

Recall* dei Comuni e *expulsion* dei Lords: il Parlamento di Westminster approva le riforme

Giulia Caravale**

(8 aprile 2015)

Il 26 marzo 2015 il *Recall of MPs Act 2015* ha ricevuto l'assenso reale. La legge, approvata pochi giorni prima dello scioglimento della Camera dei Comuni, in vista delle elezioni del 7 maggio, era stata proposta dal governo nel settembre scorso. Essa prevede la possibilità di attivare la procedura di *recall* dei membri dei Comuni in tre ipotesi: 1) come conseguenza di una condanna (i deputati decadevano già automaticamente per condanne superiori ad un anno); 2) nel caso in cui, a seguito di un *report* del *Committee of Standards*, l'assemblea voti la sospensione di un deputato per minimo 10 *sitting days* o, in alternativa, 14 *calendar days* (il progetto originario prevedeva 21 giorni di sedute parlamentari o 28 *calendar days*, ma un emendamento laburista ha ridotto la durata); 3) nell'eventualità in cui il deputato sia giudicato colpevole della violazione dell'art. 10 del *Parliamentary Standards Act 2009*, vale a dire del reato di fornire informazioni false o ingannevoli per ottenere rimborso di spese. Questo ultimo caso non era previsto nel progetto originario del governo, ed è stato inserito da un emendamento laburista approvato dalla quasi unanimità dei Comuni. Se si verifica una delle suddette ipotesi, lo *Speaker* contatta il *petition officer* responsabile del collegio in cui è stato eletto il deputato. L'*officer* ha il compito, innanzi tutto, di comunicare la notizia agli elettori della *constituency* e, poi, di organizzare la petizione volta a chiedere le elezioni suppletive. Prende così avvio un periodo di sei settimane (nel progetto originario erano otto, ma la durata è stata ridotta nel corso del dibattito parlamentare) durante le quali la petizione può essere sottoscritta: se si raggiunge almeno il 10% delle firme degli elettori registrati nel collegio, il seggio diviene vacante e si tengono le *by elections*, alle quali può anche partecipare il deputato oggetto del *recall*. Il testo della petizione è il seguente: "By signing in the box below, you are signing a petition for [name of the MP], the MP for [name of constituency], to lose [his/her] seat in the House of Commons, and for a by-election to be held to decide who should be the MP for that constituency. The loss of [his/her] seat does not prevent the MP standing in this by-election" [sec. 9 (4)]. La legge si applica ai soli membri della Camera dei Comuni.

* Scritto sottoposto a *referee*.

Pur essendo uno dei punti dell'accordo del governo di coalizione stilato nel 2010 e un tema condiviso dal partito laburista - che lo aveva anche inserito tra i punti del suo *manifesto* -, l'approvazione del testo è stata lunga e complessa. Nel dicembre 2011 il governo aveva presentato un *white paper* e un disegno di legge in *draft* in modo da dare la possibilità al parlamento di discutere la materia prima di pubblicare il *bill* vero e proprio; in particolare l'esame del testo era stato affidato al *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni che, nel giugno 2012, aveva pubblicato il rapporto *Recall of MPs*. Detto rapporto aveva individuato alcuni aspetti del *bill* da perfezionare, ma aveva sostanzialmente reputato inutile l'introduzione di tale provvedimento, poiché giudicava sufficiente la disciplina già presente nei regolamenti parlamentari. Tuttavia, il comitato aveva mostrato di comprendere le motivazioni politiche che spingevano l'esecutivo a portare avanti la riforma: essa, infatti, era uno dei punti presenti nel programma di coalizione e soprattutto aveva lo scopo di fornire una risposta concreta all'opinione pubblica, sfiduciata dai diversi episodi di scandali – come il c.d. *expense scandal* scoppiato nel 2009 - che avevano coinvolto alcuni parlamentari. Tali scandali, infatti, avevano contribuito ad aumentare la disaffezione dell'elettorato nei confronti della politica, spingendolo anche ad allontanarsi dai partiti tradizionali.

Le critiche al testo del *draft bill* erano state mosse anche da alcuni giuristi: ad esempio Anne Twomey nella sua *written evidence* presentata al comitato dei Comuni aveva sostenuto che la riforma, così come presentata in *draft*, creava “illusory promises of empowerment” degli elettori e avrebbe mancato di raggiungere l'obiettivo di ripristinare la fiducia della gente nei confronti della classe politica (sul punto D. Judge, *Recall of MPs in the UK: 'If I Were You I Wouldn't Start from Here'*, in *Parliamentary Affairs* 2013, 732-751).

Qualche mese dopo la pubblicazione del rapporto parlamentare, nell'ottobre 2012, il governo aveva inviato una prima risposta al comitato: *Recall of MPs: Government Response to the Committee's First Report of Session 2012-13*, in cui aveva confermato di volere procedere con la riforma, nonostante le osservazioni che erano state mosse, ma aveva deciso di prendersi “proper time to reflect on this policy and determine its future direction”. Nel luglio del 2013, poi, aveva pubblicato il *Government Response to the Report of the Political and Constitutional Reform Committee on the Draft Recall of MPs Bill* nel quale ha accolto la maggior parte delle raccomandazioni del comitato.

Al fine di individuare la formula che meglio potesse essere adattata alla realtà costituzionale britannica, considerata – dallo stesso governo – un “unique constitutional framework”, l'esecutivo aveva anche preso in esame il funzionamento del *recall* nel

panorama comparatistico, nonché le possibili alternative a tale meccanismo da introdurre attraverso una mera modifica dei regolamenti parlamentari.

Si ricorda che la pratica del *recall* è stata utilizzata, fin dal 1903, negli USA. Pur se assente a livello federale, si ritrova in una ventina di Stati, dove può essere esercitata nei confronti degli *state officials* vale a dire di tutte le cariche elettive statali, mentre in 29 Stati si usa anche nei confronti dei *local officials*. Inoltre, il *recall* è utilizzato in 24 Paesi, tra cui alcuni cantoni svizzeri, nelle Filippine, in Venezuela, nella provincia canadese del British Columbia, in 6 Länder tedeschi, in Lichtenstein, in Giappone per le assemblee locali, in Argentina, Corea del Sud, Taiwan. L'esecutivo britannico ha cercato di individuare i modelli più compatibili con la sua forma di governo e ha scartato i casi in cui il *recall* era previsto per motivi politici, ipotesi in cui si corre il rischio di condizionare il singolo deputato nell'esercizio delle sue funzioni e pertanto del tutto incompatibile con i principio del libero mandato e della democrazia rappresentativa. Già il *Bill of Rights* del 1689 aveva affermato che "la Libertà di parola e di Discussione o di Procedura in Parlamento non deve essere censurata o contestata in qualsiasi Corte o in qualsiasi Luogo al di fuori del Parlamento". Peraltro, come evidenziato anche nel rapporto del *Political and Constitutional Reform Committee*, il *recall* è poco diffuso nelle forme di governo "Westminster style": esso, infatti, appare maggiormente compatibile con il sistema presidenziale o in quegli ordinamenti dove le elezioni sono fortemente personalizzate, "non-partisan" o prive di meccanismi di controllo, come quello esercitato nel parlamento inglese dai partiti. La difficoltà di adattare modelli plasmati sulle esperienze straniere al peculiare ordinamento britannico è emersa sia nel documento pubblicato dal comitato dei Comuni, sia nel corso della lunga *recall elections inquiry* condotta dal governo, sia durante il dibattito parlamentare. Emblematico, in proposito, quanto affermato ai Comuni dal ministro Greg Clark: "We have, of course, considered a range of recall models ... but there is no direct equivalent in a constitutional system such as ours anywhere in the world, so we are breaking new ground, and it is the tradition of the House and the country that we proceed with care when making constitutional change" (HC Deb 21 Oct. 2014, c 773).

Un'ulteriore difficoltà emersa nel dibattito sul tema del *recall* è stata quella di individuare con chiarezza e in modo unanime quali fossero, agli occhi degli elettori, i compiti del rappresentante e, di conseguenza, le eventuali mancanze di questo. Sul punto il prof. David Judge nella *written evidence* presentata al *Political and Constitutional Reform* dei Comuni ha dichiarato: "if there is neither a simple single conception of what MPs should do, nor agreement upon what they actually do, it is extremely difficult to determine

what they are responsible for, in the sense of individual culpability (beyond personal malfeasance or misfeasance), and the grounds upon which they should be recalled”.

Per quanto riguarda le alternative al *recall*, si ricorda che Gordon Brown nel 2009 aveva proposto di rendere più rigorosa la procedura di espulsione dai Comuni, già prevista dai regolamenti parlamentari, proposta che è stata presa in considerazione sia dal *white paper* governativo sia dalla dottrina. A seguito dello scandalo delle spese dei parlamentari, Gordon Brown, inoltre, aveva istituito, tramite il *Parliamentary Standards Act 2009*, l'*Independent Parliamentary Standards Authority* organismo indipendente con il compito di vigilare sul sistema delle spese dei deputati. Infine, a partire dal 2010, sono state introdotte nuove regole relative alla disciplina di tali spese. Detti interventi hanno contribuito senza dubbio a migliorare la fiducia dell'elettorato, ma non sono stati ritenuti sufficienti dal governo Cameron che ha deciso, quindi, di portare avanti l'approvazione del *recall*, come abbiamo visto anche con la costruttiva collaborazione dell'opposizione.

Il parlamento e il governo britannico hanno, quindi, lavorato per riuscire a delineare un sistema che fosse allo stesso tempo compatibile con il rispetto dei principi della democrazia rappresentativa e della sovranità del parlamento e che non conferisse all'elettorato il potere di controllare e condizionare l'attività del deputato, attraverso anche la semplice minaccia dell'uso *recall*, per evitare l'introduzione surrettizia di un vincolo di mandato. Come evidenziato nel dibattito parlamentare dal deputato laburista Stephen Twigg: “For misconduct, recall makes sense. For holding MPs to account for their voting record, general elections are the appropriate mechanism”. A tal fine è stato deciso di conferire il potere di avviare la procedura non ai cittadini, ma – come abbiamo visto - al parlamento e alle corti di giustizia. Una soluzione che si è attirata diverse critiche (tra cui quelle del deputato conservatore Zac Goldsmith, il quale aveva presentato un *private member's bill* sul medesimo tema) per il fatto di lasciare troppo potere nelle mani dei politici e poco nelle mani degli elettori.

Si ricorda, infine, che il dibattito svoltosi in questi anni sull'introduzione del *recall* per i deputati eletti ai Comuni ha avuto effetti anche nella Camera dei Lords. Come noto, a seguito del definitivo fallimento della proposta di una sua riforma nell'estate del 2012, la Camera alta ha deciso di introdurre piccole modifiche legislative e regolamentari per migliorare il proprio funzionamento. Tra queste si ricorda la legge che, nel maggio 2014, ha previsto il diritto dei Pari di dimettersi e la loro decadenza nei casi in cui siano condannati a pene superiori a un anno o non partecipino ai lavori parlamentari per una sessione. Nel solco di tale linea riformatrice deve essere collocato allora l'*House of Lords*

(Expulsion and Suspension) Act 2015, approvato sempre il 26 marzo. Si tratta di un *Private Member's Bill* presentato dalla Baroness Hayman il 5 giugno 2014, al fine di offrire un ulteriore contributo per la disciplina, nelle parole della sua presentatrice, dell'"House's conduct, investigative and disciplinary systems". La legge, che è passata senza opposizione in entrambe le Camere e che era stata oggetto nel 2010 e nel 2012 di due tentativi falliti di riforma, consentirà ai Lords di introdurre nel regolamento della Camera alta la possibilità di espellere definitivamente o di sospendere temporaneamente un membro della stessa.

** Associato di diritto costituzionale – Università La Sapienza, Roma.