

Organizzazione dei partiti in parlamento e indirizzo politico nella rappresentazione televisiva

di Mario Iannella

Abstract: Tv productions are determined, but also contribute to set the cultural atmosphere of their times. This, inevitably, influences the way institutions work and their priorities. The paper focuses on the legal tale proposed by some of them. Particularly, some aspects are highlighted. These are the power balance inside the executive, the relations between Governments and parties and the way these last are influenced by rules and praxis of the Houses. Thus, the tale is compared with reality. On one hand, the matching helps to analyse the legal institutions and their evolutions. On the other hand, Tv productions made some choices, providing greater emphasis on some of them and on some behaviours of institutional actors. Evidencing these selections helps to show which kind of institutional framework is provided, in the collective, by the Tv productions.

Keywords: media; parliaments; freedom of information; television

1421

1. Introduzione

"*One heartbeat away from the Presidency and not a single vote cast in my name. Democracy is so overrated.*", dichiarazione di Frank Underwood dopo il giuramento da Vicepresidente. La frase, tra le più note di uno tra i *political drama* maggiormente seguiti negli ultimi anni, segnala, ricorrendo ad una frase dai toni populistici e semplificativi, l'erronea convinzione che il funzionamento dei sistemi democratici si esaurisca nella dinamica della selezione elettorale dei rappresentanti, del perseguimento da parte di questi delle politiche presenti nel programma e della votazione e valutazione al seguente turno elettorale¹. In questo contributo ci si propone di svolgere alcune considerazioni riguardo al modo in cui l'interazione tra esecutivi e legislativi è raccontata in alcune rappresentazioni televisive di ambientazione statunitense e britannica. La selezione dei casi tiene conto della difficile individuazione di similari narrazioni in riferimento al contesto

¹ Si pensi, ad esempio, all'idea di abolizione del divieto di mandato imperativo che è circolata su iniziativa di alcuni partiti italiani, si v. M. Mazzamuto, *Partiti, movimenti, democrazia diretta e divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e società*, n. 2, 2018. Idee che si collocano nel contesto di una problematica definizione dei rapporti tra elettore, candidato ed eletto, con conseguenze sulla democraticità e sul funzionamento dei partiti italiani, come sottolineato da L. Gori – E. Rossi, *Aderente, elettore, candidato, eletto. Profili critici della democraticità dei partiti politici nell'esperienza più recente*, in *Ragion Pratica*, n. 1, 2021.

italiano, in cui la ricostruzione o l'ambientazione *pop* di vicende politico-istituzionali privilegia nettamente aspetti complottistici e romantici, rispetto allo svisceramento delle prassi e dei successi conseguiti in tali contesti.

L'analisi delle rappresentazioni televisive che raccontano il ruolo dei partiti e delle procedure parlamentari nel definire gli equilibri di potere nel contesto britannico e statunitense approccia tali opere ricorrendo alla teoria del *droit raconté*². In questa prospettiva, l'individuazione di più esempi per i singoli Paesi è utile a ricostruire in chiave diacronica l'evoluzione di alcuni istituti, cogliendo *ratio* delle modifiche ed applicazione sostanziale delle stesse. L'attenzione del contributo è concentrata su alcuni aspetti: il riparto dei poteri all'interno dell'esecutivo e il rapporto di questo con i partiti, il ruolo dell'organizzazione dei partiti in Parlamento e il contributo di alcune norme e prassi parlamentari alla definizione concreta delle modalità di esercizio dell'iniziativa politica, anche in sede legislativa. Si tratta, anzitutto, di ricostruire il racconto giuridico di alcuni istituti e, più in generale, del contesto istituzionale dell'epoca, proposto dalle rappresentazioni televisive nella narrazione di vicende politiche. Il confronto immediato è operato con le realtà, da un punto di vista degli eventi storici e da un punto di vista degli istituti, che soggiacciono ai racconti. Emerge come, pur nel tendenziale rispetto dei contesti, delle vicende e del diritto, le rappresentazioni selezionino o valorizzino costantemente aspetti che sono eccezionali, se non solo ipotetiche, nei rispettivi sistemi. La ricostruzione del diritto raccontato deve, quindi, interrogarsi non solo sull'efficacia di queste rappresentazioni nel descrivere il funzionamento delle istituzioni, ma anche sull'immaginario giuridico che viene proposto e sul modo in cui questo descriva governi, parlamenti e le loro interazioni.

2. *John Adams*. La fondazione del modello statunitense

La miniserie biografica *John Adams* del 2008 si concentra sugli anni dell'impegno politico del protagonista ripercorrendo, in chiave romanzata, il periodo che intercorre tra il *Boston Massacre*³ e la morte dello stesso. I primi tre episodi rappresentano l'avvio della lotta per l'indipendenza, il ruolo di Adams nel dibattito interno al Congresso Continentale e l'impegno come ambasciatore presso le altre potenze europee durante gli anni del conflitto. L'attenzione principale in questo contributo è destinata agli episodi IV-V-VI, in cui sono raccontati il rientro in patria, le prime elezioni presidenziali e l'impegno prima come Vicepresidente (1789-1797) e, quindi, come Presidente (1797-1801) di John Adams. La serie si conclude con un episodio finale che copre il periodo (1801-1826) seguente il ritiro, fino alla morte dell'ex Presidente. La rappresentazione televisiva offre un racconto, per quanto con elementi di invenzione o forzata centralità del contributo dato dal protagonista, complessivamente realistico delle caratteristiche originali dell'ordinamento statunitense e del modo in cui, in tale contesto, si siano iniziati a definire i ruoli che governo e partiti avrebbero poi sviluppato

² F. Ost, *Raconter la loi: Aux sources de l'imaginaire juridique*, Editions Odile Jacob, 2004.

³ 5 Marzo 1770, si v. C. Zavala, *The Incident on King Street: the Boston Massacre of 1770*, in *StMU Research Scholars*. St. Mary's University of San Antonio, 2017.

nell'evoluzione del sistema. L'episodio IV termina, in particolare, con il racconto delle prime elezioni presidenziali del 1788-1789, avvenute secondo il meccanismo introdotto dall'articolo II sec. 1 della Costituzione federale. Norma che, fino all'adozione del XII Emendamento nel 1804, prevedeva l'espressione di un doppio voto da parte dei grandi elettori di ogni singolo Stato, con l'obbligo che almeno uno di questi fosse espresso per una persona non residente nel territorio dello stesso: ad esito della procedura la persona con il maggior numero di voti dopo il Presidente, ne diventava Vice⁴. La rappresentazione televisiva sottolinea come, almeno per alcuni, e in particolare per il protagonista John Adams, la procedura fosse destinata alla scelta dell'uomo migliore e del suo secondo e non all'individuazione di una linea politica. Si tratta di un racconto realistico, sia per quanto riguarda la ricostruzione di elezioni che si sono svolte in un contesto in cui non esistevano dei veri e propri partiti politici e segnate dall'idea che l'indipendente Washington avrebbe conseguito la Presidenza senza una vera e propria competizione, sia nel rendere l'idea di alcuni dei Costituenti del meccanismo di elezione presidenziale come una competizione destinata all'individuazione dell'uomo che meglio rappresentasse la coesione nazionale, piuttosto che dell'interprete di una linea politica⁵.

Nel discorso di accettazione della carica di Vice che il protagonista accenna nel corso dell'episodio IV è affrontato in termini dubitativi un tema classico del costituzionalismo statunitense⁶, il ruolo del Vicepresidente, sia

⁴ In caso di parità tra i secondi eletti, a diventare Vicepresidente era la persona votata dal Senato, secondo il meccanismo previsto in costituzione, si v. Art. II, sec. 1 US Const, c. 3: “*The Electors shall meet in their respective States, and vote by Ballot for two Persons, of whom one at least shall not be an Inhabitant of the same State with themselves. And they shall make a List of all the Persons voted for, and of the Number of Votes for each; which List they shall sign and certify, and transmit sealed to the Seat of the Government of the United States, directed to the President of the Senate. The President of the Senate shall, in the Presence of the Senate and House of Representatives, open all the Certificates, and the Votes shall then be counted. The Person having the greatest Number of Votes shall be the President, if such Number be a Majority of the whole Number of Electors appointed; and if there be more than one who have such Majority, and have an equal Number of Votes, then the House of Representatives shall immediately chuse by Ballot one of them for President; and if no Person have a Majority, then from the five highest on the List the said House shall in like Manner chuse the President. But in chusing the President, the Votes shall be taken by States, the Representatives from each State having one Vote; a quorum for this Purpose shall consist of a Member or Members from two thirds of the States, and a Majority of all the States shall be necessary to a Choice. In every Case, after the Choice of the President, the Person having the greatest Number of Votes of the Electors shall be the Vice President. But if there should remain two or more who have equal Votes, the Senate shall chuse from them by Ballot the Vice-President.*”

⁵ In tale direzione si era espresso, ad esempio, A. Hamilton, nel *Federalist Paper*, n. 68.

⁶ Si v. ad es., R. Albert, *The Evolving Vice Presidency*, in *Temple Law Review*, vol. 78.4, 2005, in cui sono sottolineate le difficoltà di legittimazione popolare della vicepresidenza nel contesto attuale, in cui la carica è ricoperta su indicazione del Presidente e non degli elettori. Molto efficace nell'illustrare questo dibattito è il contributo in cui un ex Ambasciatore, Douglas Kmiec si confronta con l'ex Vicepresidente Richard B. Cheney e l'*Attorney General* Meese, sul ruolo della Vicepresidenza, convenendo sul superamento del ruolo ambiguo e marginale che i costituenti avevano originariamente configurato per la carica, in virtù dell'assunzione di un ruolo *de facto* centrale della figura nel superare i momenti di disfunzionalità nei rapporti tra esecutivo e legislativo, si v. R.B. Cheney – E. Meese II. – D.W. Kmiec, *The*

nei confronti dell'Esecutivo, sia nei rapporti con il Senato, che presiede⁷. Le difficoltà relative all'inquadramento della figura contraddistinguono per intero l'episodio seguente, venendo raccontate attraverso un tentativo, infruttuoso, di condurre il dibattito avanzando proposte al Senato da parte del protagonista e nella successiva desistenza nell'impostazione, a seguito della reazione sfavorevole dei Senatori a tale comportamento. La rappresentazione contribuisce a costruire un immaginario segnato dalla marginalità della Vicepresidenza anche attraverso l'immagine dell'esclusione dalle riunioni del *cabinet*, raccontata attraverso una scena in cui il protagonista è mostrato seduto al di fuori della stanza in cui questa si svolge⁸. Solo nell'esercizio del voto decisivo in caso di parità in Senato, la serie mostra il protagonista trovare un effettivo potere derivante dalla carica ricoperta. La rappresentazione è molto efficace nell'illustrare alcune questioni aperte sulla Vicepresidenza, che hanno interessato per lungo tempo il costituzionalismo statunitense. Dubbi che hanno riguardato, da un lato, l'erosione della separazione dei poteri realizzata dalla possibilità di dirigere e partecipare ai lavori assembleari conferita ad una carica che ha, anche, ruoli esecutivi e, dall'altro lato, la natura stessa del Vicepresidente, quale ufficiale del ramo esecutivo o legislativo.⁹ La Costituzione federale, d'altronde, è avara di indicazioni riguardo tale incarico, ad eccezione del compito di presiedere il Senato¹⁰ e di sostituire temporaneamente¹¹ o succedere al Presidente¹². La rappresentazione televisiva rende giustizia anche dei tentativi di rispondere a tali dubbi, realmente operati dalla vicepresidenza Adams che si è storicamente segnalata come la più attiva rispetto a discussioni, posizioni in Senato e interventi sulle questioni sostanziali e procedurali. Già a partire dal suo successore nel ruolo, Thomas

Vice President: More than an Afterthought?, in *Pepperdine Law Review*, vol. 44 (special issue), 2017.

⁷ Al min 56 del IV episodio di *John Adams*, il protagonista così si esprime: “Non avvezzo a rifiutare qualunque incarico pubblico, e, per quanto dannoso per la mia reputazione o non appropriato ai miei talenti, sarebbe stato incoerente adottare una differente linea di condotta in questa occasione. Eppure, eppure io sento dentro una grande difficoltà riguardo al come agire. Io sono Vicepresidente, sì, e in questo non sono niente, sì, ma potrei essere invece tutto.”. Si tratta di considerazioni non lontano da quelle espresse realmente da John Adams e raccolte in alcuni scritti, questi scriveva ad esempio a John Turnbull riguardo che Vicepresidenza che aveva trovato che “*the office I hold, though laborious, so wholly insignificant, and...sostupidly pinched and betrayed, that I wish myself again at the bar, old as I am*”, C.F. Adams, *The Works of John Adams*, Boston, Little Brown, 1854, p. 573

⁸ Nella realtà sembra che John Adams negli otto anni di vicepresidenza abbia partecipato ad una sola riunione del *cabinet*, riscontrando lo sfavore del Presidente circa la sua presenza e desistendo per conseguenza, si v. R.F. Jr. Fenno *The President's Cabinet: An Analysis in the Period from Wilson to Eisenhower*, New York, Vintage Books, 1959, p. 19; A.A. Lipscomb – A.E. Bergh (a cura di), *The Writings of Thomas Jefferson*, Washington, DC, Thomas Jefferson Memorial Association, 1903, p. 278.

⁹ Si v. ad es. D.W. Kmiec, *Failure to Act and the Separation of Powers-The Vice Presidency and the Need to Surmount Divided Power in Pursuit of a Workable Government*, *Pepperdine Law Review*, vol. 44, Is. 3, 2017

¹⁰ Art. I, sec. 3, c. 4 US Const. e, da questo derivanti, di presiedere i procedimenti di *impeachment* non riguardanti il Presidente e di raccogliere i voti del collegio elettorale.

¹¹ Sec.3, 4 del XV emendamento

¹² Nei casi di rimozione, morte, dimissioni o incapacità permanente secondo la norma dell'art. II, sec. 1, c. 6 US Const.

Jefferson¹³, significativamente impegnato a redigere il *Manual of Parliamentary Practice* del 1801, l'attenzione e gli interventi saranno maggiormente destinati al rispetto delle procedure e alla conservazione della memoria storica dell'organo. La rappresentazione televisiva offre una ricostruzione realistica di come la prassi di intervenire del Vicepresidente fosse mal tollerata dai senatori¹⁴. Difatti, l'interventismo storicamente realizzato da John Adams era reso possibile dalle *Standing Rules of the United States Senate* approvate il 16 aprile 1789¹⁵ che consentivano ad ogni "membro" di rivolgersi all'assemblea. Regole che sarebbero state successivamente emendate, escludendo le possibilità di intervento di soggetti non eletti nel consesso (e quindi del Vicepresidente): la vigente regola XIX contiene l'esplicita previsione delle norme con cui i "Senatori" possono rivolgersi all'assemblea¹⁶. Anche nella rappresentazione televisiva del *casting vote* sulla ratifica del trattato di Pace con la Gran Bretagna si sottolinea la debolezza della Vicepresidenza. Nella scena, di intera finzione, l'orientamento del voto del vice è motivato col criterio della continuità alla volontà presidenziale, quasi a figurarne un ruolo di rappresentante nel Senato dell'Esecutivo e non l'espressione di una volontà autonoma sulla materia. Si tratta di un racconto che, tuttavia, coglie nel segno nel descrivere sia l'eccezionale numero di occasioni in cui John Adams ha esercitato tale potere (29), sia nel tendenziale esercizio in conformità alle indicazioni del Presidente che le ha contraddistinto. Si tenga presente, da un lato, che nove vicepresidenti non hanno mai esercitato tale potere e in rari casi sono arrivati ad una decina di utilizzi¹⁷ e, dall'altro, che l'unico ad esprimersi in senso difforme alle indicazioni presidenziali (e a superare Adams nel numero di *tie breaking votes*, 31) è stato Calhoun, che ha servito sotto due Presidenti di diverso orientamento e di cui non condivideva particolarmente la visione politica¹⁸. La rappresentazione televisiva è, infine, efficace – mostrando l'esclusione del protagonista dalle riunioni del *cabinet* – nel trasmettere allo

¹³ Che pure conservava la visione di una carica avente un ruolo principalmente legislativo, si v. la lettera inviata a Gerry in cui affermava "*I consider my office as constitutionally confined to legislative functions, and that I could not take any part whatever in executive consultations*", A.A. Lipscomb – A.E. Bergh (a cura di), *The Writings of Thomas Jefferson*, cit., p. 382.

¹⁴ Si riprende l'episodio del 1789 sulla denominazione da assegnare al Presidente, ma contestazioni su questo attivismo sono rinvenibili anche nei dibattiti realmente avvenuti all'epoca, si v. ad es., la dichiarazione di John Turnbull (a cui rispose Adams sostanzialmente interrompendo questo attivismo): "*he who mingles in debate subjects himself to frequent retorts from his opposers, places himself on the same ground with his inferiors in rank, appears too much like the leader of a party, and renders it more difficult for him to support the dignity of the chair and to preserve order and regularity in debate*", si v. <https://www.senate.gov/about/officers-staff/vice-president/john-adams-farewell.htm>

¹⁵ SI v. [https://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?ammem/hlaw:@field\(DOCID+@lit\(sj00120\)\)](https://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?ammem/hlaw:@field(DOCID+@lit(sj00120)))

¹⁶ Si v. C.M. Davis – M. Greene, *The Rule XIX Call to Order for Disorderly Language in Senate Debate*, Congressional Research Service, 2018. Disponibile in www.crs.gov

¹⁷ "[Check out the number of tie-breaking votes vice presidents have cast in the U.S. Senate](#)". *Washington Week*. PBS. July 25, 2017.

¹⁸ L. Henry Barrett, *Casting Votes of the Vice-Presidents, 1789-1915*, in *The American Historical Review*, vol. 20, n. 3, 1915, pp. 571-576.

spettatore la marginalità della Vicepresidenza nell'originale architettura costituzionale e l'assegnazione ad essa di un ruolo più legislativo che esecutivo. Difatti, per tutto l'Ottocento la figura resterà connessa primariamente ai compiti di conduzione delle attività legislative in Senato (anche fisicamente, data la collocazione dei suoi uffici presso il Senato, solo con L.B. Johnson verranno spostati in un palazzo dell'esecutivo) e di scarsa visibilità e impatto pubblico, con il solo Martin Van Buren ad essere stato eletto Presidente tra i 21 che hanno ricoperto la carica tra il 1805 e il 1899. Come vedremo nel raffronto con la narrazione nella serie *House of Cards*, il modo in cui è raccontato il ruolo del Vicepresidente in epoca contemporanea è drasticamente diverso, registrando l'evoluzione della figura avvenuta nel corso del Novecento. Nel corso di tale secolo, difatti, si è registrato un superamento della marginalità della carica, con il vicepresidente Coolidge ad essere per primo invitato a partecipare alle riunioni del *cabinet* (1921) e crescenti deleghe e assegnazioni di compiti ai Vice da parte dei Presidenti registrate negli anni seguenti, fattori che hanno contribuito ad affermare la natura primariamente esecutiva della carica.¹⁹

Un secondo aspetto che emerge nella serie televisiva è la divaricazione nelle scelte politiche essenziali dell'Esecutivo che contribuirà alla configurazione partitica statunitense. È raccontata l'indisponibilità al terzo mandato di Washington (ep. V)²⁰ e di come questa conduca alla divisione delle forze politiche e all'elezione di Adams, federalista, a Presidente e Jefferson, *leader* dei repubblicani, come suo Vice. La rappresentazione televisiva sottolinea l'affermazione del ruolo dei partiti anche nel racconto del c.d. *XYZ affaire* (che condurrà alla *Quasi-war*) e della decisione conseguente di creare lo US Army. La composizione del *cabinet* appare già condizionata dalle indicazioni dei partiti e si sottolinea come alcuni ministri seguano le indicazioni da questi provenienti ("portavoci di Hamilton" quale *leader* dei federalisti sono definiti dal protagonista nell'episodio VI alcuni di essi e, in particolare, il Treasury Secretary, Oliver Wolcott Jr.). La serie mostra come il tentativo di Adams di condividere trasversalmente le scelte anche su questi temi, si scontri con l'insolubile divaricazione tra le visioni politiche degli schieramenti. È una rappresentazione che coglie nel segno nel descrivere come dall'originale governo di unità, a partire dal dibattito tra Hamilton e Jefferson sull'assunzione del debito statale a livello federale con la creazione della National Bank (che si era svolto nel governo Washington), si sia progressivamente affermata la *leadership* dei due come riferimenti dei partiti federalista e repubblicano, in crescente contrapposizione tra loro. Il dibattito sul giusto livello di attribuzione dei poteri, tra Stati e Federazione e tra Esecutivo e Legislativo²¹, che ha coinvolto in quegli anni i due

¹⁹ Per una ricostruzione dell'evoluzione delle funzioni esecutive del Vicepresidente (oltre alle principali indicazioni fornite dagli studi del Senato, si v. <https://www.senate.gov/about/officers-staff/vice-president/overview.htm>), con particolare attenzione all'impatto della vicepresidenza Cheney nel fenomeno, si v. H.C. Relya, *The Executive Office of the Vice President: Constitutional and Legal Considerations*, in *Presidential Studies Quarterly*, vol. 40, n. 2, 2010.

²⁰ Che determinerà nella prassi l'affermazione della prassi del limite dei due mandati (poi costituzionalizzata con il XXII emendamento).

²¹ L'impatto del pensiero di Jefferson sul costituzionalismo statunitense è stato ampiamente studiato e sottolineato. Si rimanda, esemplificativamente a D.N. Mayer,

costituendi partiti è, solo in parte, raccontato dalla serie televisiva. L'impostazione Hamiltoniana si poggia, nella rappresentazione, da un lato sull'affermazione della *partisanship* nella candidatura a Presidente e, dall'altro, sulla realizzazione di un forte governo federale, a diminuzione del ruolo degli Stati, ma anche del Congresso. L'affermazione del ruolo della divisione partitica come elemento definitorio della politica federale americana, a superamento dell'impostazione dell'espressione di volontà individuali sostenuta da John Adams, è l'elemento principale nel racconto televisivo della sua Presidenza, nonostante questi debba la sua elezione alla prima divisione del collegio elettorale su base partitica, tra federalisti e repubblicani. Mentre la mancata coesione del suo partito determinata dalla conflittualità tra il Presidente e Hamilton è raccontata come la causa della mancata rielezione. Nel confronto tra i due sullo scioglimento dello US Army, narrato nell'episodio VI, emerge il conflitto tra la volontà del partito di maggioranza e quella presidenziale: nella decisione sulla materia (con conseguenze istituzionali relative, quanto a dimissioni) è questa seconda a prevalere. Tuttavia, la rappresentazione delle conseguenze della divisione (il mancato sostegno dei federalisti pregiudica la rielezione di Adams) coglie l'affermazione di una dinamica di lungo corso, il controllo dei partiti sulle candidature alle elezioni presidenziali. Come noto, si tratta di un elemento che ha contraddistinto, salvo rare e infruttuose candidature indipendenti, l'intero corso della storia statunitense. D'altronde, l'organizzazione del doppio voto da parte di un partito maggiormente organizzato avrebbe consentito l'elezione di Presidente e Vice dello stesso schieramento già nelle quarte elezioni presidenziali, che la serie racconta nel finale dell'episodio VI. Questo elemento, unito alle difficoltà, solo parzialmente mostrate nella rappresentazione, di condivisione tra le due cariche apicali quando di schieramento opposto (con Jefferson che nella realtà ha diffusamente usato la posizione nell'ottica di un'opposizione, anche pubblica, al suo Presidente) hanno spinto ad una radicale modifica del sistema elettorale, approvata con il XII emendamento, che ha imposto una distinzione nella formulazione del doppio voto nei singoli Stati tra quelli espressi per la carica di Presidente e di Vicepresidente ed un conseguente conteggio separato tra gli stessi (diverse sono anche le soluzioni in caso di mancato raggiungimento della maggioranza).

3. *House of Cards*. La centralità dell'organizzazione dei partiti nelle dinamiche contemporanee

The Constitutional Thought of Thomas Jefferson, Charlottesville, 1995; M.D. Peterson, *Mr. Jefferson's "Sovereignty of the Living Generation"*, in *Virginia Quarterly Review*, n. 3, 1976; L.M. Bassani, *Thomas Jefferson. Un profilo intellettuale*, Napoli, 2002; L.M. Bassani, *Il pensiero politico di Thomas Jefferson. Libertà, proprietà e autogoverno*, Milano, 2002. Ripercorre gli elementi di similarità e distinzione con le posizioni degli *anti-federalists* e dei sostenitori della *Compact theory*, oltre a sottolineare l'influenza della concezione del federalismo di Jefferson nelle risoluzioni della Virginia e del Kentucky, G. Martinico, *Il federalismo di Thomas Jefferson*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 1, 2021.

House of Cards è considerata in questo scritto nella versione statunitense²², andata in onda dal 2013 al 2018, articolata in 6 stagioni da 73 episodi. La serie racconta l'affermazione politica di Frank Underwood e, nella parte finale, della moglie Claire, che si fanno strada a partire dalla carica originariamente ricoperta, dal primo, di *House Majority Whip* fino alla Presidenza. La serie introduce un contesto politico di finzione in un preciso momento storico, con le prime elezioni determinate da una fittizia decisione di Obama di non ricandidarsi e i successivi eventi che hanno tenuto conto di alcune delle vicende che la politica statunitense stava realmente affrontando (ad es. la crisi in Siria o l'uso dei *big data* per condizionare le elezioni presidenziali).

Nella seconda parte della prima stagione è corposamente ripercorsa la procedura di nomina di un nuovo Vicepresidente (fino all'episodio 13, ma con accenni simili è descritta l'individuazione del Vicepresidente nel primo episodio della terza stagione), a seguito delle dimissioni della persona eletta nel *ticket* vincente alle elezioni del 2012. La serie rende narrativamente la distanza tra le nomine del *cabinet* originario, per cui era stato attivato un confronto con le strutture del partito di appartenenza del Presidente nel Congresso, e l'iniziativa, quasi esclusivamente presidenziale, nei passaggi propedeutici al subentro, in cui al più si ha una selezione discrezionale di alcuni esponenti politici, per svolgere una funzione di consulenza. È una differenza determinata dalla procedura prevista dal XXV emendamento alla sezione 2 che ha introdotto un meccanismo per evitare il problema della *vacatio* della carica del Vicepresidente, per cui non era originariamente previsto un meccanismo di sostituzione. Dal 1967 nelle ipotesi in cui sia necessario conferire tale carica nel corso del mandato presidenziale, si procede attraverso una nomina del Presidente, seguita dal voto di conferma a maggioranza in entrambe le Camere del Congresso. Un ruolo del partito riemerge, nella rappresentazione televisiva, in altre ipotesi di crisi dell'esecutivo: nella seconda stagione è, ad esempio, la *House Majority Whip* a guidare la procedura di *impeachment* a carico del Presidente, invocando la necessità di tutelare il Partito (e soprattutto i seggi dei colleghi e, in definitiva, il proprio ruolo) da una possibile disfatta nelle elezioni di *midterm*. La condotta raccontata coglie, realisticamente, le conseguenze e le modalità di azione al ricorrere di ipotesi simili, determinate dall'esigenza di ottenere la prescritta maggioranza nella Camera dei Rappresentanti per la formulazione degli articoli di *impeachment*²³. Difatti, soprattutto nelle ipotesi

²² La serie, così come quella britannica, si basa sulla trilogia di Michael Dobbs, pubblicata tra il 1989 e il 1994 e composta da M. Dobbs, *House of Cards*, London, Harper Collins, 1989; M. Dobbs, *To Play the King*, London, Harper Collins, 1992 e M. Dobbs, *The Final Cut*, London, Harper Collins, 1994. La versione scritta e, quindi, quella britannica si fondavano sull'esperienza dell'autore negli anni della premiership di Margaret Thatcher, si v. P. Smith, 'You might very well think that; I couldn't possibly comment.' *House of Cards* de Michael Dobbs, in *Parlement[s]*. *Revue d'histoire politique* 13.2 (2016), pp. 121–129. La serie britannica, andata in onda tra il 1990 e il 1995 si componeva di tre stagioni da 4 episodi ciascuna, con i titoli che riprendevano quelli dei romanzi.

²³ Su cui poi giudicherà il Senato, secondo la procedura di cui all'art. I, sec. 2, 3 US Const.

di utilizzo nei confronti del Presidente²⁴, la convinzione partitica svolge una funzione essenziale nel determinare l'avvio della procedura nella Camera dei Rappresentanti: il ruolo della *House Majority Whip* nella serie rispecchia questo elemento di forte *partisanship* che condiziona la procedura e che è stato, di recente, testimoniato dalla condotta nei confronti dell'amministrazione Trump, in cui il cambio di maggioranza è stato preliminare all'avvio formale dell'iter²⁵. L'intera narrazione televisiva sottolinea, a più riprese, la debolezza della coesione di partito e il ruolo prevalente della convinzione individuale, specie nella formazione degli orientamenti di voto sulle proposte legislative. Elemento che emerge, ad esempio, nella negoziazione nell'ep. 5 della seconda stagione tra il Vicepresidente Underwood e Donald Blythe, in cui la possibilità di approvazione di un provvedimento legislativo rientrante nell'agenda dell'esecutivo e del partito di maggioranza dipende da trattative individuali, con componenti dello stesso schieramento o rappresentanti di *caucuses* al loro interno, che (a differenza di quanto avviene in altri sistemi) considerano un normale esercizio del loro mandato, la votazione in senso difforme alle indicazioni del partito di appartenenza. Si tratta della narrazione ed esemplificazione di una problematica classica del modello statunitense, in cui la legittimazione forte dei componenti le Camere, derivante dall'elezione nei collegi, e il basso livello di sanzione elettorale per i comportamenti difformi dalle indicazioni partitiche hanno determinato una storica difficoltà nell'affermare la disciplina di partito²⁶. Difatti, per quanto negli ultimi anni di crescente *partisanship*²⁷ l'autonomia dei parlamentari sia calata, il

²⁴ Per quanto anche nei confronti degli altri ufficiali, l'ambito di applicazione della norma è storicamente poco chiaro, si v., ad es., P.S. Fenton, *The scope of the impeachment power*, in *Northwestern University Law Review*, vol. 65, n. 5, 1971, p. 197.

²⁵ G.C. Jacobson, *Donald Trump and the Parties: Impeachment, Pandemic, Protest, and Electoral Politics in 2020*, in *Presidential Studies Quarterly*, vol. 50, n. 4, 2020

²⁶ Un primo indice per provare a misurare la coesione interna ai partiti è stato elaborato già nel 1928, si v. S.A. Rice, *Quantitative Methods in Politics*, New York, Knopf, 1928. A partire dagli anni Novanta, la tematica ha avuto studi costanti, si v. P. Hurley – B. Kerr, *The Partisanship of New Members in the 103rd and 104th Houses*, in *Social Science Quarterly*, n. 78, 1997; S. Binder, *The Partisan Basis of Procedural Choice: Allocating Parliamentary Rights in the House, 1789-1990*, in *American Political Science Review*, n. 90, 1996; K. Krehbiel, *Party Discipline and Measures of Partisanship*, in *American Journal of Political Science*, vol. 44, n. 2, 2000. Come sottolineato dai contributi più recenti, la tendenza alla crescente polarizzazione partitica, coincidente con la divaricazione di opinioni riguardo le azioni dei Presidenti sulla base della collocazione è progressivamente aumentata a partire dagli anni '90, con i giudizi riguardanti l'amministrazione Trump che hanno toccato vette di divaricazione partitica difficilmente superabili. D'altronde, le stesse azioni della presidenza di questi si sono contraddistinte per il tentativo di cancellare, modificare o anche solo derubricare le iniziative condotte dalla presidenza Obama negli anni antecedenti. Per una ricostruzione su questa crescente divaricazione, si v. G.C. Jacobson, *Donald Trump and the Parties: Impeachment, Pandemic, Protest, and Electoral Politics in 2020*, in *Presidential Studies Quarterly*, vol. 50, n. 4, 2020, pp. 762-770.

²⁷ La crescita della *partisanship* nel contesto statunitense è un fenomeno avviato sul finire degli anni Novanta, si v.

M.P. Collie – J.L. Mason, *The Electoral Consequences between Party and Constituency Reconsidered: Evidence from the U.S. House of Representatives, 1972-94*, in D.W. Brady – J.E. Cogan (a cura di), *Congressional Elections in the Post WWII Era: Continuity and Change*, Stanford, Hoover Institution, 1999, p.1, ma che ha raggiunto, a partire dalla

Congresso americano esprime una percentuale di voto dei componenti conforme a quanto indicato dai partiti di appartenenza più paragonabile ad una realtà come il Parlamento Europeo che ad altre Camere statali²⁸. Per garantire il successo delle iniziative legislative (specie presidenziali) si è, quindi, sviluppato un sistema di incentivi, premialità e sanzioni²⁹ o di adeguamenti delle politiche, necessario a compensare interessi dei distretti di elezione e indicazioni dei partiti: è, ad esempio, dimostrata una connessione tra la lealtà di partito garantita in ipotesi di conflittualità con gli interessi delle *constituencies* di appartenenza e l'ampiezza dei fondi di spesa discrezionali stanziati per le stesse³⁰. Per quanto la rappresentazione televisiva di questi comportamenti sia deteriorata, motivandoli sulla base di una valutazione opportunistica e individualistica del singolo parlamentare, nella realtà si tratta, in gran parte dei casi, di una utile compensazione tra l'interesse generale e la pluralità di interessi, non sempre allineati, espressi dai singoli territori o segmenti della società. Nonostante l'immaginario deteriorato, queste trattative e queste compensazioni costituiscono, in definitiva, un esercizio di quella funzione di rappresentanza che è alla base del collegamento tra la *constituency* elettorale e l'eletto.

La necessità di procedere a queste negoziazioni e costanti attività di indirizzo e monitoraggio del comportamento di un insieme non coeso di rappresentanti rende centrale e rafforza notevolmente il ruolo delle *leaderships* dei partiti nelle Camere nella determinazione degli indirizzi politici, anche in adeguamento delle indicazioni provenienti dall'esecutivo. La serie è molto efficace nel raccontare tale elemento. Difatti, sin dall'inizio, il compito di cui il protagonista Frank Underwood (*House Majority Whip*) è incaricato dalla Presidenza è quello di assicurare – quale responsabile del successo dell'agenda presidenziale in Congresso - il passaggio della legge sull'educazione, mediando verso posizioni più moderate la proposta di riforma, avanzata da uno degli altri colleghi di partito. La procedura di negoziazione per l'approvazione della riforma sull'educazione, raccontata nel corso della prima stagione, testimonia una dinamica tipica delle prassi statunitensi. L'incaricato (tipicamente il *Whip* nei procedimenti di massimo rilievo) cerca una mediazione tra i desideri presidenziali e i possessori degli incarichi di vertice del proprio (e spesso altrui) partito nel Congresso. Dinamica che è evidente, in particolare, nell'episodio 4 della prima stagione, centrato sulle trattative condotte da Underwood per il passaggio della riforma con la Presidenza, lo *Speaker* della Camera, l'*House Majority Leader*, il riferimento politico di *caucuses* interni alla rappresentanza politica, in cui ciascuno rappresenta una sezione del gruppo di deputati del partito e svolge funzioni essenziali nell'andamento dei lavori. Similmente, la

presidenza Obama, vette mai toccate, con capacità di compromissione o la messa in discussione di alcuni degli aspetti fondanti il funzionamento del sistema istituzionale statunitense.

²⁸ Si v. ad es., R. Sexton, *Party Discipline in the U.S. Senate and European Parliament*, in *FiveThirtyEight*, 2009. Disponibile in <https://fivethirtyeight.com/features/party-discipline-in-us-senate-and/>

²⁹ Analizzate e sintetizzate efficacemente in K. Pearson, *Party Discipline in the U.S. House of Representatives*, University of Michigan Press, 2015

³⁰ M. Curto-Grau – G. Zudenkova, *Party discipline and government spending: Theory and evidence*, in *Journal of Public Economics*, n. 164, 2018.

rappresentazione televisiva del confronto iniziale per avviare l'iter di approvazione del progetto di legge *AmWorks* (s. 3 ep. 2) coinvolge il Presidente e la *leadership* Democratica, come primo passaggio della fase di negoziazione interna allo stesso partito (che raramente riguarda invece i componenti del *cabinet*). La rappresentazione televisiva trasmette, pur attraverso una chiave di lettura piegata agli interessi individuali/opportunistici e non motivata da ideali o dall'intento di un corretto utilizzo della carica da parte protagonisti, la reale influenza che hanno, nel sistema istituzionale statunitense, le organizzazioni dei partiti in Parlamento. La *leadership* dei partiti è, difatti, particolarmente rilevante nell'agenda legislativa della *House of Representatives*³¹. Specialmente il partito di maggioranza che vede tipicamente il proprio principale riferimento eletto come *Speaker* e la suddivisione di ruoli di coordinamento tra l'*House Majority Leader* e l'*House Majority Whip*, è usualmente destinato ad una centralizzazione nella *leadership* delle informazioni e delle decisioni sulle iniziative, realizzata anche attraverso il ricorso agli strumenti di fissazione dell'agenda e di assegnazione dei singoli deputati alle diverse commissioni³². Lo *Speaker*, al di là dei poteri ad esso conferiti e di rappresentanza nelle negoziazioni con la Presidenza a nome della Camera e del proprio schieramento, è tipicamente individuato dal proprio partito come il presidente del comitato per le assegnazioni in commissione e il principale responsabile per le nomine in molte di queste e in alcuni comitati interni al partito stesso³³. Invece la *leadership* della minoranza dispone di minori poteri (ad es. nell'ipotesi della *motion to recommit*³⁴); difatti, anche la possibilità di decidere la distribuzione nelle commissioni dei membri del proprio partito dipende in buona parte dalla disponibilità della maggioranza a rispettare le indicazioni fornite³⁵ ed è, altresì, priva di poteri efficaci ad impedire la presentazione di leggi non desiderate da parte dei propri aderenti, elementi

³¹ Tale influenza può essere adoperata per perseguire obiettivi legislativi di tipo differente, alle volte considerando l'interesse del partito, ma all'occorrenza anche secondo un approccio utilitaristico destinato a soddisfare interessi specifici, si v. K. Bawn, *Congressional Party Leadership: Utilitarian versus Majoritarian Incentives*, in *Legislative Studies Quarterly*, vol. 23, n. 2, 1998.

³² G.W. Cox – M.D. McCubbins. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. 2nd ed. Berkeley: University of California Press, 2007; E.N. Powell – J. Grimmer, *Money in Exile: Campaign Contributions and Committee Access*, in *Journal of Politics* 78(4) 2016, pp. 974-988.

³³ V. Heitshusen, CRS Report 97-780, *The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative*; R.S. Beth – V. Heitshusen. CRS Report RL30857, *Speakers of the House: Elections, 1913-2017*. In parte anche in virtù delle regole interne ai partiti, si v. ad es. *Rules of the House Republican Conference for the 115th Congress*, disponibile in <https://www.gop.gov/115th-rules/>

³⁴ Rule XII, clause 6, *Rules of the House of Representatives*. Si v., *The motion to recommit*, disponibile in https://archives-democrats-rules.house.gov/archives/recommit_mot.htm K. Krehbiel -A. Meirowitz. *Minority Rights and Majority Power: Theoretical Consequences of the Motion to Recommit*, in *Legislative Studies Quarterly* 27(2) 2002, pp. 191-217.

³⁵ K. Krehbiel A.E. Wiseman, *Joe Cannon and the Minority Party: Tyranny or Bipartisanship?*, in *Legislative Studies Quarterly* 30(4) 2005, pp. 479-505.

che spingono per un rafforzamento ed una maggiore efficacia delle fazioni (caucus) all'interno della compagine di opposizione³⁶.

4. I rapporti tra Presidenza e opposizione in Congresso

Le due serie televisive considerate in riferimento al caso statunitense raccontano, seppure in un contesto istituzionale diverso, l'istituto della votazione in Congresso della Presidenza (e Vicepresidenza): un elemento che è stato un fattore essenziale di equilibrio tra ramo legislativo ed esecutivo nei primi anni dell'esperienza repubblicana, in parte attenuando la separazione dei poteri voluta dai costituenti. Nel finale dell'episodio VI di *John Adams* si fa riferimento allo stallo realizzatosi nella Camera dei Rappresentanti nelle elezioni presidenziali del 1800. Le elezioni, svoltesi con il meccanismo della doppia indicazione di voto previsto dall'art. II sec. 1 della Costituzione avevano, difatti, consegnato un risultato di pareggio tra due candidati (nelle intenzioni del partito repubblicano a Presidente e Vice), Jefferson e Burr, imponendo la celebrazione di una votazione di ballottaggio tra i due nella Camera dei Rappresentanti, nella composizione antecedente il turno elettorale, in cui i federalisti avevano una marginale prevalenza. La rappresentazione racconta solo parzialmente il corto circuito istituzionale realizzatosi nella realtà, determinato dall'impossibilità di uno dei candidati di ottenere la richiesta maggioranza nel voto degli Stati nella Camera dei Rappresentanti (ogni Stato disponeva di un voto ed era necessaria una maggioranza assoluta): uno stallo imposto dal partito (divenuto) di minoranza che, per 35 votazioni, ha impedito l'elezione di un Presidente, pure ampiamente legittimato dal consenso elettorale³⁷. Una conflittualità che venne risolta soltanto al raggiungimento di un compromesso tra repubblicani ed una fazione della controparte federalista che consentì l'espressione di voto di alcuni Stati in bilico. Serie e realtà testimoniano come l'affermazione di una forte *partisanship* avesse rapidamente reso obsolete le procedure di votazione immaginate dai costituenti e spinto (insieme alle difficoltà di coabitazione precedentemente menzionate) per la rapida adozione del XII emendamento a modifica del sistema di elezione del Presidente e del Vice. A seguito della modifica le ipotesi di *contingent elections* sono regolate con la procedura della votazione capitaria per Stati (ad ogni modo con un quorum di validità dell'assemblea rafforzato) della Camera dei Rappresentanti per l'elezione del Presidente e del Senato per quella del Vice. Una procedura che, tuttavia è stata applicata una sola volta per l'elezione del Presidente e del suo Vice nel 1824, in ragione della parcellizzazione del voto tra quattro candidati nelle elezioni, e soltanto per il Vicepresidente nel 1836, in ragione della defezione dei grandi elettori dello Stato della Virginia. *House of Cards* racconta nella quinta stagione (episodi 4-8), con una rappresentazione giuridicamente possibile ma, dati i precedenti, non molto

³⁶ Si v. A.J. Clarke – C. Volden – A.E. Wiseman, *The Legislative Effectiveness of Party Faction Members in Congress*, Center for Effective Lawmaking (CEL), Working Paper, 2018.

³⁷ Si v. J. Felting, *Adams vs. Jefferson: The Tumultuous Election of 1800*, Oxford University Press, 2004.

realistica³⁸, l'ipotesi del *contingent vote* dovuto alla parità tra i candidati Presidenti, come nelle elezioni del 1800, ma con la diversa procedura determinata dal XII emendamento³⁹. Sempre dagli antecedenti storici sono, quindi, riprese le rappresentazioni dell'ipotesi dello stallo nelle votazioni nella Camera dei Rappresentanti (che con la procedura emendata conduce all'ipotesi di sostituzione con il Vice eletto in Senato, pure paventata) e della realizzazione di ipotesi di accordo trasversale configuranti degli *split-tickets*, come in parte avvenuto nelle elezioni presidenziali del 1824, con l'elezione di John Quincy Adams e John C. Calhoun nelle due cariche di vertice dell'Esecutivo.

Al di là di queste ipotesi residuali, il nucleo delle relazioni tra l'Esecutivo e il partito di opposizione riguarda (anche senza arrivare alle ipotesi derivanti dalla presenza di maggioranze di segno opposto a quella presidenziale nelle Camere) la procedura di approvazione delle leggi in Senato. Questo aspetto è presente anche nelle rappresentazioni televisive. In *John Adams*, l'episodio VI ripercorre l'aspra opposizione e divaricazione interna al *cabinet* riguardo gli *Alien and Sedition Acts*. La serie televisiva, in una drammatizzazione delle contestazioni che hanno contraddistinto l'approvazione del provvedimento all'epoca dei fatti, configura il presidente Adams come realmente vagliante l'uso del potere di veto (art. 1 sec. 7 US Const) per bloccare il provvedimento. Al di là di tale elemento la primazia della disciplina di partito sulla *leadership* presidenziale ha, nella rappresentazione e nella realtà, spinto il Presidente ad adottare tale provvedimento: la serie mostra Adams impegnato in un, ennesimo, tentativo di evitare la divisione del *cabinet* chiedendo una valutazione individuale e non partitica del provvedimento, tuttavia senza successo. Il racconto televisivo si conclude con Jefferson che annuncia l'opposizione degli Stati e il suo "ritiro" a Monticello, mentre il provvedimento viene approvato dalla maggioranza federalista. Al di là degli elementi di drammatizzazione, la serie racconta una votazione a maggioranza e in tempi contingentati che di lì a breve sarebbe stata resa impossibile. Difatti, tra le regole procedurali originariamente approvate dal Senato era presente una norma (la IX⁴⁰) che consentiva di votare a maggioranza semplice il termine della discussione e la votazione sulla questione in discussione, motivo per cui le pratiche ostruzionistiche non erano parte del funzionamento dell'assemblea. Durante la vicepresidenza Burr (1801-1805), tuttavia, fu proposta e approvata

³⁸ Sottolinea la presenza di numerosi "arcaismi" e di situazioni giuridicamente possibili (ma improbabili) e da un punto di vista politologico, irrealizzabili, nella serie americana, G. Delle Donne, *House of Cards: Comparing the British and the American TV Series from a Constitutional Perspective*, in *Pòmos*, vol. 12, n. 1, 2018, pp. 117-119.

³⁹ Il dibattito sulle procedure di elezione nel Congresso delle cariche di vertice dell'esecutivo ha trovato nuova linfa nel costituzionalismo statunitense ad inizio anni 2000, nell'ambito di una riflessione sulle procedure elettorali per la presidenza determinata dal problematico svolgimento delle elezioni presidenziali in cui si erano confrontati Bush e Gore, per una ricostruzione assai ampia e alcune proposte di riforma, si v. W. Josephson, *Senate Election of the Vice President and House of Representatives Election of the President*, in *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, vol. 11, n. 3, 2009.

⁴⁰ Si v. [https://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?ammem/hlaw:@field\(DOCID+@lit\(sj00120\)\)](https://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?ammem/hlaw:@field(DOCID+@lit(sj00120)))

l'eliminazione della norma, lasciando il Senato privo di uno strumento di "ghigliottina" del dibattito⁴¹ per tutto l'Ottocento. Soltanto nel 1971, durante la Prima guerra mondiale, verrà introdotta una regola che, nella versione originaria, richiedeva la votazione dei due terzi dei presenti per l'approvazione della mozione di chiusura del dibattito. La norma si è rivelata un ostacolo quasi insormontabile per le legislazioni che hanno incontrato maggiore ostilità, finendo per consentire un uso ampio delle pratiche ostruzionistiche anche di minoranze territorializzate: il *filibustering* è stato, ad esempio, uno degli strumenti principali adoperati dai senatori Democratici del Sud per bloccare le leggi sui diritti civili⁴². Anche *House of Cards* ritorna sul percorso di approvazione delle leggi in Senato, raccontandolo in modo segnatamente differente rispetto alla Camera dei Rappresentanti (in cui, come visto, l'attenzione è centrata sul raggiungimento di una condivisione interna alla *majority*). Nella seconda stagione (ep. 3), ad esempio, l'obiettivo dell'approvazione della legge per gli stanziamenti richiede il raggiungimento di un compromesso bi-partisan tra l'esecutivo democratico e il *Senate Majority leader* repubblicano. Accordo che l'opposizione prova a forzare a suo favore attraverso il ricorso a pratiche ostruzionistiche: la risposta, nella serie, è costituita dal ricorso a misure di coercizione da parte del Presidente del Senato (il Vicepresidente). Questo ricorso alla regola XIX per mantenere l'ordine in Senato è una rappresentazione televisiva che non trova appigli nel comportamento usualmente adottato in risposta al *filibustering*. Difatti, anche nella versione rivista nel 1975, la regola della ghigliottina in Senato rimane assai severa, richiedendo una votazione favorevole dei tre quinti dei Senatori legittimamente in carica (60 se non risultano ipotesi peculiari di composizione non piena dell'organo). In un contesto di crescente *partisanship* e con un Senato che raramente esprime maggioranze ampie, la regola dei tre quinti per approvare la "ghigliottina" condiziona in maniera determinante la possibilità di perseguire un'agenda legislativa autonoma da parte dei partiti. Non a caso, peraltro, proprio negli stessi anni (1974) con il *Congressional Budget Act* è stato introdotto un procedimento di "riconciliazione" nel processo di approvazione annuale del bilancio che prevede un termine massimo predeterminato di venti ore di dibattito del provvedimento finale in Senato. Procedura che è stata, significativamente, adoperata per l'adozione di tutti i provvedimenti legislativi di maggiore rilievo promossi dai Presidenti negli ultimi anni (si pensi, ad es., all'*Health Care and Education Reconciliation Act* del 2010, al *Tax Cuts and Jobs Act* del 2017 e all'*American Rescue Plan Act* del 2021). Fatti salvi i provvedimenti ricondotti a tale ipotesi eccezionale, tuttavia, il requisito dei tre quinti per l'attivazione della ghigliottina si è trasformato in un obbligo di mediazione tra i desiderata presidenziali (o comunque l'agenda legislativa della maggioranza, anche in entrambi i rami) e la *leadership* dell'opposizione in Senato⁴³: molto spesso anche con l'ulteriore ostacolo che la maggioranza nella Camera dei

⁴¹ M. Gold, *Senate Procedure and Practice* (2nd ed.). Rowman & Littlefield. 2008, p. 49.

⁴² R.D. Loevy, *The Civil Rights Act of 1964: The Passage of the Law that Ended Racial Segregation*, SUNY Press, 1997, p. 29.

⁴³ Si v. <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/filibusters-cloture/overview.htm>

Rappresentanti (non vincolata da una maggioranza rafforzata per il superamento dell'ostruzionismo) desidera e, alle volte, approva provvedimenti legislativi più avanzati e mal tollera le mediazioni con la controparte necessarie ad evitare il *filibustering* in Senato⁴⁴.

5. Da *Amazing Grace* a *The Pallisers*, l'affermazione dei partiti nel parlamentarismo britannico di inizio Ottocento

Per la narrazione *pop* del percorso di evoluzione del parlamentarismo britannico nel corso dell'Ottocento sono selezionate due rappresentazioni televisive. *Amazing Grace* è un film del 2006 focalizzato sull'impegno del *Member of Parliament* William Wilberforce per l'adozione della legge di abolizione della tratta degli schiavi (poi approvata il 10 febbraio 1807, con la denominazione di *An Act for the Abolition of the Slave Trade*⁴⁵). Si tratta di uno dei (rari) esempi di rappresentazione televisiva delle dinamiche interne al parlamento inglese durante gli anni del premierato di William Pitt il giovane, periodo per cui l'attenzione della cultura *pop* è stata, principalmente, diretta alle vicende belliche e internazionali riguardanti il lungo conflitto con la Francia rivoluzionaria e poi bonapartista. Il film ripercorre, in chiave corposamente romanzata, la biografia del protagonista, segnata dalla travagliata lotta per l'approvazione di un singolo provvedimento e contraddistinta da alterne fortune dovute sia al dibattito parlamentare, sia ad evoluzioni ed esigenze di governo, in parte connesse alle condizioni internazionali. Il sistema partitico inglese dell'epoca è descritto sin dalle sue battute iniziali come privo degli elementi basilari di coesione (prima ancora che di disciplina) di partito e fondato sul consenso personale dei singoli protagonisti e sulla conflittualità (palesata nel dibattito parlamentare sulla guerra di indipendenza statunitense) tra l'affermazione della borghesia e i tentativi di preservare il controllo del Parlamento da parte della nobiltà (rappresentata da Lord Tarleton e dal Duca di Clarence). Dinamica che coinvolge anche il ruolo delle Camere e del sovrano (che utilizza la *House of Lords* per affermare la propria linea politica) e che segna l'affermazione del partito *Tory*, con la nomina a Primo Ministro di William Pitt.

La narrazione televisiva fa emergere l'estrema debolezza delle strutture e della coesione tra partiti: Charles James Fox, Ministro degli esteri e uno dei *leaders* del governo antecedente quello di Pitt diventa uno dei principali sostenitori delle proposte e del disegno di legge abolizionista, pur se avversato dalla compagine di governo di cui era parte. Il Ministro dell'interno (Henry Dundas, *Home secretary* dal giugno 1791 al luglio 1794) negozia, indipendente dalle indicazioni del proprio partito, con il duca di Clarence per l'orientamento di voto degli MP (scozzesi) controllati su base territoriale, mediando esplicitamente tra gli auspici del Primo Ministro e quelli della Corona. Nelle battute finali si assiste all'inefficace tentativo di

⁴⁴ È questa, ad esempio, la dinamica che si era generata in riferimento all'approvazione della riforma sanitaria di Obama che hanno determinato l'esigenza di adottare per l'emendamento all'*Affordable Care Act* la procedura di riconciliazione

⁴⁵ "Slave Trade Abolition Bill". *Hansard*. 10 Febbraio 1807, disponibile in <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1807/feb/10/slave-trade-abolition-bill>

Lord Tarleton di spingere i suoi colleghi dell'opposizione parlamentare al voto, il nucleo di quello che sarà il ruolo di *chief whip*, che pure si affermerà formalmente soltanto nel finire dell'Ottocento. Questa rappresentazione fotografa le condizioni del Parlamento britannico di quegli anni, alle prese con una transizione istituzionale e politica e segnato dalla divisione in fazioni di tipo personalistico e con vaga riconducibilità ad un'appartenenza politica. Erano questi, d'altronde, gli elementi che avevano consentito la formazione del governo di William Cavendish Bentinck che si poggiava sul supporto della c.d. *Fox-North coalition*, un accordo trasversale tra una fazione astrattamente riconducibile ai *Whigs*, condotta dal primo, ed una, nominalmente riconducibile ai *Tories*, che aveva il secondo come riferimento.

Un secondo elemento emerge dal film: la debolezza del ruolo del *Prime Minister* (PM), sia nei confronti della *House of Commons*, sia nel rapporto con la Corona. Condizione che è rappresentata attraverso la limitazione delle possibilità di iniziativa di Pitt, specie nei primi anni di governo, e che lo induce ad agire come "supporto esterno" o attraverso interposta persona, nel perseguimento della sua agenda. Mentre emerge come i cambiamenti radicali, per quanto spinti dal Governo necessitino dell'appoggio della Corona: questo sostegno, nel finale del film è descritto come il prerequisito per l'adozione della legge di abolizione della schiavitù (1807). Si tratta di un racconto che coglie la reale dinamica di conflittualità tra organi istituzionali ed il tentativo dei *Lords* e della Corona di arrestare il crescente ruolo assunto dai *commoners*. Quanto al primo punto, si consideri, ad esempio, come la riforma dei *rotten boroughs* proposta da Pitt e che incontrava anche il sostegno del suo avversario Fox, sia stata poi ampiamente sconfitta nella votazione nella *House of Commons*⁴⁶. La stessa affermazione di Pitt a PM si deve, in definitiva, all'ostracismo del sovrano nei confronti del governo determinato dalla *Fox-North coalition* che per prima aveva negato un ruolo alle indicazioni della corona nella composizione del *cabinet*. Alla prima occasione utile il re avrebbe, dapprima, fatto pressioni e consolidato un accordo di conservazione con i *Lords* per respingere l'*East India Bill* approvato nella *House of Commons* e, quindi, licenziato l'esecutivo in carica sulla base di tale espressione di voto e nominato PM William Pitt, sulla base di un consenso di minoranza anche nella sola Camera alta⁴⁷. Il ruolo del sovrano, non solo nell'approvazione delle leggi ma anche nel fornire legittimazione al governo nei primi anni del premierato di Pitt, è confermato dalla decisione da questi assunta di non dimettersi (unico caso nella storia parlamentare britannica) a fronte dell'approvazione della *motion of no confidence* (peraltro seguita da altre due similari) da parte della *House of Commons* il 2 febbraio 1784⁴⁸, forte di una mozione di supporto della *House of Lords* adottata su spinta della Corona: soltanto una volta compiuta l'acquisizione dei membri dell'opposizione

⁴⁶ L. Reid, *Charles James Fox: A Man for the People*, 1969.

⁴⁷ W. Hague, *William Pitt the Younger*, HarperPerennial, 2005; P. Kelly, *British Politics, 1783-4: The Emergence and Triumph of the Younger Pitt's Administration*, in *Bulletin of the Institute of Historical Research* Vol. 54, n. 129, 1981, pp 62-78

⁴⁸ Si tratta dell'unico caso in cui non è stata applicata la convenzione costituzionale, riassunta da Dicey nel principio secondo cui "*ministers resign when they have ceased to command the confidence of the House of Commons*", si v. A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan & Co., 10th ed., 1959.

necessari a garantirsi il consenso elettorale, il PM raccomanderà la celebrazione di nuove *general elections* nel marzo del 1784 per garantirsi un reale sostegno della Camera⁴⁹.

Infine, emergono alcune caratteristiche del parlamentarismo inglese: la riproposizione del disegno di legge e la votazione a chiusura di ogni sessione⁵⁰, alcuni primi tentativi di partecipazione elettorale ed allargamento dei soggetti con voce nelle decisioni parlamentari (la campagna d'ascolto e la presentazione della petizione da parte del movimento abolizionista)⁵¹, una restrizione del dibattito politico su spinta emergenziale nella fase bellica e, infine, l'adozione di una tattica parlamentare di camuffamento dell'intento pro abolizionista della legge contro la bandiera neutrale, attraverso dei dichiaranti intenti bellici. Tecnica che viene rivendicata, in maniera semplicistica come "*no jus decipio*" (*We cheat*), ma che nella realtà intendeva porre fine ad un'applicazione di fatto del principio "*Non decipitur qui scit se decipi*", determinato dalla consapevolezza da parte del governo inglese che sotto la bandiera neutrale, viaggiassero tanto navi mercantili francesi, quanto inglesi.

L'evoluzione del parlamentarismo britannico è ben testimoniata dal cambio di clima che è possibile registrare in *The Pallisers*, serie del 1974, tratta dalla serie di romanzi omonima (con alcuni spunti da altre opere) di Anthony Trollope. Le vicende sono ambientate tra la fine degli anni '60 dell'Ottocento e la metà del decennio seguente, ripercorrendo alcune delle principali questioni dell'epoca, dall'approvazione del *Representation of the People Act* del 1867, passando per la riforma del meccanismo di voto, la questione dei diritti dei fittavoli irlandesi e la separazione della chiesa irlandese da quella inglese revocando il ruolo di questa come chiesa di Stato nel rispettivo territorio (*disestablishment*). La rappresentazione televisiva dedica uno spazio notevolmente inferiore alle vicende istituzionali rispetto a quanto avviene nei libri, complicando ulteriormente l'identificazione dei

⁴⁹ Conflittualità che condurrà alla c.d. *regency crisis* nel 1788.

⁵⁰ Il rapporto tra la *prorogation* delle sessioni parlamentari e i *carry-over bills* è stato, ad esempio, oggetto di attenzione nella pronuncia della *UK Supreme Court* del 24 settembre 2019, *R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland). On appeals from: [2019] EWHC 2381 (QB) and [2019] CSIH 49*. Per alcuni commenti si v. P.P. Craig, *The Supreme Court, prorogation and constitutional principle*, in *Forthcoming in Public Law, Oxford Legal Studies Research Paper*, n. 57, 2019; A. McHarg, *The Supreme Court's prorogation judgment: guardian of the Constitution or architect of the Constitution?*, in *Edinburgh Law Review*, vol. 24, n. 1, 2020.

⁵¹ Gli spazi di partecipazione nel modello parlamentare britannico sono stati, storicamente, assai stretti. Alcuni tentativi di incremento di tali istituti, sviluppati soprattutto attraverso la partecipazione nei livelli decentrati di governo, sono stati portati avanti durante gli anni di *premiership* di Tony Blair, per una ricostruzione recente sul suolo della partecipazione nel sistema democratico britannico, si v. S. Davidson – S. Elstub, *Deliberative and Participatory Democracy in the UK*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 16, n.3, 2014; in riferimento allo sviluppo di tali prassi nei livelli di governo locali, si v. J. Willett – J. Cruxon, *Towards a participatory representative democracy? UK Parish councils and community engagement*, in *British Politics*, n. 14, 2019.

personaggi di finzione con i protagonisti dell'epoca⁵². La serie ripercorre, quindi, in maniera fedele questioni e clima dell'epoca, a cominciare dalla descrizione delle evoluzioni politiche ed istituzionali (dai cambi di governo alle prassi legislative) come determinate da dinamiche interne ai partiti, che hanno una rappresentanza parlamentare molto stabilizzata nelle diverse legislature. È il culmine della lunga fase di dominio delle camere da parte del *Liberal party* (una coalizione tra *whigs* e *radicals*) che lo ha visto vincere le *general elections* ininterrottamente dal 1847 al 1874 (in cui i *tories* sfrutteranno il nuovo sistema elettorale). In tale contesto, eventuali cambi di schieramento sono considerati come tradimenti, anche se realizzati da consanguinei (un tradimento, è la definizione letterale che viene data della decisione di schierarsi con i conservatori nell'eventualità di un'elezione alla *House of Commons* presa dal figlio del protagonista). Solo nel finale della serie (prendendo spunto dagli esiti concreti della riforma del 1867 e dell'introduzione del *Ballot Act* nel 1872) vediamo affermarsi una dinamica in cui la gestione delle *general elections* da parte del partito di maggioranza (insieme al governo) avviene in un contesto di incertezza quanto agli esiti e con la preoccupazione di garantirsi il consenso dell'elettorato; è l'avvio della fase di alternanza che vedrà, anzitutto, Disraeli e Gladstone contendersi la *premiership* sulla base dei risultati elettorali.

La serie, nonostante sia a stagione unica, ha un numero corposo di puntate. Le vicende che hanno maggiore interesse da un punto di vista della narrazione giuridica del contesto storico vittoriano si collocano negli episodi tra 6 e 12 (principalmente lungo il filo narrativo che riguarda l'affermazione parlamentare di Phineas Finn) e 20-23 (con attenzione alle vicende del governo presieduto da Plantagenet Palliser). I partiti sono raccontati, soprattutto la componente *whig* del *liberal party*, come una coalizione di *gentlemen* con scarsa connessione rispetto ai desiderata delle proprie *constituencies*. Anzi, soprattutto all'inizio della serie collocato prima della riforma del 1872, il ruolo delle *general elections* nel determinare indirizzi politici e assestamenti di governo è marginale rispetto alle esigenze di raggiungere accordi di ridefinizione degli indirizzi di governo all'interno del partito con maggioranza relativa⁵³. Il rapporto tra il parlamento e il popolo è condensato, nell'episodio 7 della serie, nell'esigenza di procedere a concessioni graduali per tenerlo "contento ed obbediente". L'approvazione del *Representation of the People Act* del 1867 (con la duplicazione della platea elettorale e la revisione dei collegi a soppressione di alcuni *boroughs* e istituzione di nuove *constituencies*), il cui percorso nella realtà ha implicato le dimissioni del governo di John Russell a seguito di una *motion of no confidence* nel 1866 (determinata dalla divisione del *liberal party*), unita a quella del *Ballot Act* del 1872 (che ha eliminato il tradizionale voto palese in assemblea a favore di un voto segreto) hanno segnato il superamento di tale

⁵² L'identificazione dei personaggi dei romanzi o, quantomeno, le biografie parzialmente retrostanti la finzione ha costituito lo sforzo di numerosi studi, si v. ad es., J.R. Dinwiddy, *Who's Who in Trollope's Political Novels*, in *Nineteenth-Century Fiction*, Vol. 22, n. 1, 1967.

⁵³ È quanto avviene nell'episodio 6, in cui una ridefinizione del governo, sempre intorno alla maggioranza liberale è adottata come soluzione alla crisi dell'antecedente in luogo del ricorso ad elezioni.

impostazione. Per quanto i partiti resteranno in sostanziale controllo nell'individuazione dei candidati nei singoli collegi, si supera il meccanismo, ampiamente raccontato nella serie, delle *leaderships* che cercano un collegio vacante per l'elezione di un desiderato MP, attraverso un controllo quasi esclusivo della procedura e con scarsa considerazione dei desiderata della *constituency* selezionata (con molteplici biografie che testimoniano questa migrazione tra seggi anche distanti di deputati in elezioni consecutive): a seguito delle votazioni del 1874 si passerà gradualmente ad un meccanismo di contestazione dei collegi da parte dei partiti, a fronte di una precedente prevalenza delle *uncontested elections*⁵⁴.

La serie rappresenta il trionfo del ruolo dei comitati/partiti anche rispetto ai governi, la cui debolezza è un elemento ricorrente negli episodi che attenzionano le dinamiche parlamentari ed è testimoniata dal rapporto esplicitato tra l'obbedienza alla disciplina di partito e la possibilità di ottenere incarichi di governo, specie nelle fasi del dibattito sul *secret ballot*, nella discussione della riforma elettorale. Nella narrazione, che trae le fila dalla divisione interna al partito precedentemente menzionata e dalle perplessità avanzate dal *radical* John Bright nell'approvazione del *Representation of the People Act*, i *liberals* si trovano di fronte all'opposizione di uno dei loro MP che spinge per l'introduzione del voto segreto nella riforma, forte di un rumoroso consenso popolare, e della titubanza di diversi parlamentari dello stesso schieramento. La rappresentazione televisiva racconta in questo caso le tecniche sviluppate dai partiti per ottenere l'approvazione di una proposta di legge nei contenuti desiderati: la fissazione dei contenuti da parte del PM, l'esposizione dei contenuti da parte del ministro di riferimento, l'utilizzo del parere tecnico del ministro delle finanze per denegare la possibilità di adozione del provvedimento e, infine, l'ampio utilizzo da parte del MP Berrington del suo ruolo di *chief whip* (carica non ancora formalizzata). Attività che consiste in un insieme di mediazioni interne al partito, beni (e mali) promessi in relazione al livello di disciplina nei confronti delle indicazioni di partito. La stessa impostazione è ribadita nei successivi tre episodi della serie in relazione alla discussione sui diritti degli *Irish tenants* (che ripercorre il tentativo, in parte fallito in ragione delle divisioni interne ai *liberals* di riforma agraria in Irlanda da parte di Gladstone⁵⁵): alla fine il protagonista di questa fase della serie, l'MP Phineas Finn presenta le sue dimissioni dalla carica di (sotto)governo. Lo fa, significativamente al *chief whip* e al *Cancellor of excheque* che non esitano a rammentare l'incongruenza tra voler portare avanti una posizione "individuale" e l'accettazione di un incarico di governo. Con questa, a loro avviso, ci si impegnerebbe a ricondurre le proprie posizioni al compromesso raggiunto all'interno dello schieramento di appartenenza, piegando eventuali *peculiar interests* all'interesse generale che dichiarano essere del governo, ma è nei fatti, da

⁵⁴ Si v. T. Loyd, *Uncontested Seats in British General Elections, 1852–1910*, in *The Historical Journal*, 8(2), 1965, pp. 260–265 che sottolinea come solo dopo la Prima guerra mondiale la percentuale di seggi non contestati sia divenuta irrilevante nell'ambito delle *general elections*.

⁵⁵ Questi riuscirà ad approvare il moderato *Landlord and Tenant (Ireland) Act* del 1870 e l'*Irish Church Act* del 1869, ma subirà nel corso della sua carriera (nonostante le ampie mediazioni sulle proposte originali adottate) due votazioni di sfiducia sulla tematica delle riforme irlandesi, nel 1873 e nel 1886

intendersi come determinato dal partito stesso o ancor più dalla fazione di appartenenza. Emerge, come vedremo con più forza nel prosieguo, la caratteristica del sistema parlamentare britannico in cui le persone che hanno incarichi di vertice per il partito in parlamento sono, al contempo, titolari di cariche di tipo governativo, quando appartenenti alla maggioranza. La rappresentazione televisiva coglie un aspetto del parlamentarismo britannico di quegli anni e un'indicazione che, come vedremo, è lontana dall'immaginario giuridico attuale. Difatti, tra il 1846 e il 1860 è possibile registrare, al contempo, il periodo di massima indipendenza parlamentare e di più elevato controllo del partito (*liberal*) sui governi, mostrando come non sia necessariamente la capacità di disciplina a determinarne il peso politico nei rapporti con l'esecutivo. In un contesto di non responsabilizzazione elettorale (data la bassa contendibilità e il ridotto suffragio all'interno dei collegi), la gestione del *cabinet* si trasforma in una vicenda interna agli equilibri tra le fazioni del partito, rappresentative di diverse istanze sociali, culturali e territoriali: questo ha determinato nella fase storica appena indicata, l'espressione di 8 voti *of no-confidence*, che hanno condotto a 6 rimpasti di governo e 2 scioglimenti, senza che cambiasse la compagine partitica alla guida del Governo.

La debolezza del PM è confermata nel racconto, negli episodi 20-23, del governo di coalizione presieduto da *Plantagenet Palliser*, determinato dall'esigenza di condurre una riforma trasversale del sistema bancario e monetario (che richiama la risposta alla fine adottata dalla *Bank of England* in risposta al c.d. *Panic of 1866*⁵⁶). La riflessione, cinica, da parte di Glencora (moglie del PM) descrive la prevalenza, nelle attività di governo, del ruolo di esercizio del potere, sulla promozione di una propria agenda legislativa. Emerge, in particolare, il limitato perimetro di un governo di coalizione, considerato come "emergenziale" per definizione nel sistema britannico (non a caso realizzato, a partire dall'ottocento in sole due ipotesi, ad eccezione delle situazioni di guerra): non solo gli sono precluse iniziative legislative forti (dovendo svolgere un compito di pacificazione e non di riforma), ma anche le nomine e le azioni di governo sono tenute a rispettare l'esigenza di un equilibrio nelle camere e non a proporre una visione autonoma dell'esecutivo. Si tratta, infine, una fase transitoria per definizione, in attesa che siano ripristinate le normali condizioni di competizione e dibattito tra i partiti (un'aspettativa che si ritiene condivisa anche degli elettori, che iniziano a comparire nel dibattito interno agli stessi)⁵⁷. Questo passaggio è segnato dallo sgretolarsi della coesione del partito che esprime il PM che, attraverso dimissioni individuali, palesa la necessità di abbandonare il governo coalizionale.

Altro elemento che emerge dal racconto è l'uso dello *speaker casting vote* per decidere sul *reform bill*: il ricorso a tale istituto, nella rappresentazione,

⁵⁶ M. Flandreau – S. Ugolini, *"The Crisis of 1866", British Financial Crises since 1825*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

⁵⁷ Per alcune riflessioni sul rapporto tra democrazia, rappresentanza e compromesso nel contesto della decisione di procedere ad un governo di coalizione (cosa avvenuta per la prima volta nel secondo dopoguerra in UK nel 2010, con l'accordo tra il PM Cameron e il leader dei lib-dem Clegg), si v. R. Bellamy, *Democracy, Compromise and the Representation Paradox: Coalition Government and Political Integrity*, in *Government & Opposition. An International Journal of Comparative Politics*, vol. 47, sp.issue 3, 2012.

fa emergere l'assenza di una maggioranza all'interno della *House of Commons* per il governo che "decide" (attraverso la raccomandazione alla regina) di indire le *general elections* (episodio 8, minuti 38-50). L'episodio richiama, da un lato, un precedente storico, il voto decisivo espresso a favore della legge emendante il *Representation of the People Act* espresso nel 1870 dallo *Speaker* Evelyn Devison e, dall'altro lato, evidenzia l'affermazione della convenzione costituzionale sul voto decisivo in caso di maggioranza che si è affermata proprio durante il lungo mandato di questi come *Speaker of the British House of Commons* (dal 1857 al 1872). Tuttavia, a differenza che nel caso della Presidenza del Senato statunitense, il *casting vote* da un lato non sostituisce la possibilità per lo *Speaker* di esprimere regolarmente il proprio voto e, dall'altro, non è libero quanto alle possibilità di essere espresso, essendo vincolato al principio che la presidenza dell'assemblea non possa creare una maggioranza su una materia in cui questa non sussista nelle votazioni della Camera. Può essere espresso, quindi, solo per: (a) il prosieguo della discussione; (b) la conservazione della versione antecedente della legge, sia riguardo le letture nella stessa camera e gli emendamenti presentati nella stessa o adottato dalla *House of Lords*; (c) la decisione di non procedere alla discussione finale della proposta di legge e (d) contro mozioni di sfiducia⁵⁸. È inoltre, palesato l'uso corposo delle mozioni di sfiducia e di censura che hanno contraddistinto il periodo dei governi *liberal* dell'Ottocento: nella rappresentazione televisiva si questiona l'uso di alcune prerogative parlamentari, quale occasione per le Camere di dare un segnale al Primo ministro riguardo l'esigenza di una modifica (della composizione e, quindi, delle relazioni con il legislativo). In generale, in un contesto contraddistinto dalla centralità dei partiti in parlamento nel determinare l'indirizzo politico del governo e le sorti individuali dei singoli parlamentari, le mozioni hanno storicamente ricoperto il ruolo di segnale lanciato dalle fazioni interne al partito di maggioranza verso il proprio PM, per il quale il preservarsi della coesione del partito costituisce la condizione principale al proseguimento del suo incarico.⁵⁹

6. *Yes Minister/Yes Prime Minister*, la soggezione del partito di maggioranza al *Prime Minister*

La serie *Yes Minister* ed il suo seguito, *Yes Prime Minister* sono state realizzate e diffuse nel corso degli anni '80 (5 stagioni, 39 episodi) e raccontano, ricorrendo ad una forte ironia, le peripezie del Ministro (e poi Primo Ministro) Jim Hacker nel provare ad affermare un indirizzo politico nei confronti del suo contraltare, in rappresentanza del *Civil Service*, Sir Humphrey Appleby, *Permanent Secretary* del *Department of Administrative Affairs* e quindi *Cabinet Secretary* (e *Head of Civil Service*) nelle stagioni finali. Per quanto i riferimenti principali riguardino, quindi, le relazioni tra pubblica amministrazione e governo, emergono alcuni spunti di particolare interesse anche per la presente ricostruzione.

⁵⁸ House of Commons Information Office Division, *Factsheet P9 Procedure Series*, 2010.

⁵⁹ Si v. S.H. Beer, *Votes of Confidence in Britain*, in *George Washington Law Review*, vol. 43, n. 2, 1975.

Riguardo l'organizzazione dei partiti e gli equilibri di potere all'interno degli stessi, la serie racconta la primazia nelle decisioni da parte del PM che usa le rappresentanze strutturate del partito nella Camera dei Comuni, in particolare il *chief whip*, come delegate e rappresentanti per la trasmissione delle proprie volontà (anche di paventare ipotesi di licenziamento dei ministri, si v. s. 1 e. 1) e per le verifiche sulla tenuta e volontà dei ministri e dei singoli parlamentari (si pensi all'immediato allineamento dell'inconsapevole *whip* ai timori del *Prime Minister* palesati nell'episodio 1 della quinta stagione). Volontà del PM che è dominante anche nell'individuazione delle cariche ministeriali o delle altre posizioni di indicazione governativa, con il partito di maggioranza e i ministri che accettano subitaneamente le decisioni assunte a riguardo (s. 2 ep. 5), così come avviene anche nella conduzione del *cabinet*, in cui basta una sua proposta per ottenere l'immediato allineamento del consenso, anche a modifica delle posizioni originariamente assunte (s.1 e. 4). Anche nei confronti dei singoli parlamentari il ruolo di *leadership* del PM è dominante. Nell'episodio 5 della stagione 4, si evidenzia la richiesta da parte dei singoli MP (i c.d. *Backbenchers*) di appoggiare le loro proposte come strumento per garantirsi alcune possibilità di successo delle iniziative legislative cui sono interessati e la immediata sottomissione alle indicazioni di voto date dal PM, al più ad esito di un riconoscimento parziale delle loro specifiche esigenze. Un sistema le cui radici sono esplicitamente raccontate nel corso dell'episodio 5 dell'ultima stagione (in termini positivi e quale elemento da preservare): la scarsa visibilità e conoscibilità dei singoli deputati e l'articolazione in collegi con diversi gradi di sicurezza, rendono l'elezione di gran parte dei parlamentari un risultato dovuto alla decisione del partito di individuarli come candidati, piuttosto che alla conoscenza e alle capacità di rappresentanza della *constituency*. Elemento che è alla base della capacità della *leadership* del partito di controllare la *majority* ed indirizzarla sulle scelte di governo, mentre una maggiore autonomia nell'elezione è raccontata come una potenziale "sciagura" che potrebbe condurre alla possibilità di un voto indipendente. L'attenzione degli MP verso l'opinione pubblica nella propria *constituency* sembra essere consapevole del legame diretto tra le proprie possibilità di rielezione e il consenso di cui gode il partito a livello nazionale, piuttosto che dovute ad elementi di valutazione della propria persona nel collegio; è possibile registrare un legame tra forti tassi di approvazione nei confronti del PM in carica e il livello di disciplina dei *Backbenchers* dello stesso partito⁶⁰. È la resa narrativa di alcuni segnali che, di lì all'esperienza di Tony Blair come PM, alcuni autori hanno interpretato come la svolta presidenzialista della *premiership* britannica⁶¹, ma di cui era possibile

⁶⁰ Si v. P.L. Sykes, *Gendering Prime Ministerial Power*, in P. Strangio - P. Hart - J. Walter (a cura di), *Understanding Prime Ministerial Performance: Comparative Perspectives*, Oxford Un. Press, 2013, p. 108.

⁶¹ M. Foley, *Presidential attribution as an agency of prime ministerial critique in a parliamentary democracy: The case of Tony Blair*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 6, 2004, pp. 292-311; R. Heffernan, *Why the Prime Minister cannot be a president: Comparing institutional imperatives in Britain and America*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 58, 2005, pp. 53-70.; T. Poguntke - P.D. Webb (a cura di), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

registrare i primi segnali durante i governi Thatcher in cui è stata realizzata la serie⁶². La centralità della figura si deve all'insieme di poteri detenuti nell'ambito esecutivo, legislativo e come *leader* del proprio partito (in Parlamento e al di fuori di questo). Una combinazione che trae origine da diverse fonti⁶³ (inclusi gli statuti dei partiti) e che è risultata di complessa definizione, considerando il procedimento di progressiva acquisizione, descritto ad esempio da Lord Hennessy nel suo report per la ricognizione su “*role and powers of the Prime Minister*”⁶⁴, condotta dal *Political and Constitutional Reform Select Committee* tra il 2011 e il 2014⁶⁵. Una confusione e sovrapposizione di funzioni che ha spinto il PM a richiedere, nel 2010 al suo *Cabinet Secretary* una ricognizione destinata a formulare un *Cabinet Manual*⁶⁶ che possa fungere da guida sulle modalità di funzionamento del governo e sui poteri dei Ministri e del *Prime Minister*, anzitutto per gli stessi incaricati⁶⁷. Senza pretesa di esaustività e provando ad evidenziare i poteri colti dalla narrazione televisiva rilevano, anzitutto, quelli afferenti al ramo esecutivo: la facoltà di nomina e revoca dei Ministri⁶⁸ e di scavalcarne le decisioni, i compiti di coordinamento del *cabinet* e di conduzione delle attività, l'uso di alcune prerogative reali (quali le nomine degli ambasciatori) e in generale l'ampia libertà sia nelle nomine, sia nell'organizzazione di tutte le strutture burocratiche riconducibili al governo (inclusi i consiglieri ministeriali). Anche nei confronti del Parlamento, al PM sono concessi numerosi poteri: suggerire al Sovrano la prima riunione delle Camere dopo le elezioni, chiedere allo *Speaker* di convocare l'assemblea in sessioni straordinarie, la precedenza nelle discussioni nella *House of Commons*⁶⁹ e, a seguito del ripristino dovuto al *Dissolution and Calling of Parliament Act* del 2022, anche la facoltà di chiedere al sovrano lo scioglimento del parlamento e l'indizione di nuove elezioni. Ai poteri conferiti dalla carica pubblica si accompagna la prassi che il PM sia anche il *leader* del proprio partito, carica che conferisce il potere di sospendere o espellere parlamentari, nominare alcune delle figure di vertice dei partiti (il *Chairman* e il *Tesoriere* del *Conservative Party* e il *Chair* del *Labour Party*) ed alcuni componenti negli organi esecutivi nazionali degli stessi.

⁶² P.L. Sykes, *Presidents and Prime Ministers: Conviction Politics in the Anglo-American Tradition*. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2000, p. 298

⁶³ A partire dal *Prime Minister (Office, Role and Functions) Act 2001*, ma non esclusivamente contenuti in questo.

⁶⁴ Si v. *The role and powers of the Prime Minister. Written evidence submitted by Professor the Lord Hennessy of Nympsfield*, FBA, 2011.

Disponibile in <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpolcon/writev/842/m2.htm>

⁶⁵ Ricognizione che ha condotto all'adozione di un report riassuntivo dei poteri e del ruolo del PM, si v. House of Commons. Political and Constitutional Reform Committee, *Role and powers of the Prime Minister. First Report of Session 2014–15*, 2014

⁶⁶ Disponibile in www.gov.uk/government/publications/cabinet-manual

⁶⁷ G. Brown, *Speech to Institute for Public Policy Research*, 2 Febbraio 2010, disponibile in: <http://labourlist.org/2010/02/speechby-gordon-brown-towards-a-new-politics/>

⁶⁸ Sull'impatto di questo potere (e delle modalità di esercizio) nel definire il rapporto tra il PM e il suo partito, si v. A. King – N. Allen, ‘*Off With Their Heads*’: *British Prime Ministers and the Power to Dismiss*, in *B.J.Pol.S.*, n. 40, 2010.

⁶⁹ House of Commons Standing Order 14

Il ruolo dei partiti e della loro organizzazione riemerge con forza nella rappresentazione televisiva nelle fasi di crisi del governo, a cominciare dalla figura del *Party Chairman* quale garante delle prassi informali e della correttezza nei comportamenti da parte dei suoi componenti, in sostituzione o in assenza del PM. Nell'episodio ponte tra le due serie, attraverso un racconto notevolmente realistico, all'annuncio delle dimissioni del PM a mezzo stampa, segue un dibattito sull'evoluzione del governo, in cui è il partito di maggioranza a decidere per l'individuazione di un nuovo capo del governo, in luogo di elezioni anticipate, scorrendo i candidati naturali che sono le figure di vertice del governo uscente (tipicamente collocati al vertice del *ministerial ranking*⁷⁰, *Deputy Leader* e *Home secretary*, *Chancellor of the Exchequer* e *Minister of Foreign Office*). I candidati cercano il supporto del *Party Chairman* come garante, mentre il compito di condurre il percorso di costruzione della soluzione è affidato al *chief whip*, che tenta di evitare una divisione del partito individuando, raccogliendo consenso e quindi proponendo una figura di compromesso. Ruolo che è esercitato sia in via informale, sia attraverso la formulazione della proposta di individuazione del Primo Ministro nella riunione degli MP di partito. A valle di questa riunione, è sempre il *chief whip* a comunicare al capo dello Stato la raccomandazione del partito sull'individuazione del PM e a raccogliere e trasmettere il successo del percorso di individuazione del nuovo capo del governo. Nella realtà, le figure del *Chairman* (tipicamente responsabile dell'amministrazione del partito e supervisore delle campagne elettorali e dell'organizzazione centrale) e del *Deputy Leader* (tipicamente sostituto del *leader* del partito come riferimento in parlamento quando questi assente) sono articolate diversamente nei partiti e non utilizzate in pianta stabile: tipicamente i conservatori eleggono un *Chairman* del partito e un *Deputy Leader* soltanto quando sono all'opposizione (negli anni più recenti), mentre il *Labour* ha costantemente eletto tale seconda figura (nomina non controllata dal *leader* del partito, ma individuata dagli MP stessi e secondo carica più rilevante nella gerarchia interna), mentre distingue i compiti di presidente tra un *chair* del Partito ed un presidente del Comitato esecutivo nazionale. Similare, invece, e come sottolineato dalla rappresentazione televisiva, di maggiore impatto nell'articolare le relazioni tra esecutivo e legislativo è il ruolo del *chief whip*: tipicamente, quando espressione del partito al governo, la carica è ricoperta nella *House of Commons* dal *Parliamentary Secretary to the Treasury* (che partecipa alle riunioni del *Cabinet*) e insieme al *Leader of the House of Commons* ha il compito di assicurare lo svolgimento in conformità ai desiderata del governo dei lavori parlamentari. Altre peculiarità del *chief whip* di maggioranza sono il conferimento di un ufficio (collocato significativamente vicino al 10 di *Downing Street*), la tendenziale silenziosità in cui svolge il suo compito (sia riguardo dichiarazioni pubbliche sia riguardo dichiarazioni nella Camera) e la possibilità di farsi assistere da altri MP, anch'essi tipicamente nominati in incarichi nell'*Her Majesty's Treasury* (uno stipendio aggiuntivo è riconosciuto anche all'*Official Opposition Chief Whip*, oltre che al *Leader* dell'opposizione). L'intero assetto dell'organizzazione dei partiti in parlamento si segnala, da

⁷⁰ P. Hennessy, *The Prime Minister: The Office and its Holders Since 1945*. Penguin Group, 2000, p. 63.

un lato, per la tendenziale sovrapposizione all'organigramma del partito in generale e, soprattutto, per la tendenziale sovrapposizione di cariche ministeriali e funzioni, anche formali, di *leadership* nella Camera. Quest'ultimo elemento, in particolare, contribuisce sia a rafforzare la coesione del partito di maggioranza in favore del governo, sia ad aumentare il peso politico del PM che, attraverso le possibilità di rimozione nel partito e dagli incarichi ministeriali, è in grado di condizionare significativamente le sorti dei propri MP e sedare la maggior parte dei dissensi.

7. Gli strumenti di indagine e controllo dei parlamenti

Le rappresentazioni televisive più recenti dei due Paesi si segnalano per la grande attenzione agli strumenti di indagine e controllo dei parlamenti rispetto alle azioni degli esecutivi. Si tratta della rappresentazione di una giudiziaria della politica e della crescita del ruolo e della credibilità delle autorità indipendenti che trova riscontro nell'evoluzione reale degli ordinamenti⁷¹. Sin dalle prime battute di *Yes Minister* alla centralità del governo nella funzione di indirizzo politico rispetto alle discussioni parlamentari (che sarà una costante nel corso della serie), si accompagna l'idea che questo possa essere controllato dalle attività delle Commissioni, più che dalla assemblea nelle sue riunioni plenarie. Al primo incontro con il suo capo dipartimento, il Ministro Hacker sottolinea come nel suo vecchio ruolo di *Shadow Minister* abbia svolto un ruolo di rilievo nel porre domande "orticanti" nel *Public Accounts Committee*, un *select committee* tipicamente presieduto da un esponente dell'opposizione e incaricata di sorvegliare le spese del Governo. La risposta di Sir Humphrey evidenzia in una battuta il ruolo di controllore del parlamento (e non di promotore dell'iniziativa politica), sottolineando come in tali contesti il lavoro della Commissione sia quello di domandare, mentre il compito del governo sia di "non rispondere" (s.1 e. 1). Si realizza una dinamica a tre, in cui il Governo prova a condurre una propria linea politica, fronteggiando al contempo quelle che vengono definite come l'"*opposition in exile*" (il partito di minoranza nella Camera) e l'"*opposition in residence*" (la burocrazia nei luoghi di governo, s. 1 e. 4). L'uso di strumenti di revisione ed indagine quale elemento di pacificazione e soddisfazione delle richieste dell'opposizione, ma destinato ad avere esiti inconcludenti è una costante della narrazione; si tenga presente che dal 1921 il parlamento britannico ha adottato una legge regolante una ipotesi tipica di *public inquiry*,⁷² ma ha comunque fatto frequente ricorso alla nomina di commissioni o strutture speciali di indagine (*non-statutory inquiries*⁷³). La seconda stagione si apre, ad esempio, con un *question time*, il cui esito è l'annuncio di una *full independent enquiry* come strumento di approfondimento della vicenda, a seguito delle pressioni delle opposizioni. Interesse del parlamento per l'inchiesta che si esaurisce con l'individuazione del

⁷¹ Si v. Ran Hirschl, *The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts*, in *Annual Review of Political Science*, vol. 11, n. 1, 2008, pp. 93–118.

⁷² Il *Tribunals of Inquiry (Evidence) Act 1921*, poi sostituito dall' *Inquiries Act 2005*

⁷³ Si v. G. Cowie, *Public Inquiries: non-statutory public inquiries*, Research Briefing. House of Commons Library, 2022. Disponibile in <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn02599/>

presidente e la valutazione dell’allocazione delle risorse, lasciando infine ad un comitato interdipartimentale la risoluzione della controversia. Similmente una proposta di una *independent enquiry* è adottata come meccanismo per uscire dagli imbarazzi determinati dalle audizioni nel *Public Accounts Select Committee*. Un ruolo maggiormente efficace nella narrazione è assegnato proprio al controllo sviluppato in questa commissione permanente (in linea con l’efficacia dei *select committees* presieduti dall’opposizione nel monitorare l’azione dell’esecutivo). L’episodio 7 della seconda stagione mostra le difficoltà generate dall’audizione del Ministro e del vertice amministrativo davanti al *Public Accounts Select Committee*: comitato di garanzia presieduto tipicamente dall’opposizione, in grado di svolgere una funzione, effettiva, di controllo delle azioni del Governo. Strattonati dalle spinte contrapposte del PM e della burocrazia, i protagonisti utilizzano proprio questo comitato per modificare l’impostazione politica adottata dal governo. La serie racconta realisticamente come la funzione di controllo risulti efficace quando adoperata con l’intento di parlare all’opinione pubblica, attraverso un’operazione di disvelamento delle azioni della maggioranza da parte dell’opposizione, e come si riveli, invece, poco fruttuosa nel dare avvio a procedure che determinino un cambiamento sostanziale dei provvedimenti proposti.

Lo schema del ricorso a strumenti di indagine “speciali” per rispondere a situazioni di criticità politica da parte del capo del Governo è riproposto anche in *House of Cards*, con la nomina di uno *special prosecutor* (s. 2 e. 10) da parte del Presidente per investigare sulle accuse di corruzione coinvolgenti il Congresso (e in generale il proprio partito). A differenza che nel caso inglese, il ricorso ad un’attività di indagine è foriero di numerose conseguenze, dimostrando l’ampiezza dei poteri posseduti dallo *special prosecutor* e conducendo nei successivi due episodi ad una procedura di *impeachment*. La denominazione adottata dalla serie riflette la passione per l’arcaismo a più riprese evidenziata: è adottata la denominazione che ha contraddistinto la figura nel corso dell’Ottocento e del Novecento, contenuta nell’*Ethics in Government Act* del 1978 che, per la parte riguardante questi incarichi, ha perso efficacia il 30 giugno 1999. Allo spirare di questa normativa l’*Attorney General* ha promulgato delle regole specificamente dedicate alla nomina temporanea di consulenti esterni, con compiti di investigazione e persecuzione in riferimento a materie sensibili o su cui ci sia il rischio di un conflitto di interesse per il *justice department*, chiamati *special counsels*⁷⁴. La differenza rispetto alle figure tipizzate dalla legge antecedente è il maggior controllo conferito all’*Attorney General* sia nella nomina, sia nel determinare il perimetro delle indagini e delle azioni ad esito di queste adottate dallo *special counsel*⁷⁵. L’attivazione della procedura di *impeachment*, è raccontata, anzitutto, attraverso l’esperienza di diversi protagonisti coinvolti in audizioni di complessa gestione nello *House Judiciary Committee*; al contempo si svolgono diverse negoziazioni *a latere* della procedura che vede il partito di maggioranza nella *House of Representatives* compattarsi nell’*impeachment* contro le pressioni della Presidenza e cercare il consenso

⁷⁴ 28 C.F.R. Part 600, §§600.1 to 600.10; 64 Fed. Reg. 37038-37044, July 9, 1999.

⁷⁵ Si v. J. Maskell, *Independent Counsels, Special Prosecutors, Special Counsels, and the Role of Congress*, Congressional Research Service, 2013, p. 4. Disponibile in www.crs.gov

della *leadership* del Partito avverso nel Senato (in cui quest'ultimo è maggioranza), conducendo infine alle dimissioni del capo dello Stato (s. 2 ep. 13 e, similmente, è sempre la *leadership* di maggioranza a chiedere le dimissioni di Underwood nella quinta stagione, ep. 11). Non può non rilevarsi come la descrizione cinica della procedura di *impeachment* nei termini di una costante trattativa sul piano politico (e personale) colga il segno della crescente influenza della *partisanship* sia nell'attivazione e nel perseguimento di questa procedura nel Congresso⁷⁶, sia nel giudizio che ne è dato dall'opinione pubblica: esperienza rilevata, ad esempio, dalla distanza su questa base registrata considerando le azioni di *impeachment* avviate nei confronti di Clinton e di Trump, con le seconde nettamente segnate dall'appartenenza partitica (come detto anche nelle decisioni sull'opportunità di procedere)⁷⁷.

8. Conclusioni, diritto e prassi oltre il racconto televisivo

Le rappresentazioni televisive considerate, in linea con molte delle narrazioni su queste tematiche⁷⁸ veicolano l'idea di una relazione tra organi

⁷⁶ La procedura di *impeachment* era, nella costruzione originale, considerata “*nothing more than an inquiry by the two Houses of Congress whether the office of a public man might not be better filled by another*”, si v. J. Quincy Adams., *Memoirs of John Quincy Adams V4: Comprising Portions of His Diary from 1795 to 1848 (1874)*, Kessinger Publishing, 2010, pp. 321-322. Tuttavia, ancora negli anni '70 del Novecento, era possibile interrogarsi sull'ambito applicativo delle procedure di *impeachment*, specie riguardo l'estensione oltre i comportamenti illeciti e inappropriati, verso la prospettiva del giudizio politico, si v. P.S. Fenton, *The Scope of The Impeachment Power*, in *Northwestern University Law Review*, vol. 65, n. 5, 1970-1971. L'estensione antecedente della procedura ha, tra le altre cose, l'effetto di avvicinare l'interpretazione delle condotte censurabili proprio all'esperienza inglese che ha ispirato l'introduzione dell'istituto, anche da un punto di vista di individuazione delle formule letterarie adoperate, nel contesto statunitense. Simpson sottolineava, in riferimento al contesto inglese come “*there is nothing... in the English practice which otherwise limits that construction [of the phrase "high crimes and misdemeanors"] and hence it must be held to mean other than criminal misdemeanors.*” A. Simpson Jr., *Federal Impeachments*, in *U. P.A. L. Rev.*, vol. 64, 1916, p. 686, o in cui, come notato da Story “*persons have been impeached for giving bad counsel to the king, advising a prejudicial peace, enticing the king to act against the advice of Parliament, purchasing offices, giving medicine to the king without the advice of physicians, preventing other persons from giving counsel to the king except in their presence... Thus, lord chancellors and judges and other magistrates have not only been impeached for bribery, and acting grossly contrary to the duties of their office, but for misleading their sovereign by unconstitutional opinions, and for attempts to subvert the fundamental laws and introduce arbitrary power*”, si v. J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States, With a Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies and States Before the Adoption of the Constitution, Volume 2*, Boston, Little, Brown and co., 5th ed., 1891, § 798.

⁷⁷ G.C. Jacobson, *Donald Trump and the Parties: Impeachment, Pandemic, Protest, and Electoral Politics in 2020*, in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 4, 2020, pp. 770-775

⁷⁸ Si pensi alle “compravendite” di *congressmen* che contraddistinguono anche altri film quali *Lincoln* o *My Way*. In alcuni casi si tratta di descrizioni che prendono spunto da alcune vicende reali, come l'accordo tra il Presidente Johnson e il democratico dell'Arizona Hayden per ottenere il voto favorevole al *Civil Rights Act* da parte di quest'ultimo, in cambio del *Central Arizona Water Project* richiesto dagli elettori del

in cui gli esecutivi sono considerati come luogo dell'iniziativa politica condotta secondo un comportamento lineare e i Parlamenti come il contesto delle trattative ondivaghe, se non come luogo degli intrighi. Risultato che si ottiene, ad esempio, attraverso la valorizzazione, se non esasperazione, di alcuni istituti e caratteristiche del funzionamento dei Parlamenti, anche oltre la loro reale influenza. Questo avviene ampiamente nelle serie contemporanee di finzione che enfatizzano intenzionalmente tali aspetti e raccontano la stessa crisi dei partiti nei termini di una loro incapacità di impedire espressioni di voto basate esclusivamente su comportamenti opportunistici e individuali. Ma sarebbe, al netto di racconti volutamente nostalgici, ancor più vero in riferimento al parlamentarismo ottocentesco: in cui il limitato suffragio e il limitato ruolo dei partiti rendevano effettivamente i parlamentari rappresentanti di un ridotto numero di persone vicine e di interessi assimilabili ai propri. Il diritto raccontato si fonda, quindi, in gran parte su una rappresentazione deteriorata del Parlamento, anche a discostarsi dal contesto reale in cui non mancano battaglie ideali o, in generale, in cui le funzioni di freno e bilanciamento possono svolgere una funzione positiva. Si costruisce un immaginario giuridico indistinto in cui si accavallano elementi di tipo diverso (leggi elettorali, regole di funzionamento dei partiti e delle Camere, procedimenti costituzionali, etc.) che trasmettono l'idea del Parlamento come luogo della frammentazione e della rappresentazione degli interessi. Pluralità nel contesto assembleare che riflette la pluralità economica, politica e sociale esistente tra gli elettori, ma che viene raccontata e fatta percepire in chiave negativa, come strumento di arresto dell'azione lineare dell'esecutivo e di interesse alla tutela di peculiari posizioni di privilegio. Le rappresentazioni televisive popolari contribuiscono quindi a costruire un immaginario giuridico antiparlamentare: quanto questo coincida con il vero e quali conseguenze tale costante racconto abbia nel comportamento e nelle aspettative degli elettori sono tematiche che meriterebbero ulteriori e più dettagliati approfondimenti.

La ricostruzione dell'evoluzione dei due sistemi istituzionali attraverso rappresentazioni televisive dedicate a periodi storici segnatamente differenti consente di cogliere non solo l'evoluzione dei sistemi, ma anche le ragioni pre-giuridiche che le hanno determinate. Il sistema istituzionale statunitense era fondato sulla legittimazione forte dei componenti l'assemblea data dalle rispettive *constituencies* e da una separazione di poteri in cui la figura principale di raccordo era costituita dal Vicepresidente, al contempo Presidente del Senato. Di questa impostazione originaria permangono regole di funzionamento delle Camere e alcune norme costituzionali influenti i rapporti tra governo e legislativo, improntate al raggiungimento di

congressmen, si v. J. Zelizer, *Is there anything wrong with a littler pork barrel spending?*, in CNN, 2014, disponibile in <http://edition.cnn.com/2014/05/12/opinion/zelizer-the-case-for-earmarks>. Non sempre, tuttavia, queste negoziazioni generano conseguenze negative (e il progetto citato ne è un esempio), ancor meno le trattative di concessioni individuali ed economiche esauriscono lo spettro delle trattative, spesso fondate su una rappresentanza ideale e plurale dell'esistente contenute negli organi. Queste caratteristiche in positivo rimangono, tuttavia, assenti nella costruzione dell'immaginario del funzionamento delle relazioni tra parlamenti ed esecutivo determinato dalle narrazioni pop.

compromessi tra i singoli *Congressmen* più che tra le forze partitiche. La successiva evoluzione istituzionale che ha visto il Presidente accrescere il suo ruolo nel determinare l'agenda legislativa e il Vice spostarsi verso una figura con caratteristiche esecutive ha incrementato le ipotesi di conflittualità tra poteri. Questo è avvenuto, ancor più, negli ultimi anni, in cui la crescente polarizzazione ha reso maggiormente difficile il raggiungimento di quegli accordi che, come sottolineato, sono alla base del funzionamento del sistema parlamentare statunitense, in primis per il superamento del *filibustering* in Senato. Elementi che hanno portato, esemplificativamente, a 3 *federal shutdowns*, di cui 2 generali, negli ultimi dieci anni, dovuti alla mancata approvazione della legge sugli stanziamenti.

Il sistema britannico si è, invece, evoluto a partire da un'originaria condizione di debolezza del PM, tenuto al contempo a soddisfare gli interessi della Corona e i desideri dei *Lords* e della *House of Commons* (composta da fazioni personali e su cui aveva marginali poteri di disposizione). In una prima fase, l'acquisizione di poteri ha riguardato l'affrancamento del Governo dai vincoli stringenti imposti dal Sovrano, anche tramite la Camera Alta, in un contesto segnato dalla primazia di comitati di partito fortemente autoreferenziali. L'evoluzione novecentesca si è invece contraddistinta per l'affermazione della primazia del *Prime Minister* in grado di esercitare al contempo funzioni in ambito esecutivo e legislativo, condizionando attraverso una forte *leadership* il comportamento del proprio partito in Parlamento e anche la sua organizzazione interna⁷⁹. In questo contesto, l'opposizione prevalente alle iniziative governative non è realizzata dalle attività assembleari, quanto dall'esercizio di funzioni di controllo in alcune commissioni e, soprattutto, da una burocrazia ampia e stratificata che cerca di rallentare, correggere o bilanciare quella che alcuni studiosi hanno definito come una *elective dictatorship*⁸⁰: è con questi che il governo è tenuto ad attivare una costante negoziazione e mediazione.

Il meccanismo di individuazione dei candidati nei collegi segna una forte distanza tra i sistemi considerati e determina una difformità notevole nella distribuzione del peso politico tra i partiti e tra questi e il governo. Difatti, se nel contesto statunitense il meccanismo delle primarie determina l'affermazione di personalità indipendenti con un forte legame con le aspettative della *constituency*, nel contesto britannico l'individuazione dei candidati da parte dei comitati di partito (e anche l'esito delle rispettive elezioni, stante il basso livello di conoscibilità e la prevalente espressione di un voto politico ai partiti nazionali) dà a questi una leva enorme nell'imporre la disciplina di partito. Questo è, a maggior ragione, vero nella misura in cui il PM ha un consenso ampio ed esercita una *leadership* particolarmente forte,

⁷⁹ Difatti, come sottolineato in alcuni studi che confrontano il rapporto tra PM e i rispettivi partiti tra sistemi istituzionali simili, il contesto di forte centralizzazione che contraddistingue il sistema inglese lascia ai singoli rappresentanti e, per alcuni aspetti, al partito stesso come unica opzione principale quella della "ribellione" che si realizza principalmente al calare del consenso popolare nei confronti del *leader* e può determinare cambi repentini nella *leadership* e nel governo, si v. T. Heppell, *Prime Ministers and their Parties in the United Kingdom*, in P. Strangio - P. Hart - J. Walter (a cura di), *Understanding Prime Ministerial Performance*, cit., pp. 129-150.

⁸⁰ N. Le Roux, *Elective dictatorship? The democratic mandate concept has become dangerously over-extended*, in *British Politics and Policy at LSE*, 2014.

determinando l'unica possibilità di una ribellione da parte dell'MP dissenziente (con conseguenze sulle possibilità di preservazione del posto e di carriera ampiamente sottolineate nelle narrazioni televisive). La figura del *Prime Minister* rimane forte, come evidenziato nella recente vicenda che ha condotto alle dimissioni di Boris Johnson, finché è forte il consenso, reale o sondato nel Paese. La *leadership* si indebolisce, fino all'ipotesi di una sostituzione, quando il PM sembra non in grado di sostenere la responsabilità elettorale nei confronti del proprio partito, che consiste nel condurlo a conservare o aumentare la propria maggioranza in termini di seggi, piuttosto che dipendere dalle evoluzioni o da decisioni assunte in sede parlamentare, come pure avviene in altri contesti, quale quello italiano.

Nel contesto statunitense, separazione più forte tra potere legislativo ed esecutivo, maggiore frequenza nell'esprimere voti difformi e procedure contraddistinte da maggioranze rafforzate particolarmente ostiche rendono centrale, nel determinare la possibilità di raggiungere i risultati prefissati dal governo in termini di agenda legislativa, le figure di organizzazione del partito in Congresso. Questi, sia di maggioranza, sia di minoranza, sviluppano un ruolo forte di mediatori nella propria compagine e con l'esecutivo che può determinare modifiche sostanziali alle leggi proposte o l'adozione di ampie compensazioni, pur nello spirito di fedeltà ad un governo di cui non fanno parte. Nel contesto britannico, invece, la presenza nel Governo e nel parlamento dei *leaders* delle fazioni interne (e la stessa carica di *chief whip* di maggioranza) determina, da un lato, la minore esigenza di un'organizzazione rigida e, dall'altro, un ruolo notevolmente minore nel modificare le scelte legislative, non solo da parte delle figure di raccordo, quanto del parlamento in generale. Le mediazioni principali tra gli MP del partito di maggioranza si svolgono nel contesto delle discussioni del *cabinet* tra i principali portavoce delle sensibilità esistenti, in un contesto segnato dagli ampi poteri di cui dispone il Primo Ministro rispetto agli altri componenti.

Le rappresentazioni televisive interpretano e rinforzano il sentimento diffuso verso le istituzioni del momento storico in cui sono prodotte e trasmesse. Anche a fronte di un'effettiva difficoltà dei parlamenti e dei partiti, il clima di sfiducia nei confronti degli organi assembleari e la rappresentazione del distacco degli interessi dagli elettori che emerge dal racconto delle serie, soprattutto in quelle di ambientazione contemporanea, sono da considerarsi come il risultato di un clima culturale di crescente scetticismo verso il funzionamento tipico delle assemblee legislative. L'influsso del periodo thatcheriano⁸¹ è evidente nella costruzione di un immaginario contraddistinto da un esecutivo trattenuto dalle burocrazie e dalle esigenze di mediazione con MP e gruppi politici di pressione, raccontato in *Yes Minister*. Ma è lo stesso clima che, attraverso l'intermediazione dei libri di Dobbs scritti nello stesso periodo storico, è raccolto, ad un trentennio di distanza, in *House of Cards*. Si tratta di fasi storiche distanti, eppure accomunate dall'esigenza di rispondere a fasi economiche avverse, in un clima di sfiducia nei confronti delle istituzioni parlamentari e dei partiti, sentiti come responsabili delle difficoltà del

⁸¹ Si v., ad es., R. Baggott, *From confrontation to consultation? Pressure group relations from Thatcher to Major*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 48, n. 3, 1995

momento e, al contempo, percepiti come frenanti l'azione di esecutivi impegnati a "risolvere" le condizioni avverse. Rappresentazione televisiva e clima politico-culturale finiscono, quindi, per alimentarsi reciprocamente, contribuendo a definire sia le aspettative degli elettori nei confronti degli organi, sia le modalità di azione delle istituzioni che in tali contesti si trovano ad operare.

