

# La *House of Commons* britannica all'epoca di John Bercow: una difesa costituzionale dello *Speaker*

di Daniele Camoni

**Abstract: The British House of Commons during John Bercow's tenure: a constitutional defense of the Speaker** – This essay aims at analysing and praising the recent evolutions of British parliamentarism under the decennial tenure of John Bercow as Speaker of the House of Commons (2009-2019). After a description of the institutional role and functions of the Speaker, the article will outline Bercow's interpretation of some Westminster formalisms and rules of procedure: in particular, it will focus on his support to backbench causes, his commitment to strengthen debate between Government and opposition parties as much as possible and his (controversial?) role and rulings during the Brexit parliamentary votes.

3089

**Keywords:** British parliamentarism; Speaker of the House of Commons; parliamentary procedure; Backbenchers; Brexit.

## 1. Premessa introduttiva

Quando, il 9 settembre 2019, lo *Speaker* della *House of Commons* John Bercow annunciò – nel mezzo della burrasca sui negoziati Brexit – che avrebbe rassegnato le dimissioni in caso di elezioni anticipate o, al più tardi, il 31 ottobre 2019<sup>1</sup>, l'impressione generale era di aver assistito alla conclusione di una stagione significativa nell'evoluzione del parlamentarismo britannico.

Tralasciando alcuni indici di contorno, che pure hanno contribuito alla fama mediatica di Bercow – il perentorio e caratteristico richiamo all'ordine dei parlamentari irrequieti, l'utilizzo di cravatte a dir poco variopinte ed un linguaggio tra il colto ed il sardonico tipicamente *British* – il decennio trascorso al vertice della Camera bassa di Westminster (2009-2019) dal 157° *Speaker* della storia anglo-britannica<sup>2</sup> risulta denso di suggestioni ed innovazioni che meritano di essere

---

<sup>1</sup> In coincidenza con l'ultima *deadline* all'epoca concordata con le istituzioni europee per l'uscita del Regno Unito dall'Unione. Per mera casualità, i due termini sono venuti praticamente a sovrapporsi, giacché il 29 ottobre 2019 la Camera dei Comuni ha approvato – su proposta del nuovo Governo guidato da Boris Johnson, in sostituzione di Theresa May – un *Early Parliamentary General Election Bill*, anticipando le elezioni nazionali al 12 dicembre 2019 e Bercow ha rinunciato a riproporre la sua candidatura. In questo senso, G. Caravale, *A volte ritornano... L'European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 ed il nuovo rafforzamento dell'Esecutivo britannico*, in *Nomos*, 3, 2019, 1, ha correttamente parlato di uno «scioglimento referendum» che ha consentito di conciliare la sovranità popolare, che aveva trovato espressione nel referendum del 2016, con la sovranità parlamentare».

<sup>2</sup> Si suole ritenere che Peter de Montfort abbia presieduto la prima Assemblea legislativa nella storia del parlamentarismo inglese, nel 1265. Tuttavia, la prima menzione formale di uno

analizzate, sul piano costituzionale e della conduzione dei lavori dell'Assemblea, dopo aver proposto un breve inquadramento della sua posizione istituzionale<sup>3</sup>.

## 2. Lo *Speaker* della Camera dei Comuni: *constitutional conventions*, profili formali e funzionali

Nel quadro della tradizionale commistione, tipica della *British Constitution*, tra antichi formalismi, rispetto scrupoloso di storiche regole di procedura e consuetudini plurisecolari, il ruolo dello *Speaker* della Camera dei Comuni assume un'importanza non certo secondaria, fungendo da collante nella conservazione di tali indici strutturali.

A livello organizzativo, la sua elezione è prevista ogniqualvolta si riunisca «a new Parliament», nonché in caso di rinuncia o decesso dello *Speaker* in carica ovvero quando questi cessi di essere membro della *House of Commons* per qualsiasi altro motivo<sup>4</sup>.

In termini formali, è quindi prassi consolidata che, all'indomani dell'apertura di ogni sessione (*State Opening of Parliament*) posteriore alla celebrazione di elezioni generali, il primo atto della “nuova” Camera dei Comuni sia costituito dall'elezione dello *Speaker*<sup>5</sup>.

Per quanto attiene alla selezione dei candidati, è necessario distinguere – a seguito dell'intervenuta riforma “regolamentare” del 22 marzo 2001, approvata su impulso del *Procedure Committee*<sup>6</sup> – tra elezione di un “nuovo” *Speaker* (diverso da quello precedente) e riconferma dello *Speaker* uscente. In ogni caso, la *Speakership* può essere ricoperta solo da membri appartenenti alla Camera stessa.

Nel primo caso, sarà necessario procedere ad una votazione segreta secondo il meccanismo dell'*exhaustive ballot system*. A fronte della presentazione delle corrispondenti candidature – che dovranno essere “appoggiate” da un numero di

---

*Speaker of the House of Commons* risale all'investitura di Thomas Hungerford nel 1376, durante l'ultimo Parlamento di Edoardo III (il cosiddetto *Bad Parliament*). Un'attenta ricostruzione storica in proposito è fornita da A. Torre, *Lo Speaker della Camera dei Comuni: evoluzione del ruolo del Presidente d'Assemblea nel Parlamento di Westminster*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, 45-73 e Id., *Il magistrato dell'assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, 2000, 88-111.

<sup>3</sup> Tra i lavori più significativi nella letteratura britannica sul ruolo dello *Speaker*, si vedano le monografie di M. Kandiah, G. Staerk, B.K. Winetrobe, *The Role of the Speaker in the House of Commons*, London, 2005; P. Laundry, *The Office of Speaker*, London, 1964; M. MacDonagh, *The Speaker of the House*, London, 1914 e A.I. Dasent, *The Speaker of the House of Commons*, London, 1911, nonché P. Seaward (cur.), *Speakers and the Speakership – Presiding Officers and the Management of Business from the Middle Ages to the 21<sup>st</sup> Century*, in *Parliamentary History*, 29(1), 2010, 1-153.

<sup>4</sup> Cfr. R. Kelly, *The election of a Speaker*, HC Library, Briefing Paper Number 05074, 13 January 2020, 3. Tale ultima circostanza – invero eccezionale – potrebbe verificarsi qualora venga introdotta una *substantive motion* volta a rimuovere lo *Speaker* dalla carica ovvero quest'ultimo venga espulso dalla Camera nelle vesti di membro del Parlamento.

<sup>5</sup> Cfr. T. Erskine May, *Parliamentary Practice*, London, 2004, 224 e R. Blackburn, A. Kennon, *Griffith & Ryle on Parliament: functions, practice and procedures*, London, 2003, 215.

<sup>6</sup> Incaricato, ai sensi dello *Standing Order No 147(1)*, «to consider the practice and procedure of the House in the conduct of public business, and to make recommendations». Sui contenuti generali della riforma si veda, più ampiamente, Procedure Committee, *Election of a Speaker*, 15 February 2001, HC 40 2000-01.

parlamentari compreso tra tredici e quindici, di cui almeno tre non appartenenti al partito del candidato – risulterà eletto colui che ottenga la maggioranza assoluta dei voti.

Ove ciò non accada, si celebrerà una seconda votazione tra coloro che avranno superato la soglia di sbarramento del 5% dei suffragi. Qualora anche questa volta non si raggiunga la maggioranza assoluta – fermo restando che, ad ogni votazione, verrà “eliminato” il candidato meno votato – sarà necessario procedere con successive convocazioni elettorali fintantoché un candidato non ottenga la metà più uno dei voti validi.

In tale contesto, è consuetudine che lo *Speaker* provenga dal partito di maggioranza (*rectius*, di Governo), seppur non dalle primissime fila dello stesso, quasi a dover marcare “in anticipo” le distanze – in vista della carica futura – con le attività più direttamente esposte sul piano dell’indirizzo politico e del penetrante controllo esercitato dalle forze di opposizione<sup>7</sup>.

La regola dell’estrazione governativa, tuttavia, venne infranta per la prima volta con l’elezione di Betty Boothroyd (laburista) nel 1992 – durante il secondo Governo Major (conservatore) – e, come si vedrà, tale eccezione sarà confermata nel 2009 e 2019, rispettivamente con gli insediamenti di Bercow e Lindsay Hoyle.

Inoltre, lo *Speaker* recide fin da subito ed in modo totale qualsiasi legame di appartenenza partitica al momento di assumere le corrispondenti funzioni<sup>8</sup>.

Peraltro, in continuità con quanto detto, il distacco dalle fila del partito di origine suole divenire perpetuo una volta cessata la carica: infatti, è cortesia istituzionale consolidata che, come primo atto posteriore alle dimissioni, lo *Speaker* uscente sia nominato dal Sovrano membro vitalizio (*life peer*)<sup>9</sup> della Camera dei Lord su proposta del corrispondente Esecutivo.

In ordine alla durata del mandato, esiste una profonda differenza rispetto ai Presidenti delle Assemblee legislative continentali<sup>10</sup>, i quali solitamente rimangono in carica fino alla conclusione – fisiologica o anticipata – della Legislatura.

Anche nel costituzionalismo britannico, infatti, il mandato dello *Speaker* termina con la fine della Legislatura o lo scioglimento anticipato della stessa. Tuttavia, qualora egli manifesti la propria volontà di continuare nell’esercizio delle funzioni, è d’uso che (almeno) i partiti con maggiori opportunità di vittoria alle elezioni – laburisti e conservatori – ed a prescindere dal risultato di queste ultime, rispettino una doppia consuetudine, di natura “extra” ed “intra-parlamentare”.

---

<sup>7</sup> Cfr. W.I. Jennings, *Parliament*, Cambridge, 1969, 64.

<sup>8</sup> Sulle origini storiche di tale consuetudine, vedi R. Ibrido, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015, 177.

<sup>9</sup> Tali dignità nobiliari sono destinate ad estinguersi con il decesso del suo titolare, a differenza degli *hereditary peerages*, i quali si perpetuano secondo la linea successoria. L’ultimo *Speaker* ad essere nominato *hereditary peer* è stato William Morrison nel 1959.

<sup>10</sup> Per un affresco comparato sull’argomento, si vedano M. Iacometti, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Milano, 2001; A. Torre, *Il magistrato dell’assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, cit. e G. Bergougous, *Presiding officers of national parliamentary assemblies. A world comparative study*, Geneva, 1997.

In proposito, opera una regola di non belligeranza (invero non sempre rispettata)<sup>11</sup> secondo cui, da un lato, le grandi formazioni politiche non presentano propri candidati nella *constituency* presso la quale lo *Speaker* cercherà – in vesti neutrali e non quale rappresentante di un dato partito – la rielezione come *Member of Parliament* e, dall'altro, una volta rieletto nessun candidato alternativo alla *Speakership* verrà indicato in sede di votazione formale presso la *House of Commons*<sup>12</sup>.

Per tale ragione, è del tutto naturale che *Speakers* di provenienza *Tory* abbiano servito con continuità durante Governi laburisti e viceversa, senza che ciò abbia destato alcuna perplessità o costituito una pericolosa anomalia del sistema.

Prendendo, infatti, in considerazione – a ritroso, sino al termine della Seconda Guerra Mondiale – gli *Speaker* che hanno preceduto Bercow (*Tory* eletto sotto il Governo laburista di Brown), si ricordi che Boothroyd (laburista) ha servito sotto il II Governo Major (conservatore, 1992-1997), Thomas (laburista) sotto il I Governo Thatcher (conservatore, 1979-1983), Selwyn Lloyd e Hylton-Foster (conservatori), rispettivamente sotto il II e I Governo Wilson (laburista, 1974-1976 e 1964-1965) e Clifton Brown (conservatore) sotto il Governo Attlee (laburista, 1945-1951)<sup>13</sup>.

Tale profilo di continuità, inoltre, emerge anche sul piano istituzionale. Almeno dal 1965, infatti, tutti gli *Speaker* eletti – con le eccezioni di Selwyn Lloyd e Bercow – avevano ricoperto in precedenza il ruolo di *Deputy Speaker*, equiparabile a quello di Vicepresidente nei Parlamenti “continentali”.

In quest'ultimo senso, nell'ordinamento britannico si distingue tra *Chairman of Ways and Means*, *First* e *Second Deputy Chairman of Ways and Means*, i quali assistono lo *Speaker* nell'organizzazione e conduzione degli affari d'Assemblea sostituendolo (quando necessario) nella gestione dei suoi lavori.

In particolare, sul piano funzionale assume rilievo soprattutto la prima delle tre figure indicate, in quanto chiamata a presiedere il *Committee of the Whole House* – laddove cioè la Camera si riunisca sotto forma di commissione plenaria<sup>14</sup>, favorendo l'intervento di tutti i parlamentari – ed a dirigere il dibattito per l'adozione del *Finance Bill* annuale<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> La questione sorse per la prima volta all'indomani delle elezioni generali del 1935, quando i laburisti presentarono, tra lo stupore generale, un proprio candidato nella *constituency* dello *Speaker* uscente Edward FitzRoy. Sul punto, nel 1938 venne nominato un *Select Committee*, incaricato di valutare la necessità di creare una circoscrizione elettorale *ad hoc*, al fine di “sottrarre” lo *Speaker* da una competizione formalmente politica: la risposta fu però negativa (cfr. *Select Committee on Parliamentary Elections (The Speaker's Seat)* HC 98 (1938-1939), para 60). A conferma, vedi anche HC Procedure Committee, *2010 elections for positions in the House: fifth report of session 2010-12*, 31 October 2010, 12.

<sup>12</sup> Al contrario, in tema di *contested elections* si ricordino quelle del 2009, 2000, 1992, 1971, 1951 e 1895.

<sup>13</sup> Le date indicate tra parentesi si riferiscono al periodo di sovrapposizione tra i Primi Ministri considerati e gli *Speakers* provenienti da un partito diverso da quello di Governo.

<sup>14</sup> In materie di rilievo costituzionale, progetti di legge di origine governativa urgenti, *consolidation bills* e approvazione di determinate sezioni della legge di bilancio.

<sup>15</sup> Detta competenza deriva dall'aver presieduto, tra il 1641 ed il 1967, il *Committee of Ways and Means* (poi abolito), incaricato della gestione parlamentare delle questioni fiscali e tributarie,

Come è stato evidenziato, tale esperienza pregressa è importante sotto un doppio ordine di aspetti, poiché gli aspiranti «non only did they come to the Speakership with experience in the Chair, but also the House had been able to make some assessment of them in that role»<sup>16</sup>.

In questo modo, l'aver già svolto funzioni largamente assimilabili a quelle dello *Speaker* consente di valutare l'effettivo distacco dei candidati dalla politica "attiva" e le loro concrete abilità nel ricoprire tale carica. Sul piano della decisione collegiale, inoltre, si tratta di indici importanti affinché i singoli componenti della *House of Commons* possano esprimere una scelta consapevole e non meramente partigiana.

### 3. La riforma del procedimento per l'elezione dello *Speaker*

Eletto per la prima volta, nel 1997, quale *Member of Parliament* tra le fila del partito conservatore presso la *constituency* di Buckingham, l'ascesa politica di John Simon Bercow è dovuta soprattutto alla sua elezione quale *Speaker* della Camera dei Comuni il 22 giugno 2009, non avendo mai ricoperto, in precedenza, incarichi di governo o significative posizioni apicali nel corso della sua attività politica<sup>17</sup>.

Nel dettaglio, egli venne scelto a seguito delle dimissioni del precedente *Speaker* Michael Martin (effettive dal 21 giugno 2009), coinvolto in uno scandalo su spese e rimborsi che, tra il 2008 e 2009, colpì in modo trasversale diversi partiti e membri del Parlamento britannico.

Sul piano tecnico-formale, l'elezione di Bercow si segnala per essere stata celebrata sotto la vigenza di nuove regole, approvate il 22 marzo 2001, all'indomani della travagliata (e, sotto numerosi aspetti, controversa) elezione di Martin il 23 ottobre 2000, della quale è doveroso dare conto.

Quest'ultima ebbe infatti luogo in applicazione del farraginoso procedimento implementato a partire dall'8 agosto 1972<sup>18</sup> e di un quadro di circostanze contingenti che certamente non contribuirono a renderne più agevole lo svolgimento.

All'indomani della rinuncia di Boothroyd – annunciata in data 12 luglio 2000 ed effettiva dal momento della chiusura della sessione parlamentare, il 26 luglio – infatti, la Camera tornò a riunirsi per la prima volta (dopo la pausa estiva) il 23 ottobre, vale a dire lo stesso giorno previsto per l'elezione del nuovo *Speaker*.

---

nonché delle modalità di sottoposizione al voto dell'Aula di proposte normative sulle predette materie.

<sup>16</sup> R. Rogers, R. Walters, *How Parliament works*, Harlow, 1989, 47.

<sup>17</sup> A titolo di eccezione, si vedano i brevi periodi spesi come *Shadow Secretary of State for International Development* (2003-2004), *Shadow Minister for Work & Pensions* (2002) e *Shadow Chief Secretary to Treasury* (2001-2002). Al contrario, egli ben può essere qualificato come uno tra i più significativi *backbenchers* della moderna storia britannica – tema sul quale si ritornerà ampiamente *infra*, §4 – avendo avuto modo di intervenire in tale veste nella Camera dei Comuni ben 142 volte nel biennio 1998-1999 (cfr. R. Blackburn, A. Kennon, *Griffith & Ryle on Parliament*, cit., 564, nota 12).

<sup>18</sup> Sul punto, occorre anche ricordare che, prima di tale riforma, qualsiasi parlamentare poteva essere nominato pur senza il suo consenso: ciò accadde il 12 gennaio 1971, quando il laburista Geoffrey de Freitas venne candidato contro la sua volontà ed invitò i colleghi a votare per il suo "avversario" Selwyn Lloyd (*Commons Hansard*, HC Deb 12 January 1971, vol 809, cc2-32).

Nel corso degli ultimi scampoli della sessione precedente, tuttavia, diversi deputati avevano manifestato l'esigenza di apportare cambiamenti alle regole di elezione, disciplinate dallo *Standing Order No 1*: esigenza rimasta senza alcuna possibilità di discussione, in ragione delle tempistiche assai ristrette.

In concreto, il regolamento prevedeva che la proposta di nomina del nuovo *Speaker* fosse introdotta mediante una classica mozione parlamentare<sup>19</sup>, in relazione alla quale avrebbero potuto essere presentati emendamenti diretti ad indicare un candidato alternativo.

Tali modalità erano precisate tramite una informale nota esplicativa del 25 luglio 2000 redatta dall'ex Primo Ministro Edward Heath, chiamato a gestire il procedimento di votazione in qualità di parlamentare in carica consecutivamente da più tempo e privo di responsabilità di Governo (*Father of the House*)<sup>20</sup>.

A seguito della comunicazione dei candidati (ben dodici) da parte dei rispettivi proponenti, egli avrebbe invitato un primo *seconder* a formulare la corrispondente mozione e, successivamente, un diverso proponente a sottoporre il contrapposto emendamento in favore del proprio candidato.

La Camera avrebbe poi votato secondo le tradizionali modalità "divisorie" tipiche del parlamentarismo britannico. All'esito della votazione, la proposta risultata vincente sarebbe stata presentata all'Aula (sempre sotto forma di mozione) per la sua adozione e avrebbe potuto essere a sua volta "froneggiata" da un ulteriore emendamento, volto a proporre un candidato diverso.

In tal modo, tutti i pretendenti si sarebbero confrontati in una sorta di "testa a testa". Il vincitore della prima "sfida", infatti, avrebbe dovuto battersi con un altro candidato ed il vincitore di quest'ultima con quello successivo, così fino a quando fosse rimasto un unico "superstite", che avrebbe acquisito la carica di *Speaker*.

Tuttavia, si posero fin da subito due problemi significativi. In primo luogo, a fronte della presentazione di alcune mozioni (su tutte, quella formulata dal vulcanico deputato laburista Tony Benn)<sup>21</sup> volte a riconsiderare la procedura applicabile, sorsero dubbi in ordine ai poteri in concreto esercitabili dal *Father of the House*: avrebbe egli potuto accogliere le proposte volte a modificare l'iter regolamentare oppure si sarebbe dovuto limitare ad applicare le norme – invero consuetudinarie e generiche – già esistenti?

Heath preferì la soluzione restrittiva, affermando che la disciplina (assai scarsa) contenuta nello *Standing Order No 1* non gli consentiva di estendere il dibattito – invero preliminare – anche alle modalità e metodi di votazione, dei quali era stata domandata una puntuale revisione al momento della loro applicazione.

---

<sup>19</sup> «That [...] do take the Chair of this House as Speaker».

<sup>20</sup> In dettaglio, lo *Standing Order No 1 (1) e (2)* prevede che, qualora lo *Speaker* sia dimissionario, sarà egli stesso a presiedere la sessione per l'elezione del suo successore, a meno che non abbia già manifestato l'intenzione di abbandonare la carica di MP prima del verificarsi di tale incombente. In tale caso, la gestione delle votazioni sarà assunta dal *Father of the House*.

<sup>21</sup> In particolare, egli sollecitò che i proponenti ed i rispettivi candidati prendessero la parola secondo l'ordine alfabetico di questi ultimi e che la votazione si celebrasse secondo uno schema a ballottaggio chiuso, con una prima fase volta a selezionare i due candidati più votati e una seconda diretta all'elezione dello *Speaker* tra i due aspiranti che avessero raccolto più voti.

Tale interpretazione potrebbe forse non apparire del tutto condivisibile giacché, ai sensi dello *Standing Order No 1(3)*, «a Member taking the chair under the provisions of paragraph (1) of this Order shall enjoy all those powers which may be exercised by the Speaker during proceedings»<sup>22</sup>.

Questa formula sembrerebbe quindi non limitare i poteri del *Father of the House* (in quel contesto, *Speaker* a tutti gli effetti) in un momento prodromico alla celebrazione della votazione vera e propria<sup>23</sup>.

In seconda battuta, il deputato laburista scozzese Tam Dalyell – ricordato per aver coniato la celebre espressione della *West Lothian Question* – sollevò un interrogativo relativo al criterio applicato nell'ordine di presentazione delle candidature. Heath rispose (candidamente) che lo stesso era stato da lui deciso in modo del tutto discrezionale<sup>24</sup>.

Sul punto, non può neppure ritenersi che la proposta di Martin quale candidato “di partenza” sia stata dettata da un possibile rispetto della gerarchia istituzionale, riconducibile alle cariche pubbliche allora ricoperte dai singoli candidati. In questo senso, infatti, egli venne preferito, pur essendo *First Deputy Chairman of Ways and Means* (forse perché proveniente dal partito di Governo) al conservatore Alan Haselhurst, stimato *Chairman of Ways and Means* dal 1997.

Soprattutto, l'assenza di una regola chiara (anche solo consuetudinaria) ha rappresentato un problema non trascurabile, se è vero che l'ordine di votazione delle diverse proposte e, in particolare, la presentazione di un candidato chiamato a fare gara “di testa” certamente può influire sulle tattiche dei partiti e l'esito finale dell'elezione.

Il nuovo procedimento ha quindi posto rimedio alle descritte storture, razionalizzando le diverse fasi a seguire. In particolare, l'indicato metodo dell'*exhaustive ballot* esclude la competizione *vis-à-vis* tra candidati e sottrae allo *Speaker* “ad interim” il potere di “orientare” la votazione attraverso la selezione degli aspiranti, disponendo a piacere dell'ordine dei partecipanti.

#### 4. “The Speaker owns the House”. Le innovazioni introdotte da Bercow

In tale rinnovato scenario, pur essendo Bercow stato semplice “destinatario” delle nuove modalità di elezione, è altrettanto vero che la sua importanza nella vita

---

<sup>22</sup> Cfr. anche T. Erskine May, *Parliamentary Practice*, cit., 280, il quale afferma che «the Member taking the Chair under these circumstances is granted all the power which would be exercisable if [...] he were presiding over the election of his successor».

<sup>23</sup> In senso contrario il Procedure Committee, *Inquiry into the rules governing the election of the Speaker*, PN no. 13 of 1999-2000, 13.11.00, il quale ritenne che «it is clear – both from the wording of the Standing Order itself and from the recommendations by the Procedure Committee in 1972 which it implements – that these powers are conferred solely in order to assist the Chair in conducting the election of a new Speaker according to the provisions of the Standing Order. It would be a perverse construction of that Order to suppose that it entitled the Chair or the House to proceed with a debate on setting aside the other provisions of the Order, or indeed with any other business».

<sup>24</sup> Tale criterio “autoritario” è stato poi sostituito da un più democratico sorteggio, applicato dal *Father of the House* nelle elezioni del 22 giugno 2009 (Alan Williams) e del 4 novembre 2019 (Kenneth Clarke).

istituzionale britannica si deve soprattutto ad un attivo riformismo parlamentare<sup>25</sup>, cui ha dimostrato di voler dare corso fin dal momento del suo insediamento.

Seguendo una linea di ideale continuità con le modalità della sua elezione, una delle prime mosse riformatrici ha avuto ad oggetto proprio la scelta dei vertici direttivi della *House of Commons*<sup>26</sup>.

In questo senso, era consuetudine che i *Deputy Speakers* fossero nominati in forza di una mozione presentata da un membro del Governo<sup>27</sup>, a seguito di consultazioni informali con gli altri partiti e senza necessità di alcun dibattito in Aula.

Affinché tali nomine non andassero ad inficiare i concreti rapporti di forza interni alla Assemblea, inoltre, le quattro cariche (lo *Speaker* ed i tre *Deputy Speakers*) erano ripartite equamente tra maggioranza e opposizione.

Bercow propose allora che anche i *Deputy Speakers* fossero eletti direttamente dalla Camera<sup>28</sup>. Pertanto – a seguito della riforma dello *Standing Order No 2A*, intervenuta il 4 marzo 2010 – oggi è previsto che costoro vengano scelti dai parlamentari a votazione segreta secondo le modalità del *single transferable vote*, con alternanza tra i due sessi.

Anche i *Deputy Speakers* rimangono in carica «until the end of the Parliament», ovverosia fino a quando non intervengano nuove elezioni generali, a causa di uno scioglimento per esaurimento fisiologico della legislatura o a seguito della convocazione di elezioni anticipate.

Tuttavia, qualora essi intendano optare nuovamente al medesimo ruolo, dovranno sottoporsi al procedimento elettorale pocanzi descritto, senza che siano previste le stesse regole di “galateo istituzionale” riservate alla (scontata) rielezione dello *Speaker*.

Infine, ove non vengano riconfermati o rinuncino a proseguire in carica, ben possono riassumere la loro posizione “politica” di semplici deputati, fermo restando che l’esercizio della normale attività parlamentare – così come l’appartenenza partitica o la candidatura “politica” alle elezioni – non è loro formalmente preclusa dalla carica istituzionale.

Venendo ora all’attività funzionale dello *Speaker*, l’interpretazione fatta propria da Bercow nella conduzione dei lavori può essere in primo luogo

---

<sup>25</sup> Un primo manifesto programmatico dell’ideologia di Bercow – in qualità di *Speaker* – lo si ritrova nel discorso pronunciato presso la *Hansard Society* il 24 settembre 2009 (*Parliamentary reform: the route from here to there*, disponibile in [www.johnbercow.co.uk](http://www.johnbercow.co.uk)). Precedenti tracce del suo spirito innovatore sono invece rinvenibili in *Commons Hansard*, HC Deb 06 March 2007, vol 457, cc1477-1480, ove suggerì anche una “rivoluzionaria” riforma della *House of Lords* che ne facesse una Camera prevalentemente (quando non del tutto) elettiva.

<sup>26</sup> Cfr. Procedure Committee, *Election of the Deputy Speakers: Principles*, 2 November 2009, HC 1080 2008-09.

<sup>27</sup> Dal 1979 tale compito venne attribuito al *Leader of the House* (carica in certo modo equivalente al Ministro per i rapporti con il Parlamento di matrice “europea”).

<sup>28</sup> Cfr. *Commons Hansard*, HC Deb 02 July 2009, vol 495, c496.

sintetizzata con l'arguta metafora del *backbencher's backstop*<sup>29</sup>, da lui impiegata nel preannunciare le proprie dimissioni il 9 settembre 2019<sup>30</sup>.

A tal proposito, egli si è sempre distinto per aver favorito il più possibile i dibattiti in seno all'Assemblea, garantendo in modo costante una ragionevole visibilità a tutti i parlamentari privi di cariche di governo o di partito.

Ripercorrendo in ordine cronologico alcune tra le più significative innovazioni sviluppatesi durante il mandato di Bercow e/o da lui direttamente incoraggiate, una considerazione preliminare va rivolta allo *statement* pronunciato il 2 luglio 2009.

In quella data, infatti, dopo aver invitato la Camera a rendere più "condivise" le modalità di nomina dei *Deputy Speakers*, egli annunciò l'intenzione di dotare di maggiore incisività il controllo al Governo attraverso la formulazione di *written answers*.

A tal proposito, Bercow sollecitò i diversi Ministeri a fornire le relative risposte prima delle pause interne alle singole sessioni (*recess*) e annunciò l'implementazione di un sistema informatico di tracciabilità di tutte le domande così formulate – con l'indicazione del giorno di presentazione e della (necessaria) risposta – divenuto operativo dalla sessione 2014-2015 e da allora accessibile a qualsiasi cittadino interessato.

A livello istituzionale, si pensi innanzitutto all'istituzione del *Backbench Business Committee*, dettagliatamente delineato nello *Standing Order No 152J* (adottato il 15 giugno 2010).

Sul piano sistematico, è necessario premettere che la strutturazione della presente commissione si inserisce nel più ampio quadro di riforme procedurali suggerite dal *Reform of the House of Commons Committee*<sup>31</sup>, istituito il 20 luglio 2009 con l'obiettivo di implementare riforme strutturali in ordine alle modalità di nomina dei componenti e Presidenti delle Commissioni parlamentari (*Select Committees*), alla selezione del *Chairman* e dei *Deputy Chairmen of Ways and Means*, alle modalità di organizzazione dei lavori e ad un maggior coinvolgimento dell'opinione pubblica e dei cittadini nell'esercizio della concreta attività politica<sup>32</sup>.

In ordine alla composizione del *Backbench Business Committee*, è previsto che non possano farne parte né i Ministri, né i *Parliamentary Private Secretaries* (PPS) o coloro che siano identificabili quali «principal opposition front-bench spokesperson[s]» e che lo stesso sia presieduto – a titolo di contro-garanzia rispetto all'esercizio del potere di governo – da un membro dell'opposizione<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Il gioco di parole allude alla rete di protezione presente sui campi di baseball e, in via (neanche tanto) indiretta, al cosiddetto *Irish backstop*, ovverosia all'esigenza o meno di stabilire un'unione doganale (con applicazione della disciplina giuridico-economica europea) tra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda una volta che il Regno Unito avesse abbandonato l'Unione.

<sup>30</sup> Nel gergo parlamentare britannico, sono definiti *backbenchers* (letteralmente, "quelli che siedono nei banchi posteriori", in contrapposizione ai *frontbenchers*) coloro che non ricoprono cariche governative o, nel caso del maggior partito di opposizione, non fanno parte dello *Shadow Cabinet* (Governo "ombra").

<sup>31</sup> Noto anche quale *Wright Committee*, poiché presieduto dal deputato laburista Tony Wright.

<sup>32</sup> Cfr. HC Reform Committee, *Rebuilding the House*, 24 November 2009, HC 1117 2008-2009.

<sup>33</sup> Sul ruolo istituzionale delle minoranze nel Parlamento del Regno Unito, cfr. G. De Vergottini, *Lo "Shadow Cabinet". Saggio sul rilievo costituzionale della opposizione nel regime*

Ma è soprattutto in relazione alle funzioni attribuite a tale organo che la dinamica parlamentare risulta esaltata in modo particolare: ai sensi dello *Standing Order No 14(4)*, infatti, in ogni sessione trentacinque giorni (di cui almeno ventisette presso la Camera dei Comuni)<sup>34</sup> devono essere riservati alla trattazione delle questioni proposte dai *backbenchers*, con diritto di precedenza anche rispetto a quelle presentate dal Governo.

In tal modo, in un ordinamento nel quale il potere di determinare tempi, forme, modi e contenuti del calendario della Camera dei Comuni è sempre stato saldamente nelle mani del Governo in carica<sup>35</sup>, l'istituzionalizzazione di detta commissione ha provveduto a rendere maggiormente "plurale" la gestione del dibattito, regolamentando uno specifico *backbench time* la cui disciplina è sotto il controllo di quegli stessi deputati che ne sono promotori e destinatari<sup>36</sup>.

In parallelo, può altresì farsi riferimento alla riforma della composizione dei *Select Committees* (commissioni di controllo dell'Esecutivo)<sup>37</sup>. Nel dettaglio, la prassi seguita a partire dal XIX secolo prevedeva che i componenti delle singole commissioni fossero eletti dalla Camera bassa tramite la presentazione di una mozione – non soggetta a dibattito – da parte del *Deputy government Chief Whip*, a seguito di negoziati informali condotti dall'Esecutivo con i principali esponenti dei gruppi parlamentari della *House of Commons*.

In questo modo, da un lato le scelte corrispondenti venivano rimesse ai vertici delle diverse formazioni politiche, i quali provvedevano sulla base di criteri del tutto opachi (presumibilmente, premiando il grado di "vicinanza" e fedeltà dei candidati); dall'altro, il controllo dell'agenda dei lavori da parte del Governo faceva sì che esso disponesse di un importante – quanto paradossale – potere nella configurazione di quegli stessi organi che avrebbero dovuto sorvegliarne l'operato<sup>38</sup>.

---

*parlamentare britannico*, Milano, 1973.

<sup>34</sup> Come previsto dallo *Standing Order No 10*, è infatti possibile che determinati dibattiti abbiano luogo (in certe giornate ed a determinate condizioni) presso la grandiosa cornice della *Westminster Hall*.

<sup>35</sup> A tal proposito, si tenga presente che l'attuale strutturazione dei dibattiti presso la Camera dei Comuni riflette lo schema implementato attraverso le *Jopling Reforms*, a partire dal 1991-1992.

<sup>36</sup> Cfr. HC Reform Committee, *Rebuilding the House*, cit., 54-55. In questo senso, infatti, la descritta disciplina integra quella di cui allo *Standing Order No 14(2)*, ove si prevede che, in ogni sessione, venti giorni siano dedicati alle questioni sollevate dalle forze di opposizione. Tuttavia, tale indicazione risente in modo evidente della tradizionale natura bipartitica della politica britannica, essendo riservati diciassette giorni alle questioni proponibili dal *Leader* dell'opposizione e solo tre al massimo rappresentante del secondo partito di minoranza.

<sup>37</sup> *Commons Hansard*, HC Deb 4 March 2010, vol 506, c1095. In dottrina, cfr. F. Rosa, *Ripensando i sistemi Westminster*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, IV, 2014, soprattutto 1849 ss. e diffusamente Id., *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, Milano, 2012, 130 ss.

<sup>38</sup> Già si era espresso in termini affini il Liaison Committee, *Independence or Control? The Government's reply to the Committee's First Report of Session 1999-2000*, HC 748, para 28, per il quale «there is widespread disquiet, both amongst Members and outside the House, about a system which is not open, and which is not clearly independent of the Government and the party managers. Those being scrutinised should not have a say in the selection of the scrutineers. We believe that the present system does not, and should not, have the confidence of the House and the public».

Con l'importante riforma regolamentare del 1979, è stato attribuito ad un organo *ad hoc* – il *Committee of Selection* – il compito di determinare la composizione soggettiva dei singoli *Select Committees*, rispettando in modo proporzionale la suddivisione dei seggi all'interno della Camera.

Ciononostante, tale meccanismo non faceva venir del tutto meno il potere di selezione dei *Chief Whips*, poiché ogni partito rimaneva comunque libero di decidere le modalità di nomina di coloro che, sostanzialmente proposti al *Committee of Selection*, venivano da questo poi "indicati", a titolo di cortesia, alla *House of Commons* per la votazione formale.

A seguito dell'approvazione di una mozione in data 4 marzo 2010, l'elezione dei componenti di ogni commissione è oggi regolata sulla base del principio secondo cui essi sono individuati dai rispettivi gruppi attraverso un voto segreto, in ogni caso rispettoso dei principi di democrazia e trasparenza.

In questi termini, il potere dei *leaders* parlamentari sembrerebbe essere stato in parte diluito attraverso il coinvolgimento dei gruppi d'Assemblea, anche attraverso una tecnica elettorale che – non esponendo i singoli componenti del gruppo al controllo "interno" del loro voto – favorisca l'espressione di una scelta non di mera "adesione" a candidati preventivamente individuati "dall'alto"<sup>39</sup>.

Si tratta, tuttavia, di una riforma rimasta a metà del guado, giacché mantiene salda l'esistenza di un vero e proprio *front-bench control*, il quale si traduce altresì nella surreale scelta dei controllori da parte dei controllati<sup>40</sup>.

Al contrario, il recepimento delle proposte formulate (tra il 2001 ed il 2002) dal *Liaison Committee* e dal *Modernisation Committee* per l'esercizio di tali competenze – rimaste purtroppo senza successo – avrebbe potuto favorire una maggiore rigerosità e neutralità nei criteri di selezione<sup>41</sup>.

In particolare, il primo proponeva la modifica del suo nome in *Select Committee Panel* e una diversa composizione di sé stesso, in quanto integrato da tre tra i più «senior and respected Members of the House».

Il secondo, invece, caldeggiava l'istituzione di un *Committee of Nomination*, presieduto dal *Chairman of Ways and Means* e composto da altri nove membri (quattro del partito di governo, due del primo partito di opposizione, uno del secondo partito di minoranza e due *backbenchers*, rispettivamente i più anziani della maggioranza e opposizione).

---

<sup>39</sup> F. Rosa, *Ripensando i sistemi Westminster*, cit., 1850 parla di «soluzione di compromesso» che «riconosce il ruolo 'giocato' dai partiti nella formazione dei Select committees e demanda ad essi – ed alle loro dinamiche interne – la selezione dei componenti». Critica, sul punto, la posizione del Liaison Committee, *Shifting the Balance. Select Committees and the Executive*, First Report of 1999-2000, HC 300, para 11, secondo cui «in practice, however, the Committee of Selection – itself heavily influenced by the Whips – has nominated Members to serve on select committees in the same way as Members to serve on standing committees or private bill committees – primarily on the basis of lists supplied by the Whips».

<sup>40</sup> Sulla proponibilità di soluzioni alternative (tutte accomunate da una diretta e sostanziale scelta parlamentare), cfr. J. Bercow, *The role of Parliament in holding the Executive to account*, in C. Bryant (cur.), *Towards a new constitutional settlement*, London, 2007, 92-93.

<sup>41</sup> Cfr. Liaison Committee, *Shifting the Balance*, cit. e Modernisation Committee, *Select Committees*, First Report of Session 2001-02, HC 224.

Sul piano procedurale, merita di essere ricordata la non secondaria innovazione introdotta, nel 2013, in sede di dibattito successivo alla lettura del *Queen's Speech*.

Come è risaputo, a seguito dell'apertura solenne della sessione parlamentare e della lettura, da parte di Sua Maestà (assisa sullo scranno regio della *House of Lords*) del programma del (Suo) Governo, è tradizione che la Camera dei Comuni ne scandagli in profondità i contenuti – secondo una logica di contrasto dialettico al disegno politico della maggioranza – in un dibattito destinato a protrarsi per diversi giorni<sup>42</sup>.

In particolare, a livello regolamentare, lo *Standing Order No 33* – nella formulazione accolta il 31 ottobre 1979 – disponeva che, a fronte della mozione (meramente protocollare) di accoglimento delle linee politiche del nuovo Governo<sup>43</sup>, l'ultimo giorno di dibattito potesse essere proposto sul punto un emendamento (da parte del *Leader* dell'Opposizione), al quale avrebbe fatto eventuale seguito «a further amendment».

In questo modo, il formalismo della Camera si adeguava alla “prassi” del sistema partitico britannico, nella quale (a partire dagli inizi del XX secolo) conservatori e laburisti si erano storicamente fronteggiati in via quasi esclusiva, con la presenza marginale del partito liberale, cui veniva garantito – quasi a titolo di omaggio storico<sup>44</sup> – il diritto di interloquire attraverso l'emendamento da ultimo ricordato.

A seguito dell'apertura della sessione parlamentare 2013-2014, tuttavia, Bercow innovò – a titolo di “interpretazione autentica” – il procedimento sino ad allora seguito, ammettendo la presentazione di tre emendamenti. Il 15 maggio 2013, infatti, in aggiunta al rituale emendamento del primo partito di opposizione (*Labour*), venne garantita la possibilità di discuterne due ulteriori.

Il primo, introdotto da un cospicuo numero di *Tory backbenchers* (e condiviso anche da alcuni laburisti), lamentava la mancata inclusione nel programma di governo di una proposta legislativa rispetto alla possibile celebrazione di un referendum per l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

Il secondo, invece, era formulato dai nazionalisti gallesi del *Plaid Cymru* e criticava l'assenza di implementazione delle linee “espansive”, in materia di competenze locali, suggerite dalla *Commission on Devolution in Wales*.

In proposito, sebbene lo stesso *Speaker* abbia cercato di individuare un aggancio letterale al nuovo criterio interpretativo<sup>45</sup>, la successione cronologica

<sup>42</sup> Cfr. R. Blackburn, A. Kennon, *Griffith & Ryle on Parliament*, cit., 268-270.

<sup>43</sup> L'ultima volta in cui la Camera dei Comuni rigettò il programma di un Governo in sede di dibattito sul *King's Speech* risale al 21 gennaio 1924, quando l'Esecutivo conservatore (di minoranza) guidato da Stanley Baldwin venne sconfitto, con il conseguente obbligo (politico) di dimissioni: cfr. *Commons Hansard*, HC Deb 21 January 1924, vol 169, cc588-681.

<sup>44</sup> Il partito liberale ha infatti espresso un Primo Ministro per l'ultima volta tra il 1916 ed il 1922, sotto il mandato di David Lloyd George (dopo aver governato per circa 38 anni su 63 totali dal 1859, quando H.J. Temple – Lord Palmerston – divenne il primo *Premier* proveniente dal *Liberal Party*, dopo aver militato sia nel partito *Tory* che in quello *Whig*).

<sup>45</sup> Affermando che «my interpretation is that the words 'a further amendment' in the fifth line of the Standing Order may be read as applying to more than one amendment successively. In other words, only one amendment selected by me is being moved at any time. Once that

delle argomentazioni addotte rivela motivazioni (di sistema) ben più profonde.

In primo luogo, infatti, egli alludeva all'esigenza di favorire «[...] the business of the House in a developing parliamentary context», evidenziando così la necessità di estendere al massimo i confini del dibattito in Assemblea.

Inoltre, non passa inosservato il mutamento del contingente scenario politico-istituzionale rispetto a quello in cui maturò la versione originaria dello *Standing Order No 33*.

Infatti, a fronte di un arco parlamentare sempre più plurale e della centralità di questioni “materialmente” costituzionali (nel caso di specie, il processo di *devolution* e i tentativi di riforma “costituzionale” del Governo di coalizione tra conservatori e liberali), la scelta di Bercow pareva sottendere l'esigenza di favorire l'intervento di quante più forze politiche possibili, soprattutto in un'ottica di sindacato e controllo diffuso delle scelte programmatiche fondamentali dell'Esecutivo in carica.

Seguendo tale direzione, l'8 maggio 2014 la Camera dei Comuni modificava la relativa previsione regolamentare, ammettendo la possibilità di discutere fino a quattro emendamenti.

In conseguenza, ove l'ultimo giorno di dibattito il *Leader* dell'Opposizione decida di formulare una proposta emendativa, altri tre emendamenti potrebbero essere oggetto di discussione, garantendo un dibattito pubblico e trasversale sull'azione di governo.

*Last but not least*, l'attenzione corre alla notevole rivitalizzazione delle *urgent questions*, ovverosia interpellanze o interrogazioni rivolte ai membri del Governo «which have not appeared on the order paper but which are in the Speaker's opinion of an urgent character and relate either to matters of public importance or to the arrangement of business»<sup>46</sup>.

Il dato numerico è di per sé eloquente. Se, tra il 1997 ed il 2010 sono state ammesse 148 *urgent questions*<sup>47</sup>, queste ultime hanno subito un clamoroso aumento sotto la successiva *Chairmanship* di Bercow. In questo senso, ne sono state accolte 196 nel periodo 2010-2015, 151 nel 2015-2017 e addirittura 307 nel 2017-2019 (in coincidenza non casuale con i negoziati sulla Brexit), per un totale di 654 *urgent questions* nel decennio considerato.

Allo stesso modo, nel medesimo periodo sono stati altresì potenziati gli *emergency debates* di cui allo *Standing Order No 24*. In particolare, è ivi previsto che qualsiasi parlamentare abbia a disposizione – una volta ottenuto il consenso dello *Speaker* – tre minuti per sottoporre a dibattito «a specific and important matter

---

amendment is disposed of, a further amendment may then be called» (*Commons Hansard*, HC Deb 15 May 2013, vol 563, c655).

<sup>46</sup> *Standing Order No 21(2)*. In termini generali, sulla funzione ed evoluzione storica delle *Prime Minister's Questions* (PMQs), si veda il discorso tenuto da Bercow il 6 luglio 2010 presso il *Centre for Parliamentary Studies*, disponibile in [www.parliament.uk/business/news/2010/07/speaker-delivers-speech-on-prime-ministers-questions/](http://www.parliament.uk/business/news/2010/07/speaker-delivers-speech-on-prime-ministers-questions/).

<sup>47</sup> 57 nel periodo 1997-2001, 40 nel 2001-2005 e 51 nel 2005-2010 (cfr. S. Priddy, *Number of Urgent Questions in the House of Commons since 1997*, Parliamentary Information List CBP 08344, 7 April 2020).

that should have urgent consideration». Qualora l’Aula fornisca parere favorevole, lo *Speaker* determinerà momento e durata del dibattito.

Ancora una volta, la cartina di tornasole trova conferma nelle cifre: dei 51 *emergency debates* che hanno avuto luogo dal 1979 ai giorni nostri, ben 35 si sono sviluppati sotto la Presidenza di Bercow<sup>48</sup>.

A livello interpretativo, poi, l’innovativo protagonismo di tali (legittimi) strumenti si inserisce nell’alveo di un’importante rilettura del ruolo della Camera dei Comuni da parte dello *Speaker*, soprattutto alla luce dell’ineludibile dimensione della *accountability* del Governo in carica<sup>49</sup>.

In altri termini, la configurazione del *Westminster model* sembra aver sperimentato un potenziamento della sua dimensione più strettamente parlamentarista, a detrimento di quella *de facto* “presidenzialista”, favorendo un controllo continuo dell’attività dell’Esecutivo di fronte all’organo istituzionale dal quale esso trae la propria legittimazione.

Da ultimo, si ricordi che, anche in tempi recenti, Bercow si è battuto per un maggior protagonismo dei *Private Members’ Bills* (PMB), ovvero sia progetti di legge presentati da singoli *backbenchers* e destinati ad essere fagocitati dalla rimanente attività assembleare (dominata in modo quasi esclusivo dal Governo in carica)<sup>50</sup>.

Ai sensi dello *Standing Order No 14(8)*, infatti, nel corso di ogni sessione tredici venerdì sono dedicati alle iniziative legislative promosse in forma individuale dai parlamentari.

Nel dettaglio, sono previste quattro diverse modalità procedurali attraverso cui un *backbencher* può sperare che la propria iniziativa sia quantomeno discussa: il *ballot*, in forza del quale vengono estratti a sorte (il secondo giovedì di ogni sessione) venti progetti di legge che avranno il privilegio di essere sottoposti a dibattito; la *10-minute rule*<sup>51</sup>, secondo cui ogni martedì e mercoledì è concesso ai singoli deputati un breve intervallo di tempo per proporre alla Camera dei Comuni la discussione di progetti di legge<sup>52</sup>; la presentazione “ordinaria” (*back-of-the-Chair bills*)<sup>53</sup> e la presentazione presso la *House of Commons* di progetti di legge già approvati presso la Camera dei Lord.

---

<sup>48</sup> Vedi S. Priddy, *Emergency debates in the House of Commons since 1979*, Parliamentary Information List Number 04569, 12 September 2019.

<sup>49</sup> In tal senso, Bercow parla efficacemente di «parliamentary instrument of inquisition» (Mr Speaker’s Speech to Hansard Society, *Towards a 21st Century Parliament*, 27 November 2013, disponibile in [www.johnbercow.co.uk](http://www.johnbercow.co.uk)).

<sup>50</sup> Cfr. Mr Speaker’s Speech to Hansard Society, *Opening up the Usual Channels: next steps for reform of the House of Commons*, 11 October 2017, disponibile in [www.hansardsociety.org.uk/blog/opening-up-the-usual-channels-next-steps-for-reform-of-the-house-of-commons](http://www.hansardsociety.org.uk/blog/opening-up-the-usual-channels-next-steps-for-reform-of-the-house-of-commons).

<sup>51</sup> Cfr. *Standing Order No 23*.

<sup>52</sup> Tali progetti sono tuttavia subordinati alla precedente discussione dei *ballot bills*: infatti, ai sensi dello *Standing Order No 14(10)*, questi ultimi sono presentati per la discussione il quinto mercoledì di ogni sessione, mentre i *10-minute bills* hanno diritto di essere dibattuti «after the fifth Wednesday on which the House shall sit».

<sup>53</sup> Cfr. *Standing Order No 57*.

Con l'eccezione dei primi sette progetti sorteggiati nel *ballot*, tuttavia, è assai difficile che quelli introdotti con le restanti modalità arrivino anche solo ad essere discussi<sup>54</sup>. Per tali ragioni, il *Procedure Committee* ha elaborato delle proposte di riforma<sup>55</sup>, idealmente accolte da Bercow e rilanciate nel pubblico dibattito.

Sul punto, è stata in primo luogo suggerita una modifica del regolamento, affinché almeno sette PMB (ognuno dei quali collocato in “prima posizione” nel corrispondente venerdì di dibattito) abbiano diritto ad un *second reading*, vale a dire ad un voto sul merito della proposta formulata.

In seconda battuta, si era paventata la possibilità di ridurre da venti a quattordici il numero di PMB da considerare in ogni sessione, attribuendo al *Backbench Business Committee* un importante potere di selezione.

A tal proposito, detta commissione avrebbe potuto individuare fino a quattro PMB meritevoli di essere discussi e votati in via prioritaria sulla base di criteri meritocratici, quali il grado di “approfondimento” contenutistico della proposta di legge, il numero di *Members of Parliament* disposti ad appoggiarla e la loro “qualifica” personale (*backbenchers* o *frontbenchers*), così come l'esistenza di un consenso *bipartisan* e di eventuali petizioni popolari sull'argomento.

In termini complessivi, è necessario osservare, tuttavia, che tale attività di incremento e diffusione delle prerogative parlamentari da parte dello *Speaker* – spesso tradottasi in altrettante revisioni del regolamento – si è sempre mantenuta entro i confini di una scrupolosa neutralità e terzietà.

Ne è prova *a contrario* il fatto che le riforme indicate hanno sempre avuto l'assenso preventivo del *Procedure Committee* e, in ogni caso, non sono mai state dirette a pregiudicare politicamente un partito piuttosto che un altro, mirando invece ad implementare innovazioni di carattere tecnico-sostanziale nell'interesse collettivo e sempre orientate dalla stella polare della *British Constitution*.

Quale chiosa finale, si consideri l'inusuale (ma corretto) ricorso da parte di Bercow alla *Speaker Denison's Rule* nella seduta del 3 aprile 2019<sup>56</sup>. In relazione ad un emendamento proposto dal deputato laburista Hilary Benn per la celebrazione di ulteriori *indicative votes* a proposito del *Brexit Agreement*, a fronte di una situazione di pareggio (310 voti a favore ed altrettanti contrari) egli si espresse in termini negativi, per ragioni di stretta osservanza di una consuetudine parlamentare e non certo per questioni di preferenza “ideologica” personale.

---

<sup>54</sup> In ogni caso, poiché i tempi del dibattito sono contingentati, spesso i PMB vengono messi fuori gioco attraverso il più classico dei *filibuster*, vale a dire tramite la pronuncia di discorsi che volontariamente consumano la finestra temporale prevista per la loro discussione (tecnica del *talking the bill out*).

<sup>55</sup> Cfr. *Procedure Committee, Private Members' Bills*, 18 April 2018, HC 684 2015-2016.

<sup>56</sup> Come ricordato da T. Erskine May, *Parliamentary Practice*, cit., 413-417, lo *Speaker* è chiamato ad esercitare il voto decisivo (*casting vote*) ogniqualvolta una votazione si concluda in parità. In proposito, la prassi sedimentatasi negli ultimi due secoli contempla che lo *Speaker* voti a favore della prosecuzione di una determinata discussione, ove possibile (es. progetto di legge in seconda lettura: *Speaker Addington's Rule* del 1796) e, al contrario, voti contro l'adozione di emendamenti (*Speaker Denison's Rule* del 1860) e decisioni che – non consentendo un ulteriore dibattito – non siano frutto dell'esistenza di una maggioranza parlamentare (*Speaker Denison's Rule* del 1861 e 1867).

## 5. Una figura non sempre comoda. Bercow e (soprattutto) la Brexit

È indubbio che Bercow abbia contribuito, nel corso della sua lunga Presidenza<sup>57</sup>, a superare in modo decisivo la percezione dello *Speaker* quale figura meramente protocollare, in favore di una concreta esaltazione dei suoi poteri decisori.

Ciononostante, l'esercizio di questi ultimi non sempre è stato esente dal sospetto di un'impropria ingerenza politica e dalle accuse di rottura dell'imparzialità che ne deve caratterizzare il ruolo, suscitando critiche anche virulente, soprattutto da parte dei principali *frontbenchers* dei Governi conservatori succedutisi nel frattempo.

Del resto, che Bercow non abbia sempre goduto della piena "simpatia" di molti componenti del partito in cui ha militato lo dimostra, in primo luogo, quanto accaduto presso la Camera dei Comuni il 25-26 marzo del 2015.

Nel corso dell'ultima riunione anteriore alla *dissolution* della Camera, infatti – ed in attesa delle elezioni generali del 7 maggio successivo – l'allora *Leader* della maggioranza William Hague ed il *Chief Whip* Michael Gove (entrambi *Tory*) promossero nottetempo una mozione formalmente rivolta ad introdurre il voto segreto nel procedimento di elezione dello *Speaker* in seguito alla celebrazione di *General Elections*.

In realtà, a pochi sfuggì che l'intenzione reale di tale mossa fosse diretta – con la complicità del segreto dell'urna – a favorire l'elezione di uno *Speaker* più "accondiscendente" nei confronti di una possibile maggioranza conservatrice<sup>58</sup>.

La mozione venne respinta con uno scarto di soli 26 voti (228 a 202): tuttavia, non è irragionevole pensare che, a partire da allora, l'incrinatura del rapporto personale tra i conservatori e Bercow abbia trovato una definitiva cristallizzazione.

In ordine ad episodi più recenti, non possono non essere ricordati con stupore l'annunciata volontà (o minaccia?) – sempre da parte di importanti esponenti *Tory* – di spezzare la consuetudine plurisecolare secondo cui lo *Speaker* in carica compete *unopposed* nella circoscrizione da lui rappresentata<sup>59</sup> o il durissimo attacco rivoltogli dal *Leader of the House* Jacob Rees-Mogg durante il Congresso annuale del partito conservatore, celebratosi a Manchester il 30 settembre 2019<sup>60</sup>.

Ad oggi, peraltro, non risulta ancora essere stata rispettata l'ulteriore consuetudine in forza della quale lo *Speaker* dimissionario si vede attribuito (dal

<sup>57</sup> L'ultimo *Speaker* ad aver completato un mandato più lungo rispetto a quello di Bercow (nonché ad essere stato rieletto per almeno tre volte consecutive) è stato Edward FitzRoy tra il 1928 ed il 1943.

<sup>58</sup> Si vedano le parole del "ribelle" Charles Walker, esponente *Tory* all'epoca Presidente del *Procedure Committee* (*Commons Hansard*, HC Deb 26 March 2015, vol. 594, c1619): «The report should not be about you, Mr Speaker, and it is becoming about you. I fear that the Government have wanted it to become about you. It should be about the position of Speaker».

<sup>59</sup> In questi termini si è pronunciata Andrea Leadsom (*Leader of the House* del Governo May tra il 2017 ed il 2019) in un'intervista rilasciata a *The Mail on Sunday* il 7 settembre 2019.

<sup>60</sup> Secondo cui Bercow «damaged the standing of the House in the eyes of British public to its lowest point in modern history».

Sovrano, su proposta del Governo in carica) un seggio presso la *House of Lords*: nel caso di Bercow, tale “dimenticanza” non pare per nulla casuale<sup>61</sup>.

A livello istituzionale, un altro episodio degno di nota è riconducibile al dibattito parlamentare del 6 febbraio 2017, in ordine all'annunciata visita di Stato presso il Regno Unito del Presidente degli Stati Uniti Donald Trump.

Nell'occasione, Bercow – sollecitato dal deputato Stephen Doughty sulla possibilità che fosse concesso a Trump l'onore di rivolgersi al Parlamento in seduta comune nella solenne cornice della *Westminster Hall* – manifestò un esplicito (e inedito) diniego, allegando come alcune dichiarazioni e condotte del Presidente statunitense (definite razziste, misogine e contrarie al principio di separazione dei poteri)<sup>62</sup> fossero a suo parere incompatibili con lo spirito del costituzionalismo britannico ed il principio di uguaglianza. Ciò non avrebbe tuttavia comportato alcun pregiudizio delle normali attività istituzionali tradizionalmente previste per il ricevimento di un Capo di Stato straniero.

Si tenga presente che, a partire dal 26 aprile 1965, esistono tre “custodi” (*key holders*) della *Westminster Hall*: lo *Speaker* della Camera dei Comuni, lo *Speaker* della Camera dei Lord e il *Lord Great Chamberlain*, i quali agiscono in tale contesto su *advice* del *Westminster Hall Advisory Group*. Qualsiasi attività si svolga al suo interno (in genere, solenni ricorrenze istituzionali, commemorazioni ed allocuzioni di Capi di Stato e di Governo) deve essere sottoposta al comune accordo delle autorità indicate<sup>63</sup>.

Orbene, pur trattandosi di avvenimenti caratterizzati da una forte carica simbolico-cerimoniale, può ritenersi che il potere decisorio dello *Speaker* della *House of Commons* assuma qui una sorta di preminenza “ideale” rispetto a quello dei due rimanenti *key holders*, in ragione della sua rappresentanza di un'Assemblea elettiva e della centralità “politica” di quest'ultima rispetto alle altre istituzioni.

Inoltre, la decisione di Bercow (certamente non illegittima sul piano giuridico) non pare neppure definibile in termini di scortesia, giacché in nulla avrebbe compromesso le abituali regole di *bon ton* istituzionale da osservare in simili circostanze.

Ben più incisive per le sorti del costituzionalismo britannico e della stessa forma di Governo devono invece ritenersi le decisioni assunte dallo *Speaker* in ordine alla gestione del procedimento che avrebbe condotto il Regno Unito ad abbandonare l'Unione europea il 31 gennaio 2020, in ottemperanza al risultato referendario del 23 giugno 2016.

Nel dettaglio, merita soprattutto attenzione quanto accaduto nel corso delle votazioni parlamentari sull'accordo negoziato tra il Governo britannico (allora

---

<sup>61</sup> L'ultimo *Speaker* a non aver ricevuto offerta di un *retirement peerage* è stato Arthur Onslow, che presiedette la Camera bassa tra il 1728 ed il 1761.

<sup>62</sup> Il riferimento corre, su tutti, all'approvazione degli *Executive Orders* 13769 e 13780 – noti anche come *Muslim bans* ed espressamente citati da Bercow (cfr. *Commons Hansard*, HC Deb 6 February 2017, vol. 621) – con i quali veniva vietato l'accesso negli Stati Uniti a cittadini provenienti da determinati Stati a religione maggioritariamente islamica.

<sup>63</sup> Cfr. T. Erskine May, *Parliamentary Practice*, cit., 204.

guidato da Theresa May) e la Commissione Europea<sup>64</sup>, in relazione alla proponibilità di emendamenti da parte dei singoli deputati<sup>65</sup>.

Il 4 dicembre 2018, infatti, il Governo incardinava una mozione presso la Camera dei Comuni secondo cui «no motion to vary or supplement the provisions of this Order shall be made except by a Minister of the Crown; and the question on any such motion shall be put forthwith»<sup>66</sup>.

In tal modo, l'Esecutivo cercava di “blindare” (facendo sponda sullo *Standing Order No 24B*)<sup>67</sup> l'iter – procedurale e sostanziale – per l'approvazione dell'Accordo di fuoriuscita dall'Unione, al fine di mantenere saldo il timone della Brexit e sottrarre al Parlamento la possibilità di apportare modifiche indesiderate.

Tuttavia, lo *Speaker* ammetteva contemporaneamente a votazione l'emendamento proposto dall'ex *Attorney General* Dominic Grieve (conservatore), il quale prevedeva l'inapplicabilità dello *Standing Order No 24B* al caso di specie<sup>68</sup>, aprendo così spiragli affinché qualsiasi parlamentare potesse incidere sui nodi fondamentali dell'Accordo. Esso veniva approvato con 321 voti favorevoli e 299 contrari.

In seguito, lo stesso Grieve proponeva, il 9 gennaio 2019, una diversa “modifica” alla citata mozione del Governo, con l'obiettivo di ridurre da ventuno a tre i giorni a disposizione del Governo May per la presentazione di un nuovo *Brexit Agreement*, in caso di esito negativo della prima votazione (come poi accaduto).

Il punto di frizione atteneva qui alla qualificazione strutturale della seconda *Grieve proposal*: quest'ultima doveva, infatti, essere intesa quale *motion* – come tale incapace di modificare i piani del Governo, non essendo Grieve membro dell'esecutivo – o, al contrario, quale *amendment* in grado di orientare il prosieguo del dibattito sulla Brexit?

La risposta di Bercow – aspramente contestata da numerosi *Brexiters* – fu nel senso di inquadrare la modifica proposta in termini di emendamento (e non di *motion*), come tale sottoponibile al voto della Camera.

In questo senso, egli affermò che il paragrafo 9 della mozione di governo contemplava solo l'impossibilità di sostituire quest'ultima con una mozione

<sup>64</sup> Si tratta del *Brexit withdrawal Agreement*, pubblicato il 14 novembre 2018 e bisognoso della esplicita approvazione della Camera dei Comuni. Cfr. *Section 13(1)(b), European Union (Withdrawal) Act 2018*: «The withdrawal agreement and the framework for the future relationship have been approved by a resolution of the House of Commons on a motion moved by a Minister of the Crown».

<sup>65</sup> Ricostruisce i diversi passaggi istituzionali e le parallele ricadute costituzionali G. Caravale, *Theresa May vs. Thomas Erskine May: un bug nel modello Westminster?*, in *Nomos*, 1, 2019.

<sup>66</sup> *Order Paper No. 215: Part 1, Business of the House (Section 13(1)(b) of the European Union (withdrawal) Act 2018*, 4 December 2018, 9.

<sup>67</sup> In forza del quale «where, in the opinion of the Speaker or the Chair, a motion, that this House, or, as the case may be, the committee has considered the matter, is expressed in neutral terms, no amendments to it may be tabled».

<sup>68</sup> Cfr. *Order Paper No. 215*, cit., 14: «[...] that Standing Order No. 24B (Amendments to motions to consider specified matters) shall not apply to any further motions made under Section 13 of that Act».

speculare, non impedendo tuttavia la presentazione di emendamenti che sarebbero stati «put forthwith», vale a dire votati senza previo dibattito<sup>69</sup>.

Tale soluzione, inoltre, trovava conferma nel tenore letterale delle categorie concettuali impiegate. Da un lato, infatti, «the purpose of eliciting a decision of the House»<sup>70</sup> – che, a sua volta, definisce il nucleo duro di una *motion* – era già stato incardinato dalla mozione governativa del 4 dicembre 2018; dall'altro, il secondo *Grieve amendment* si poneva quale «subsidiary motion moved in the course of a debate upon another motion which interposes a new cycle of debate and decision between the proposal and decision of the main motion and question»<sup>71</sup>, come tale inquadrabile entro la (diversa) nozione di *amendment*.

In termini più ampi, è noto che la ratifica dei trattati internazionali costituisce una delle tradizionali declinazioni dell'istituto della *Royal Prerogative*<sup>72</sup>. Ciononostante, la *House of Commons* ha comunque assunto una certa rilevanza in materia a partire dall'adozione del *Constitutional Reform and Governance Act 2010* (artt. 20-25), potendo “bloccarne” la ratifica entro ventuno giorni utili (più correttamente, *sitting days*) dalla loro presentazione.

Tale “veto” potrebbe protrarsi in modo indefinito, salve le eccezioni ivi previste dagli artt. 22 e 23. Infatti, qualora la Camera dei Comuni abbia così deciso (prescindendo dall'intervenuta approvazione della *House of Lords*), il Governo è tenuto a presentare una richiesta con la quale esponga le ragioni che, a suo dire, ne impongono comunque la ratifica<sup>73</sup>.

Ciò non impedisce, tuttavia che, entro le successive ventuno sessioni, la *House of Commons* respinga nuovamente la proposta di ratifica, in una spirale senza potenziali limiti di tempo.

Nel caso dell'Accordo di recesso dall'Unione europea, essendo richiesto un voto affermativo dell'Assemblea legislativa, il dibattito ha inoltre avuto modo di snodarsi intorno alla natura ed ai confini del cosiddetto *meaningful vote*<sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> Si veda *Commons Hansard*, HC Deb 9 January 2019, vol. 652, c366: «Under paragraph (9) of that order, the question on any motion to vary the order 'shall be put forthwith'. I interpret that to mean that there can be no debate, but I must advise the House that the terms of the order do not say that no amendment can be selected or moved. I cannot allow debate, but I have selected the amendment».

<sup>70</sup> Cfr. T. Erskine May, *Parliamentary Practice*, cit., 382.

<sup>71</sup> *Ivi*, 397, ove anche si ricorda che «the object of an amendment may be either to modify a question in such a way as to increase its acceptability or to present to the House a different proposition as an alternative to the original question».

<sup>72</sup> Valga per tutti la definizione di A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis, 1915, 282-283, quale «remaining portion of the Crown's original authority [...]» e «name for the residue of discretionary power left at any moment in the hands of the Crown, whether such power be in fact exercised by the King himself or by his Ministers», con particolare attenzione al fatto che «every act which the executive government can lawfully do without the authority of the Act of Parliament is done in virtue of this prerogative». Sulle diverse ricostruzioni (dottrinali e non) della *Royal Prerogative*, cfr. G. Caravale, *Diritto e clemenza. Il pardoning power in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Torino, 2010, 9 ss.

<sup>73</sup> Cfr. *Constitutional Reform and Governance Act 2010*, art. 21(8).

<sup>74</sup> Si veda G. Caravale, *La resilienza di Theresa May e l'importanza del "meaningful vote" parlamentare*, in *Nomos*, 3, 2018.

Dal punto di vista normativo, nessuna disposizione o consuetudine allude all'esistenza di voti o delibere che siano *meaningful*, trattandosi piuttosto di un'espressione da intendersi in senso ampio – qui calata nel contesto del *Brexit withdrawal Agreement* – riferita «not just as the 'vote on the deal', but also in terms of its implications in the statutory and political context»<sup>75</sup>.

In altre parole, tale riferimento copre tanto il voto specifico sull'Accordo quanto altre possibili deliberazioni che vadano ad incidere in modo più o meno stringente sugli sviluppi dell'intero processo di fuoriuscita dall'Unione<sup>76</sup>.

In particolare, a seguito della sonora bocciatura dell'accordo da parte della Camera dei Comuni nelle sessioni del 15 gennaio e 12 marzo 2019, venne sollevato l'interrogativo – di natura procedurale, ma con ricadute sostanziali – relativo alla possibile riproponibilità *ad infinitum* dell'Accordo dinanzi alla *House of Commons*: quante volte ancora esso avrebbe potuto essere sottoposto (invariato) a dibattito e votazione?

In assenza di una regola espressa che disciplinasse tale profilo specifico, ancora una volta la tradizione consuetudinaria del Parlamento britannico viene in soccorso.

Dimostrando una superba conoscenza del diritto parlamentare, il 18 marzo 2019 Bercow rievocò uno storico e, per certi versi, dimenticato precedente, risalente addirittura al 2 aprile 1604 – durante il regno di Giacomo I d'Inghilterra – secondo cui, all'interno della stessa sessione, «a question being once made, and carried in the affirmative or negative, cannot be questioned again, but must stand as a judgement of the House»<sup>77</sup>.

Confrontando tale consuetudine rispetto alle complicate vicissitudini in esame, a fronte del primo rifiuto di ratifica dei contenuti dell'Accordo (15 gennaio 2019), lo *Speaker* aveva garantito la possibilità di procedere ad un secondo voto sulla medesima questione (il che sarebbe avvenuto in data 12 marzo 2019), in ragione dell'apporto di mutamenti ritenuti sostanziali al testo originariamente negoziato con le istituzioni europee.

Tra questi, devono essere menzionati la sottoscrizione di un *Instrument* tra Regno Unito e Commissione, una Dichiarazione congiunta tra le istituzioni

---

<sup>75</sup> G. Cowie, *A User's Guide to the Meaningful Vote*, HC Library, Briefing Paper number 08424, 25 October 2018, 8.

<sup>76</sup> In questo senso, devono pacificamente essere identificati come *meaningful votes* quelli del 9 gennaio 2019 in ordine al secondo *Grieve amendment*, del 3 settembre 2019 – quando la *House of Commons* riuscì a “sottrarre” al Governo il controllo dell'agenda dei lavori dell'Aula, imponendo a quest'ultimo l'obbligo di negoziare un accordo di fuoriuscita dall'Unione, in modo da evitare una *hard Brexit* (o *no-deal exit*) – e del 19 ottobre 2019 (approvazione del *Letwin amendment*), il quale subordinava il voto sull'Accordo all'implementazione di una legislazione di riorganizzazione dei rapporti tra Unione europea e Regno Unito.

<sup>77</sup> Cfr. *Journal of the House of Commons, Volume 1, 1547-1629* (London, 1802), 2-3 April 1604, 162 e J. Hatsell, *Precedent of Proceedings in the House of Commons*, vol. II, London, 1818, 125. Tale precedente è oggi “codificato” in T. Erskine May, *Parliamentary Practice*, cit., 388, laddove si afferma – con maggior dettaglio – che «a motion or an amendment which is the same, in substance, as a question which has been decided during a session may not be brought forward again during that same session».

europee e britanniche ed una Dichiarazione unilaterale del Regno Unito in ordine all'interpretazione "britannica" di alcune clausole dell'accordo.

Il primo degli atti indicati – avente valenza giuridica e natura vincolante – prestava specifica attenzione ad uno dei nodi gordiani del negoziato Brexit (ovverosia la risoluzione della problematica relativa al *backstop* tra Eire e Irlanda del Nord)<sup>78</sup>, ribadendo la volontà di addivenire ad un accordo sul punto che consentisse di evitare l'applicazione della "clausola di salvaguardia" nord-irlandese una volta che il Regno Unito avesse abbandonato l'Unione europea.

Sulla medesima lunghezza d'onda si collocano anche lo *joint Statement* sottoscritto ad integrazione della *Political Declaration* concordata tra le due parti (in parallelo al *Withdrawal Agreement*) e la *unilateral Declaration* del Governo britannico, con la quale quest'ultimo insisteva sulla necessità di raggiungere un punto d'incontro che – scongiurando il *backstop* – evitasse al tempo stesso un legame perenne con le istituzioni e le normative europee.

In questi termini, il passaggio dalla prima alla seconda votazione sopra indicate è stato considerato immune dalla ricordata consuetudine "giacobita", in quanto relativo a due testi differenti: in entrambi i casi, quindi, si trattava di una "prima" votazione, pur in relazione alla comunanza di problematiche generali sottese ai due Accordi.

Tuttavia, nel descritto contesto – a fronte di indiscrezioni secondo cui il governo avrebbe insistito a riproporre tale secondo Accordo fino a quando non fosse stato approvato<sup>79</sup> – Bercow annunciò che non avrebbe consentito un nuovo dibattito sul medesimo articolato, attirandosi la critica di aver "orientato" la Camera in una direzione contraria agli interessi del corpo elettorale, facendo contemporaneamente gli interessi dei *Remainers*.

La scelta veniva innanzitutto giustificata alludendo alla necessità di utilizzare il tempo a disposizione dei dibattiti parlamentari in modo ragionevole, in uno all'esigenza di rispettare le precedenti decisioni assunte dalla Camera su questioni analoghe.

Sul piano procedurale, veniva anche ricordato che, pur non essendo tale "norma" stata formalmente applicata come tale dal 1920<sup>80</sup>, ciononostante dal 1994 il principio ad essa sotteso aveva comunque ritrovato applicazione nell'organizzazione dei lavori.

A titolo di esempio, in conformità allo *Standing Order No 23* si è ritenuto che il diniego di presentazione di un disegno di legge importava una sorta di "presunzione di rifiuto" del suo contenuto sostanziale, con la conseguente impossibilità di presentare il medesimo disegno nella stessa sessione<sup>81</sup>; inoltre, tale

---

<sup>78</sup> Sul tema, cfr. l'ampia ricostruzione di F. Marongiu Bonaiuti, F. Vergara Caffarelli, *La Brexit e la questione del confine irlandese*, in *Federalismi.it*, 24, 2018, 19.12.2018.

<sup>79</sup> Con l'obiettivo di sfruttare la vicinanza del termine per la fuoriuscita dall'Unione (12 aprile 2019) come arma di pressione contro le opposizioni.

<sup>80</sup> Sul punto, lo stesso *Speaker* evidenziava (*Commons Hansard*, HC Deb 18 March 2019, vol 656, c776) che «the absence of Speaker intervention since 1920 is attributable not to the discontinuation of the convention but to general compliance with it».

<sup>81</sup> T. Erskine May, *Parliamentary Practice*, cit., 388.

regola ha trovato successive applicazioni anche laddove il disegno di legge aveva già iniziato il suo corso<sup>82</sup>.

L'applicazione di siffatto (remoto) meccanismo è stato successivamente confermato in circostanze speculari. A fronte del voto con il quale la Camera dei Comuni, in data 19 ottobre 2019, respingeva il nuovo Accordo negoziato dal Governo britannico (guidato da Boris Johnson) con l'Unione europea, infatti, lo *Speaker* ribadiva la “giurisprudenza” pocanzi descritta, precludendo qualsiasi possibilità di (ri)discutere il medesimo testo nella giornata del 21 ottobre 2019, come invece sollecitato dall'Esecutivo.

In questo senso, infatti, il progetto presentato in tale ultima data ricalcava in modo sostanzialmente uguale quello già respinto quarantotto ore prima e, allo stesso tempo, non ricorrevano circostanze “esterne” che potessero giustificare uno scostamento dalla *same-motion rule*<sup>83</sup>.

Detta ultima considerazione – assente nella prima affermazione, il 18 marzo 2019, della regola “giacobita” – merita di essere sottolineata, giacché sembra “temperare” il requisito della identità di contenuto tra due mozioni presentate nella stessa sessione.

A tal proposito, parrebbe potersi legittimare una seconda votazione al ricorrere di elementi (indefinibili *a priori*) che, alterando il contesto politico-istituzionale, sociale o economico, vadano a ripercuotersi sull'esigenza di riproporre al voto il medesimo testo.

In tale scenario complessivo, peraltro, la più ampia estensione possibile delle prerogative della Camera elettiva e dei suoi componenti hanno altresì trovato rassicurante protezione nella giurisprudenza di cui alle celebri sentenze della Corte Suprema *Miller I* – in ordine alla necessità dell'intervento parlamentare nell'attivazione del meccanismo di fuoriuscita dall'Unione<sup>84</sup> – e *Miller II* (o *Cherry/Miller*), a proposito dei confini (governativi) nell'esercizio della prerogativa regia del potere di *prorogation*<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> *Ivi*, 578-580.

<sup>83</sup> Cfr. *Commons Hansard*, HC Deb 21 October 2019, vol 666, c695: «The second matter for me to consider was whether there had been any change of circumstances that would justify asking the House to reconsider on Monday what it had decided on Saturday. On the face of it, unless an event or development external to the House had interceded, it is hard to see a significant change of circumstances that would warrant a reconsideration on the next sitting day».

<sup>84</sup> Cfr. U.K. Supreme Court, *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, [2017] UKSC 5, 24 January 2017. Su tale pronuncia, si vedano più ampiamente C. Martinelli, *L'isola e il continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, soprattutto 29 ss. e S. Gianello, *Il caso “Miller” davanti alla UK Supreme Court: i principi del costituzionalismo britannico alla prova della Brexit*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 1, 2017.

<sup>85</sup> Cfr. U.K. Supreme Court, *R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)*, [2019] UKSC 41, 24 September 2019. A commento, vedi G. Caravale, *Il Miller 2/Cherry case: la Corte Suprema britannica si afferma come custode dei costituzionali principi*, in *Federalismi.it*, 18, 2019, nonché G.F. Ferrari, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?* e F. Rosa, *Power to the Parliament. La Corte Suprema dichiara illegittima e nulla la lunga sospensione del Parlamento*, entrambi in *DPCE online*, 3, 2019, rispettivamente 2171 ss. e 2165 ss.

Come è oltremodo noto, entrambe le pronunce hanno posto un forte accento sul principio di sovranità del Parlamento, potenziato al massimo nella sua declinazione britannica e letto nella doppia veste di insostituibile strumento di modifica di assetti costituzionali e controllo del Governo in carica.

In particolare, da una lettura combinata delle stesse emerge la centralità del potere legislativo nella purezza della ricostruzione dyceana – «the right to make or unmake any law whatsoever; and further, no person or body is recognised by the law as having a right to override or set aside the legislation of Parliament»<sup>86</sup> – ed il principio di responsabilità del Governo-istituzione e dei suoi componenti come cardine del modello Westminster<sup>87</sup>.

Quale conseguenza, non è quindi irragionevole sostenere che il potenziamento delle descritte prerogative, implementato durante la *Speakership* di Bercow si configuri – ad una lettura *ex post* – quale ulteriore traduzione procedimentale dei principi nodali del parlamentarismo del Regno Unito, rinsaldati dalla Corte Suprema nelle indicate pronunce<sup>88</sup>.

## 6. Osservazioni conclusive

Le dimissioni di Bercow (a Brexit non ancora conclusa)<sup>89</sup> hanno spianato la strada per un'ampia riflessione sul lungo periodo appena trascorso, rivelando altresì l'importanza di una carica istituzionale dotata di poteri in grado di incidere in termini sostanziali sull'andamento della vita d'Assemblea ed i rapporti tra i poteri dello Stato.

In primo luogo, occorre evidenziare come le numerose riforme implementate a livello istituzionale e procedurale hanno determinato un'influenza ben più profonda rispetto alla mera revisione di profili tecnico-formali, riaffermando ancora una volta il nucleo duro dei principi fondamentali della *British Constitution*.

In questo senso, non si dimentichi, tuttavia, come i mutamenti implementati da Bercow hanno un'impronta tipicamente britannica, poiché si inseriscono (per quanto possa apparire paradossale) in un quadro di conservazione di eventi storici, tradizioni e regole già sedimentatesi nel corso dei secoli.

Lungi dal porsi in una prospettiva (in termini moderni) rivoluzionaria, infatti, se assumiamo il concetto di “rivoluzione” nel suo significato etimologico

---

<sup>86</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., 3.

<sup>87</sup> Cfr. D. Woodhouse, *The Reconstruction of Constitutional Accountability*, in *Public Law*, 2002, 73-90.

<sup>88</sup> Sui rapporti tra sistema parlamentare e procedimento di fuoriuscita dall'Unione, cfr. C. Martinelli, *Downing Street vs Westminster. Anatomia di un conflitto costituzionale: dalla Premiership Johnson alla sentenza Cherry/Miller (No.2) della UKSC e F. Rosa, Brexit e la rivincita del Parlamento*, entrambi in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 6/2019, rispettivamente 5 ss. e 31 ss.

<sup>89</sup> In questo senso, a fronte dell'approvazione dello *EU Withdrawal (n. 2) Act 2019* (meglio noto come *Benn Act*, dal nome del suo proponente) e della mancata adozione di un Accordo di fuoriuscita entro il 19 ottobre 2019, il termine per l'abbandono dell'Unione da parte del Regno Unito è stato poi ulteriormente prorogato (per la terza volta) fino al 31 gennaio 2020.

originario<sup>90</sup>, probabilmente non vi sia nulla di più “conservatore” che far leva sulle radici più remote della quasi millenaria sovranità parlamentare britannica o sciogliere gli intricati nodi della Brexit applicando una dimenticata regola di procedura del 1604 o citando Erskine May.

Nel merito, a fronte di un *parliamentary timetable* dominato in modo quasi esclusivo (e, in certi casi, anche escludente) dall'Esecutivo in carica – poiché così previsto dal “regolamento” della *House of Commons*<sup>91</sup> – lo *Speaker* ha cercato di esaltare, riannodandosi alla storia di Westminster, la centralità dei singoli membri del Parlamento, sotto un duplice ordine di aspetti.

Da un lato, sono stati aperti maggiori spazi di decisione in capo a questi ultimi – attraverso l'istituzione del *Backbench Business Committee* e la formalizzazione di veri e propri *backbenchers days* – al fine di favorire dibattiti plurali e non limitati alla contrapposizione manichea (quasi sempre pronosticabile nelle soluzioni) tra Governo e Opposizione “ufficiale”.

Dall'altro, rileva soprattutto il potenziamento della *accountability* dell'Esecutivo di fronte all'organo assembleare<sup>92</sup> – ove ciclicamente sorge, si interrompe e termina la legittimazione all'esercizio dell'azione governativa – come dimostrato dal rafforzamento delle *written answers*, delle *urgent questions* e degli *emergency debates*.

Così, in relazione alle complicate vicende della Brexit, poco a poco è stato arato un sentiero innovativo verso la “fluidificazione” delle rigidità parlamentari che ha fatto venir meno qualsiasi possibilità di ragionamento rigidamente binario in termini di contrapposizione tra maggioranza e minoranze.

In altre parole, pur rimanendo in piedi il principio formale secondo cui il Parlamento non può non controllare il Governo in carica (soprattutto per mezzo dei partiti di opposizione), la distinzione – del tutto britannica – tra *frontbenchers* e *backbenchers* ha determinato un'assoluta imprevedibilità nella (pre)determinazione di blocchi politici contrapposti, spezzando altresì quel «*continuum* maggioranza parlamentare-governo come ostacolo all'esercizio del controllo sull'esecutivo»<sup>93</sup>.

Sul fronte dell'organizzazione e gestione del dibattito nella *House of Commons*, Bercow ha dato prova di una squisita neutralità tanto dalle posizioni politiche in campo quanto in relazione al ruolo istituzionale che lo *Speaker* –

<sup>90</sup> «Processo certamente di mutamento di una situazione esistente che si ritiene insostenibile ma teso al recupero di qualcosa che con il tempo era andato perduto o comunque sembrava minacciato. Si tratta quindi di un'innovazione volta al ripristino di valori smarriti o in pericolo» (C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo*, Torino, 2016, 76).

<sup>91</sup> Cfr. *Standing Orders No 14(1)* – «save as provided in this order, government business shall have precedence at every sitting» – e *No 27*, ove si parla di «right being reserved to Her Majesty's Ministers of arranging government business, whether orders of the day or notices of motion, in such order as they think fit».

<sup>92</sup> Legando tra loro i mutamenti nell'agenda parlamentare e la sempre più estesa responsabilità del Governo, sovengono le parole di W.E. Gladstone (*Commons Hansard*, HC Deb 23 February 1855, vol 136, c1826) quando ricordò che «I then ventured to tell this House that its business was not to govern, but to call to account those who govern».

<sup>93</sup> F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., XXI ss. In questo senso, come ricordava A. King, *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany*, in *Legislative Studies Quarterly*, vol. I, 1, 1976, 16, «as far as the Government is concerned, Government backbenchers are the most important Members in the House».

massimo rappresentante della Camera e geloso custode di tutti i suoi elementi – deve mantenere rispetto al potere esecutivo.

Nel dettaglio, la scrupolosa deferenza alla prassi parlamentare, la rigorosa applicazione dei precedenti e l'assenza di circostanze che imponessero di discostarsi dalla tradizione consente di affermare che l'interpretazione delle regole fornita dallo *Speaker* ha mantenuto fede alla solennità della sua carica, senza darne una lettura partigiana o addirittura volta a favorire un determinato punto di vista a discapito di altri<sup>94</sup>.

In questo senso, è fondamentale sottolineare la necessità di non sovrapporre concetti apparentemente verosimili ma del tutto diversi quanto ad origine ed effetti, quali sono quelli di «neutral[ity] within this Chamber» e «neutral[ity] about this Chamber»<sup>95</sup>.

La prima categoria attiene alla dimensione “politica” che lo *Speaker* è chiamato ad assumere rispetto all'impostazione ideologica dei dibattiti ed all'interesse dei diversi gruppi in ordine alle decisioni che verranno adottate.

In questo senso, egli deve essere terzo ed imparziale nel momento in cui gestisce il confronto tra i partiti, senza che la sua ideologia “pregressa” ovvero il favore o disfavore personale per determinate prese di posizione possano viziare decisioni che hanno sempre carattere giuridico-istituzionale (pur con inevitabili ricadute politiche).

La seconda, invece, allude al ruolo “istituzionale” della Camera rispetto agli altri poteri dello Stato (su tutti, il Governo) ed alla gestione delle procedure parlamentari sotto forma di regole generali di organizzazione e comportamento.

Nella descritta prospettiva, pertanto, lo *Speaker* è chiamato a “difendere” in modo attivo le prerogative costituzionali dell'Assemblea da egli presieduta, non dovendo tollerare che altri organi dell'architettura istituzionale possano prevaricare nei confronti del Parlamento e porre di conseguenza in crisi l'intero sistema degli equilibri statali.

Predicare la doverosa neutralità della prima definizione concettuale (*neutrality within this Chamber*) non è quindi incompatibile con la parzialità della seconda (*neutrality about this Chamber*), non riferendosi quest'ultima all'una o all'altra visione politica delle cose, bensì piuttosto al ruolo ed alle competenze di un organo che, in quanto sede per eccellenza di un potere sovrano, non può essere neutro nei termini richiesti dalla prima fattispecie, pena lo svuotamento della funzione parlamentare stessa e la concentrazione dei poteri in un solo organo.

In questo senso, allora, è possibile tracciare un'ideale filo rosso che unisce tra loro l'esperienza di Bercow come *backbencher*, la profonda attività di rinnovamento regolamentare ed istituzionale all'interno della Camera dei Comuni ed il “governo” di quest'ultima, soprattutto durante le incandescenti sedute sulla Brexit.

---

<sup>94</sup> Cfr. *Commons Hansard*, HC Deb 09 September 2019, vol 664, c497: «[...] Throughout my time as Speaker I have sought to increase the relative authority of this legislature, for which I will make absolutely no apology to anyone, anywhere, at any time».

<sup>95</sup> Si veda, in proposito, il discorso di Bercow come candidato alla *Speakership*, in *Commons Hansard*, HC Deb 22 June 2009, vol 494, cc623-624.

Sul piano schematico, inoltre, si può dire che le prime due condizioni rappresentano rispettivamente la premessa maggiore e minore di uno schema sillogistico che, insieme, portano alla sua conclusione: in assenza dell'intensa attività dei *backbenchers* e della rigorosa applicazione del regolamento nei casi specifici, infatti, i dibattiti sulla Brexit non sarebbero mai stati così forieri di suggestioni e (forse) non avrebbero esaltato nei termini descritti la figura di Bercow.

In conclusione, meritano di essere rievocate – depurate dalla drammaticità degli eventi – le celeberrime parole rivolte dallo *Speaker* William Lenthall a Carlo I il 4 gennaio 1642, quando il Sovrano violò in armi l'immunità della Camera dei Comuni per ottenere l'arresto di cinque deputati puritani, accusati di tradimento: «I have neither eyes to see nor tongue to speak in this place but as this House is pleased to direct me whose servant I am here»<sup>96</sup>.

Alla luce degli eventi sin qui considerati, Bercow ha parimenti dimostrato di essere umile ed orgoglioso servitore della sua stessa Assemblea, in qualità di *Speaker* integerrimo ed imparziale (neutralità *nella* Camera), nonché di instancabile divulgatore della sua attività quotidiana e delle sue storiche tradizioni<sup>97</sup>.

Soprattutto, egli dovrà essere ricordato per aver altresì tradotto tali caratteristiche “di ruolo” in un esercizio delle proprie funzioni non protocollare o anodino (parzialità *della* Camera), bensì sempre ancorate alla dignità dell'azione della *House of Commons*, all'incisività del libero dibattito ed all'esigenza di mantenere in moto il fulcro del modello Westminster, ovvero sia il controllo dell'Esecutivo come privilegiata manifestazione della sovranità del Parlamento (dal quale il Governo trae legittimazione), per quanto scomoda – se non addirittura invisibile – ai potenti del momento<sup>98</sup>.

Rinviorendo e potenziando le prerogative parlamentari, Bercow ha così restituito ad una tra le più antiche e prestigiose Assemblee legislativo-rappresentative quella centralità che era stata marginata dall'onnipotenza governativa, nonché quel (non secondario) prestigio compromesso dai ricordati scandali durante l'ultima stagione della *Speakership* di Martin.

Se è vero che ad Abraham Lincoln è attribuita l'affermazione secondo cui «nearly all men can stand adversity, but if you want to test a man's character, give

<sup>96</sup> Cfr. J. Hatsell, *Precedent of Proceedings in the House of Commons*, cit., 242.

<sup>97</sup> A tal fine, si può ricordare che, dal 2009, la Camera dei Comuni ha accolto le riunioni annuali (sempre presiedute da Bercow, durante il suo mandato) dello *UK Youth Parliament* – organizzazione giovanile volta a favorire il dibattito e la proposizione di soluzioni sulle più importanti questioni sociali – e che, a partire dal 2011 (in occasione del centenario dell'adozione del *Parliament Act* del 1911), è stata inaugurata la tradizione delle *Speaker's lectures*, ovvero sia conferenze dedicate alla storia delle istituzioni parlamentari e statali e di coloro che ne hanno fatto parte.

<sup>98</sup> Cfr. G.P. Thomas, *United Kingdom: the Prime Minister and Parliament*, in *Journal of Legislative Studies*, 10(2-3), 2004, 4-37. Riprendendo le parole introduttive di Bercow nella sua recente autobiografia (J. Bercow, *Unspeakable. The Autobiography*, London, 2020), «[...] Parliament's duty is not to bend the knee to the Government but to exercise scrutiny on it. That was my overriding mission as Speaker».

him power»<sup>99</sup>, allora possiamo dire che Bercow ha superato a pieni voti la “prova del fuoco” cui è stato sottoposto.

Egli, infatti, ha saputo esercitare il potere assegnatogli senza mai abusare della sua posizione “privilegiata” e motivando sempre in modo esaustivo e convincente le proprie decisioni, per quanto queste potessero apparire fin da subito decisive e controverse nell’arena politica: in particolare, la magistrale gestione delle vicissitudini della Brexit lo ha consacrato senza dubbio tra i migliori *Speakers* che la storia del Regno Unito abbia mai avuto.

«Those on these Benches have the right to question and hold to account. That is what matters. Of course, this is about having an accountable Speaker to back to that up: it is not just about the Back Benchers; it is about a Speaker who endorses and supports the Back Benchers»<sup>100</sup>.

Con queste parole, Sir Lindsay Harvey Hoyle – *Chairman of Ways and Means* dal 2010 e, di lì a poco, *Speaker-elect* – ha presentato con successo la propria candidatura, il 4 novembre 2019, davanti alla *House of Commons* chiamata ad eleggere il suo nuovo vertice.

La speranza è che il prezioso ed innovativo lascito di *Mr. Speaker* John Simon Bercow nella storia del parlamentarismo britannico – una narrazione di innovazioni costanti nel segno della continuità – non vada perduto<sup>101</sup>.

Daniele Camoni  
Dipartimento di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Milano-Bicocca  
d.camoni@campus.unimib.it

---

<sup>99</sup> Non a caso rievocata da Bercow, il 25 maggio 2011, nella sua introduzione di Barack Obama presso la Westminster Hall.

<sup>100</sup> *Commons Hansard*, HC Deb 4 November 2019, vol 667, c613.

<sup>101</sup> Si vedano, in proposito, gli “irriducibili” consigli rivolti dallo stesso Bercow, *Unspeakable. The Autobiography*, cit., al suo successore: «My advice to Sir Lindsay [...] is simple. First and foremost, stand up for backbenchers [...] You are here to champion the legislature, not to bow to the executive. Secondly, challenge the Clerks who advise you on procedure. They are capable but cautious, sometimes absurdly so. Remember always that they advise, but you decide. Thirdly, don't settle for the status quo. Strive for improvements in the running of the Chamber».