

REGNO UNITO: L'accordo conservatori-liberaldemocratici alla base del governo Cameron. Qualche spunto d'interesse costituzionale

di Carlo Fusaro *
(15 maggio 2010)

1. La lettura del testo integrale dell'accordo di governo (e, come vedremo, di programma) fra conservatori e liberaldemocratici raggiunto cinque giorni dopo le elezioni nel Regno Unito del 6 maggio (è datato 11 maggio 2010), presenta spunti di grande interesse (lo si ritrova fra i tanti siti in: <http://www.libdemvoice.org/text-of-the-conservative-lib-dem-agreement-19458.html>).

Si tratta di un testo scarno - sei pagine e mezza - il quale, al di là dei contenuti (in parte pure interessanti e qualcosa dirò) concorrerà a fare la storia della forma di governo parlamentare britannica, dunque della forma di governo parlamentare *tout court*: soprattutto per una ragione che vorrei mettere in evidenza in queste righe di commento a caldo.

Esso si presenta in effetti, prima di tutto, come un piccolo monumento al pragmatismo anglosassone: non solo e non tanto elenco di cose da fare e da *non* fare nei vari campi (anche questo, certo), ma soprattutto patto di governo fra due forze politiche molto divise su temi cruciali, e pur decise - nello specifico contesto politico a dare al loro paese a *strong and stable government*: una sorta di «statuto interno della coalizione» il quale punto dopo punto individua direttamente e indirettamente le aree di dissenso, disciplina una serie di "autorotture" (del patto coalizionale), autorizzando in anticipo forme ripetute di limitato dissenso (in particolare da parte dei parlamentari liberaldemocratici), e cerca di contenerne le potenzialmente pericolose conseguenze sulla stabilità, appunto, del governo nascente.

Perché soprattutto da parte dei liberaldemocratici? Probabilmente perché si riconosce implicitamente il loro *status* di *junior partners* della coalizione che regge il governo Cameron: emerge sotto questo profilo una specie di pari dignità attenuata. Infatti su una serie di temi delicati Cameron e Clegg hanno concordato che da un lato sarà consentito ai liberaldemocratici di astenersi (non votare contro) senza conseguenze per il governo, dall'altro sarà consentito alla forza dei numeri di imporsi (il partito conservatore con i suoi 306 seggi detiene una larga maggioranza relativa, mentre i liberaldemocratici apportano alla coalizione i necessari ma ben inferiori 57 seggi: ricordo altresì che i conservatori hanno conquistato 10.700.000 voti pari al 36.1%, i liberaldemocratici 6.800.000 cioè il 23%).

2. In realtà già nella premessa il documento anticipa la sostanza, affermando che esso affronta «le questioni che dovevano essere superate fra noi per permetterci di lavorare insieme come governo forte e stabile» (si rimanda poi a un *final Coalition Agreement* più completo).

Seguono undici brevi paragrafi tematici: riduzione del deficit, revisione della spesa pubblica, fisco, riforma bancaria, immigrazione, riforma politica, pensioni e assistenza sociale, istruzione, rapporti con l'Unione europea, diritti civili, ambiente.

Non è intenzione di questo appunto soffermarsi sulle questioni di merito, salvo qualche cenno a ciò che può specificamente riguardare gli studi sulla forma di governo e sul parlamento. Il profilo liberale della coalizione emerge soprattutto dal capitolo sui diritti civili sostanzialmente tutto dedicato a una radicale inversione di tendenza per tutto ciò che riguarda forme di controllo sugli individui (a partire dalla decisione di abbandonare i programmi laboristi per facilitare l'identificazione delle persone - inclusi i nuovi passaporti

biometrici e l'anagrafe nazionale) e la revisione delle norme in materia di diffamazione, a tutela della libertà di parola; nonché dal capitolo sulla scuola (i conservatori si ispirano al modello di parziale privatizzazione finanziata dallo stato di marca svedese). Altre scelte significative riguardano l'Europa (fra l'altro, piccola nota, per la gioia dei francesi ci si pronuncia per la sede unica del Parlamento a Bruxelles e si annuncia che il Regno Unito non parteciperà né all'euro né all'istituzione eventuale del Procuratore europeo) e la sostenibilità ambientale (niente più nuove piste a Londra, incluso l'abbandono della terza di Heathrow e voli tassati non per passeggero, ma per velivolo).

3. Esaminando brevemente i punti di rilevanza costituzionale, segnalo: (a) in materia di difesa, il governo è impegnato a mantenere il deterrente nucleare; nonché a verificare un rinnovo del costosissimo programma Trident, ma «i liberaldemocratici continueranno a sostenere ipotesi alternative»; (b) in materia fiscale, fra le varie riduzioni sarà data priorità all'esenzione da qualsiasi fiscalità della prima fascia di redditi fino a un ammontare di 10.000 £ a persona: ma si permetterà ai liberaldemocratici di astenersi sulle decisioni di bilancio in materia; (c) in materia di istruzione universitaria il governo attende il Rapporto Browne sulle modalità di finanziamento; mettendo le mani avanti, il testo dice che «se le reazioni del governo alle proposte Browne saranno inaccettabili per il liberaldemocratici... *arrangements will be made to enable Liberal Democrat MPs to abstain in any vote*»; (d) in materia di ambiente, uno dei punti più qualificanti del governo Cameron, fermo un nutrito elenco di cose da fare sulle quali c'è piena intesa, resta l'ostacolo del nucleare: i conservatori sono favorevoli non a nuove centrali ma al rimpiazzo di quelle obsolete, i liberaldemocratici sono del tutto contrari. In proposito è stato concordato un meccanismo «che permetta ai liberaldemocratici di mantenere la loro opposizione... assicurando nel contempo che il governo possa sottoporre al Parlamento la proposta di programma (nucleare) nazionale in modo da consentire la costruzione di nuove centrali...». La questione è cruciale e delicata e infatti, su questo punto, il testo dell'accordo è dettagliatissimo. Vi si specifica che: (i) il governo completerà il progetto di programma e lo sottoporrà al Parlamento; (ii) il portavoce liberaldemocratico si pronuncerà in Parlamento contro; (iii) i parlamentari liberaldemocratici, peraltro, si asterranno; (iv) è chiarito in anticipo *that this will not be regarded as an issue of confidence*.

4. Ho lasciato da parte il paragrafo sulla c.d. riforma politica. La prima novità che ha valenza generale, ma al tempo stesso decisiva importanza ai fini della tenuta della coalizione è la scelta della legislatura a scadenza fissa: in prospettiva con apposite disposizioni di legge, per l'intanto con una risoluzione vincolante già presentata ai comuni che stabilisce per il primo giovedì di maggio 2015 le prossime elezioni. Come si comprende, ciò - salvo imprevedibili novità (gli accordi valgono inevitabilmente sempre, in ultima analisi, *rebus sic stantibus*) - costituisce garanzia per i liberaldemocratici che il primo ministro Cameron non potrà cercare di farli fuori chiedendo alla Regina elezioni anticipate nel momento più opportuno per il proprio partito, ma a scapito degli alleati.

La nuova legge sulla durata della legislatura prevederà, quale elemento di flessibilità, l'autoscioglimento a maggioranza qualificata del 55% dei componenti. Ciò significa che, anche in futuro, un primo ministro forte di una consistente maggioranza potrà continuare ad agire come i primi ministri hanno agito dall'Ottocento in poi. Invece, nell'attuale *hung Parliament* Cameron vi dovrà rinunciare e i Comuni potranno essere sciolti anticipatamente rispetto al 2015 solo sulla base di un'intesa fra i due partiti che sostengono la coalizione ovvero (ma ciò deve ritenersi del tutto improbabile) sulla base di un'intesa a danno dei liberaldemocratici fra conservatori e laboristi (che insieme, ovviamente, detengono oltre l'85% dei seggi).

Quanto alla fondamentale riforma elettorale, i liberaldemocratici hanno ottenuto l'impegno

a una legge parlamentare che indica un referendum pro/contro il c.d. voto alternativo (adottato in Australia, prevede sempre collegi uninominali, ma gli elettori possono votare più di un solo candidato secondo l'ordine preferito; per essere eletti occorre superare la metà più uno dei voti validi ovvero un quorum pre-stabilito; via via si elimina l'ultimo candidato attribuendo agli altri le seconde preferenze di coloro che l'hanno votato fino a che uno dei candidati raggiunge il quorum grazie alla somma dei propri primi voti e dei secondi voti dei candidati eliminati). Anche in questo caso non mi soffermo sul merito (evidentemente i liberaldemocratici pensano di ottenere molte seconde preferenze e nel totale un numero più consistente di seggi, il che è tutto da vedere): ma va notato che l'impegno al referendum è *without prejudice to the positions parties will take during such a referendum*. In altri termini, i conservatori si riservano il diritto di invitare gli elettori a votare contro: il che, oltre che dimostrare che i due partner della coalizione sono divisi su un'altra questione non da poco, rende certamente molto più modeste le possibilità di Clegg e dei suoi di ottenere l'esito voluto.

Per il resto, in materia istituzionale, il programma del governo prevede: l'introduzione del *recall* se lo chiede il 10% degli elettori del collegio; una riforma della Camera dei Lords per farne una camera interamente o principalmente elettiva su base proporzionale; l'interessante impegno da parte del governo - nel frattempo - a nomine di nuovi lords che rispecchino i rapporti fra i partiti alle elezioni del 6 maggio 2010; riforme regolamentari ai Comuni; i tanto attesi registri elettorali per ridurre i casi di doppio voto; un referendum per la devoluzione di ulteriori poteri al Galles; una legge sui lobbisti; la riforma del finanziamento dei partiti (con limiti alle donazioni); una «radicale» devoluzione di poteri e di autonomia finanziaria agli enti locali.

5. Nulla di travolgente, come si vede. Ma al tempo stesso un bell'esempio di sano pragmatismo: su tutto ha prevalso la determinazione a formare una coalizione di governo all'insegna del cambiamento rispetto a tredici anni di governo laborista: la vera ragione per cui Clegg ha dovuto preferire un'alleanza coi conservatori rispetto a quella, forse nei contenuti più congeniale, con i laboristi; Cameron era cambiamento, Brown, ma qualsiasi laborista, dopo tanti anni, no; proprio per questo anche un esempio interessante di coalizione fra diversi accuratamente regolamentata sin dall'inizio.

Non sappiamo se emergeranno, come c'è da attendersi in effetti, questioni che non sono state previste, ma pur suscettibili di dividere i due partiti alla base del governo Cameron. Ma ciò importa fino a un certo punto: chi conosce il sistema di governo inglese, sa l'importanza degli impegni assunti davanti agli elettori, del c.d. *mandate* che vincola ad attuare il *manifesto* col quale ci si è presentati agli elettori. Questo è quanto più di tutto conta: e perciò vi era la prioritaria necessità di consentire da un lato ai conservatori di attuare il loro programma, dall'altro ai liberaldemocratici di poter dissociarsi su quelle scelte davvero incompatibili rispetto agli impegni assunti prima del voto. Vedremo come funzionerà: qualsiasi previsione sarebbe presuntuosa, oggi. Conoscendo peraltro la mentalità anglosassone (gli accordi sottoscritti vengono presi davvero sul serio, gli elettori non ammetterebbero comportamento diverso), se dovessi scommettere scommetterei più su un'esperienza di media-lunga durata, che su un governo che si logori presto.

Resta che il testo che ho cercato di illustrare e commentare a caldo dà vita non a un governo Cameron-Clegg, ma a mio avviso a un governo Cameron. Il leader conservatore ha di fatto dovuto accettare una sola limitazione (peraltro saggiamente annunciata *prima* del voto): la rinuncia al potere discrezionale di scioglimento da parte del primo ministro. Essa però, appunto, è coerente con la dichiarata intenzione, ora contenuto fondamentale del patto di governo, di cambiare, in ciò, la costituzione del Regno Unito, introducendo anche per il futuro per legge la legislatura a durata fissa e limiti al potere del primo ministro al riguardo (nei termini che si son visti e che andranno verificati in base alla futura legge).

Se così non fosse stato, se effettivamente l'accettazione da parte di Cameron di limiti in materia fosse stata *una tantum*, forse si sarebbe avuto qualche argomento per parlare di governo Cameron-Clegg.

Ma così non è stato e dal testo del documento a me par chiaro che ciò che Clegg ha ottenuto è di partecipare in posizione minoritaria al governo Cameron, e di poter mantenere, sui punti che si son visti il diritto di dissenso vocale (ma senza andare oltre l'astensione) in Parlamento e nel paese.

Per questo parlo di governo Cameron: di fatto un governo di maggioranza relativa (un governo minoritario) per quanto assai rafforzato e (per lo più) a rischio di solo limitate, preventivamente identificate e circoscritte, improbabili sconfitte parlamentari (se i liberali si astengono senza votar contro porterà a casa più o meno tutto ciò cui tiene davvero).

Tranne ulteriori conclusioni sarebbe pretestuoso.

Tuttavia, questa vicenda mi sembra per il momento confermare ciò che spesso in Italia sfugge quando - contro le trasformazioni in senso maggioritario della nostra forma di governo - si esibiscono più o meno virtuosi esempi, in altri paesi, di governi di coalizione magari formati dopo il voto (a partire dalla Germania, per esempio): in questi casi (e, mi attendo, anche nel caso britannico attuale) i partners minori all'interno delle coalizioni agiscono con sufficiente lealtà e non pretendono di dettar legge al partner di gran lunga maggiore; in altre parole da nessuna parte si è imposta quella micidiale e dannosissima «pari dignità» fra chi ha l'1% e chi magari il 40% che è stata una delle caratteristiche che più logorarono la c.d. Prima repubblica in Italia e che ogni tanto tendono a riemergere appena appena ve n'è il presupposto numerico (come insegna la scorsa legislatura 2006-2008), rendendo difficile la governabilità anche nella c.d. Seconda.

Tornando al Regno Unito, un quinquennio tutto da vedere.

[E' facile immaginare un rilancio degli studi sugli accordi di coalizione. Da noi ne scrisse ormai oltre 20 anni fa Michele Carducci nel suo, *L'accordo di coalizione*, Padova, Cedam, 1989. Mentre dieci anni dopo, fra i politologi, ne scrissero, a proposito dell'Italia, Cotta e Verzichelli nella importante ricerca empirica collettanea *Coalition Governmenst in Western Europe*, a cura di Wolfgang C. Müller e Kaare Strøem, Oxford, Oxford U. Press, 2000: volume che - significativamente - fra i suoi 13 saggi dedicati ad altrettanti paesi europei *non* ne prevede uno sul Regno Unito. Gli appassionati troveranno qui ampia bibliografia, specie nel saggio introduttivo dei due curatori. Segnalo in particolare il paragrafo sulla *Coalition Governance* dove si mette bene in luce l'importanza dei *conflict management mechanisms*, all'interno dei patti di coalizione.]

* Dip. di diritto pubblico "A. Orsi Battaglini", UNIFI - carlo.fusaro@unifi.it