative Symposium*, London, Stevens & Son Ltd., London 1987, p. 264.

⁴⁸ Cfr. Cabinet Office, *Questions of procedures for Ministers*, Cabinet Office, London 1992.

tradizionale "costituzione politica" britannica: elettori → parlamento → governo → apparato amministrativo servente.

Ma proprio queste riforme hanno portato ad aggravare ulteriormente i problemi a cui si sarebbe voluto ovviare. La massiccia privatizzazione di servizi, oggettivamente pubblici, ha sottratto quasi totalmente la loro gestione al controllo ministeriale e alla connessa responsabilità; stessa cosa è da dire per tutti quegli enti quasi autonomi dall'Esecutivo centrale (*quangos* o *fringe organizations*) che risultano pertanto estranei al circuito di responsabilità politica. Ancora più evidente è stato l'indebolimento dei meccanismi di responsabilità nella separazione tra politica e amministrazione e la connessa e poco chiara distinzione tra *responsability* e *accountability* ministeriale⁴⁹.

Contrariamente agli obiettivi perseguiti, poi, l'intera opera di riforma conservatrice ha indebolito fortemente la coesione e la natura fortemente accentrata dell'Esecutivo, portando la dottrina a esprimersi non più in termini (unitari) di un *executive power*, guidato da un primo ministro, ma di un *core executive*⁵⁰, dove il primo ministro «è oggi invece una parte, sia pure egemone ma non più determinante in via assoluta, di un assetto più diffuso e partecipato del potere di amministrare il Paese»⁵¹. Potrebbe sembrare una contraddizione che nel periodo di massima affermazione del c.d. governo del primo ministro, soprattutto sotto la guida della Thatcher, il capo dell'Esecutivo abbia perso il suo ruolo egemone, ma la contraddizione è solo apparente se si va a considerare il potere esecutivo nel suo complesso, trasformatosi da organizzazione burocratica centralizzata a struttura a rete o, come in altro contesto è stato osservato, ad «arcipelago»⁵².

Ancora più in generale, i meccanismi costituzionali di responsabilità politica possono funzionare efficacemente solo a condizione che vi sia un'ampia ed esaustiva informazione dell'opinione pubblica; che quest'ultima sia omogenea, in corrispondenza ad una società altrettanto omogenea, possa cioè esse-

⁴⁹ Cfr. ampiamente G. Drewry, *The Executive* cit., ed. 2007, pp. 194 ss.

⁵⁰ R.A.W. Rhodes, P. Dunleavy (eds.), *Prime minister, cabinet and core executive*, St. Martin's Press, New York 1995.

⁵¹ A. Torre, *Poteri del Primo Ministro* cit., p. 233.

⁵² Sulla struttura a rete degli Stati moderni, rimangono ancora insuperati i contributi di A. Predieri, in particolare *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli editori, Firenze 1997 e *Euro Poliarchie democratiche e mercati monetari*, Giappichelli, Torino 1998.

re considerata *public opinion* al singolare e non insieme di inconciliabili *cleavages*; che vi sia un forte e vitale sistema di partiti. Ma proprio questi aspetti vengono a mancare o a deteriorarsi ulteriormente proprio durante i decenni di governo conservatore, aggravandosi ulteriormente la crisi della costituzione politica britannica.

4. Le riforme costituzionali dei primi governi laburisti

L'approccio seguito dai successivi governi laburisti, per affrontare le criticità richiamate, è stato drammaticamente diverso rispetto a quello adottato dai precedenti esecutivi e del tutto sconosciuto alla storia costituzionale britannica, se si eccettuano le fasi rivoluzionarie Sei-Settecentesche. È prima di tutto il metodo di intervento ad essere, infatti, cambiato: l'insistenza di questi governi sull'idea di "modernizzare" e "rinnovare" la costituzione britannica⁵³ e l'abbondante utilizzo delle fonti scritte – specialmente quelle giuridiche e, tra di esse, quella legislativa – hanno alterato non solo la sostanza dell'assetto costituzionale⁵⁴, ma soprattutto la sua forma. Quest'ultima costituisce forse la caratteristica più rilevante delle riforme britanniche degli scorsi decenni, la quale sembra denotare l'abbandono del tradizionale metodo di evoluzione costituzionale, che ha pur visto radicali modificazioni, ma pur sempre caratterizzate «dalla snervante abitudine degli inglesi di svuotare gli istituti dal di dentro, dare loro linfa diversa epperò anche spesso continuare ad utilizzare gli stessi per i fini per i quali essi erano stati pensati all'origine»⁵⁵.

⁵³ In molti *White e Green Papers*, come nel linguaggio politico più in generale, compaiono ripetutamente le espressioni: *modernizing, modern, renewal, new constitutional settlement*, ecc.: cfr., ad es., *Modernising Government*, marzo 1999, Cm 4310; *The Governance of Britain*, luglio 2007, Cm 7170. Su tale processo di «modernizzazione», cfr., ad es., D. Oliver, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford University Press, Oxford 2003, cap. I.

⁵⁴ Sull'insieme di riforme operate dai governi laburisti, cfr. ad es. R. Brazier, *Constitutional reform: reshaping the British political system*, Oxford University Press, Oxford 2008; V. Bogdanor, *The new British constitution*, Hart, Oxford 2009; R. Hazell, *Constitutional Reform in the United Kingdom: Past, Present and Future*, in C. Morris, J. Boston, P. Butler (eds.), *Reconstituting the Constitution*, Springer, Verlag-Berlin-Heidelberg 2011, pp. 83 ss.; G. Caravale, "The Constitution is what happens", in «Nomos», 2010, pp. 171 ss.

⁵⁵ G. Grotanelli de' Santi, *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei: Gran Bretagna*, in A. Pizzorusso, V. Varano (a cura di),

Il nuovo approccio, evidenziato dal torrente delle recenti riforme costituzionali, fa emergere viceversa un'estrema ed inedita attenzione per le forme scritte, soprattutto per quelle giuridiche, e un'altrettanto inedita fede nella loro (pretesa) capacità innovativa, tanto da far temere che anche nel Regno Unito si cominci a essere «dipendenti dalle strutture formali, dalle norme scritte e consacrate» in quanto «ci credono di più (o fanno finta di crederci)»⁵⁶. Al tradizionale empirismo britannico, particolarmente evidente nella disciplina e nell'evoluzione costituzionale dell'Esecutivo⁵⁷, sembra essersi sostituito un volontarismo e un idealismo sempre più evidenti. La "modernizzazione" della costituzione britannica ha prescinduto dalle istituzioni esistenti e anzi ha avuto talvolta di mira la loro integrale sostituzione o soppressione (si pensi alla – incompleta – riforma della camera dei lord o alla nuova corte suprema o, per limitarsi al potere esecutivo, al nuovo segretario di stato per la giustizia e alle corrispondenti commissioni parlamentari permanenti). Queste innovazioni non si presentano affatto come l'adattamento di precedenti istituti a nuove esigenze o funzioni, ma consistono nell'applicazione di modelli ideali pensati a tavolino a una realtà destinata così ad essere completamente trasformata.

È anzitutto la natura della regolamentazione del potere esecutivo (e non solo di esso, ovviamente) ad essere stata interessata dalle riforme costituzionali laburiste degli scorsi decenni⁵⁸, che hanno fatto ritenere che «the UK's unwritten Constitution, is coming out the shadows and into the lights. More and more of it is being written down»⁵⁹.

Con riferimento al merito di queste riforme, esse hanno interessato direttamente per lo più gli altri poteri dello Stato e i

L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei, Giuffrè, Milano 1985, vol. II, p. 1249.

⁵⁶ G. Grotanelli De' Santi, *Le convenzioni costituzionali cit.*, p. 145.

⁵⁷ Tale atteggiamento pragmatico è stato così egregiamente descritto proprio con riferimento alla disciplina costituzionale dell'esecutivo: «the essentially pragmatic nature of the British Constitution is that development comes not from departure of theory but from a gradual change in political feeling and practice which become accepted and is then registered in conventions (or in Statutes like the Reform Acts or the parliament Act of 1911) which in turn confirm and perhaps advance the original development», J.P. Mackintosh, *The British cit.*, p. 14.

⁵⁸ M. Bevir, *The Westminster Model, Governance and Judicial Reform*, in 61 «Parliamentary Affairs», 2008, pp. 559 ss.

⁵⁹ R. Hazell, R. Masterman, M. Sandford, B. Seyd, J. Croft, *The Constitution: Coming in from the Cold*, in «Parliamentary Affairs», 2002, p. 233.

rapporti tra governanti e governati⁶⁰, ma hanno comunque indirettamente e profondamente inciso anche sull'Esecutivo.

Partendo dalla sua organizzazione, occorre rilevare che nelle relazioni intraorganiche, nonostante il ruolo (apparentemente) forte del premier nei gabinetti presieduti da Blair⁶¹ – dovuto soprattutto ad una sua sovraesposizione mediatica – si assiste a una crescita, in linea peraltro con altri Paesi europei⁶², delle funzioni e del ruolo del tesoro che, come noto, è sostanzialmente guidato dal cancelliere dello Scacchiere, nonostante il titolo di *First Lord of the Treasury* sia sempre formalmente spettato al primo ministro. Questo ministero, oltre ad avere alle sue dirette dipendenze un dicastero di grande importanza strategica, sovrintende e controlla anche le spese di tutti gli altri ministri e apparati pubblici centrali⁶³ ed è dunque in grado di incidere anche sulla progettazione legislativa di provenienza governativa. Con la riforma della banca d'Inghilterra (*Bank of England Act 1998*), di cui si dirà, il ruolo e le funzioni dello scacchiere – già

⁶⁰ Per citare solo alcune di quelle realizzate per mezzo di leggi, si pensi alla riforma della Banca d'Inghilterra (1997-1998), alle leggi per introdurre le consultazioni referendarie in Scozia e Galles e la successiva devolution con l'introduzione del sistema elettorale proporzionale (1997-1998), alla recezione della convenzione europea dei diritti dell'Uomo (1998), alla ricostituzione di un'autorità per la «città metropolitana» di Londra con la previsione dell'elezione diretta del suo *Mayor* (1999), alla riforma (incompleta ancora) della Camera dei Lord (1999), alla riforma delle autonomie locali (2000), alla riforma dei finanziamenti dei partiti e l'introduzione di previsioni generali in tema di referendum (2000), al riconoscimento del diritto di accesso ai documenti pubblici (2000), alla limitazione delle tradizionali libertà individuali per ragioni di sicurezza nazionale (2005 e 2008), all'introduzione del sistema elettorale proporzionale per le elezioni del parlamento europeo (2002), alla nascita di autorità regionali in Inghilterra (2003), all'introduzione dei patti di convivenza (2004), alla riforma costituzionale del lord cancelliere e dell'ordinamento giudiziario (2005).

⁶¹ Cfr. ad es. P. Hennessy, *The Prime Minister* cit., cap. 18; A. Torre, *Poteri del Primo Ministro* cit.; C. Foster, *Cabinet Government* cit., pp. 764 ss.; A. Seldon, *Blair's Britain 1997-2007*, Cambridge University Press, Cambridge 2007; A. Seldon, D. Kavanagh (eds.), *The Blair effect 2001-5*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

⁶² Si pensi al ruolo del ministro del tesoro in Italia: cfr. ad es. G. Vetrillo, *Il ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dopo la riorganizzazione del 1997/1999*, in «Giornale dir. amm.», 2000, pp. 860 ss.; L. Fiorentino, *La riforma del Ministero dell'economia e delle finanze*, Ivi, 2002, pp. 701 ss.; M. Piredda, *Il Ministero dell'Economia e delle Finanze*, Ivi, 2005, pp. 1141 ss.

⁶³ Cfr. House of Commons, Treasury Committee, *Evidence on the Role of the Treasury*, (session 2000-2001), House of Commons Paper n. 731, 1-11.

accresciute in base a deleghe e prassi inaugurate dal governo laburista e al peso politico di Gordon Brown⁶⁴ – sono state ulteriormente rafforzate, anche per il rapporto diretto e preferenziale che lega la banca allo scacchiere, tanto da far parlare di una vera e propria «diarchia» durante i governi Blair⁶⁵.

Sempre con riferimento alle relazioni intraorganiche, la riforma «costituzionale» del lord cancelliere⁶⁶ (*Constitutional Reform Act 2005*) ha determinato una serie di condizionamenti e limitazioni giuridiche al potere del primo ministro. Anzitutto con riferimento alla nomina, ormai soggetta al riscontro di precisi requisiti fissati dalla legge (sec. 2) cui il primo ministro deve giuridicamente sottostare; poi con l'eliminazione di ogni discrezionalità nella nomina dei magistrati, che viene vincolata giuridicamente sotto molteplici profili (requisiti di accesso, selezione da parte di una commissione indipendente, proposta vincolante).

La discrezionalità di ogni membro del governo è stata ampiamente condizionata e limitata da un «codice ministeriale» contenente standard, direttive di comportamento e procedure sull'organizzazione e sul funzionamento del governo e delle sue diverse strutture⁶⁷. Rispetto all'antenate *Questions of Procedure for Ministers* del 1992, quello approvato dai governi laburisti, oltre introdurre sostanziali innovazioni in risposta a noti scandali⁶⁸, possiede una forza vincolante ben diversa, non costituendo più una mera descrizione di standard unilateralmente ritenuti opportuni dal governo, ma un'insieme di regole condivise, specificamente approvate con apposite risoluzioni da entrambe le camere⁶⁹, venendosi così a configurare come insieme di precetti con efficacia cogente maggiore rispetto a una tradizionale con-

⁶⁴ Cfr. D. Kavanagh, A. Seldon, *Behind the Prime Minister: the Hidden Influence of No. 10*, HarperCollins, London 1999; R. Preston, *Brown's Britain*, Short Books, London 2004.

⁶⁵ Cfr. A. Seldon, *Blair's Britain* cit., p. 201.

⁶⁶ Su cui, prima della riforma, cfr. D. Woodhouse, *The Office of Lord Chancellor*, Hart, Oxford 2001; e successivamente: ID., *The Constitutional Reform Act 2005 - defending judicial independence the English way*, in «International journal of constitutional law», 2007, pp. 153 ss.

⁶⁷ Cfr. Cabinet Office, *Ministerial Code*, pubblicato per la prima volta nel 1997 e poi ripetutamente aggiornato fino alla versione attuale del 2010.

⁶⁸ Cfr. *Scott's Inquiry*, cioè House of Commons, *Report of the Inquiry into the Export of Defence Related Equipment and Dual Use Goods to Iraq and Related Prosecutions*, House of Commons Paper n. 115 (session 1995-1996).

⁶⁹ House of Commons, 19 March 1997, Hansard Debates, coll. 1046-47; House of Lords, 20 March 1997, Hansard Debates, col. 1057.

venzione. Dal 2006 è stato anche nominato un *Independent Adviser on Ministers' Interests* con il compito di consigliare e investigare sugli eventuali conflitti di interesse e più in generale sui comportamenti dei ministri, alla luce delle regole fissate nel codice ministeriale⁷⁰.

Passando ad esaminare le relazioni interorganiche è possibile notare un tentativo di rafforzamento dei poteri di controllo politico del parlamento, parzialmente in linea con la tradizione. Si tratta di molteplici innovazioni che hanno direttamente riguardato l'organizzazione e il funzionamento interno delle camere, ma diretti a incrementare i meccanismi di *accountability* e *responsibility* ministeriali. In un primo momento, si sono chiarite le competenze e i poteri delle commissioni permanenti parlamentari in relazione al controllo sui dicasteri ministeriali, cui è seguita una parziale presa d'atto da parte del governo⁷¹; si è poi condiviso con il governo l'obbligo del primo ministro di presentarsi dinanzi al collegio che riunisce i presidenti delle commissioni permanenti (*Commons Liaison Committee*); l'attribuzione a tali commissioni, prima aventi unicamente poteri ispettivi e di indirizzo, di esaminare gli schemi di disegni di legge governativa, con la possibilità di approvare raccomandazioni con eventuali proposte di modifica⁷²; la sottrazione alla disciplina di partito delle nomine dei presidenti delle commissioni permanenti e la loro elezione a scrutinio segreto; l'intensificazione del controllo del *Public Administration Select Committee* (PASC) su di un'ampia gamma di strutture e funzioni esecutive⁷³. Nonostante tutti questi sforzi, però, la risposta governativa alle inchieste parlamentari è risultata spesso insoddisfacente o addirittura è mancata⁷⁴.

⁷⁰ House of Commons, Public Administration Select Committee, *The Ministerial Code: The case for Independent Investigation*, House of Commons Paper n. 1457 (session 2005-2006); ID., *Investigating the Conduct of Ministers*, House of Commons Paper n. 381 (session 2007-2008).

⁷¹ Cabinet Office, *Departmental Evidence and Response to Select Committees*, Cabinet Office, London 2005, part. 1-2, 9, 40-61, 65, 67-74 e 79-92.

⁷² Cfr. ad es. R. Fox, M. Korris, *Making better Law. Reform of the legislative process from policy to Act*, Hansard Society, London 2010, pp. 46 ss.

⁷³ Su tali riforme, cfr. D. Oliver, *The "Modernization" of the United Kingdom Parliament?*, in J. Jowell, D. Oliver (eds.), *The Changing cit.* (ed. 2007), pp. 161 ss.; ID., *Reforming the United Kingdom Parliament*, in J. Jowell, D. Oliver (eds.), *The Changing cit.* (ed. 2011), pp. 167 ss.

⁷⁴ Cfr. ad es. D. Oliver, *Reforming cit.*, p. 174.

Sempre la nuova regolamentazione delle relazioni interorganiche manifesta una chiara e netta riduzione dei poteri discrezionali dell'Esecutivo in due settori cruciali e tradizionalmente di sua esclusiva competenza: l'organizzazione del governo e le deleghe di competenze ai singoli ministri, da un lato, e il potere federativo, dall'altro. L'organizzazione ministeriale e le deleghe funzionali ai vari ministeri e di quelle al loro interno sono oggi soggette a uno scrutinio successivo da parte del parlamento, in base ad una convenzione condivisa tra quest'ultimo e il governo⁷⁵. Il potere federativo, nel suo aspetto di *power of war and peace*, è stato sottoposto a controllo parlamentare, in via convenzionale, concordandosi che il primo ministro, prima di disporre l'esercito, debba informare adeguatamente il parlamento⁷⁶. Il governo e, in particolare il primo ministro, sono stati così limitati in attribuzioni che fino ad allora erano ritenute di loro esclusiva competenza. Tale limitazione, però, sembra non essersi accompagnata ad una maggiore responsabilizzazione dell'Esecutivo, ma solo ad una sua minore capacità operativa. Poiché, infatti, il controllo è svolto in sedi (aula o commissioni permanenti controllate dall'Esecutivo)⁷⁷ dove vi è una diretta influenza del partito di maggioranza, esso risulta quasi del tutto inefficace e non in linea con i canoni propri del costituzionalismo, nella forma assunta dai modelli maggioritari (indirizzo politico spettante al *continuum* maggioranza parlamentare-esecutivo; controllo affidato all'opposizione)⁷⁸.

Con riferimento alle relazioni interorganiche, vi è infine da mettere in evidenza un passaggio decisivo del sistema costituzionale inglese verso la giuridificazione e, conseguente, giurisdizionalizzazione dei rapporti fra poteri, con una chiaro allontanamento dal tradizionale modello di «costituzione politica».

⁷⁵ Cfr. House of Commons, Public Administration Select Committee, *Machinery of Government Changes*, House of Commons Paper n. 672 (session 2006-2007); ID., *Machinery of Government Changes: Government Response to the Committee's Seventh Report of 2006-2007*, House of Commons Paper n. 90 (session 2007-2008).

⁷⁶ Cfr. D. Oliver, *Reforming cit.*, p. 176.

⁷⁷ Cfr., con riferimento all'organizzazione dell'esecutivo, House of Commons, Public Administration Select Committee, *Machinery of Government Changes: Government Response cit.*; con riferimento al *war power*, Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill, *First Report*, House of Commons Paper 166-1 (Session 2007-2008), ch. 7 (War powers) e *Government response to the report of the Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill* (cm 7690), TSO, London 2009, pp. 46 ss.

⁷⁸ Cfr. sopra nota n. 14.

Quelle riforme legislative che hanno direttamente inciso sulla forma di stato (*Human Rights Act 1998*; *Scotland Act 1998*; *Freedom of Information Act 2000*; *Constitutional Reform Act 2005*), hanno sotto diversi profili permesso ai giudici di ingerirsi in settori prima esclusivamente riservati all'Esecutivo (e al correlato controllo – politico – parlamentare), ma estranei a approfonditi scrutinii giudiziali. Per richiamare solo alcune delle principali tematiche, basti pensare all'obbligo (giuridico e dunque giustiziabile) di ogni pubblica autorità di agire nel rispetto dei diritti umani protetti dalla Convenzione di Roma del 1950 (*Human Rights Act 1998*, sec. 6); l'obbligo giuridico di qualunque ministro di accompagnare i suoi disegni di legge con una dichiarazione di compatibilità con tale Convenzione (sec. 19); il controllo sul rispetto, anche da parte dell'Esecutivo, del riparto di competenza tra Londra e Edimburgo (e le altre due regioni devolute); il diritto di ogni cittadino di accedere alle informazioni in possesso dell'amministrazione e, dunque, anche di quelle relative alle discussioni svolte al vertice dell'Esecutivo e tradizionalmente coperte dalla *collective responsibility*, nel suo significato di segretezza dei lavori del gabinetto (e delle discussioni di vertice) per assicurare una libera e franca discussione delle politiche governative⁷⁹. Proprio con riferimento a quest'ultimo profilo, ad esempio si è avuta una nota controversia giudiziale relativamente alla richiesta di accesso alle minute e riunioni di gabinetto al tempo della decisione di entrare in guerra contro l'Iraq⁸⁰, che ha portato ad una condanna del gabinetto il quale, però, utilizzando poteri conferiti dal FOI, si è comunque rifiutato di esibire le informazioni richieste, dovendo al contempo fornirne ampia motivazione al riguardo⁸¹. Se anche si è mantenuto questo privilegio dell'Esecutivo, da notare però è

⁷⁹ Cfr. *Ministerial Code* 2010, par. 2.1: «The principle of collective responsibility [...] requires that Ministers should be able to express their views frankly in the expectation that they can argue freely in private while maintaining a united front when decisions have been reached». Su tali aspetti cfr. Ad es. P. Birkinshaw, *Freedom of Information. The Law, the Practice and the Ideal*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, pp. 324 ss.; Id., *Regulating Information*, in J. Jowell, D. Oliver (eds.), *The Changing cit.* (ed. 2011), pp. 373 ss.

⁸⁰ Cfr. Information Tribunal, *Cabinet Office v. Information Commissioner and Dr. Lamb* (EA/2008/0024 & 29).

⁸¹ Ministry of Justice, *Exercise of the Executive Override under Section 53 of the Freedom of Information Act 2000: Statement of Reasons*, 23/2/2009, reperibile all'indirizzo: <http://www.justice.gov.uk/news/docs/foi-statement-reasons.pdf> (visitato il 6/1/2012).

che esso è ormai soggetto a scrutinio giudiziale con riferimento sia ai presupposti che alla procedura e la prevalenza, in ultima istanza, della *collective responsibility* e del segreto correlato impone comunque di essere supportata da ampia motivazione.

Questa progressiva giuridificazione e giurisdizionalizzazione⁸² del diritto pubblico britannico – in particolare di quello che era il cuore della sua costituzione politica: i poteri e il funzionamento dell'Esecutivo – ha talmente inciso sul tradizionale assetto dei poteri da far ritenere superato il principio di sovranità parlamentare a favore di una sovranità "bipolare": «we have today a new and still emerging constitutional paradigm, no longer Dicey's supreme Parliament [...] but a bi-polar sovereignty of the Crown in Parliament and the Crown in the Courts, to each of which the Crown's ministers are answerable-politically to Parliament and legally to the courts»⁸³. Ma questo spostamento del baricentro verso organi giudiziali, non si accompagna a regole fondative condivise e protette, come accade nei sistemi a costituzione scritta e garantita; esso, ad oggi, sembra solo aver indebolito la capacità di governo dell'Esecutivo e di conseguenza la possibilità di controllo parlamentare, cioè le *efficient parts* della costituzione politica britannica.

Se infine si volge l'attenzione a come le prime riforme laburiste hanno (indirettamente) inciso sulle funzioni dell'Esecutivo, si ha conferma della riduzione del ruolo complessivo di quest'ultimo, nonostante – soprattutto mediaticamente – i governi di Blair sembrassero ricalcare il modello di esecutivi forti a forte presidenzializzazione, *Thatcher's style*.

In primo luogo, all'Esecutivo risultano progressivamente sottratte molte e importanti competenze a favore di enti indipendenti ed enti territoriali sub statali. Si pensi anzitutto al tradizionale potere dell'Esecutivo di decidere sulla politica monetaria e sul tasso d'interesse, trasferito alla banca d'Inghilterra cui è anche stata assicurata autonomia ed indipendenza dal go-

⁸² Sul significato di questi termini, cfr. ad es. D. Oliver, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford University Press, Oxford 2003, pp. 16-21 e pp. 96 ss.; G. Teubner, *Juridification. Concepts, Aspects, Limits, Solutions*, in Id. (ed.), *Juridification of social spheres. A comparative analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust and Social Welfare Law*, Berlin-New York, De Gruyter, 1987, pp. 3 ss.

⁸³ S. Sedley, *Human Rights: A Twenty-First Century Agenda*, in «Public Law», 1995, p. 389; cfr. anche C.J.S. Knight, *Bi-polar Sovereignty restated*, in 68 «Cambridge Law Journal», 2009, pp. 361 ss.

verno (*Bank of England Act 1998*)⁸⁴. Alla Banca, dopo la crisi finanziaria del 2008, sono state trasferite competenze in materia di vigilanza prudenziale sul sistema bancario e creditizio (*The Banking Act 2009*).

Sebbene di minore impatto macrosistemico, anche la devoluzione di innumerevoli competenze amministrative del governo centrale a favore di enti territoriali sub statali (regioni scozzesi, gallesi e nord irlandesi; *London Authority*; Enti locali) realizzate tra il 1998 e il 2003, «è foriero dell'ulteriore ridimensionamento di diverse categorie di funzioni che tradizionalmente rientravano nelle competenze dei ministeri settoriali e di quelli territoriali»⁸⁵, venendosi a disperdere ancor di più l'unitarietà dell'indirizzo politico, assicurata dal gabinetto e dal primo ministro.

In secondo luogo, il ricorso sempre più frequente a strumenti di democrazia diretta (referendum locali e nazionali) – anche se per lo più a efficacia giuridicamente non vincolante – e la loro disciplina legislativa (*Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, secc. 101 ss.), sebbene siano da leggere principalmente in rapporto al parlamento e ai tradizionali strumenti di democrazia rappresentativa, costituiscono altrettanti condizionamenti alla discrezionalità del governo nella determinazione e implementazione della produzione legislativa – che come noto è a esso principalmente riconducibile – nonché a quel principio maggioritario cui si ispira(va) il modello Westminster.

In definitiva, le riforme costituzionali dei primi governi laburisti sembrano aver inciso assai profondamente sulla struttura, sulle funzioni e sul ruolo dell'Esecutivo, senza però giungere a introdurre forme costituzionali di limitazione del potere. L'ineffettività dei controlli parlamentari, nonostante i tentativi di rinvolgimento e la riduzione e la limitazione giuridica (giuridificazione e giurisdizionalizzazione) dell'Esecutivo con riferimento a sue cruciali competenze, non sembrano aver determinato una maggiore limitazione del potere nell'ottica del costituzionalismo, quanto una diminuzione del carattere maggioritario del modello Westminster verso moduli consensualistici e, di conseguenza, un'ulteriore peggioramento dei meccanismi di re-

⁸⁴ Cfr. ad es. J. McEldowney, *Public Expenditure and the control of public finance*, in J. Jowell, D. Oliver (eds.), *The Changing cit.* (ed. 2011), pp. 339 ss.

⁸⁵ A. Torre, *Poteri del Primo Ministro cit.*, p. 251.

sponsabilità ministeriale, cioè dell'elemento caratterizzante la forma di governo parlamentare britannica.

Il governo – nonostante il mantenimento mediatico del ruolo centrale del premier – ha visto indebolire le sue capacità di determinazione dell'indirizzo politico e di efficace gestione dell'apparato pubblico. Ciò non sembra aver prodotto una maggiore responsabilizzazione, ma al contrario una dispersione delle capacità direttive e un annacquamento dei tradizionali meccanismi di controllo politico, con particolare riferimento alla chiara identificazione dell'organo cui far risalire la responsabilità (politica). In questo modo, però, sembra anche attenuarsi quel carattere che permette comunque di ritenere sussistente nel Regno Unito il principio di separazione dei poteri (indirizzo politico, con connessa responsabilità politica, appartenente al *continuum* maggioranza parlamentare-governo; controllo politico da parte dell'opposizione parlamentare): un governo (e una maggioranza parlamentare) sempre più incapace di governare effettivamente ed efficacemente si coniuga con un'opposizione che fatica a svolgere il suo ruolo, a causa del moltiplicarsi di meccanismi di condivisione e dispersione del potere.

5. Le riforme costituzionali direttamente incidenti sull'Esecutivo degli ultimi governi

Il torrente di riforme laburiste diviene un fiume in piena con il governo guidato da Gordon Brown⁸⁶ e con l'attuale Esecutivo a guida bipartitica⁸⁷. Se non muta l'approccio – princi-

⁸⁶ In gen. cfr. Ad es. J. Jowell, D. Oliver (eds.), *The Changing cit.* (ed. 2011); M. Flinders, *Bagehot Smiling: Gordon Brown's "New Constitution" and the Revolution that did not Happen*, in 81 «The Political Quarterly», 2010, pp. 57 ss.; in generale sulla premiership di Brown, cfr. A. Seldon, G. Lodge, *Brown at Ten*, Biteback Limited, London 2011.

⁸⁷ Cfr. ad es. M. Olivetti, *Le elezioni del 6 maggio 2010 nel Regno Unito: Westminster adieu?*, in «Rass. Parl.», 2010, pp. 747 ss.; J.O. Frosini, *Il First Past The Post è morto? No, lunga vita al First Past The Post!*, in «Quad. Cost.», 2011, pp. 674 ss.; J. Barrett, *The United Kingdom and Parliamentary Scrutiny of Treaties: Recent Reforms*, in 60 «International and Comparative Law Quarterly», 2011, pp. 225 ss.; Interventi svolti alla conferenza *The Coalition at One: The Conservative-Liberal Democratic Government in Historical and Comparative Perspective* (University of East Anglia 29-30 June 2011), reperibili al sito http://www.uea.ac.uk/psi/events/news/events/coalition_at_one (visitato il 7/1/2012); R. Blackburn, *The 2010 General Election Outcome and Formation of the Conservative-Liberal Democrat Coalition Government*, in «Public Law», 2011, pp. 30 ss.; C.

palmente, anche se non esclusivamente, concentrato sulle forme scritte e scarsamente pragmatico⁸⁸ – cambia però l'oggetto diretto delle riforme che diviene proprio l'Esecutivo. L'idea ispiratrice apertamente sostenuta da Brown – e nei fatti seguita anche dall'attuale governo⁸⁹ – è quella di «limiting the powers of the executive», chiarendo che l'obiettivo che si persegue è quello «to surrender or limit powers which it considers should not, in a modern democracy, be exercised exclusively by the executive»⁹⁰.

Con riferimento alla generale struttura dell'Esecutivo, al procedimento di formazione e dissoluzione, al suo funzionamento, un'innovazione assai rilevante è costituita dalla redazione e pubblicazione, a cura del cabinet office, – iniziativa avviata da Brown e portata a termine da Cameron – di un *Cabinet Manual*⁹¹, dove sono state riportate leggi, convenzioni e regole sul funzionamento dell'Esecutivo. Sebbene questo documento non abbia natura giuridicamente vincolante, ma fondamentalmente compilativa, è certo che la redazione in forma scritta delle convenzioni costituzionali e delle principali prassi di governo ha un duplice importante effetto: in primo luogo, la scrittura determina la perdita di quell'elasticità che costituisce una delle princi-

Fusaro, *Regno Unito: L'accordo conservatori-liberaldemocratici alla base del governo Cameron. Qualche spunto di interesse costituzionale*, reperibile all'indirizzo http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/telescopio/0021_fusaro.pdf (visitato il 7/1/2012); 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, reperibile al sito <http://www.federalismi.it/AppI/ModStrDoc.cfm?Artid=18144> (visitato il 7/1/2012); V. Bogdanor, *The coalition and the Constitution*, Hart publishing, Oxford 2011.

⁸⁸ Ritene viceversa che l'approccio del nuovo esecutivo bipartitico al tema delle riforme istituzionali e costituzionali sia «un bell'esempio di sano pragmatismo», C. Fusaro, *Regno Unito: L'accordo conservatori-liberaldemocratici*, cit., par. 5.

⁸⁹ L'esame che dunque si condurrà in questo paragrafo non avrà un andamento cronologico, ritenendosi appunto esservi una sostanziale continuità di approccio, con riferimento al tema in esame, tra il governo Brown e quello Cameron. Esso seguirà lo schema inizialmente indicato: struttura esecutivo, relazioni infra e interorganiche, funzioni dell'esecutivo.

⁹⁰ *The Governance of Britain*, luglio 2007, Cm 7170, TSO London 2007, p. 6.

⁹¹ Nella versione definitiva, cfr. Cabinet Office, *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, Cabinet Office, London 2011 (d'ora in poi, più brevemente, *Cabinet Manual*). Versioni precedenti del manuale e interventi delle altre istituzioni in merito, sono reperibili sul sito del Cabinet Office: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cabinet-manual> (visitato il 7/1/2012).

pali caratteristiche delle *conventions of the constitution*⁹²; in secondo luogo, la scrittura di regole di vertice di un ordinamento, nell'ambito di un atto monodocumentale, anche se privo di natura normativa, è certamente in grado di attribuire a tali regole un valore latamente prescrittivo e certamente assai persuasivo⁹³. Non per nulla si è ritenuto che tale manuale costituisse «the closest thing we have to a written constitution»⁹⁴. La natura non giuridica del documento non può neppure essere usata per ridimensionare la sua efficacia, se solo si tiene conto della provenienza – lo stesso governo – del documento e di un principio cardine del diritto pubblico inglese, secondo cui il titolare di un potere discrezionale può legittimamente vincolarlo ad una *policy* generale da esso stesso adottata (purché nell'esercitare poi il potere possa discostarsene tenuto conto dell'eccezionalità del caso)⁹⁵. Le prassi seguite dagli esecutivi – sebbene ancora poco significative essendo relative a un lasso troppo breve di tempo⁹⁶ – fanno emergere una chiara aderenza al dettato del testo, nonostante fisiologici discostamenti rispetto al progetto originario di Manuale, verificatisi in occasione della formazione del governo di coalizione nel maggio 2011⁹⁷.

Tra gli innumerevoli punti di interesse, uno forse merita di essere menzionato, quello relativo alla procedura di formazione del governo, nei diversi scenari che possono presentarsi (dopo le elezioni; durante la legislatura; in caso di parlamento con maggioranza chiara; in caso di parlamento diviso)⁹⁸. In tutti questi casi, il Manuale chiarisce che il monarca non debba in

⁹² Cfr. ad es. A.V. Dicey, *Introduction to the Study* cit., capp. XIV e XV.

⁹³ Sul significato della scrittura delle regole costituzionali di vertice, cfr. A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova 2002, in part. pp. 1 ss.

⁹⁴ House of Commons, Political and Constitutional Reform Committee, *Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election – Fourth Report*, Vol. I, House of Commons Paper n. 528 (Session 2010–11), p. 81 (sono parole del Presidente della Commissione G. Allen).

⁹⁵ Cfr. ad es. R. v. *Porto f London Authority, ex parte Kynoch*, in [1919] KB, p. 184 (Bankes L.J.); D.J. Galligan, *The Nature and Function of Policies within Discretionary Power*, in «Public Law», 1976, pp. 332 ss. In generale, sulla discrezionalità dell'esecutivo cfr. G. Grotanelli De' Santi, *Profili costituzionali della discrezionalità amministrativa in Inghilterra*, in «Diritto e Società», 1984, pp. 61 ss.

⁹⁶ La bozza del Manuale è del 2009 e la versione definitiva dell'ottobre 2011.

⁹⁷ Sul punto cfr. ad es. G. Caravale, *England does not love coalitions?* cit., pp. 19 s.; R. Blackburn, *The 2010 General Election Outcome* cit., pp. 38 ss.

⁹⁸ Cfr. *Cabinet Manual*, cap. 2.

alcun modo intervenire nel processo, se non per prendere atto della decisione dei partiti o delle altre istituzioni⁹⁹, venendo così ad accentuarsi la natura di mero simbolo del capo di stato e la sua nettissima distinzione rispetto ai capi di stato dei sistemi repubblicani. Lo stesso Manuale, in caso di incertezza sulla composizione del nuovo esecutivo, attribuisce il compito di risolvere l'impasse direttamente ai partiti con il supporto del segretario di gabinetto e del suo staff¹⁰⁰, non invece al primo ministro uscente, che vede così ulteriormente limitato il suo ruolo.

In generale, sulla struttura del governo, hanno inciso fortemente altri documenti non normativi assai significativi: i due accordi di coalizione stipulati tra Lib-Dem e Conservatori¹⁰¹, il primo in vista della formazione del governo di coalizione e il secondo ad essa successivo. In relazione al tema che qua interessa, gli accordi mettono nero su bianco i caratteri di un modello consensuale – opposto al tradizionale Westminster – sempre più evidente¹⁰² e, in particolare, la forte attenuazione di una delle convenzioni essenziali alla forma di governo parlamentare sviluppatasi nell'ultimo secolo nel Regno Unito, cioè la *collective responsibility*. Come noto, questa garantisce libertà di espressione nelle discussioni private e segrete di gabinetto, ma una volta adottata una decisione, questa impegna unitariamente l'intero governo: il ministro dissenziente può solo rassegnare le sue dimissioni¹⁰³. La regola ovviamente serve a valorizzare la capacità decisionale del governo e in particolare del primo mi-

⁹⁹ *Cabinet Manual*, parr. 2.9 e 2.13; cfr. sul punto R. Blackburn, *The 2010 General Election Outcome* cit., p. 38.

¹⁰⁰ *Cabinet Manual*, parr. 2.13 e 2.14.

¹⁰¹ Cfr. *Coalition Agreement For Stability And Reform* (May 2010) e *The Coalition: our programme for government* (May 2010), entrambi reperibili al sito <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/coalition-documents> (visitato il 7/1/2012).

¹⁰² Sui caratteri dei modelli consensuali di democrazia, il riferimento ovviamente è a A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee* cit., pp. 31 ss.

¹⁰³ Nelle famose parole di Lord Salisbury «For all that passes in Cabinet every member of it who does not resign is absolutely and irretrievably responsible and has no right afterwards to say that he agreed in one case to a compromise, while in another he was persuaded by his colleague [...] It is only on the principle that absolute advantage is undertaken by every member of the Cabinet, who after a decision is arrived at, remain a member of it, that the joint responsibility of Ministers of Parliament can be upheld and one of the essential principles of parliamentary responsibility established», in Hansard House of Commons Debates, 8/4/1878, col. 833-834. Cfr. adesso *Ministerial Code*, par. 2.1; *Cabinet Manual*, cap. 4.

nistro, ma al tempo stesso a individuare chiare responsabilità (politiche) nei confronti del parlamento e dell'elettorato. Eccezioni a questa regola erano state ammesse in passato, ma rivestivano carattere assolutamente eccezionale e riguardavano al massimo una specifica questione rimasta politicamente aperta durante la campagna elettorale, accordandosi in questi casi per un *agreement to differ*¹⁰⁴. Nel caso degli accordi di coalizione del 2010 – che, sotto questo profilo, hanno condotto a specifiche previsioni del *Cabinet Manual* (parr. 4.2 e 4.4) e del *Ministerial Code* (parr. 1.2a; 2.1) – gli *agreements to differ* sono molteplici e relativi alle più svariate materie¹⁰⁵. Essi non sembrano più costituire un'eccezione ad un principio generale, ma paiono rappresentare una nuova modalità di atteggiarsi della convenzione costituzionale della *collective responsibility*, assai più coerente con una democrazia consensuale, dove la responsabilità collegiale è intesa in modo assai diverso da quello sopra accennato. La forte attenuazione della tradizionale *collective responsibility* comporta un chiaro indebolimento dell'Esecutivo e del suo capo, ma soprattutto una drammatica attenuazione nell'individuazione delle responsabilità politiche, a tutto danno del parlamento e dell'elettorato.

Con riferimento alla struttura del governo, così come emerge anche dagli accordi di coalizione, va infine, richiamato un dato di natura politica, non trascurabile nell'esaminare il nuovo ruolo assunto dell'Esecutivo nell'attuale ordinamento costituzionale inglese: l'accostamento, ad ogni ministro di un partito della coalizione, di un sottosegretario appartenente all'altro partito, a partire dal primo ministro conservatore (Cameron) cui viene affiancato un *Deputy Prime Minister* Lib-Dem (Clegg), che cessa di avere «un ruolo vicario e speculare a quello del Primo Ministro»¹⁰⁶, per assumere quello di controllo sul buon funzionamento della coalizione¹⁰⁷. Anche questo dato strutturale

¹⁰⁴ Ad esempio nel 1931-1932 con riferimento a specifici aspetti di politica economica nel governo di coalizione (cfr. I. Jennings, *Cabinet government* cit., pp. 279 ss.), oppure nel 1975, con riferimento alla partecipazione alla Comunità Economica Europea (cfr. H. Wilson, *The governance of Britain* cit., pp. 194 ss.).

¹⁰⁵ Dalla politica nucleare a quella fiscale, passando per l'istruzione universitaria: cfr. ad es. C. Fusaro, *Regno Unito: L'accordo conservatori-liberaldemocratici* cit., par. 3.

¹⁰⁶ A. Torre, *Poteri del Primo Ministro* cit., p. 235.

¹⁰⁷ Sulla tecnica tipica dei governi di coalizione di affiancare rappresentanti di diversi partiti all'interno dello stesso dicastero come mezzo di controllo del

dell'attuale esecutivo britannico fa sorgere delicati problemi di capacità di direzione unitaria della politica governativa, anche perché il primo ministro non ha più il potere di organizzare il "suo" governo, dovendo sempre trovare un accordo con il suo vice¹⁰⁸.

Passando al tema specifico delle relazioni intraorganiche – oltre a quanto da ultimo richiamato con riferimento all'attuale governo di coalizione e dunque alla perdita da parte del primo ministro del potere di scegliere i ministri, assegnar loro dicasteri, deleghe e competenze, individuare la composizione del gabinetto e il numero, la composizione e le funzioni dei comitati interministeriali – occorre richiamare una riforma dirompente per la tradizionale ricostruzione costituzionale dell'Esecutivo, che riguarda il pubblico impiego e non a caso è stata ufficialmente qualificata «costituzionale» (*Constitutional Reform and Governance Act 2010*)¹⁰⁹. I classici poteri discrezionali dei vertici dell'Esecutivo nella gestione e organizzazione del *civil service* sono venuti meno e tutta la materia – dalle assunzioni, attraverso concorsi pubblici basati sul merito, al rapporto di servizio e a quello di impiego – è stata regolamentata dalla legge e dunque sottratta alla fonte di prerogativa regia. Anche le regole di condotta, sebbene non direttamente regolate dalla legge, dovranno essere puntualmente specificate attraverso un «codice di condotta», nel rispetto di criteri fissati dalla legge¹¹¹. Una probabile conseguenza di questa riforma è l'ulteriore discontinuità nel circuito fiduciario tradizionale *civil service-minister* che costituiva un cardine della *accountability* e *responsability* dei ministri per gli atti dei loro dicasteri.

Anche sul piano delle relazioni interorganiche, vi sono state importanti riforme costituzionali che sono venute a mutare il ruolo dell'Esecutivo.

Partendo da quelle realizzate sul piano *non-statutory* occorre rilevare che la camera dei *lord* sembra risultare sempre più interventista nei confronti del governo, forse anche in conse-

buon funzionamento della coalizione, cfr. L.W. Martin, G. Vanberg, *Parliaments and coalitions: the role of legislative institutions in multiparty government*, Oxford University Press, Oxford 2011, p. 113.

¹⁰⁸ Cfr. *Coalition Agreement For Stability And Reform* cit., parr. da 1.2 a 1.5 e 3.1.

¹⁰⁹ Questa legge, come si dirà, contiene anche previsioni relative ai poteri di prerogativa e ai privilegi parlamentari.

¹¹⁰ Su cui cfr. ad es. G. Drewry, *The Executive* cit. (ed. 2011), pp. 207 ss.

¹¹¹ *Constitutional Reform and Governance Act 2010*, secc. 5 ss.

guenza della sua riforma operata già nel 1999 (*House of Lords Act*) con l'acquisita (parziale) rappresentatività. In particolare, dal 2010, con il governo di coalizione, la camera alta sembra ormai mostrarsi slegata dalla *Salisbury convention* in base alla quale essa dovrebbe astenersi dall'opporvi a riforme legislative proposte dal governo e contenute nel manifesto elettorale. Emblematicamente, nel procedimento di approvazione di quello che poi è divenuto il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011* – teso a riformare il sistema elettorale nazionale maggioritario e a sottoporre tale innovazione a referendum popolare – la camera dei lord ha mostrato un'opposizione assai insistente, con interminabili sedute notturne e proposte emendative particolarmente numerose e rilevanti, cui il governo ha reagito con una consistente «infornata» di nuovi lord¹¹². L'abbandono di questa convenzione e la maggiore capacità dei lord di incidere sull'indirizzo politico comportano un ulteriore indebolimento del ruolo dell'Esecutivo, della sua capacità di governare e, soprattutto, una diluizione del principio di responsabilità (politica) verso la camera rappresentativa e verso l'elettorato, a favore di modelli maggiormente consensuali di gestione del potere.

Altro dato istituzionale in grado certamente di rafforzare forme di compartecipazione del potere – in chiara controtendenza con il tradizionale modello Westminster – discende dalle recentissime riforme dei *select committees*. L'accordo di coalizione, anzitutto, prevede un maggiore coinvolgimento di alcune commissioni permanenti in relazione a specifiche politiche governative e un loro potenziamento in relazione alle nomine spettanti all'Esecutivo¹¹³. Risulta poi di estrema rilevanza la creazione di un *Backbench Business Committee*, trasversale per appartenenza politica, cui riservare almeno 35 giorni a sessione parlamentare per dibattere temi da esso scelti¹¹⁴. Come noto i *backbenchers* sono più slegati dai vincoli di appartenenza partitica e dunque anche più inclini a alleanze trasversali, come di-

¹¹² Sulla convenzione e su tale vicenda, cfr. ad es. D. Oliver, *Reforming* cit., p. 169; G. Caravale, *England does not love coalitions?* cit., p. 4.

¹¹³ Cfr. *The Coalition: our programme for government* cit., punti 16 e 24.

¹¹⁴ Cfr. House of Commons Standing Orders nn. 14, 24A, 122B, 122D, 152 e 152J, reperibili all'indirizzo <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmstords.htm> (visitato il 7/1/2012). In dottrina, ad es. D. Oliver, *Reforming* cit., p. 175.

mostrano le sempre più frequenti ribellioni dei parlamentari di maggioranza rispetto agli indirizzi governativi¹¹⁵.

Nei rapporti tra governo e parlamento incidenti sull'indirizzo politico, è intervenuto il *Constitutional Reform and Governance Act 2010*, il quale – oltre a riformare, come s'è visto il *civil service* – ha anche limitato legislativamente il potere federativo tradizionalmente riservato all'Esecutivo. Le sezioni 20-25 di questa legge hanno infatti introdotto una dettagliata disciplina che – in parte giuridificando una precedente convenzione (c.d. *Ponsonby Rules*) in parte innovandola ed integrandola – impone al governo, prima di procedere alla ratifica, di sottoporre un trattato internazionale al parlamento, con la possibilità per quest'ultimo di opporvisi¹¹⁶. Tenuto conto dell'attribuzione anche alla camera alta del potere di sospendere la ratifica – anche se non di vietarla, come è viceversa permesso alla sola camera dei comuni¹¹⁷ –, si comprende come la riforma, oltre a vincolare giuridicamente il governo al volere della camera bassa, rafforzi modalità consensuali di gestione dell'indirizzo politico.

Questa stessa riforma «costituzionale» del pubblico impiego e del procedimento di ratifica dei trattati internazionali (*Constitutional Reform and Governance Act 2010*) spostando sul piano *statutory* competenze prima appartenenti alla *royal prerogative* e in quanto tali non giustiziabili, le ha rese ormai oggetto di possibile scrutinio giudiziale¹¹⁸. La conseguente giurisdizionalizzazione di tradizionali poteri di prerogativa regia – di esclusiva competenza governativa e soggetti al controllo (politico) del parlamento – tende ovviamente a indebolire ancora di più il ruolo del governo e il principio di responsabilità ministeriale della costituzione politica britannica, senza però che si siano ancora affermati efficaci strumenti di controllo costituzionale giurisdizionale e soprattutto una specifica cultura in tale senso.

Senza dubbio, però, la riforma più dirompente sui rapporti interorganici e sul ruolo del governo e del Primo Ministro è contenuta nel *Fixed-term Parliaments Act 2011*, con cui la for-

¹¹⁵ Cfr. ad es. A. Tomkins, *Our republican constitution*, Hart, Oxford 2005, p. 137.

¹¹⁶ Cfr. ampiamente J. Barrett, *The United Kingdom and Parliamentary Scrutiny of Treaties: Recent Reforms*, in 60 «International and Comparative Law Quarterly», 2011, pp. 225 ss.

¹¹⁷ *Ivi*, pp. 227 s.

¹¹⁸ *Ivi*, pp. 241 ss.

ma di governo parlamentare britannica è stata ampiamente razionalizzata¹¹⁹. La legge introduce numerose innovazioni, del tutto inedite per questo sistema costituzionale, almeno a livello nazionale¹²⁰. In primo luogo, colpisce il ripetuto riferimento, nell'ambito un documento legislativo, al primo ministro, al governo e a loro competenze e obblighi, se solo si tiene conto che tali organi, fino a poco tempo fa, erano *barely known* al «diritto» costituzionale. Il governo viene così ad assumere una forma legislativa ben precisa, abbandonandosi la flessibilità ed evanescenza della precedente costituzione politica, che pare ormai quasi del tutto superata. Per quanto qua interessa, il *Fixed-term Parliaments Act* priva il primo Ministro di quello che costituiva un «tratto fondamentale di questo modello», vale a dire «la prerogativa [...] di determinare la data delle successive elezioni»¹²¹. La camera dei comuni, infatti, può essere sciolta anticipatamente solo in due casi, tassativamente elencati e disciplinati: A) nel caso di approvazione, a maggioranza dei 2/3 dei componenti, di una specifica mozione di autoscioglimento (sec. 2(1) e (2)); oppure B) nel caso di sfiducia al governo, cui non segua, entro 14 giorni, la formazione di un nuovo Esecutivo (sec. 2(3), (4) e (5)). La legge poi viene a codificare la mozione di sfiducia e il successivo procedimento per la formazione del nuovo governo, prevedendo la forma della mozione (sec. 2(4)), il meccanismo razionalizzato attraverso cui ricercare un nuovo governo entro 14 giorni (sec. 2(3)(b)), la forma della mozione di investitura iniziale per il nuovo Esecutivo (sec. 2(5)). Quest'ultima previsione costituisce, ancora una volta, una formidabile novità per la forma di governo britannica che, come noto, non conosceva mozioni iniziali di fiducia, ma si affida(va?) al meccanismo della fiducia implicita. È sicuramente presto per conoscere le future evoluzioni del sistema, ma non si può trascurare l'influenza che l'introduzione e la codificazione del meccani-

¹¹⁹ Il dibattito e numerose audizioni di costituzionalisti sono reperibili al sito <http://services.parliament.uk/bills/201011/fixedtermparliaments/documents.html> (visitato il 7/1/2012). In particolare si veda House of Commons, Political and Constitutional Reform Committee, *Fixed-term Parliaments Bill, Second Report*, House of Commons Paper n.436 (Session 2010–11). Cfr. anche R. Hazell, *Fixed Term Parliaments*, The Constitution Unit, London 2010, reperibile al sito http://www.ucl.ac.uk/public-policy/UCL_expertise/Constitution_Unit/150.pdf (visitato il 7/1/2012).

¹²⁰ Il modello di riferimento è quello delle assemblee rappresentative devolute e in particolare dello *Scotland Act 1998* (secc. 3, 46 e 47).

¹²¹ B. Ackerman, *La nuova separazione dei poteri* cit., p. 21.

simo del voto di fiducia iniziale – anche se per ora legislativamente prescritto solo a seguito di crisi parlamentari infralegislatura – potrebbe avere in generale sulla formazione dei futuri esecutivi.

La disciplina del *Fixed-term Parliaments Act* è stata ulteriormente integrata e specificata dal *Cabinet Manual*¹²², disciplinando nel dettaglio il procedimento di formazione dell'Esecutivo a seguito di sfiducia, nonché i limiti ai suoi poteri. Lo stesso manuale razionalizza ulteriormente il meccanismo di crisi parlamentare, prescrivendo che la sfiducia possa avere solo la forma indicata nella legge e che «other decisions of the House of Commons which have previously been regarded as expressing 'no confidence' in the government no longer enable or require the Prime Minister to hold a general election»¹²³.

La razionalizzazione della forma di governo che emerge da questi due documenti sembra ispirarsi a modelli ideali, teoricamente ritenuti migliori per far fronte alla complessa realtà politico-istituzionale, e tiene in minimo conto della precedente esperienza costituzionale¹²⁴. Pare in definitiva un modello di razionalizzazione maturata dalla tradizione continentale¹²⁵ ed estranea alla precedente evoluzione pragmatica britannica.

Un cenno infine va anche fatto al tema delle funzioni dell'Esecutivo e al loro ulteriore condizionamento avvenuto in forza del ricorso ad un ennesimo referendum, sul sistema elettorale e che, come noto, ha dato esito negativo alla proposta di riforma¹²⁶. Come anche si è rilevato con riferimento alle esperienze dei precedenti esecutivi laburisti, il ricorso a forme di democrazia diretta denota un'indubitabile debolezza del governo – ovviamente discendente dalla sua natura di esecutivo di coalizione –, il quale preferisce sottrarsi dall'adottare una chiara

¹²² Cfr. *Cabinet Manual* cit., parr. 1.1, 1.18, 2.1, 2.2, 2.7, 2.22, 2.27, 3.4, 5.5, e, soprattutto, 2.19.

¹²³ *Ivi*, par. 2.19.

¹²⁴ Sulla razionalizzazione delle forme di governo nella sfera di influenza britannica, sia consentito rinviare a M. Perini, *La razionalizzazione delle forme di governo. Evoluzione nell'area di influenza dell'ex impero britannico*, in A. Pisaneschi, L. Violini (a cura di), *Poteri, Garanzie e Diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grotanelli de' Santi*, Giuffrè, Milano 2007, vol. I, pp. 85 ss.

¹²⁵ Su cui ovviamente B. Mirkine-Guetzevitch, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, in «Revue du droit public», 1928 e 1930, rispettivamente pp. 5 ss. e 35 ss.

¹²⁶ J. O. Frosini, *Il First Past The Post è morto?* cit.

posizione da sottoporre al giudizio di parlamento e cittadini secondo i tradizionali strumenti di democrazia rappresentativa. La rinuncia a proprie tradizionali funzioni – quelle della produzione legislativa diretta a implementare riforme contenute nei programmi politici dei partiti – sebbene sia comprensibile alla luce delle contingenze politiche, non può che indebolire, nel lungo termine, il principio maggioritario cui si ispirava il modello Westminster.

6. Annotazioni conclusive

L'insieme delle riforme e delle evoluzioni subite dall'Esecutivo negli ultimi decenni sembra avere carattere radicale: per trovare un termine di paragone nella passata storia costituzionale britannica, forse non è possibile risalire ai cambiamenti istituzionali (e sociali) che presero avvio con la riforma elettorale del 1832 e che portarono, a distanza di quasi un secolo, al suffragio universale. Tali ultimi mutamenti, infatti, furono gradualisti e si innestarono nel solco delle forme tradizionali, cui venne data nuova linfa con quella «snervante abitudine degli inglesi di svuotare gli istituti dal di dentro». Se si tiene conto della radicalità e repentinà dei recenti cambiamenti, nonché del mancato rispetto delle forme tradizionali, che vengono viceversa profondamente innovate, l'unico paragone che forse potrebbe reggere è quello con il periodo a cavallo tra Seicento e Settecento quando al principio costituzionale della *fundamental law* si sostituì quello della sovranità del parlamento¹²⁷. Sotto questo profilo, allora, si può concordare con quelle ricostruzioni (giornalistiche) che qualificano come rivoluzionari i recenti mutamenti istituzionali.

L'Esecutivo, ad oggi, e in particolare sia il gabinetto che il primo ministro, non sembrano più avere quel ruolo centrale e qualificante la forma di governo che ancora si trova ampiamente descritto nella manualistica. L'Esecutivo appare sempre più come «dimensione diffusa della potestà di governo per la cui rappresentazione l'immagine più appropriata è quella di un network che può sottrarsi alle tradizionali gerarchie e che realizza livelli diversi di istituzionalizzazione del potere o di indi-

¹²⁷ Su tale passaggio, cfr. ad es. J.W. Gough, *Fundamental Law* cit.

viuazione di nuove élites di governo»¹²⁸. Un primo ministro, con il suo gabinetto, che hanno visto disperdere la loro capacità decisionale e con essa – cosa ben più grave – la possibilità di una chiara individuazione delle responsabilità.

In questo quadro, i processi di codificazione, giuridificazione e giurisdizionalizzazione costituzionale che sono ormai penetrati nel cuore pulsante del tradizionale sistema di governo, cioè nel dominio dell'Esecutivo, persino nei suoi recessi più segreti e inaccessibili come il *civil service*, il rapporto di fiducia e in generale la *collective responsibility*, non sono stati portati fino alle estreme conseguenze di una costituzione rigida e garantita, che ovviamente richiederebbe comunque di accompagnarsi a un mutamento di fondo della cultura giuridica e politica. Dal punto di vista dell'Esecutivo, questi processi sembrano solo aver contribuito a indebolire il suo ruolo e il principio di responsabilità politica.

La crisi sociale, economica, politica e istituzionale derivante dai mutamenti globali cui anche il Regno Unito è rimasto esposto, sembra che sia stata affrontata con mezzi inediti per questo Paese: non attraverso il consueto pragmatismo, nel solco della tradizione, bensì con modalità continentali, ispirate da un evidente idealismo e un certo radicalismo che tentano di affrontare problemi reali attraverso il moltiplicarsi di "grida", forse perché ci si rende conto che i fatti non sono più politicamente controllabili e gestibili.

La somma delle risposte offerte dai governi di diverso colore che si sono succeduti negli ultimi decenni sembra aver condotto alla perdita di gran parte dei caratteri che contraddistinguevano il modello Westminster di democrazia maggioritaria, senza peraltro essere giunti a introdurre compiuti sistemi consensuali di gestione del potere¹²⁹, anche per la rilevata mancanza di una costituzione scritta e garantita. L'indebolimento non solo della sostanza, ma soprattutto del valore di molte convenzioni costituzionali – mostrando di ritenere preferibile la forma scritta e, in particolare, quella legislativa – assolutamente centrali per la forma di governo, fa sorgere delicati problemi, se si tiene conto che le convenzioni sono ancora oggi – in attesa di

¹²⁸ A. Torre, *Poteri del Primo Ministro* cit., p. 234.

¹²⁹ Sulla tendenza britannica degli ultimi anni a muoversi verso modelli di democrazia consensuale, cfr. ad es. F. Hendriks, A. Michels, *Democracy Transformed? Reforms in Britain and The Netherlands (1999-2010)*, in 34 «International Journal of Public Administration», 2011, pp. 307 ss.

una compiuta codificazione costituzionale e dell'abbandono della regola maggioritaria – se non più l'unica, sicuramente la principale barriera alla tirannia della maggioranza¹³⁰. Il tema diviene viepiù complesso alla luce del forte attenuarsi di quella omogeneità sociale¹³¹ e politica¹³² che costituiva il substrato indispensabile al corretto operare della *political constitution*. Il timore è quello che «nelle società plurali [...] la regola maggioritaria porta alla dittatura della maggioranza e alla guerra civile e non alla democrazia»¹³³. E questo timore non sembra attenuarsi dopo che i cittadini britannici hanno rigettato la riforma proporzionale, una delle principali garanzie delle società fortemente divise. L'alternativa – non si sa quanto preferibile e certamente al momento per nulla alla moda – potrebbe essere quella di un tentativo di ritorno all'omogeneità sociale, attraverso la strada dell'assimilazione che per secoli è stata percorsa dal Regno Unito nella sua espansione.

Abstract

The article explores some recent developments in the British Constitution, with particular regard to its system of government and the role of the executive. The reforms made from the late 70s, as a whole, have weakened the prominent role of the executive and have undermined the principle of ministerial responsibility (both collective and individual) and the traditional British "political constitution". Recent trends show a marked shift towards consensual models of power management and a preference for mechanisms (typically continental) of juridification, jurisdictionalization and rationalization of power.

L'articolo esamina alcuni recenti sviluppi della Costituzione nel Regno Unito, con particolare attenzione alla forma di governo e al potere esecutivo. Le riforme realizzate a partire dagli anni '70, nel loro insieme, hanno indebolito il ruolo dell'Esecutivo e hanno messo in crisi

¹³⁰ In questo senso, ad es. A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee* cit., pp. 18 ss.; B. Ackerman, *La nuova separazione dei poteri* cit., pp. 24 ss.

¹³¹ Cfr. ad es. D. Jacobson, *If England was what England seems* cit.

¹³² Sulla tendenza alla dispersione dell'elettorato cfr. ad es. l'analisi svolta da G. Lodge, G. Gottfried, *The Right Alternative? Assessing the case for Alternative Vote*, Institute for Public Policy Research, 2011, reperibile al sito http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2011/05/RightAlternative-AssessingAV_Apr2011_1836.pdf (visitato il 7/1/2012).

¹³³ A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee* cit., p. 33.

il principio di responsabilità ministeriale (nei suoi due significati di responsabilità collegiale e individuale) e la tradizionale "costituzione politica" britannica. Nel sistema si manifestano sempre più chiaramente molteplici tendenze verso modelli consensuali di governo e l'adozione di meccanismi (di derivazione continentale) di giuridificazione, giurisdizionalizzazione e razionalizzazione del potere.

ANTONIO TORRES DE MORALES

EL GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. Identificación del Gobierno en la Constitución española y estatuto jurídico de sus miembros. - 2.1. *Estructura compleja del Gobierno*. - 2.2. *Destinde de Gobierno y Administración*. - 2.3. *Estatuto jurídico de los miembros del Gobierno*. - 3. Un Gobierno fácil de construir y difícil de remover. - 4. La función de Gobierno. - 5. Nombramiento del Presidente del Gobierno y de los demás miembros de éste. - 5.1. *Nombramiento del Presidente del Gobierno*. - 5.2. *Nombramiento y separación de los restantes miembros del Gobierno*. - 6. Cese del Gobierno y Gobierno cesante. - 7. Liderazgo versus colegialidad. - 8. Control y responsabilidad política del Gobierno. - 8.1. *Gobierno-Parlamento o Mayoría-Oposición*. - 8.2. *Cuestión de confianza*. - 8.3. *Moción de censura*. - 9. Disolución de las Cámaras a iniciativa del Presidente del Gobierno. - 10. Proyección de estas cuestiones en el modelo español de responsabilidad política del Gobierno. - 10.1. *Responsabilidad solidaria versus responsabilidad individual*. - 10.2. *Liderazgo versus colegialidad*. - 11. Liderazgo y colegialidad en la práctica política. - 12. Conclusión: la colegialidad, producto del liderazgo.

1. Introducción

Cuando el artículo 1.3 de la Constitución española dice que la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria, está haciendo dos afirmaciones a un tiempo: 1) que la forma de la Jefatura del Estado es monárquica; y 2) que el sistema de gobierno es parlamentario. Los otros caracteres que perfilan el Estado español (democrático y autonómico) están, uno, explícitamente reflejado en los dos primeros apartados del artículo 1º.1, y el otro, en el artículo 2º. Los cuatro, además, están ampliamente desarrollados en el resto del articulado.

Las variantes del sistema parlamentario son muchas, a veces con acusadas diferencias, pero conservando siempre el aire de