

+

DIRITTO COSTITUZIONALE ITALIANO E COMPARATO

LEZIONE 15 MARZO 2016

Testo consigliato: Mattei, U., *Il modello di Common Law*, IV ed., Torino, pp. 53-92.

EVOLUZIONE ISTITUZIONALE DEL DIRITTO INGLESE

In primo luogo, è necessario delineare l'ASSETTO COSTITUZIONALE del **Regno Unito** (*United Kingdom* o *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*), composto da quattro Nazioni: **Inghilterra**, **Galles**, **Scozia** e **Irlanda del Nord**.

Sul piano politico, i principali fattori sono:

- a) Un sostanziale bipartitismo (maggio 2015):
 - i Tories hanno la maggioranza assoluta nella Camera dei Comuni (331 seggi);
 - Laburisti (232 seggi);
 - Liberaldemocratici (8 seggi)
 - Ukip (1 seggio) – per l'uscita dall'Unione Europeae nel Collegio scozzese, -il Partito nazionale scozzese, che ha conquistato 56 dei 59 Collegi, diventando il terzo partito alla Camera dei Comuni.

- b) Un complesso assetto delle relazioni fra Inghilterra e altri Stati del Regno Unito, e fra il Regno Unito e l'Unione Europea.
 - Nel referendum sull'indipendenza della Scozia nel settembre 2014, il 55,42% dei votanti si era espresso negativamente;
 - Referendum sull'uscita dall'Unione Europea, che si terrà nel giugno 2016 (intanto il Governo inglese ha ottenuto il 20 febbraio 2016 uno statuto speciale per la Gran Bretagna).

Alle interrelazioni fra risultati elettorali e questione scozzese, si aggiunge dunque il delicato rapporto con l'Unione Europea.

Sul piano costituzionale, sin dagli anni Ottanta si è posta l'esigenza di avviare riforme per modernizzare l'ordinamento giuridico.

Le principali riforme hanno riguardato:

- Introduzione dello Human Rights Act del 1998 e controllo di conformità delle leggi ai principi in esso contenuti;
- L'House of Lords Act del 1999.
- Riforma della procedura civile e della professione forense;
- Riforma della procedura penale;
- Riforma della giustizia amministrativa
- Riforma della giustizia costituzionale, con il *Constitutional Reform Act* del 2005.
- *Constitutional Reform and Governance Act* 2010

Vedremo le singole riforme, in relazione agli organi costituzionali.

IL PARLAMENTO

A differenza di quasi tutti i Paesi democratici del mondo, Il Parlamento non deriva la sua esistenza da una Costituzione scritta. Ci sono delle regole che ne consentono il funzionamento – **the Law and Custom of Parliament**, riconosciute dalla magistratura.

Il Parlamento si compone della Camera dei Comuni, della Camera dei Lords e della Regina.

L'esistenza legale del Parlamento deriva così da una **PREROGATIVA REALE**. La Regina in Parlamento rappresenta il "legislatore supremo" dell'intero Regno Unito. La **convocazione** e lo **scioglimento** delle Camere rappresentano l'esercizio di un potere di prerogativa reale (**potere del Sovrano esercitato in common law e riconosciuto dai giudici**), esercitato attraverso **Orders in Council**.

Si tratta di poteri di prerogativa spettanti al Sovrano inglese dal 1611 (con il *Case of Proclamation*, ma anche nel caso *Thomas Bonham v College of Physicians*, comunemente conosciuto come **Bonham's Case**, deciso dalla *Court of Common Pleas* presieduta da Sir Edward Coke, il *Court's Chief Justice*).

I poteri di prerogativa rientrano fra le **fonti primarie del diritto**, secondo quanto previsto dallo *Human Rights Act* del 1998.

Il Parlamento siede in sessioni che hanno di norma la durata di un anno.

CAMERA DEI COMUNI

La Camera dei Comuni resta in carica **cinque anni** dal giorno in cui si è riunita per la prima volta dopo le elezioni ma il Sovrano può **scioglierla** in qualsiasi momento, ad esempio, a

seguito di un'elezione che sia richiesta discrezionalmente dal Primo Ministro, previo parere del **Privy Council** (Consiglio privato del Sovrano).

I membri della House of Commons sono 650. Sono eletti in collegi uninominali, con il metodo c.d. **plurality**, il maggioritario semplice (*First Past The Post*).

È il più semplice sistema maggioritario che conosciamo, dal momento che utilizza distretti uninominali e un voto centrato sul singolo candidato.

All'elettore sono presentati i nomi dei candidati e dovrà sceglierne uno, e solo uno, di loro. Il candidato vincente è la persona che ottiene il maggior numero di voti; in teoria potrebbe essere eletto con due voti, se ogni altro candidato ottiene un solo voto. Viene quindi richiesta la maggioranza relativa.

I membri della Camera dei Comuni **rappresentano** i Collegi e i loro elettori. Non sono invece delegati dei Partiti politici

Lo scioglimento allo scadere del mandato avviene **venticinque giorni prima** della data fissata per le elezioni.

Quando il Parlamento è sciolto, ogni seggio alla Camera dei Comuni diventa vacante. Tutte le attività nella Camera sono sospese. Ai Parlamentari, che cessano dalla loro carica, è consentito l'accesso al Parlamento per pochi giorni di tempo per rimuovere i documenti dai loro uffici.

Lo stesso vale per lo **Speaker**, che ha l'ufficio di presidenza della Camera dei Comuni.

CAMERA DEI LORDS

I membri della Camera dei Lords restano in carica, perché **NON SONO ELETTI** ma **nominati** dalla **Regina** su proposta del Primo Ministro.

Alcuni membri non di partito sono proposti da un organismo indipendente, la **House of Lords Appointments Commission**.

Normalmente ci vogliono diverse settimane dal momento in cui un potenziale nuovo membro è presentato, dal governo o la **House of Lords Appointments Commission**, prima della nomina reale. Prima che qualcuno diventa membro, un titolo deve essere stabilito e preparati tutti i documenti relativi alle Lettere patenti e al **Writ of Summons**. Le lettere patenti sono emesse dalla Regina e creano un titolo nobiliare a vita. I destinatari diventano membri della House of Lords quando le Lettere Patenti sono munite del Sigillo Reale. Essi possono quindi sedere alla Camera dei Lords, utilizzando il loro nuovo titolo di Lord o baronessa. Essi non possono votare fino al loro "introduzione". Il Writ of Summons – che è l'atto con cui inizia il procedimento (come l'atto di citazione nel processo).

I membri della Camera dei Lords sono 826. In passato il diritto si trametteva ereditariamente per tutti i membri (Pari). In forza dell'*House of Lords Act* del 1999 il numero dei membri ereditari è stato ridotto a 92, 709 sono membri a vita (senza trasmissione del titolo) e 38 sono in congedo. Ne fanno parte 26 vescovi, fra cui l'Arcivescovo di Canterbury. Il Primo ministro decide quanti nuovi membri entreranno a far parte della Camera dei Comuni.

La Regina apre ogni sessione alla Camera dei Lords.

Alla Camera dei Comuni vi provvede il **Black Rod**, che ne convoca i membri per assistere al discorso della Regina (**Queen's Speech**).

Il Parlamento può essere prorogato alla fine di ogni sessione, formalmente a discrezione della Regina, ma nei fatti a discrezione del Governo.

LO SPEAKER

Lo Speaker è il **Presidente della Camera dei Comuni**, presiede i dibattiti alla Camera dei Comuni e il titolare della carica è un deputato che è stato eletto da altri parlamentari.

Il presidente è il primo ufficiale e la più alta autorità della Camera dei Comuni e deve essere politicamente imparziale. Nel corso delle discussioni il Presidente mantiene l'ordine, concede la parola.

PROCEDURA

Le norme di procedura della Camera dei Comuni (2011) regolano la complessiva distribuzione dei tempi di lavoro parlamentare nell'arco dell'intera sessione, **che costituisce uno degli elementi caratteristici del sistema procedurale della Camera dei Comuni** in cui non è formalmente prevista una sede o una procedura per la periodica programmazione dei lavori.

Data infatti una durata media della sessione annuale fra **165 e 180 giorni** (se la Camera siede fra 34 e 37 settimane, da novembre all'ottobre dell'anno successivo),

20 giorni sono riservati all'Opposizione (*Opposition Days*, di cui 17 al maggior partito di opposizione - la c.d. *Official Opposition* - e 3 agli altri partiti),

13 giorni all'esame delle proposte di legge di iniziativa di singoli Membri (cui usualmente si procede il venerdì, da cui la denominazione di *Private Members' Bill Fridays*)

e tutto il tempo che residua spetta al Governo, inclusi tuttavia 10 venerdì in cui la Camera non tiene sedute e che sono tradizionalmente dedicati all'attività dei Membri nei collegi elettorali (*Constituency Fridays*), un'ora di Question Time (14.35 - 15.30) ogni giorno dal lunedì al giovedì,

circa 6 mezzogiornate dedicate alle “questioni di interesse privato” (*Private Business*) e le c.d. “discussioni sull’aggiornamento” (*Adjournment Debates*) che hanno luogo in Assemblea il mercoledì mattina fra le 9,30 e le 14.00.

È inoltre espressamente stabilita la priorità in ogni seduta dell’attività di interesse del Governo il che, congiuntamente al correlativo diritto di stabilire sia l’ordine di trattazione dei diversi punti all’ordine del giorno di ogni seduta (Standing Order n. 27) sia l’ordine di priorità nell’esame dei progetti di legge da parte delle standing committee (Standing Order n. 84, costituisce il fondamento della posizione del tutto predominante del Governo nel Parlamento inglese.

Al riguardo tuttavia, una ampia serie di convenzioni regola la dimensione informale della gestione dell’attività della Camera, condivisa fra le diverse componenti politiche secondo i rispettivi rapporti di forza.

Figure chiave di tale dimensione sono i c.d. **Whip** nominati in ciascun partito e fra i quali il ruolo di maggior rilievo è svolto dal capo degli Whip del partito di maggioranza (c.d. **Government Chief Whip**), che è **anche membro del Cabinet** e tradizionalmente riveste nell’ambito dell’Esecutivo la carica di *Parliamentary Secretary to the Treasury*.

Fra le sue **competenze specifiche** rientrano

- la valutazione del tempo da dedicare a ciascuna delle attività ritenute prioritarie dal Governo nell’arco della sessione
- la definizione al riguardo di un programma delle sedute
- la consulenza al Governo in relazione all’attività ed alla procedura parlamentare
- il raccordo con i singoli Ministri in relazione all’attività parlamentare concernente i dipartimenti di cui sono responsabili.

Nell’ambito della Camera, funge inoltre da referente per i Whip degli altri partiti che è tenuto in generale ad informare ed a consultare per quanto concerne l’organizzazione dei lavori relativi alle questioni di loro interesse.

Insieme al *Chief Whip* del maggior partito di opposizione, rappresenta i c.d. “canali usuali” (*Usual Channels*) attraverso cui si svolgono a livello informale le consultazioni politiche relative a qualunque questione concernente la gestione dell’attività della Camera.

Per quanto ad esempio riguarda l’attività legislativa, è attraverso i “canali usuali” che in genere si cerca di pervenire ad un accordo che tenga conto delle priorità della maggioranza e delle esigenze manifestate dai partiti di opposizione;

qualora tale via consensuale previamente esperita si riveli infruttuosa, il Governo è in grado di far approvare una c.d. “**mozione di assegnazione del tempo**” (*Allocation of Time Motion*), nel gergo parlamentare più nota come “**ghigliottina**” (*Guillotine*), che consente di fissare i termini massimi entro cui ciascuna fase dell’iter legislativo deve essere compiuta, prevedendo peraltro una stretta serie di condizioni limitative per la

presentazione di emendamenti ed articoli o allegati aggiuntivi, a tutela dell'integrità del progetto di legge di iniziativa governativa.

IL GOVERNO

Il concetto di Governo centrale nel Regno Unito è polisenso. Non ha una connotazione precisa. Da un punto di vista costituzionale, è considerato "plurale" piuttosto che unitario. Sino al XX secolo nel Regno Unito il Governo svolgeva le seguenti funzioni principali:

- fissare le priorità legislative;
- attuare le politiche e le leggi;
- dirigere la politica estera e di difesa;
- definire e dare attuazione al bilancio nazionale.

All'inizio del XXI secolo c'era un ampio consenso nel Regno Unito sull'opportunità di separare le funzioni strategiche fondamentali dalle funzioni di servizio, affidate alle agenzie esecutive.

Nel Regno Unito, il **Primo Ministro**

- è capo del Governo, con il sostegno del Consiglio dei Ministri e dei Ministri;
- è responsabile dell'indirizzo politico del Governo nei confronti della Camera dei Comuni;
- sovrintende al funzionamento del Servizio Civile e delle agenzie governative (è Ministro del Servizio Civile);
- nomina i membri del governo, che sono responsabili per il loro dicastero;
- è la figura principale del governo alla Camera dei Comuni ed è responsabile del **Gabinetto**.

IL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Il Consiglio dei Ministri è composto da membri di alto livello del governo. Ogni settimana durante Parlamento, membri del Gabinetto (Segretari di Stato di tutti i dipartimenti e alcuni altri Ministri) si incontrano per discutere le questioni più importanti per il Governo. I ministri sono scelti dal Primo Ministro fra i membri della Camera dei Comuni e della Camera dei Lords.

Il Governo è formato da:

| | |
|------------------------|------------|
| Primo Ministro | 1 |
| Ministri del Gabinetto | 21 |
| Altri Ministri | 96 |
| Totale | 118 |

Shadow Cabinet

L'**Opposizione ufficiale** di Sua Maestà è rappresentata dal partito politico con il secondo maggior numero di seggi alla Camera dei Comuni. L'opposizione ufficiale è attualmente il partito laburista.

Lo Shadow Cabinet è la squadra di portavoce ad alto livello scelta dal **leader dell'opposizione ufficiale** come "ombra" dei Ministri nel governo. Ogni membro del governo ombra è nominato per dirigere un settore specifico per il partito di opposizione e mettere in discussione il Ministro corrispondente nel Gabinetto. In questo modo l'opposizione ufficiale cerca di presentarsi come un governo di alternativa.