

# IL MODELLO WESTMINSTER

di Gianfranco Pasquino

DAVID BUTLER e DENNIS KAVANAGH (a cura di), *The British General Election of 2001*, Houndmills, Palgrave, 2002, pp. 356, Isbn 0-333-74032-7

IAIN MCLEAN, *Rational Choice and British Politics. An Analysis of Rhetoric and Manipulation From Peel to Blair*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 256, Isbn 0-19-829530-8

PIPPA NORRIS (a cura di), *Britain Votes 2001*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 276, Isbn 0-19-851049-7

RICHARD ROSE, *The Prime Minister in a Shrinking World*, Cambridge, Polity Press, 2001, pp. 282, Isbn 00-011286

MICHAEL RUSH, *The Role of the Member of Parliament Since 1868. From Gentlemen to Players*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 249, Isbn 0-19-827577-3

MEG RUSSELL, *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 368, Isbn 0-19-829831-5

ROBERT WALLER e BYRON CRIDDLE (a cura di), *The Almanac of British Politics*, London-New York, Routledge, 2002, pp. 929, Isbn 0-415-26833-8

## Premessa

L'espressione «Modello Westminster» è stata variamente utilizzata negli anni recenti delle (non) riforme istituzionali in Italia. La quantità e la qualità delle imprecisioni nelle caratteristiche attribuite ad un modello inevitabilmente quasi ignoto in Italia sono state e rimangono notevoli. Al di là della semplice manipolazione politica, le imprecisioni non possono stupire. Da

un lato, infatti, non esiste praticamente nessuno studio recente in italiano dedicato al sistema politico della Gran Bretagna (fa ottima eccezione la ricerca di Massari (1994)), mentre, al contrario, sono moltissime le analisi e le ricerche opera degli studiosi inglesi e americani (nessuna delle quali tradotte in italiano). Dall'altro, il sistema politico inglese viene considerato poco interessante, poco problematico e, fra alti e bassi, poco comparabile con gli altri sistemi politici né, tanto meno, con quello italiano. Ricorrendo ad un'espressione spesso utilizzata in Spagna per spiegare i conflitti, le tensioni e la confusione della politica prima del ritorno alla democrazia: «non siamo inglesi». Qualcuno potrebbe credere che esista un solo sistema politico «eccezionale», per la sua storia, per la sua cultura politica, per la sua società multietnica, per le sue istituzioni, vale a dire gli Stati Uniti d'America. Invece, a ben guardare, se un sistema politico merita la qualifica di eccezionale, cioè che fa eccezione rispetto, ad esempio, alle democrazie parlamentari, che nella sua configurazione specifica non si ritrova da nessun'altra parte che, di conseguenza, è difficilmente comparabile e ancor più difficilmente imitabile, è proprio il sistema politico della Gran Bretagna. Ciascuna delle componenti del sistema politico inglese (legge elettorale, sistema bipartitico, strutturazione del parlamento, governo del Primo ministro) può trovarsi, singolarmente presa e considerata, in qualche altro sistema politico, in particolare, nei sistemi politici che chiamerò della diaspora anglosassone: Australia, Canada, Nuova Zelanda. Nessuno di questi sistemi presenta, però, quel complesso di interazioni che caratterizza il sistema politico inglese e che è, in buona sostanza, unico. D'altronde, a riprova di quanto ho appena sostenuto, nessuno dei volumi in esame, scritti da eminenti specialisti, che pure conoscono molto bene anche altri sistemi politici, si affida ad una comparazione per spiegare né la dinamica delle istituzioni, in particolare, il governo del Primo Ministro, e dell'elettorato inglese, né il ruolo mutevole del Parlamento e dei parlamentari (anche se Russell (2000) va proprio alla ricerca di insegnamenti comparati per capire in quale direzione e con quali modalità debba essere riformata la Camera dei Lords). Cionostante, ciascuno di questi libri è, comunque, di per sé molto interessante e molto istruttivo non soltanto per le analisi specifiche che contiene, ma anche perché consente di riflettere in generale sulla trasformazione della politica, sulla sua situazione attuale in Gran Bretagna e sul suo futuro con riferimento sia al modello

Westminster sia, nonostante le reali e profonde differenze, alle altre democrazie parlamentari.

### *Il Primo ministro*

Dovendo scegliere un punto di partenza per analizzare i vari contributi conoscitivi dei volumi in esame, credo che, per le molte peculiarità e per la sua persistente importanza, l'istituzione «Primo ministro» sia la più ovvia candidata. Chi desidera spiegare davvero come funziona il sistema politico inglese deve partire dal Primo ministro. Rispondere precisamente e approfonditamente agli interrogativi semplici ma cruciali: chi diventa Primo ministro, come viene scelto il candidato, quali poteri ha e quali poteri effettivamente esercita e come si rapporta al Parlamento, consente di delineare con chiarezza le caratteristiche del modello di governo inglese e di capire se e perché il Primo ministro ha acquisito centralità e, addirittura, preponderanza. Il libro di Richard Rose fornisce una esemplare, brillante e colta panoramica dei Primi ministri dal 1945 ad oggi e del mutamento sia delle loro personalità che dei loro compiti, mettendo ripetutamente a confronto il «vecchio stile» con il «nuovo stile» della politica. Sembrerebbe, però, che il problema non stia tanto nella scelta da parte di un Primo ministro di uno stile piuttosto che dell'altro quanto, piuttosto, nel cambiamento delle condizioni ambientali, delle condizioni politiche, delle campagne elettorali e delle condizioni internazionali. Un conto era, fare il Primo ministro di una potenza imperiale, un conto ben diverso è farlo in una situazione nelle quali molte decisioni vengono prese e imposte dall'Unione Europea e non bastano i «no» di Margaret Thatcher o le sue richieste di «volere indietro il suo denaro» per asserire una perdita leadership. Nel contesto interno, però, la leadership del Primo ministro è tutt'altro che perduta. Può essere caratterizzata da alcune modalità nuove nell'esercizio, in primis, la straordinaria «manipolazione» politica (*spinning*) deliberatamente operata da Tony Blair e dalla sua squadra di stretti collaboratori, gli *spin doctors*, ma le fondamenta strutturali della leadership di governo esistono e persistono da quasi centocinquanta anni. Si trovano chiaramente definite nell'individuazione che Walter Bagehot fece del «segreto efficiente» della Costituzione inglese (la traduttrice italiana ha preferito, credo sbagliando, il termine «efficace»): «Il segreto

che rende efficace la Costituzione inglese può essere individuato nella stretta unione, nella fusione pressoché completa del potere esecutivo con quello legislativo» (Bagehot 1995, 52).

Invece di essere, come accade in molti governi parlamentari europei, colui che esegue e traduce in pratica le preferenze di una maggioranza parlamentare, partitica e politica, e a lei si piega, il Primo ministro inglese è il capo di una maggioranza parlamentare. Invece di essere indirizzato dalla sua maggioranza, il Primo ministro inglese la guida. Ha il riconosciuto titolo per farlo perché è lui che ha guidato quella maggioranza alla vittoria elettorale. Affinché lo possa fare pienamente, però, sono essenziali alcune fondamentali condizioni istituzionali e politiche. Come lo faccia e con quali conseguenze richiede un'analisi delle personalità dei Primi ministri. Per rispondere al primo interrogativo, le condizioni istituzionali e politiche, appare indispensabile spostare l'attenzione congiuntamente sul sistema elettorale e sul sistema partitico. Non esiste nessun dubbio in merito: senza quel particolare tipo di sistema elettorale maggioritario a turno unico applicato in circoscrizioni uninominali, *first-past-the-post*, detto, per l'appunto, «inglese», e senza un sistema chiaramente bipartitico, non sarebbe possibile nessun «modello Westminster», non opererebbe nessun «segreto efficiente». Per quanto possano essere resi *fair*, equi, i sistemi elettorali di tipo inglese contengono sempre, probabilmente non a caso, elementi che favoriscono un partito rispetto agli altri: danno un vantaggio al partito anche appena più grande degli altri ovvero, non più grande, ma meglio distribuito sul territorio e nelle singole circoscrizioni. Per valutare questo vantaggio, il primo elemento di cui tenere conto è il numero medio di elettori per circoscrizione.

Sappiamo che la storia dell'espansione del suffragio, proprio in Inghilterra (1832, 1867, 1882) è strettamente intrecciata al ridisegno delle circoscrizioni con l'obiettivo di contenere e sconfiggere il famosissimo, addirittura proverbiale fenomeno dei *rotten boroughs*, i borghi putridi che, con poche centinaia di elettori, mandavano alla Camera, ciascuno un rappresentante che «costava» migliaia di voti alle circoscrizioni delle nascenti città industriali, come Manchester. Sappiamo anche che il ridisegno delle circoscrizioni per tenere conto degli andamenti demografici è comunque sempre in ritardo. Infine, ed è questo l'elemento che un po' tutti i libri in esame sottolineano, sembra che, per un insieme di circostanze, le circoscrizioni attuali av-

vantaggino significativamente i laburisti, abbiano, come si dice, un forte pregiudizio favorevole nei loro confronti. Più precisamente, anche se i Conservatori ottenessero lo stesso numero di voti dei Laburisti vincerebbero 140 seggi meno dei Laburisti: uno svantaggio cresciuto di 60 seggi rispetto al 1997. Per conquistare una maggioranza di seggi, i Conservatori dovrebbero avere l'11,5% di voti (10,1% nel 1997) in più dei Laburisti, ai quali, invece, basterebbe rimanere dietro i Conservatori del 3,7% (1,5% nel 1997) nel voto popolare per mantenere comunque una maggioranza assoluta di seggi (Curtice e Steed 2002, 332; percentuali simili anche in Norris 2001, 4; più approfonditamente Curtice 2001). La Boundary Commission ridurrà presto questo vantaggio pregiudiziale, ma i continui mutamenti demografici sembrano favorire comunque i laburisti.

Ad ogni buon conto, i sistemi elettorali di tipo inglese sono stati, non costruiti, perché all'epoca delle prime votazioni si prese non problematicamente atto del sistema che appariva più semplice, ma mantenuti, proprio perché consentivano/favorivano/avvantaggiavano una maggioranza. Questa è, tuttora, la giustificazione prevalente che ostacola qualsiasi riforma in senso proporzionale, più correttamente di introduzione dell'*additional member system*, che darebbe qualche opportunità in più al terzo partito. Come è noto, peraltro, in qualche circostanza, che dipende dalla crisi dei partiti o da un loro «riallineamento», è possibile che neppure il sistema elettorale inglese riesca a produrre una solida maggioranza parlamentare. Di recente, avvenne, ad esempio, nel febbraio 1974. Allora, i liberali consentirono comunque ai laburisti di governare fino all'indizione di nuove elezioni nell'ottobre 1974 che diedero ai laburisti una maggioranza operativa. Questa si sfaldò in corso d'opera tanto che il Primo ministro laburista James Callaghan fu costretto a portare a termine l'intero mandato con un governo del tutto logorato, sostanzialmente di minoranza (Penniman 1975), che aprì la strada alla vittoria dei Conservatori di Margaret Thatcher. Infine, l'ultimo, in ordine di tempo, sviluppo significativo è la visibilità acquisita dal voto tattico o strategico. In seguito anche alla ridefinizione delle loro priorità politiche e della loro collocazione, i Liberali hanno, da un lato, incoraggiato i loro elettori a votare il candidato laburista, quando il candidato liberale non ha nessuna probabilità di vincere, ma la sua sola presenza potrebbe consegnare la vittoria al candidato conservatore. E, in non poche circoscrizioni i laburisti hanno «reciprocato», cioè

restituito efficacemente il favore. Naturalmente, questo voto tattico, della cui praticabilità nei sistemi maggioritari a turno unico alcuni analisti hanno a lungo dubitato (ad esempio, più di cinquant'anni fa Maurice Duverger scrisse di «effetto meccanico» e «effetto psicologico» prodotti entrambi da quei sistemi), dipende anche dallo spostamento verso destra dei Conservatori e segnala il loro isolamento politico. Inoltre, è stato favorito dal neo-centrismo di Blair, che ha aperto spazi sulla sua sinistra per i Liberali, che, in questo modo, ricevono anche voti di elettori già laburisti diventati insoddisfatti, e dalla ventilata (ma oramai nuovamente abbandonata) prospettiva di riforma del sistema elettorale che favorirebbe appunto i Liberali. Aggiungo che, in seguito alla *devolution* e alla elezione di assemblee rappresentative in Scozia e Galles, alcuni autori ipotizzano che, al culmine del processo, potranno esservi altre conseguenze sul sistema elettorale e sul numero dei parlamentari, in parte sfavorendo i laburisti che sono un partito molto forte in Scozia, anche privandoli dei voti a loro sostegno che hanno abitualmente espresso i rappresentanti a Westminster dello Scottish National Party.

### *Il sistema bipartitico*

Il discorso sui liberali deve immediatamente essere ricondotto al sistema partitico inglese. Nell'elettorato in quanto tale non esiste nessun bipartitismo. Anzi, sono molto numerosi i partiti che presentano candidati e sono molti i candidati presentati da partiti che non hanno nessuna chance di vincere seggi. Ad esempio, nel 2001 il United Kingdom Independence Party ha presentato 428 candidati nelle 659 circoscrizioni poco meno dei 641 candidati presentati nel 1997 dallo stesso Ukip e dal suo rivale il Referendum Party, non più presente. Nel complesso si sono avuti 3.318 candidati (rispetto ai 3.724 del 1997), vale a dire mediamente 5 per circoscrizione rispetto ai 5,6 del 1997 (Criddle 2002, 182). Nel 2001 i Conservatori e i Laburisti hanno presentato candidati in tutte le circoscrizioni. Nel nuovo Parlamento sono rappresentati sei partiti: Laburista 413 seggi, Conservatore 166 seggi, Liberale 52, Scottish National Party 5, Plaid Cymru 4, Ulster Unionist Party 19, e un Indipendente. A prescindere dalla cospicua maggioranza dei Laburisti, 167 seggi, se è vero che i partiti si debbono contare bisogna, come ha opportunamente messo in rilievo Sartori (1976), saperli contare af-

finché vengano contati soltanto i partiti che contano: quelli che hanno potenziale di governo/di coalizione/di ricatto/di intimidazione. A Westminster i partiti che contano sono esclusivamente due. Soltanto i Conservatori e i Laburisti possono fare il governo; dal 1924 soltanto i Conservatori e i Laburisti hanno fatto il governo, e da soli: tranne che per il periodo di guerra 1940-1945, nel quale ci fu un governo di unità nazionale guidato dal Conservatore Winston Churchill, e per gli otto mesi circa dal febbraio all'ottobre 1974, nei quali ci fu un governo di minoranza laburista guidato da Harold Wilson e sostenuto dai liberali. Dunque, nessun dubbio: la Gran Bretagna ha un sistema bipartitico funzionante, due soli partiti che contano e che, alternativamente, formano, da soli, il governo. Semmai, ci si potrebbe preoccupare, come avvenne dopo le ripetute vittorie elettorali della Sig.ra Thatcher (1979; 1983; 1987), quando l'alternanza e la sua legittima aspettativa sembravano allontanarsi troppo nel tempo, e ci si dovrebbe interrogare sul possibile rischio che finisca per configurarsi un sistema partitico a partito predominante.

### *Il «party government»*

Il governo del Primo ministro è tale proprio e anche perché configura una grande, quasi assoluta stabilità nella carica del Primo ministro consentendogli, se ne ha le qualità, di esercitare un notevole potere di leadership. È anche un esempio perfetto di *party government*: il capo del partito che vince le elezioni diventa automaticamente Primo ministro; si sceglie i ministri in perfetta autonomia; procede quando e come vuole a rimpasti di governo. Rose (2001, 164) sottolinea che i ministri inglesi durano nella loro carica mediamente poco più di due anni. Attualmente, chi fa eccezione è, il Cancelliere dello Scacchiere, Gordon Brown, che, candidato alla leadership del New Labour, sconfitto da Blair nel 1994, sembrerebbe destinato a succedergli a Downing Street. Chi è diventato Primo ministro a suo tempo era stato scelto come capo del partito dai suoi colleghi parlamentari proprio con l'obiettivo di vincere le elezioni. Rimane capo del suo partito fino a quando i parlamentari gli riconoscono la capacità di portarli a vincere le elezioni, che è anche una conseguenza della sua capacità di governo. In pratica, il Primo ministro non è mai sconfitto in parlamento, ovvero lo è molto

raramente. In questo secolo, in Gran Bretagna soltanto due governi sono caduti e decisero di dimettersi dopo un voto di sfiducia parlamentare: nel 1924 un governo laburista di minoranza nel bel mezzo di un riallineamento del sistema dei partiti che avrebbe escluso per sempre i Liberali e nel 1979 il governo del laburista James Callaghan, sconfitto per un solo voto anche a causa della malattia di un parlamentare laburista impossibilitato a votare.

La logica dei governi parlamentari è che dipendono dalla fiducia del Parlamento. Nel caso inglese, dipendono più precisamente dalla fiducia del gruppo parlamentare (*caucus*) del partito di maggioranza. Qui è forse il caso di ricordare ancora una volta, identificando una legittima variante dei cosiddetti «ribaltoni», che Margaret Thatcher non venne sconfitta dai laburisti, ma accettò, pur essendo risultata in testa nel primo round di votazioni del suo gruppo parlamentare, di essere sostituita da John Major che prometteva di essere più rassicurante per l'elettorato e quindi di riuscire a vincere, come puntualmente avvenne, le elezioni del 1992. È probabile che nella scelta del leader, importantissima in particolare per il partito che è all'opposizione, i parlamentari esercitino il loro voto in maniera strategica (Rose 2001, 73-81): bloccando prima il candidato più sgradito, che può anche essere il più «popolare», per optare poi fra i due meno sgraditi. Almeno, questo sembrerebbe essere stato il comportamento dei parlamentari conservatori in due significative occasioni: quando alla fine degli anni '60 negarono al molto controverso Enoch Powell la carica di leader (McLean 2001, 128-143) e più di recente, quando il giovane William Hague sconfisse al terzo scrutinio il più anziano ed esperto, ma filo europeista, Kenneth Clarke (Butler e Kavanagh 2002, 38) per dimettersi immediatamente e molto dignitosamente dopo la secca sconfitta elettorale del giugno 2001.

### *La madre di tutti i parlamenti*

In Gran Bretagna non si diventa leader di partito né, tanto meno, Primi ministri senza un tirocinio parlamentare, più o meno lungo, ma concreto. Il fenomeno di *outsiders* che vengano catapultati dal mondo delle professioni, del business o dell'accademia al vertice del modello Westminster semplicemente non esiste. Ed è impensabile. Anzi, spesso non basta neppure il tiro-

cinio parlamentare per avere una ragionevole chance di giungere a Downing Street; vi si deve aggiungere una, per lo più non breve, esperienza di apprendimento delle tecniche di governo in posizioni ministeriali. Rose (2001, 72) ha sintetizzato i dati relativi alla traiettoria politico-parlamentare-ministeriale di undici Primi ministri dal dopoguerra ad oggi. L'unico che fa eccezione ad un percorso per tappe è proprio Tony Blair. Non soltanto la distanza fra il suo accesso al Parlamento e il suo ingresso al n. 10 di Downing Street è la più breve in assoluto: soltanto 14 anni (1983-1997), ma Tony Blair è l'unico Primo ministro del dopoguerra che non ha avuto una precedente esperienza di governo. Nel delicato equilibrio che tutti i precedenti Primi ministri, tanto i Conservatori quanto i Laburisti, hanno cercato di mantenere fra il ruolo di leader del partito e la carica di capo del governo, e fra le attività rivolte all'esterno, verso l'elettorato e i mass media, e quelle all'interno, nei dibattiti parlamentari, Blair ha preferito di gran lunga le attività esterne. Ancora una volta Rose (2001, 134 e 136) sintetizza molto efficacemente due dati. Blair è il Primo ministro che ha partecipato a meno votazioni in Parlamento: 5% all'anno, mentre nessuno degli altri Primi ministri ha partecipato a meno del 17% delle votazioni, con una punta per il vecchio Winston Churchill nel 1951 del 51%. Blair è anche il Primo ministro che ha fatto il minor numero di discorsi importanti in Parlamento, soltanto 1, a fronte degli 11 del conservatore Anthony Eden, costretto dai fallimenti della sua politica estera, ma anche dei suoi predecessori laburisti: Attlee 6 discorsi, Wilson 7 discorsi, Callaghan 6 discorsi. Rose spiega che i Primi ministri che hanno poca esperienza di lavoro parlamentare tendono a svalutarne l'importanza e chiude stigmatizzando il comportamento di Blair che nei primi diciotto mesi del suo primo mandato non ha fatto un solo intervento estemporaneo alla Camera dei Comuni (si veda anche Cowley 2001).

Questo comportamento chiama in causa il rapporto che esiste fra il Primo ministro e i parlamentari del suo partito e, di conseguenza, anche il ruolo percepito e svolto dai parlamentari britannici appartenenti al partito al governo, ma anche a quello all'opposizione. L'elemento distintivo è sicuramente dato dalla disciplina di partito. Da un lato, questa disciplina è assolutamente importante per la funzionalità del governo, per la dinamica complessiva del sistema politico e per le stesse carriere dei parlamentari. In un certo senso, il partito che vince le elezioni

può rivendicare di avere ottenuto un mandato per l'attuazione del suo programma, del suo Manifesto politico-elettorale. Il Primo ministro può ricordare ai parlamentari del suo partito che sono stati eletti, primo, perché per lo più sono stati scelti quasi nominalmente dal capo del loro partito, adesso Primo ministro, oppure sono stati da lui approvati; secondo, perché sono stati identificati dall'elettorato come i rappresentanti e gli esecutori del Manifesto programmatico del loro partito. Inoltre, la loro rielezione dipenderà in parte, ovviamente, dalla loro ri-selezione, effettuata anche sulla base della presenza in parlamento e della disciplina di voto, ma soprattutto dalla possibilità e dal successo del loro governo nell'attuazione delle politiche promesse all'elettorato. Inconfutabilmente, quante più saranno le vittorie elettorali consecutive conseguite tanto più numerose e frequenti diventeranno le opportunità per i parlamentari di accedere ad ambite cariche di governo. Per tutte queste ragioni, l'indisciplina nei comportamenti di voto e il dissenso palesemente espresso sono decisamente rari.

In materia, nella sua approfondita e davvero ottima ricognizione sul ruolo dei parlamentari dal 1868 ad oggi, Michael Rush presenta dati molto significativi (2001, 172-183). Dal 1868 al 1928, la percentuale dei parlamentari di tutti i partiti che hanno votato secondo le indicazioni della loro leadership non è mai scesa al di sotto del 90%. Anzi, per lo più è oscillata intorno al 95%. Nel dopoguerra la situazione è cambiata di poco, con percentuali sempre al di sopra del 90% fino al 1970, con l'esclusione della lunga crisi di leadership dei conservatori fra il 1959 e il 1964 quando la percentuale dei dissenzienti salì al 13,5%. Dopo di allora, anche la Lady di ferro ha dovuto fare i conti con all'incirca un quinto dei suoi parlamentari che non seguivano la linea di partito, cioè la sua linea. Complessivamente, però, i governi Thatcher dal 1979 al 1990 furono sconfitti soltanto quattro volte, mentre il suo successore John Major fu sconfitto nove volte e, fra il 1974 e il 1979 i governi laburisti di Wilson e di Callaghan collezionarono addirittura quarantadue sconfitte. La fin troppo solida maggioranza di Tony Blair sia dal 1997 al 2001 che, prevedibilmente, dopo il 2001 è uno scudo protettivo di notevole consistenza. Il dissenso dei parlamentari laburisti nei confronti del loro governo (o della disattenzione di Blair nei loro confronti) si è effettivamente manifestato al ritmo di una votazione ogni dieci (Rush 2001, 176), in particolare sulle tematiche legate al welfare e, di recente, alla politica estera

verso l'Unione Europea e a sostegno degli Usa, ma non ha portato a nessuna sconfitta del governo. La convinzione di dovere appoggiare il proprio partito, a maggior ragione se è al governo, e la necessità di farlo per le molte buone ragioni personali (ricandidatura e carriera), politiche (vittoria elettorale) e persino democratiche, vale a dire, per porre in essere e garantire quel fondamentale principio di *accountability* che consentirà all'elettorato di votare in maniera informata, rendono, dunque, i parlamentari inglesi, anche quelli dell'opposizione, molto disciplinati e *supportive*.

Se ne deve, allora, dedurre che la vita del parlamentare inglese è triste, di routine e, in definitiva, inutile, come sembrò sostenere Bagehot? Fermo restando, naturalmente, che le leggi le fa il governo, un principio sacrosanto da tempo immemorabile del modello Westminster, già opportunamente e senza nessuna remora evidenziato e sottolineato da Bagehot (1995, 142-150), oltre al ruolo di rappresentanti di partito, i parlamentari adempiono, secondo Rush, ad altri due ruoli molto importanti: quello di controllo dell'operato del governo (*scrutiny*) e quello di collegamento con la loro circoscrizione. Quanto al controllo, molto acutamente Rush ne individua due tipi: il controllo su base di partito e il controllo ad opera dei parlamentari di seconda fila (*backbench*). L'attività parlamentare inglese è ricca di termini e di espressioni specifiche cosicché il controllo su base di partito viene espresso dai parlamentari dell'opposizione che «turn up and speak up», mentre il compito dei parlamentari di maggioranza è «turn up and shut up». Tecnicamente, il controllo passa attraverso l'attività delle Commissioni legislative e la prassi delle interrogazioni al governo, cresciute in maniera significativa negli ultimi trent'anni. Dirette ad una molteplicità di obiettivi: influenzare l'attività e le politiche del governo; strappare informazioni al governo; obbligare i ministri a rendere conto del loro operato; pubblicizzare quanto fanno i parlamentari; mostrare interesse per i problemi della circoscrizione elettorale; le interrogazioni hanno acquisito una certa efficacia. Rush (2001, 199) conclude che «adesso i governi sono sottoposti ad un controllo più ampio e più profondo di quanto sia mai avvenuto nel passato; rimane opinabile quanto sia efficace, ma significa che il ruolo di controllo è diventato uno dei ruoli più importanti adempiuti da un Membro del Parlamento».

Quanto al ruolo di collegamento fra Parlamento e circoscrizione, Rush lo esplora in due modi. Da un lato, valuta alcune

caratteristiche oggettive dei parlamentari: nascita, luogo di istruzione, di residenza, di lavoro, proprietà immobiliari, precedenti attività politiche nell'ambito della circoscrizione (su molti di questi aspetti si veda lo straordinario volume di Waller e Criddle 2002, una specie di *Navicella*, ma con profili al vetriolo dei diversi parlamentari, della loro carriera, delle loro opinioni e delle loro peculiarità e con una mole di informazioni aggiuntive, età, genere, durata in carica, di grande interesse. Non è solo il *Who's Who* del parlamento di Westminster, ma è anche il «come», il «perché» e «con quali conseguenze»: un volume decisamente utilissimo e di molto profittevole e godibile lettura). Dall'altro, Rush analizza quale è la percentuale dei parlamentari che in Parlamento sollevano problemi specifici relativi alla loro circoscrizione elettorale. I dati che emergono sono di straordinario interesse. Nel 1997, a causa della massiccia sconfitta dei conservatori e della cospicua vittoria dei laburisti, meno della metà dei parlamentari poteva vantare un collegamento diretto con la circoscrizione nella quale era eletto, ma le differenze fra i tre maggiori partiti erano straordinarie. A fronte di nove parlamentari conservatori su cento che avevano qualche collegamento con la loro circoscrizione stavano più della metà dei parlamentari laburisti e addirittura quasi due terzi dei parlamentari liberali che questo collegamento avevano effettivamente e concretamente. La situazione deve essere cambiata di molto poco nel 2001 sia perché i liberali hanno continuato nella pratica di radicamento dei loro parlamentari sia perché i laburisti hanno mutato pochissimo la loro rappresentanza parlamentare e i conservatori sono rimasti stazionari. Più precisamente, ben 560 parlamentari su 659 sono stati rieletti (Cowley 2001, 258). Quanto alle concrete richieste a favore della propria circoscrizione, tutti i parlamentari sono molto attivi in materia, ma i più attivi in assoluto sono i Liberali. È probabile che l'attivismo dei parlamentari liberali dipenda, da un lato, dal semplice fatto che hanno un collegamento più organico con la loro circoscrizione e quindi ottengono informazioni più abbondanti e sono esposti a richieste più frequenti dei loro elettori; dall'altro, dal loro desiderio di radicarsi e, ancora, dal loro collocamento all'opposizione sia quando i governi sono conservatori che quando sono laburisti.

In una certa misura, la funzione di controllo sull'operato dei governi è stata a lungo garantita anche dalla Camera dei Lords. Progressivamente, a partire dal 1911 i suoi poteri sono stati va-

riamente ridotti e la sua composizione a partire dal 1958, quando cominciarono ad essere nominati alcuni Lord a vita, è cambiata. Un tempo, per ovvie ragioni, bastione dei Conservatori, la Camera dei Lords ha acquisito una composizione molto diversa, in particolare dopo lo House of Lords Act del 1999 con il quale Blair ha eliminato tutti i Lords ereditari tranne novantadue. Tuttavia, non si è spinto fino a «fabbricare» con nomine specifiche di Lords vitalizi, che sono prerogativa del governo, una maggioranza politicamente a lui favorevole. Sono, invece, i Liberali e alcuni Lords non attribuibili ad uno specifico partito che, ogniqualvolta se ne presentasse l'occasione, potrebbero fare la differenza. Questa composizione e, paradossalmente, la sua accresciuta legittimità dopo la riforma consentono alla Camera dei Lords di svolgere reali compiti di controllo sul parlamento e di giurisdizione (per questi sviluppi, si veda il molto documentato studio di Russell 2000): una riforma costituzionale fatta a ragion veduta, senza fanfara, senza partigianeria, con successo.

### *Conclusion*

In un modo o nell'altro, tutti gli studi qui esaminati convergono su tre sviluppi. In ordine crescente d'importanza, il primo è che il declino della potenza imperiale britannica, che si è consumato da tempo, ha prodotto una notevole restrizione dei poteri del Primo ministro che deve fare i conti con l'Unione Europea e, secondo Richard Rose, prima si decide ad essere un partecipante a pieno titolo meglio sarà. Il secondo sviluppo è, che, in seguito alla *devolution* e alla elezione di assemblee rappresentative sia in Scozia che in Galles, il parlamento di Westminster ha visto restringersi l'ambito nel quale le sue decisioni producono effetti. Rimane un Parlamento importante, ma il suo ruolo nel sistema politico è cambiato nel corso del tempo. Comunque, è tuttora il luogo dove si addestra e si tempera la leadership politico-ministeriale e si confrontano le strategie dei partiti. Il terzo sviluppo è che, nonostante i cambiamenti nel sistema politico interno e nell'ambiente internazionale, pur vedendo il suo potere ridimensionato oltre i confini dell'Inghilterra, il Primo ministro inglese è oggi probabilmente ancora più potente che nel passato. Che questo potere non dipenda soltanto dalla dimensione delle maggioranze parlamentari e neppure soltanto

dalla appartenenza politica del Primo ministro, lo si capisce subito considerando congiuntamente le personalità e l'azione di governo di Margaret Thatcher e di Tony Blair. La tesi di McLean (2001, 205-230) è che entrambi hanno mostrato grandi capacità di «manipolazione politica», cioè capacità, tutt'altro che da valutare negativamente, di ridefinire l'azione di governo, il suo spazio, la sua legittimità che McLean assimila alle qualità degli statisti (*statecraft*).

Nonostante le molte riserve che Rose esprime sul nuovo stile della politica in Inghilterra, McLean è giustamente affascinato, nella sua penetrante analisi di alcuni grandi Primi ministri inglesi, dalla loro capacità di innovare. Gli esempi di innovazione che McLean sceglie sono estremamente interessanti: «aprire e chiudere dimensioni politiche»; «attuare politiche radicali e inaspettate»; «trasformare una coalizione persistentemente perdente in una coalizione vincente»; «salvare un partito la cui base sociale è in erosione». Che da Lloyd Gorge a Churchill, da Margaret Thatcher a Tony Blair, molti primi ministri inglesi siano stati in grado di incidere in maniera duratura, sempre con strumenti e modalità democratiche, sulla politica della Gran Bretagna è probabilmente il segnale più convincente che il governo del Primo ministro, ovvero il modello Westminster, crea una autorevole leadership politica, ne esalta, se esistono, le qualità, e ne premia, per quanto è possibile in politica, i meriti. Complessivamente, questa è la lezione che emerge dagli ottimi volumi qui presi in considerazione sull'importanza del rapporto che intercorre (non soltanto in Gran Bretagna) fra meccanismi istituzionali e formazione ed esercizio della leadership politica e di governo.

### *Riferimenti bibliografici*

- Bagehot, W. (1995), *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino.  
 Butler, D. e Kavanagh, D. (a cura di) (2002), *The British General Elections of 2001*, Houndmills, Palgrave.  
 Cowley, P. (2001), *The Commons: Mr Blair's Lapdog*, in Norris (2001), pp. 251-264.  
 Criddle, B. (2002), *MPs and Candidates*, in Butler e Kavanagh (2002), pp. 182-207.  
 Curtice, J. e Steed, M. (2002), *Appendix 2: An Analysis of the Results*, in Butler e Kavanagh (2002), pp. 304-338.

- Massari, O. (1994), *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, Bologna, Il Mulino.
- McLean, I. (2001), *Rational Choice and British Politics. An Analysis of Rhetoric and Manipulation From Peel to Blair*, Oxford, Oxford University Press, p. 256.
- Norris, P. (2001), *Apathetic Landslide: The 2001 British General Election*, in Norris (2001), pp. 1-25.
- (a cura di) (2001), *Britain Votes 2001*, Oxford, Oxford University Press.
- Penniman, H.R. (a cura di) (1975), *Britain at the Polls. The Parliamentary Elections of 1974*, Washington, D.C., American Enterprise Institute.
- Rose, R. (2001), *The Prime Minister in a Shrinking World*, Cambridge, Polity Press, p. 282.
- Rush, M. (2001), *The Role of the Member of Parliament Since 1868. From Gentlemen to Players*, Oxford, Oxford University Press.
- Russell, M. (2000), *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas*, Oxford, Oxford University Press.
- Sartori, G. (1976), *Parties and party systems. A framework for analysis*, New York, Cambridge University Press.
- Waller, R. e Criddle, B. (a cura di) (2002), *The Almanac of British Politics*, London-New York, Routledge.