

## REGNO UNITO: La ritirata del soldato Cameron di fronte ai Comuni. L'importanza di essere *back-benchers*\*

di Francesca Rosa\*\*  
(14 ottobre 2013)

Il 29 agosto 2013 la Camera dei Comuni, convocata in via straordinaria prima della data prevista per l'aggiornamento dei lavori dopo la pausa estiva (*Standing Order* n. 13), ha discusso una mozione del Governo sulla necessità di condannare e contrastare l'utilizzo di armi chimiche nel conflitto siriano. Mentre la bocciatura dell'emendamento proposto dal *leader* dell'opposizione Edward Miliband è stata coerente con la fisiologia del parlamentarismo maggioritario, ha destato un comprensibile clamore – a livello nazionale e internazionale – quella della mozione governativa respinta con 285 voti contrari e 272 favorevoli. La seduta si è chiusa con una dichiarazione del Primo Ministro David Cameron, che ha affermato l'intenzione di rispettare l'orientamento del popolo britannico emerso dal voto dei Comuni e di agire coerentemente con esso sulla scena internazionale.

Il voto in esame ha remoti precedenti nella storia del Parlamento inglese. Alcuni fanno risalire al 1782 l'ultima sconfitta del Governo sull'utilizzo delle forze armate. Allora Westminster riconobbe implicitamente l'indipendenza delle tredici colonie americane, non avallando ogni ulteriore tentativo di sedare la rivolta in corso oltreoceano. Si trattava del voto collegato alle dimissioni di Lord North, che ben conosciamo come parte integrante del dibattito sull'origine della responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, che si sarebbe affermata a pieno regime nel secolo successivo. D'altro canto, la ricognizione dei precedenti in questa materia è alquanto problematica, poiché la difesa – compreso l'utilizzo delle forze armate – ricade entro la prerogativa regia e non contempla l'obbligo di un intervento delle Assemblee legislative. Nel corso del tempo, tuttavia, il Parlamento è stato coinvolto in via di prassi attraverso procedure parlamentari di volta in volta differenti, sempre orientate al dibattito, ma non sempre al voto su mozioni riguardanti i temi discussi in Aula. Pensiamo ai dibattiti sull'aggiornamento dei lavori che si chiudono con un voto su una questione procedurale – il proseguimento o l'interruzione della seduta – e non sostanziale.

Il voto di fine agosto è il quarto della legislatura in materia di intervento militare all'estero. I precedenti hanno riguardato l'Afghanistan (9 settembre 2010), la Libia (21 marzo 2011) e l'Iran (20 febbraio 2012). Due di essi sono stati calendarizzati su iniziativa del *Backbench Business Committee*, a dimostrazione che la politica estera è un tema sensibile e qualificante per i deputati "semplici" dei diversi schieramenti. In tutti questi casi, però, la maggioranza parlamentare è rimasta compatta al momento del voto, e i

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

deputati ribelli sono stati solo otto (sei conservatori e due liberal-democratici). Oltre ai risvolti attinenti al quadro delle relazioni internazionali e, in particolare, alla storica alleanza con gli Stati Uniti, quanto accaduto alla fine di agosto sollecita una riflessione sull'attuale assetto dei rapporti tra poteri nell'ambito del parlamentarismo inglese. In questa prospettiva la decisione della Camera dei Comuni può essere spiegata a tre diversi livelli.

Il primo è strettamente parlamentare. I *whips* del Governo hanno sottovalutato il confronto sul conflitto siriano, giungendo alla convocazione della Camera senza una chiara visione di quali sarebbero stati i posizionamenti all'interno della maggioranza. Questo atteggiamento stupisce soprattutto alla luce della lettera ([http://www.andrewbridgen.com/pdf/Letter\\_to\\_PM\\_Syria\\_05062013.pdf](http://www.andrewbridgen.com/pdf/Letter_to_PM_Syria_05062013.pdf)) che il deputato conservatore Andrew Bridgen aveva inviato al Premier nel mese di giugno per chiedere un dibattito e un voto parlamentari prima di qualsiasi intervento britannico. Sottoscritta da 81 deputati, la lettera lasciava emergere un certo nervosismo fra i *tories* e doveva allertare i vertici del partito sui rischi insiti nel voto. La gestione della seduta è divenuta ancor più difficile a causa della mancata organizzazione del fronte dei ribelli (non essendo in corso, come si dice in gergo, alcuna *rebel whipping operation*), che ha reso necessari *ad horas* contatti individuali dello stesso Primo Ministro con i possibili o presunti dissenzienti. A ciò si aggiunga l'ondivago atteggiamento del partito laburista, che solo a poche ore dall'inizio dei lavori ha deciso di non appoggiare la mozione dell'esecutivo e di presentare un emendamento a quella, rompendo una tradizione tutta britannica di compattezza *bipartisan* sui temi della politica estera iniziata con la crisi di Suez del 1956. In questo quadro, il carattere coalizionale dell'attuale maggioranza parlamentare, che pure registra un alto tasso di "rottura dei ranghi" nei lavori delle Assemblee legislative, non sembra essere stato dirimente. Non saremmo cioè di fronte ad una questione che divide la maggioranza lungo la linea di separazione tra conservatori e liberal-democratici, bensì di fronte a un tema che spacca in orizzontale tutti gli schieramenti, ivi compreso quello laburista, che pure ha registrato delle defezioni rispetto alla linea del partito.

Il secondo livello di lettura collega il voto di fine agosto con la guerra in Iraq del 2003. All'epoca il Primo Ministro Tony Blair decise l'intervento militare dopo aver ascoltato i Ministri più fidati e solo in un secondo momento passò attraverso le forche caudine dei Comuni. Quella scelta – accompagnata da altre egualmente interventiste nel campo della politica estera – ha costituito la spina nel fianco del *leader* laburista e del suo esecutivo per gli anni a venire. Fu una scelta non condivisa da parte di alcuni autorevoli componenti del Governo (ricordiamo per tutti le dimissioni di Clare Short e di Robin Cook, rispettivamente *Secretary of State for International Development* e *Leader of the House*). Fu una scelta osteggiata dalla maggioranza parlamentare. In tutti i voti sull'Iraq è possibile registrare una dose di dissenso interno al *New Labour*, che ha toccato il suo apice nel marzo 2003, quando 139 deputati laburisti hanno votato contro il proprio Governo, facendo registrare la più ampia ribellione di sempre per

l'esecutivo laburista e per la storia del Parlamento inglese del secondo dopoguerra. Fu una scelta contrastata da un'ampia parte dell'opinione pubblica che scese in piazza a manifestare per la pace, e forse non è un caso che il padiglione britannico alla Biennale d'arte di Venezia del 2013 ha individuato nella guerra in Iraq uno dei cinque "momenti" per raccontare il Regno Unito di oggi. Fu una scelta che ebbe uno strascico non edificante nell'inchiesta di Lord Hutton, incaricato di indagare le circostanze della morte di David Kelly, il funzionario del ministero della difesa che aveva rivelato alla stampa l'ingerenza dell'*inner cabinet* nella redazione dei rapporti governativi sulla presenza di armi di distruzione di massa in Iraq. Alla luce di questo ingombrante precedente non stupisce né che dopo la guerra in Iraq l'opportunità di sottrarre alla prerogativa regia la decisione in ordine all'impiego delle forze militari abbia fatto il suo ingresso nel dibattito sulle riforme costituzionali affinché essa non possa essere presa in assenza di una deliberazione parlamentare (v. per tutti il libro bianco *The Governance of Britain*, presentato dal Governo di Gordon Brown nel 2007 all'inizio del suo mandato, v. <http://www.officialdocuments.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf>), né che l'odierna Camera dei Comuni (dove pure il partito di maggioranza relativa è quello conservatore) sia stata così cauta nell'esprimere il proprio assenso all'intervento militare. Ciò, va detto, è accaduto nonostante le crisi internazionali in questione non siano facilmente assimilabili secondo i parametri del diritto internazionale.

Il terzo livello di lettura concerne gli equilibri tra potere legislativo ed esecutivo nell'ambito del parlamentarismo britannico. L'assetto di governo del Regno Unito è noto per essere contrassegnato da un forte *continuum* tra Governo e maggioranza parlamentare, poiché l'esecutivo gode di una solida maggioranza nella Camera dei Comuni, che è in grado di assicurare senza troppi scossoni l'attuazione del programma di governo. Il voto di fine agosto si colloca al di fuori di questo schema, non solo perché la maggioranza parlamentare non ha rispettato le indicazioni dei *whips*, ma anche perché ha imposto al Governo la propria (diversa) linea politica. D'altro canto questa ribellione non è un fulmine a ciel sereno. La prassi degli ultimi anni è segnata da una crescente tendenza dei deputati di maggioranza a votare indipendentemente dalla disciplina di partito. Gli studi sulla condotta di voto dei deputati mostrano che le tre generalizzazioni sul parlamentarismo britannico — governo di maggioranza, coesione partitica ed episodicità delle rivolte nella maggioranza parlamentare — calzano a pennello per l'arco di tempo compreso tra il 1945 e il 1970 (Norton, P., *The Changing Face of The British House of Commons In The 1970's*, in *Legislative Studies Quarterly*, 1980, pp. 333 ss.). Nel corso degli anni '70 il quadro politico muta e la capacità dell'esecutivo di indirizzare l'attività dei Comuni dipende in gran parte dai rapporti di forza scaturiti dalle elezioni. Quando il vantaggio di seggi del partito di maggioranza è minimo (come è accaduto negli anni del patto tra laburisti e liberali) la capacità dell'esecutivo di controllare i lavori dell'Assemblea diminuisce, mentre in presenza di una consistente maggioranza parlamentare quella stessa capacità diviene ben più incisiva (pensiamo per tutti agli anni di Margaret Thatcher). Nondimeno, anche in presenza di Governi

sostenuti da un solo partito e da un ampio numero di deputati, la coesione politica della maggioranza parlamentare non deve essere sopravvalutata, poiché nei lavori parlamentari sono fisiologiche sia le “rivolte” dei *backbenchers*, sia (anche se più di rado) le sconfitte del Governo da ascrivere all’astensione o al voto contrario dei deputati di maggioranza. Emblematico a questo proposito è il lento indebolimento della maggioranza laburista negli anni del *new labour*, che è stato molto ben raccontato da Philip Cowley nel volume *Rebels. How Blair Mislead his Majority* (London, Politico’s, 2005). Su questa scia si inserisce la prassi parlamentare del Governo di coalizione che, soprattutto in ragione della composita natura politica dell’alleanza sulla quale si regge, vanta i più alti livelli di ribellione dal secondo dopoguerra (v. il rapporto <http://nottspolitics.org/wp-content/uploads/2013/05/Cambo-Chained.pdf>).

In definitiva questo voto costituisce un’ulteriore conferma del fatto che gli assetti di governo sono in perenne movimento e che come tali vanno osservati e studiati. Nel parlamentarismo maggioritario britannico è in corso un ridimensionamento delle spinte iper-maggioritarie a favore del Parlamento. Questo riequilibrio si manifesta a più livelli della vita parlamentare: il voto su questioni ordinarie o straordinarie della vita politica, ma anche la riforma delle regole parlamentari e costituzionali (pensiamo al *Fixed-term Parliaments Act 2011*). Il bilancio complessivo resta a favore del Governo, ma dal Parlamento giungono segnali di vitalità da non sottovalutare. L’esecutivo e i suoi osservatori sbaglierebbero a pensare che la “lealtà” della maggioranza parlamentare sia scontata e assicurata una volta per tutte. Come affermava uno studioso già quarant’anni fa: “as for Government is concerned, Government back-benchers are the most important Members in the House of Commons” (King, A., *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany*, in *Legislative Studies Quarterly*, 1976, vol. 1, p. 16).

\*\* Ricercatrice confermata di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Foggia