

Cleaning Up Westminster

di Cristina Fasone

Abstract: *Cleaning Up Westminster* - The article deals with the 2022 Report of the Commission on the UK's future and, in particular, with the section devoted to "*Cleaning Up Westminster*". It is argued that the drafters of the section advocate for an overall renewal of the ethical standards in politics, both at Westminster and Whitehall, through far-reaching reforms of the codes of conducts for MPs and Ministers and their enforcement, stricter rules on party financing and on the incompatibility regime for MPs, revised procedures for public appointments, changes in the mandate and powers of existing independent authorities (e.g. the Electoral Commission and the Information Commissioner's Office) and the creation of new ones (e.g. the new Anti-Corruption Commissioner and Ethics and Integrity Commission). Next to these proposals, which would trigger comprehensive reforms to re-connect citizens to representative institutions in continuity with the UK parliamentary traditions, there are others which appear radical and more problematic from a constitutional standpoint, like challenging the very existence of parliamentary privileges and supporting the setting up of people's juries to ascertain the conduct of politicians.

Keywords: House of Commons; Whitehall; Ethical standards; Parliamentary privileges; Party financing; Codes of conduct; Independent authorities; Corruption

1949

1. Introduzione

Il Report of the Commission on the UK's future, *A New Britain. Renewing our democracy and rebuilding our economy*, sul fronte delle istituzioni e, in particolare, sul Parlamento e il Governo, propone una serie di riforme ad ampio spettro, alcune in linea di continuità con gli assetti esistenti e altre più radicali. I toni "populistici" che connotano un po' tutto il documento – per un rinnovamento profondo delle dinamiche politiche e istituzionali – sono messi ben in risalto, già nel titolo, nella sezione dedicata alla palingenesi del Parlamento, auspicando significativamente di "*Cleaning up Westminster*"¹.

In realtà, la portata di questa sezione, che evidentemente ha come target principale anzitutto la *House of Commons*², è ben più ampia di quanto si potrebbe inizialmente desumere. Nelle intenzioni degli estensori del Report, infatti, vorrebbe essere il primo passo per una rigenerazione della classe politica britannica e della rappresentanza, tanto nel Parlamento

¹ Commission on the UK's Future, Report on *A New Britain. Renewing our democracy and rebuilding our economy*, Labour Party, 5-12-2022, 128-133.

² Specificamente alla *House of Lords* è dedicata, invece, la sezione successiva su cui si veda J.O. Frosini, in questa sezione monografica.

quanto nel Governo, all'insegna di una più solida etica pubblica, di un rafforzamento delle procedure di controllo e di *accountability* democratica e di un finanziamento della politica sostenibile e senza interferenze straniere.

Nell'arco di una legislatura – qual è l'orizzonte temporale in cui si proietta l'attuazione del Report dopo le elezioni del 2024 – si auspica, enfaticamente, di “*rooting out unearned privilege and addressing unaccountable power*”, “*free our politics from the excessive influence of wealthy donors and in particular the use of foreign money*” e “*to rebalance the relationship between local and national institutions and to nurture a culture of cooperation*”³.

Dopo quasi dieci anni di dominio del Governo conservatore a livello nazionale,⁴ a valle di un processo Brexit, sofferto e in larga parte traumatico per l'impatto auto-prodotto sulle istituzioni democratiche anche a causa delle numerose forzature procedurali, di scandali che hanno coinvolto esponenti del Cabinet e parlamentari, e di un confronto politico sempre più acceso non solo tra maggioranza e opposizione, ma anche all'interno del partito di governo⁵, si avverte l'esigenza di toni più distesi e del recupero di un approccio più collaborativo a livello politico-istituzionale e tra livelli di governo, che è poi alla base del funzionamento di tutte le democrazie costituzionali mature.

Dopo un breve sguardo alla diagnosi dei problemi che i redattori del Report mettono in evidenza e che li portano a ritenere irrinunciabile una sostanziale “catarsi” delle istituzioni rappresentative nazionali, il contributo prova a delineare il disegno riformatore che viene tracciato attraverso le varie raccomandazioni. Si spazia da indicazioni sul regime di finanziamento della politica alla revisione del sistema di democrazia interna ai partiti politici; da un aggiornamento del regime delle incompatibilità per i parlamentari ad un Codice di condotta più rigoroso nei contenuti e nell'applicazione per i membri del Governo; dalla proposta di introdurre nuove autorità indipendenti, come la Commissione per l'integrità e l'etica e un nuovo Commissario anti-corrruzione, alla riforma delle procedure per le nomine a cariche pubbliche e a giurie popolari che dovrebbero valutare l'integrità dei rappresentanti.

Si tratta di proposte che intervengono su più piani, sia dal punto di vista del sistema delle fonti: si spazia da interventi legislativi, norme di buona condotta e atti di soft law, modifiche dei regolamenti parlamentari; sia dalla prospettiva delle istituzioni coinvolte. La sensazione che si trae esaminando queste ipotesi di riforma, però, è di disorientamento. Se l'intento è fornire una risposta alle degenerazioni del populismo e del sovranismo che in questi anni hanno imperato al Governo, pur con forme e stili differenti, la visione

³ Report *A New Britain*, cit., 9-10.

⁴ Quasi quindici anni se si considera anche la fase del governo di coalizione tra conservatori e liberal democratici avviatosi nel 2010.

⁵ Si vedano i casi recenti del c.d. *Rwanda Plan (Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement e l'Addendum)* del 2023 e del *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024*. Tra i molti commenti, cfr. P. Leyland, *The UK's Rwanda Asylum Policy and the Courts: reflections on the Constitutional Consequences?*, in *DPCE Online*, 2024, 2, 767 e C. Martinelli, *Illegal Immigration: il Rwanda Plan tra accordi inter-governativi, legislazione e giurisprudenza*, in *DPCE Online*, 2024, 2, 783.

alternativa che si avanza non è però scevra da accuse di torsioni populistiche anche solo a considerare le correzioni proposte in tema di *parliamentary privileges*, ritenuti obsoleti istituti che hanno in larga parte perso la loro ragion d'essere, e in tema di coinvolgimento diretto dei cittadini nei confronti dei rappresentanti, creando una sorta di “tribunali del popolo”. Accanto a questi interventi più radicali ed estremi nella portata - che si comprendono, in qualche misura, alla luce della natura di “manifesto politico-programmatico” che questo Report aspira ad essere - ci sono invece proposte volte, più che legittimamente, a sottrarre al solo controllo della politica, attraverso procedure e autorità indipendenti, ambiti sensibili delle politiche pubbliche, come il controllo sulle politiche anti-corrruzione.

2. La diagnosi dei problemi che affliggono le istituzioni rappresentative

Una delle principali preoccupazioni che anima l'analisi dei problemi e le raccomandazioni proposte in questa sezione del Report è quella di fare i conti con un potere politico (dell'esecutivo, ma non solo) che non conosce limiti e ciò vale tanto per le istituzioni rappresentative quanto per i singoli rappresentanti. Non a caso anche il quadro che ci viene restituito dello stato dell'arte della classe politica britannica da parte di autorevoli costituzionalisti è impietoso e, allo stesso tempo, allarmante⁶.

Nel Report si legge che la fonte di queste criticità è da ricercarsi nella eccessiva concentrazione di potere in capo a Westminster e a Whitehall, chiaramente per effetto delle dinamiche politiche e non delle norme costituzionali, spesso ignorate o sviate; nell’*“an unreformed, over-centralised way of governing”*⁷ che non si preoccupa dei milioni di persone che si sentono ignorate nei loro bisogni e invisibili agli occhi di un potere politico che li tratta come cittadini di second'ordine. Si cita quindi un sondaggio condotto dalla *Commission on UK's Future*, secondo cui circa il 70-80% dei cittadini si sente non considerato dai leader politici⁸. Sebbene si riconosca il ruolo fondamentale svolto dai parlamentari, la classe politica attuale nel suo insieme ha perso la fiducia e il credito degli elettori, al punto da essere considerata come *“the least trusted people in Britain”*⁹.

Si avverte come questo senso di sfiducia sia proprio delle istituzioni e della classe politica nazionali – incarnate, come si diceva, da Whitehall e Westminster - mentre questa percezione si attenua a livello regionale e locale, ove la politica sarebbe ancora capace di intercettare e rispondere alle necessità dei cittadini¹⁰.

Il sistema di governo nazionale, quindi, si è dimostrato *“open to abuse – the conventions of our unwritten constitution ignored; conflicts of interest allowed to*

⁶ Cfr. A. Young, *Unchecked Power? How Recent Constitutional Reforms Are Threatening UK Democracy*, Bristol, 2024.

⁷ Report *A New Britain*, cit., 2.

⁸ *Ivi*, 5.

⁹ *Ivi*, 6.

¹⁰ *Ivi*, 7. Al netto delle criticità che il Report comunque ravvisa nel disegno e nell'attuazione della devolution, su cui si veda B. Guastaferrò, in questa sezione monografica.

*fester; the use of patronage intensified, and ethical standards – and advisers on ethics – swept aside*¹¹. Contro un simile decadimento etico-morale della politica nazionale, secondo la Commissione, la risposta risiederebbe, appunto, in un cambiamento radicale che consenta "to build new constitutional foundations"¹². È un'indicazione, questa, anche sul metodo delle riforme, che dovrebbero dispiegarsi ad ampio spettro, senza offrire solo cambiamenti di carattere cosmetico, come accaduto in passato e, tendenzialmente, senza revisioni incrementali della *uncodified Constitution*.

Insomma, la percezione di problemi derivanti da una "casta"¹³ politica disconnessa dai cittadini, dai nostri lidi, è giunta a varcare la Manica. Interessante è il fatto che per rivitalizzare il rapporto eletti-elettori e un sistema di governo responsabile, contrariamente alle "ricette" messe a punto o avanzate in Italia, nel Report non si propongano interventi sul sistema elettorale – basti pensare ai continui interventi/tentativi di intervenire sulla legislazione elettorale in Italia, al contrario del Regno Unito, dove dopo il fallito referendum sull'*Alternative Vote* del 2010 modifiche al *first-past-the post* non sono assolutamente contemplate; sulle modalità di investitura del Governo, contrariamente a quanto avvenuto in Italia, con le fallite riforme costituzionali del 2006 e del 2016 e con la riforma in corso sul Premierato¹⁴. Né, tanto meno, gli estensori del Report propongono di rivedere le dimensioni della Camera elettiva (con ben 650 membri)¹⁵, la *House of Commons* (mentre si prospetta una riforma complessiva e, tendenzialmente, una elezione della *House of Lords* su base regionale)¹⁶. In Italia, invece, la revisione costituzionale del 2020 (l. cost. n. 1 del 2020), sulla riduzione dei parlamentari, aveva tra le finalità dichiarate anche una funzione "anti-casta".

3. Il disegno riformatore

Il disegno riformatore proposto nel Report segue al contempo diverse direttrici di intervento tra loro complementari. L'obiettivo di "ripulire" la politica nazionale dai numerosi scandali occorsi nell'ultimo ventennio e che hanno visto protagonisti soprattutto esponenti del mondo conservatore¹⁷,

¹¹ *Ivi*, 7.

¹² *Ivi*, 8.

¹³ Secondo, la terminologia "ad effetto" utilizzata da S. Rizzo e G.A. Stella, *La Casta*, Milano, 2010.

¹⁴ Cfr. l'A.S. 935, Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica, approvato in prima deliberazione al Senato il 18 giugno 2024.

¹⁵ Cfr. G. Caravale, *Gli MPs restano 650: Il "Parliamentary Constituencies Act 2020" contro la riduzione del numero dei parlamentari del Regno Unito*, in *Nomos*, 2020, 3, 1.

¹⁶ Si veda dettagliatamente, ancora, il contributo di J.O. Frosini alla sezione monografica.

¹⁷ Si pensi allo scandalo che ha coinvolto Dominique Cummings e Boris Johnson nel 2020 per la violazione delle restrizioni imposte per limitare gli effetti del contagio da coronavirus. Il 9 giugno 2023, infine, Johnson ha annunciato le due dimissioni dalla Camera dei Comuni, dopo essere stato destinatario di un Report del *Privileges Committee* in cui si accertava che aveva dichiarato il falso in Parlamento a proposito di party organizzati a Downing Street durante il lockdown.

ma anche i labouristi in qualche caso¹⁸, sarebbe da perseguire: a) rivedendo il sistema di finanziamento dei partiti, epurandolo da finanziamenti stranieri che sono sempre più spesso percepiti come fonte di manipolazione del dibattito pubblico, se non dei risultati elettorali; b) riformando le regole – diventa cruciale, a questo punto, la fonte di disciplina (se legislativa, legata agli *standing orders*, a norme di buona condotta o se all’auto-regolazione interna dei partiti) - sulle indennità e sui compensi “esterni” dei parlamentari; c) rendendo più rigoroso l’enforcement delle norme sul conflitto di interessi, per parlamentari e per i funzionari pubblici, istituendo o valorizzando il ruolo di autorità indipendenti nonché quello dei cittadini (più limitato appare invece il coinvolgimento delle corti anche in virtù del tradizionale principio della sovranità parlamentare e a meno che non si ravvisino profili di rilievo penalistico o non ricorrano gli estremi per un’azione cautelare); d) avviando procedure di controllo e “sanzione” partecipative e bottom-up dai cittadini verso i politici e gli alti funzionari.

É indubbio che specialmente gli anni dell’amministrazione Johnson abbiano lasciato un segno negativo sulla credibilità delle istituzioni rappresentative, dei parlamentari e del Governo, nella fase critica della Brexit e della gestione della pandemia: per gli estensori del Report, “*The Johnson administration of 2019 to 2022 saw constitutional norms and established expectations of propriety wholly disregarded, and the mechanisms for enforcing them found seriously wanting*”¹⁹.

Nonostante il “divorzio” del Regno Unito dall’Unione europea, il background delle proposte del Report è almeno in parte simile a quello che aleggia a Bruxelles in risposta al noto scandalo del Qatar-gate²⁰, che ha visto coinvolti alcuni europarlamentari; nonché, anche prima di questo, per limitare per quanto possibile le interferenze di Stati terzi rispetto al finanziamento dei partiti politici europei, provando ad innalzare il livello di trasparenza e di accountability sulle donazioni estere²¹. Del resto, la lotta alla corruzione (anche nella politica) resta una delle priorità dell’Unione europea²² e dunque il set di raccomandazioni proposte nel Report non va letto come un tentativo isolato di reagire alla dissoluzione dei costumi politici nel Regno Unito, quanto, piuttosto, va inquadrato quale reazione alle

¹⁸ Dallo scandalo sull’indebitamento del partito tra il 2005 e il 2006 all’ingerenza dei donatori, come le *trade union*, sulla selezione dei candidati labouristi (2013).

¹⁹ Report *A New Britain*, cit., 128. Sugli effetti di medio termine della leadership in Johnson e il discredito che ormai connota il Parlamento, cfr. H. White, *Held in contempt. What's wrong with the House of Commons?*, Manchester, 2022; G. Caravale, *Contempt of Parliament e nemesi di un Premier*, in *Nomos*, 2023, 2, 1, e A. Young, *Unchecked Power?*, cit., 28 ss.

²⁰ A. Vauchez (coord.), *One year on from Qatargate: How can the European Union be better protected against conflicts of interest and corruption?*, Livre blanc de L’Observatoire de l’Éthique Publique, Lille, 2023.

²¹ Cfr. le riforme del regolamento UE sui partiti politici europei del 2018 e del 2019, rispettivamente con il regolamento (UE) 2018/673 e il regolamento di modifica (UE, Euratom) 2019/493.

²² Cfr. Alto Rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e sociale europeo sulla lotta contro la corruzione, JOIN(2023) 12 final, Bruxelles, 3-5-2023.

degenerazioni della politica come problema che accomuna le democrazie mature del continente²³.

3.1 Il sistema di finanziamento dei partiti politici

Una delle raccomandazioni avanzate riguarda l'obiettivo di eliminare i "finanziamenti stranieri" dalla politica nazionale per evitarne il condizionamento, come è avvenuto nella campagna sulla Brexit a favore del partito UKIP. Si insiste sul divieto per i partiti politici britannici di accettare donazioni da cittadini, imprese e istituzioni con residenza o sede sociale al di fuori del Regno Unito (il che, evidentemente, amplia il novero dei soggetti donatori banditi) e si lamenta la circostanza per cui, nonostante questa sia già una condotta penalmente rilevante, resti comunque praticata e azioni legali contro di essa non sono mai state intraprese. Questa tacita tolleranza verso le donazioni straniere, per la Commissione sull'*UK Future*, è non solo inopportuna, ma anche illegale.

Il sistema di finanziamento dei partiti politici britannici è misto ed è da anni oggetto di dibattito²⁴. I contributi possono provenire dai tesserati del partito, da donatori privati (associazioni, imprese, sindacati) e dal bilancio statale, principalmente per il rimborso dei costi amministrativi. Contrariamente al caso statunitense²⁵, nel Regno Unito sono imposti anche limiti piuttosto stringenti, peraltro avallati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo²⁶, al finanziamento di privati delle campagne elettorali nazionali.

È il *The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (PPERA) che istituisce l'*Electoral Commission*, che fissa le condizioni per la registrazione dei partiti politici e che definisce il sistema di contabilità che sono tenuti ad osservare anche fissando limiti alle donazioni in ingresso. Per esempio, le donazioni ai partiti nazionali (o alle associazioni ad essi riconducibili) di ammontare superiore alle 7.500 sterline devono essere dichiarate e, dunque, sono rese note ai cittadini.

Da circa vent'anni si ragiona di come riformare e migliorare il sistema di finanziamento della politica nazionale, tra proposte volte a ridurre l'importo massimo delle donazioni individuali e ad accrescere la quota di finanziamento pubblico²⁷, libri bianchi diretti ad irrigidire i controlli sui

²³ Non a caso, anche il Regno Unito figura tra i 49 Stati membri del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) nell'ambito del Consiglio d'Europa: <https://www.coe.int/en/web/greco> (consultato il 15-6-2024). Sul contrasto alla corruzione nel diritto comparato, cfr. G. Franco Ferrari, *Corruzione e anticorruzione: lineamenti generali e luoghi comuni*, in *DPCE Online*, 2019, 1, 164.

²⁴ O. Gay, R. Kelly, I. White, *The Funding of Political Parties*, Research Briefing, House of Commons Library, 11-42007, 7 ss. e R. Kelly, *Party funding: background and developments since November 2011*, Research Briefing, House of Commons Library, 7-10-2013.

²⁵ Cfr., ad esempio, US Supreme Court, *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1(1976) e *Citizens United v. FEC*, 558 U.S. 310 (2010) su cui v. T. Kuhner, *Capitalism v. Democracy. Money in Politics and the Free Market Constitution*, Stanford, 2014, 33 ss.

²⁶ *Bowman v United Kingdom* [1998] ECHR 4.

²⁷ Si veda l'inchiesta commissionata da Tony Blair a Sir Hayden Phillips, ex civil servant, nel 2006: cfr. R. Kelly, *Party funding*, cit., 3-4.

partiti e ad accrescere i poteri dell'*Electoral Commission*²⁸ e raccomandazioni del *Committee on Standards in Public Life*²⁹.

Il Report su *A New Britain* non è tanto diretto a rivedere il bilanciamento tra fondi pubblici e privati alla politica, quanto – si preannuncia –, da un lato, a rafforzare le funzioni di controllo e di vigilanza dell'*Electoral Commission*; dall'altro, a prevenire che finanziamenti stranieri rendano in qualche misura etero-diretto il dibattito politico nazionale. A tal fine, senza meglio precisare i termini dell'intervento, si auspica che le corti possano attivarsi tempestivamente per congelare i fondi sospetti e che le donazioni "estere" proibite siano non solo quelle il cui donatore risiede in uno Stato terzo, ma anche quelle la cui fonte possa essere tracciata al di fuori del Regno Unito sebbene colui che operativamente effettua la donazione si trova nel Paese. Naturalmente, per essere efficaci queste misure richiedono attività investigative, di polizia e di intelligence, anche in raccordo con altri Stati.

Quanto all'*Electoral Commission*, la richiesta di ampliarne i poteri nel Report resta piuttosto indeterminata. In quanto autorità indipendente regolata, tra gli altri, dal PPERA 2000 dal *Representation of the People Act 1983*, l'*Electoral Commission* ha anche competenze nel predisporre e dirigere le operazioni elettorali e gli eventuali referendum, con funzioni preparatorie, di monitoraggio e di controllo ex post e gode anche di poteri regolatori, peraltro, anche con riferimento ai rimborsi elettorali dei candidati e alla disciplina delle donazioni ai partiti politici. Inoltre, l'*Electoral Commission* può già intraprendere azioni dinanzi alla magistratura qualora vi siano fondati sospetti che una formazione politica abbia violato le regole sul finanziamento incluso, quindi, aver accettato donazioni straniere. Probabilmente si dovrebbe prevedere un più chiaro automatismo per l'attivazione tempestiva di questi poteri: ad esempio, consentendo alla Commissione di richiedere e ottenere dai partiti interessati la documentazione indispensabile per formarsi un'idea precisa sulla fondatezza delle violazioni (poi comunque accertate da un giudice) senza attendere i tempi di apertura di una inchiesta formale; nonché autorizzandola ad avviare un'azione per il congelamento dei fondi sospetti.

3.2 L'accesso alle informazioni come strumento di controllo sul Governo

Come si diceva, l'ultimo decennio, anche nel Regno Unito, è stato costellato da vari scandali, alcuni dei quali collegati all'uso e alla manipolazione delle informazioni su ordinari cittadini raccolte e profilate a scopi politici. Lo scandalo di Facebook-Cambridge Analytica esploso nel 2018, anche con

²⁸ Cfr. Il libro bianco di giugno 2008 del Ministro della giustizia su *Party Finance and Expenditure in the United Kingdom Report*, disponibile a https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238761/7329.pdf (consultato il 15-6-2024).

²⁹ Commissione indipendente con funzioni consultive e ausiliarie del Governo sulla garanzia di standard etici idonei nella vita pubblica. Nel novembre del 2011, il *Committee on Standards in Public Life* ha pubblicato un Report su *Political Party Finance. Ending the big donor culture*, 13th report, Cm. 8208.

riferimento alla campagna pro-Brexit, è stato senz'altro un turning point. L'*Information Commissioner's Office*, in quel caso, era stata tra le autorità del Regno Unito che aveva denunciato con maggiore veemenza e rigore le conseguenze di questo scandalo anche per la credibilità della classe politica.

Nell'ambito del dibattito politico e pubblico, più in generale, le attività dell'*Information Commissioner's Office* sono volte a bilanciare, da un lato, l'accesso e la pubblicità delle informazioni per i cittadini, alla luce del *Freedom of Information Act 2000*, con la protezione dei dati personali in base al *Data Protection Act 2018* (DPA 2018) e, almeno fino alla Brexit, al Regolamento generale UE sulla protezione dei dati.

Gli estensori del Report su *A New Britain* ritengono che in più di un'occasione Whiteall – pertanto il Governo britannico –, che ha una serie di responsabilità verso questa autorità indipendente³⁰, abbia cercato di ostacolarne l'attività, per esempio tentando di occultare informazioni sull'operato dell'Esecutivo. Si propone, dunque, salvaguardandone sempre l'autonomia funzionale, di far transitare l'*Information Commissioner's Office* sotto la "giurisdizione" del Parlamento. L'idea ha effettivamente un fondamento condivisibile, considerando la tradizionale asimmetria informativa che affligge tutti i Parlamenti oggi – incluso quello di Westminster – nelle forme di governo parlamentari e che ha indotto diversi di essi ad attrezzarsi con procedure di controllo rinforzate. Peraltro, l'*Information Commissioner* e i membri del *Board* già sono invitati con regolarità a comparire in audizione dinanzi alle Commissioni delle due Camere, anche allo scopo di monitorare il Governo. Seppur nel rispetto dell'indipendenza di questa autorità, la decisione di incardinarla presso Westminster rafforzerebbe la collaborazione con il Parlamento che, al contrario del Governo, è custode del pluralismo politico-partitico e dove l'opposizione gode di un suo Statuto. In questa chiave e sebbene il *Fixed-Term Parliaments Act 2011* (che fissava il termine ordinario della legislatura proprio in cinque anni) sia stato abrogato, potrebbe essere forse opportuno allungare il mandato del *Commissioner* oltre i cinque anni previsti, per evitare il rischio di coincidenza con la permanenza in carica della *House of Commons* e del *Cabinet*, e modificare le procedure di designazione e di nomina, coinvolgendo le commissioni parlamentari competenti nelle *hearing* degli aspiranti commissari.

Infine, sembra da guardare con favore anche la proposta di estendere l'applicazione del *Freedom of Information Act* a tutti i contratti di servizi pubblici erogati da aziende private³¹, visto l'ampio ricorso all'esternalizzazione di servizi e alle società *in-house*, rafforzando così gli obblighi informativi verso il pubblico.

3.3 La questione del conflitto di interessi dei parlamentari

È più di un decennio che ormai si discute di rivedere a fondo il funzionamento della Camera dei Comuni, aldilà delle proposte di riformare il bicameralismo nel suo complesso. Ad esempio, la Wright Committee, dal nome del suo

³⁰ Non ultimo, nominarne il Commissario per il tramite del Department for Digital, Culture, Media and Sport.

³¹ Report *A New Britain*, cit., 129.

Chair, Tony Wright, nominata nel 2009, aveva avanzato una serie di raccomandazioni³², alcune delle quali avevano anche avuto seguito con una modifica degli *standing order*: ad esempio, sul rafforzamento del controllo della Camera sulla sua agenda dei lavori (rispetto alla influenza del Governo), sull'elezione dei presidenti e dei membri dei *select committee*, e sull'attribuzione di un potere di iniziativa di alcune procedure parlamentari in capo ai cittadini³³.

Sebbene proposte di riforma più radicali siano state delineate anche in ambito accademico³⁴, il Report in esame, però, insiste su una dimensione specifica, ovvero il regime di incompatibilità dei parlamentari e l'integrità nell'esercizio delle loro funzioni. Peraltro, a quanto si legge, sembra che l'intervento previsto avrebbe un impatto limitato sul sistema delle fonti, non essendo necessaria neppure una modifica del regolamento, ma solo del codice di condotta dei Comuni, approvato per la prima volta con risoluzione del 19 luglio 1995 e poi gradualmente emendato³⁵. Si tratta, dunque, di un codice di condotta ben consolidato e risalente rispetto a quelli approvati nel Parlamento italiano, nel 2016 dalla Giunta per il regolamento della Camera e solo nel 2022 dal Consiglio di Presidenza del Senato³⁶.

Il principale problema da risolvere, per gli estensori del Report, sarebbe quello di proibire attività lavorative e professionali e dunque fonti di reddito ulteriori per coloro che esercitano il mandato parlamentare³⁷. Secondo quanto riportato dal Telegraph e citato nella documentazione della Camera dei Comuni, sulla base delle informazioni contenute nel 2014 nel Registro degli interessi dei parlamentari – in cui devono essere dichiarati gli emolumenti percepiti dai comuni in aggiunta al salario da parlamentari – su 650 membri ben 281 avevano dichiarato introiti extra e almeno per 180 di

³² UK Parliament, *Revisiting Rebuilding the House: the impact of the Wright reforms - Political and Constitutional Reform Committee*, 2013, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpolcon/82/8204.htm> (consultato il 15-4-2024).

³³ Cfr. F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito: un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, 2012, 132 ss. e C. Leston-Bandeira, L. Thompson, *Integrating the view of the public into the formal legislative process: public reading stage in the UK House of Commons*, in 23(4) *Journal of legislative studies* 508 (2017).

³⁴ Cfr. M. Russell e D. Gover, *Taking back control. Why the House of Commons should govern its own time*, London, The Constitution Unit, January 2021, sul controllo della Camera dei tempi e dell'agenda dei suoi lavori rispetto all'onnipresenza del Governo; M. Russell, H. White, L. James, *Rebuilding and renewing the constitution: Options for reform*, London, Constitution Unit and Institute for Government, 2023; D. Judge e C. Leston-Bandeira (Eds.), *Reimagining Parliament*, Bristol, 2024.

³⁵ La versione corrente è stata approvata dalla Camera dei Comuni il 12 dicembre 2022. Bisogna ricordare, però che con risoluzioni del 22 maggio 1974 la Camera dei Comuni si era già fornita di regole sulla dichiarazione degli interessi finanziari dei propri membri.

³⁶ Cfr. P. Gambale, *Le proposte di modifica dei regolamentari di Camera e Senato: verso l'adozione di un "codice etico" per i parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti online*, 2, 2015, 1; S. Sileoni, *Il Codice di condotta della Camera dei Deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, in *Osservatorio sulle fonti online*, 2, 2016, 1 e P.L. Petrillo, *Rappresentanza degli interessi e decisione pubblica. Verso un regime giuridico per le lobby*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023, 685, spec. 707-708, che insiste sulla debolezza dell'impianto regolatorio sulle lobby in Italia, in prospettiva comparata.

³⁷ Report *A New Britain*, cit., 130.

essi gli emolumenti erano riferibili ad una seconda occupazione stabile³⁸. I “secondi lavori”, inoltre, sarebbero molto più diffusi tra i parlamentari conservatori che tra quelli di altri partiti³⁹. In quasi dieci anni di Governo e maggioranza conservatrici, la situazione può essere solo peggiorata. Al contrario, il partito labourista ha sempre mostrato una linea piuttosto intransigente in merito. Basti pensare che nel *Party Labour Manifesto 2015* veniva già promessa l'introduzione di un divieto generalizzato di avere una seconda occupazione da parte dei Comuni⁴⁰.

Se nel 1995, l'allora Presidente del *Committee on Standards in Public Life*, Lord Nolan, dichiarava che "*A Parliament composed entirely of full-time professional politicians would not serve the best interests of democracy*"⁴¹ e che dunque anche la Camera dei Comuni doveva preservare la professionalità e l'expertise dei suoi membri che poteva arricchire la qualità dei lavori parlamentari, la situazione di oggi è molto diversa, a partire dalla percezione e dal giudizio del pubblico sul “doppio lavoro” dei comuni. Questa prassi poteva spiegarsi anche con i ritmi e i tempi dei lavori parlamentari. Negli anni '80 era invalso per molti parlamentari svolgere anche il ruolo di consulenti di società di lobbying o nell'ambito delle relazioni istituzionali. Fino alle riforme degli *standing orders* degli anni Novanta, infatti, i lavori parlamentari non erano soliti iniziare mai prima del pomeriggio, garantendo così ampi margini per svolgere attività mattutine.

Successivamente, da un lato il c.d. “*cash-for-questions scandal*” che aveva interessato alcuni Ministri del Governo Major⁴², dall'altro la riforma dell'organizzazione dei lavori parlamentari e il cambiamento delle aspettative dei partiti e del pubblico rispetto al loro lavoro, in particolare l'importanza di coltivare sistematicamente il rapporto con gli elettori nelle *constituencies*⁴³, avevano condotto all'adozione del menzionato codice di condotta e ad una diversa auto-percezione del focus dell'attività del parlamentare. Con il codice veniva proibito ai parlamentari di svolgere in prima persona attività di lobbying per conto di terzi o di impegnarsi in attività di advocacy in Parlamento per organizzazioni e imprese dietro compenso.

Uno scandalo successivo, quello del 2009 sui “rimborsi” dei parlamentari, ha poi contribuito ad un'ulteriore “stretta” sul codice di condotta l'anno seguente, stabilendosi che compensi aggiuntivi rispetto all'indennità parlamentare dovevano essere dichiarati se superiori a 100

³⁸ UK Parliament, *MPs and second jobs*, 2015, <https://www.parliament.uk/business/publications/research/key-issues-parliament-2015/parliament-politics/mp-second-jobs/> (consultato il 15-6-2024).

³⁹ Per statuto del partito ai parlamentari dello Scottish National Party è fatto divieto di assumere un secondo lavoro.

⁴⁰ Per i Lord, invece, è evidente che la situazione è molto diversa essendo, almeno per i *peers* nominati, i successi conseguiti sotto il profilo professionale e nell'occupazione svolta il motivo principale della loro presenza nella Camera alta, oltre al fatto che non percepiscono un regolare salario, ma solo una diaria per i giorni di presenza.

⁴¹ UK Parliament, *MPs and second jobs*, cit.

⁴² Nel 1994, l'imprenditore Mohamed al-Fayed aveva rivelato i nomi dei Ministri e dei parlamentari che avevano accettato da lui denaro in cambio della presentazione di *parliamentary questions* che toccavano direttamente i suoi interessi economici.

⁴³ Cfr. P. Allen e P. Cowley, *The Rise of the Professional Politician?*, in C. Leston-Bandeira e Lousie Thompson (Eds.), *Exploring Parliament*, Oxford, 2018, 221 ss.

sterline. Si tratta, però, pur sempre di un codice la cui applicazione è rimessa alle procedure interne al medesimo ramo del Parlamento (da cui le corti sono in ogni caso escluse anche in virtù delle norme di autodichia), sebbene a partire dal 2020 vi sia la possibilità per i parlamentari accusati di aver violato il codice di appellare le decisioni del *Committee on standards* dinanzi al nuovo *Independent Expert Panel*, composto da soggetti indipendenti esterni al Parlamento.

Si tratta di codici – atti di soft law – la cui adozione si è fatta sempre più frequente negli ultimi anni nei quattro angoli del globo, anche su raccomandazione di varie organizzazioni internazionali, dall'OCSE al Consiglio d'Europa⁴⁴, anche per il contrasto alla corruzione⁴⁵. Numerose sono state le categorizzazioni di tali codici avanzate in dottrina e a livello istituzionale⁴⁶. Serena Sileoni, ad esempio, ha esaminato i codici di condotta dei parlamentari alla luce della fonte di disciplina, dell'efficacia e della loro vincolatività⁴⁷, evidenziando come nelle due Camere del Regno Unito i codici siano frutto di una co-regolamentazione, da parte del *Committee on Standards* e di un'autorità indipendente, il commissario per gli standard⁴⁸, esterno al circuito parlamentare, il quale, dunque, dovrebbe mitigare il problema dell'autoreferenzialità degli standard e delle procedure fissati.

Nel Report *A New Britain*, in coerenza con l'impostazione già da tempo sostenuta dal partito labourista, si punta a prevedere un divieto generalizzato di impieghi aggiuntivi per i parlamentari – soprattutto consulenze e incarichi di direzione – salvo alcune limitate eccezioni, come la possibilità di mantenere l'associazione ad ordini professionali (ad esempio per i medici). La proposta va salutata senz'altro con favore, rimediando a quella che, anche in prospettiva comparata⁴⁹, appare tutto sommato una anomalia che rischia di delegittimare il Parlamento agli occhi dei cittadini perché insinua il dubbio che i rappresentanti siano diretti nella loro azione dalla soddisfazione primaria di interessi particolari e personali anziché tendere al bene pubblico. Tuttavia, la raccomandazione formulata non è scevra da criticità. Si è evidenziato, per esempio, che il divieto non si

⁴⁴ OSCE, *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, 2012 e Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution (97)24 On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption, 6-11-1997, principio n. 15.

⁴⁵ Cfr. anche G. Power, *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: A Guide for Parliamentarians*, Global Organisation of Parliamentarians against Corruption (GOPAC) e Westminster Foundation, 2009.

⁴⁶ Cfr., ad esempio, R. Pelizzo, R. Stapenhurst, *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, WP 37237, Washington DC, 2004; P. Pisicchio, *Codici etici e parlamenti: profili comparatistici*, Padova, 2017; M. Diaz Crego, *A comparative analysis of financial disclosure obligations on members of parliaments: Strengthening integrity, independence and accountability in the European Parliament*, Study of the European Parliamentary Research Service, PE 747.911, 26-5-2023.

⁴⁷ S. Sileoni, *I codici di condotta per i parlamentari, tra diritto e politica*, in *DPCE online*, 4, 2019, 2753.

⁴⁸ *Ivi*, 2761.

⁴⁹ Come evidenziato dalla Commissione di Venezia, *Report on Democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions*, CDL-AD(2012)027, Strasbourg, 17-12-2012, nella più parte degli Stati membri il regime delle incompatibilità parlamentari è codificato da norme generali e astratte che pongono chiari limiti allo svolgimento di attività lavorative ulteriori.

estenderebbe allo svolgimento di discorsi in pubblico e di trasmissioni radiofoniche e televisive dietro pagamento, “*on a case-by-case basis*”: un’eccezione che non aiuterebbe ad abbattere lo stigma che ormai caratterizza i parlamentari, accusati di voler lucrare sul loro ruolo di rappresentanti⁵⁰.

Inoltre, la “stretta” proposta⁵¹, strumentale a rendere più effettivo il divieto di mandato imperativo, surrettiziamente aggirato dalla naturale inclinazione dei parlamentari a proteggere interessi personali o di terzi dietro compenso – avrebbe una portata limitata per via dei deboli meccanismi di enforcement, sia di tipo preventivo che correttivo-punitivo, mancando una reale sanzione. È anche per questo che, in una buona parte di Paesi europei⁵², il regime delle incompatibilità o è delineato nei suoi tratti essenziali da disposizioni costituzionali, di rango sovra-legislativo e nei regolamenti parlamentari (piuttosto che esclusivamente in codici di condotta delle Camere)⁵³, con la possibilità che sia chiamato a decidere di eventuali violazioni un giudice “terzo” o un’autorità imparziale (per esempio, *l’ombudsman* in Norvegia e in Svezia) o, ancora, che il giudice costituzionale controlli la conformità di queste regole alla Costituzione.

Nel Regno Unito, invece, vista la fonte di soft law e il principio di sovranità parlamentare, ci sono pochi margini di controllo sull’enforcement degli standard sulle incompatibilità economiche. Probabilmente, pressioni potrebbero esercitate dal partito di appartenenza del parlamentare fino ad espellerlo e forzarlo alle dimissioni, a seguito di scandali collegati a conflitti di interesse. La via principale, però, dal 2015, per “sanzionare” un parlamentare per cattiva condotta sembra essere quella del *recall*: tra le ipotesi menzionate dal *Recall of MPs Act 2015* per dare il via alla procedura (una volta che eventuali procedimenti giudiziari pendenti si siano chiusi) vi sono anche quelle di una rendicontazione falsa o ingannevole delle spese sostenute presentate da un parlamentare ai fini del rimborso e il caso di una sospensione dalle attività parlamentari per almeno 10 giorni di seduta da parte della Camera di appartenenza, sulla scorta di un report approvato dal *Committee on Standards* e, dal 2021, dal nuovo *Independent Expert Panel* su raccomandazione del *Committee on Standards* (section 1). In questo caso, comunque l’esito della procedura non è scontato: la petizione per il recall deve essere approvata da almeno il 10% degli elettori registrati nella

⁵⁰ Nell’ambito di una intervista al *Financial Times* di A. Gross e J. Pickard su *Labour plans immediate ban on most second jobs for UK MPs*, 5-4-2024, Hannah White, direttrice dell’Institute for Government, ha ricordato come Boris Johnson in poco più di un anno abbia dichiarato nel registro degli interessi della Camera dei Comuni, naturalmente quando ancora ne era membro, circa 4,8 milioni di sterline quali proventi di discorsi e pubblicazioni.

⁵¹ Su cui in molti convergono: si v. il *bestseller* del parlamentare C. Bryant, *Code of Conduct. Why We Need to Fix Parliament – and How to Do It*, Oxford, 2023.

⁵² Il già citato report della Commissione di Venezia, *Report on Democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions*, cit. 20, richiama l’Austria, la Francia, la Grecia, l’Italia e il Portogallo quali Paesi europei con la normativa più restrittiva sulle c.d. incompatibilità economiche.

⁵³ In Germania, quale deterrente, è prevista l’imposizione di una sanzione pecuniaria. Nel Regno Unito, ad ogni modo, l’*House of Commons Disqualification Act 1975* regola il regime delle incompatibilità “legali” con la carica di parlamentare (come la posizione di giudice e di membro delle forze armate).

constituency, cosicché il seggio sia dichiarato vacante e si celebri la *by-election* (sections 7-11), circostanza che si è verificata 4 volte dal 2017 ad oggi⁵⁴.

In ultima analisi, accanto al *recall* quale procedura di democrazia diretta è bene che siano rafforzate e dotate di maggiori automatismi e, dunque, di prevedibilità delle decisioni anche i meccanismi “sanzionatori” in Parlamento, a partire dal ruolo del *Committee on Standards* e dell'*Independent Expert Panel*, laddove chiamato in causa, nonché del *Parliamentary Commissioner for Standards*, un funzionario pubblico indipendente che presta servizio presso la Camera dei Comuni e che supervisiona l'esecuzione del codice di condotta. Tutti questi organi devono essere dotati di risorse umane e strumentali idonee ad adempiere alle rispettive funzioni⁵⁵, ricordando qui che le Camere inglesi hanno autonomia di bilancio nel rispetto dei tetti di spesa fissati però dal Governo⁵⁶.

3.4 Un codice di condotta più rigoroso per il Governo e una nuova Commissione indipendente per l'integrità e l'etica

Accanto alla revisione degli standard etici e dei loro meccanismi applicativi in Parlamento, il Report offre anche alcune raccomandazioni che hanno come target il Governo, chiarendo puntualmente che le procedure e i relativi “codici di condotta” devono rimanere - giustamente - distinti tra le due istituzioni, diverse per composizione, funzioni e statuto costituzionale (in particolare in virtù dell'autonomia funzionale e della “sovrantà” di cui gode il Parlamento nel suo complesso).

Invero, il Governo non è tenuto a sottostare ad un vero e proprio codice di condotta. Il *Cabinet Manual* varato dal I Governo Cameron – non a caso, un Governo di coalizione – alla fine del 2010 è stato da subito qualificato come un documento dell'esecutivo privo di meccanismi di enforcement e rivolto ad offrire una guida per il funzionamento dell'Esecutivo, anche nei suoi rapporti con il Parlamento, mettendo per iscritto quelle che altrimenti sarebbero rimaste convenzioni costituzionali, prassi e regole di correttezza istituzionale⁵⁷. Non ha, quindi, valore prescrittivo, ma di mero orientamento della condotta del Governo, fissando standard e aspettative. La sua gestione è rimessa nelle mani del Primo Ministro, che in qualche modo ne dispone, ed eventuali violazioni non sono sanzionate⁵⁸. Nonostante siano trascorsi oltre dieci anni dalla sua prima versione e il quadro di riferimento sia notevolmente mutato, anche per effetto delle torsioni indotte dalla Brexit e dalla gestione della pandemia, con i numerosi scandali emersi per la condotta dei membri del *Cabinet*, i Governi

⁵⁴ Nel caso di Christopher Davies (conservatore), nel 2019, il recall e la successiva sostituzione a seguito di *by-election* da parte di Jane Dodds (lib-dem) si è dovuta proprio ad uno scandalo sui rimborsi.

⁵⁵ Così anche il Report *A New Britain*, cit., 130.

⁵⁶ Cfr. A. Meakin, B. Yong e C. Leston-Bandeira, *United Kingdom's Parliamentary Administration*, in T. Christiansen, E. Griglio e N. Lupo (Eds.), *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, London-New York, 2023, ch. 45.

⁵⁷ Cfr. A. Torre, *Il Regno Unito*, Bologna, ediz. 2021, cap. VI.

⁵⁸ Cfr., assai criticamente, D. Grieve (*Attorney General*) e al., *The UK Governance Project*, London, 2024, spec. 15-17.

conservatori hanno ribadito l'assenza di volontà di procedere ad un aggiornamento nel breve periodo. Ciò sebbene il Parlamento e, segnatamente, il *Select Committee on the Constitution* della Camera dei Lords, abbia segnalato l'assoluta necessità di una revisione⁵⁹. Singolare è anche la posizione espressa nell'ambito del *Question Time* dal Cabinet Secretary – Head of the Civil Service, inquadrato nel Cabinet Office –, Simon Case, per il quale il *Cabinet Manual* “has to belong to the Prime Minister and Cabinet of the day, to articulate their view of how government should, and can work”⁶⁰. Singolare in quanto se, come si proclama, il Manuale è volto a registrare e a prendere atto delle norme già esistenti, senza innovare la disciplina, non si comprende perché i suoi contenuti sarebbero nella disponibilità del Primo Ministro e del suo Gabinetto, in palese violazione degli standard di base della *rule of law*, secondo cui la discrezionalità dell'esecutivo va limitata e deve quanto meno sottostare ai principi di legalità, di separazione dei poteri e di certezza del diritto⁶¹.

Analoghe considerazioni possono svolgersi per il *ministerial code*, quale codice di condotta per i Ministri, che non si limita a collazionare norme già esistenti, ma è determinato nei contenuti e applicato dal Primo Ministro. Quest'ultimo, peraltro, come rilevato dalla Commission on UK's Future e come puntualmente riscontrato almeno dal 2019, può violare il *ministerial code* senza incorrere in alcuna sanzione (mentre gli altri membri del cabinet, in teoria, potrebbero essere sanzionati dal Primo Ministro).

In virtù dei principi della *rule of law* sopra richiamati, secondo il Report *A New Britain*, tanto il Manuale quanto il codice, accorpatisi in un unico testo, dovrebbero essere sottratti alle volubili determinazioni del Governo del momento, che è ormai anche giudice in causa propria, e essere definiti dal Parlamento, auspicabilmente con legge, per un arco temporale superiore alla legislatura (e in ogni caso superiore alla durata in carica del Cabinet), in modo da garantire prevedibilità delle regole sull'Esecutivo e una deliberazione nelle due Camere informata dal pluralismo delle vedute (su cui anche i *backbenchers* e i parlamentari dell'opposizione possono esprimersi).

In parallelo dovrebbe cambiare anche il debolissimo sistema di enforcement. Attualmente, è evidente che la figura dell'advisor sull'integrità e l'etica nominato dal Primo Ministro e con funzioni sostanzialmente ausiliarie nei suoi confronti non assicura nessuna capacità di incidenza sull'applicazione di standard etici in seno al Governo. Nonostante l'autorevolezza delle persone che, anche in passato, hanno ricoperto questa carica – per ammissione stessa della Commission on UK's future – gli indirizzi e gli orientamenti da loro forniti ai Primi Ministri sono stati sistematicamente ignorati, al punto da indurre a dimissioni ricorrenti⁶². Si propone quindi l'istituzione di una nuova autorità indipendente, l'*Independent Integrity and Ethics Commission*, organismo collegiale istituito al di fuori

⁵⁹ Cfr. House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Revision of the Cabinet Manual*, 6th Report of Session 2021-22, published on 8 July 2021, HL Paper 34. Le due Camere non sono coinvolte nell'adozione o nell'eventuale approvazione di revisioni del *Cabinet Manual*, ma ne possono monitorare l'applicazione.

⁶⁰ Question 10, Session 2021-22, come citato nel *Report* della House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Revision of the Cabinet Manual*, cit., par. 13.

⁶¹ Tom Bingham, *The rule of law*, London, 2011, Part II.

⁶² Report *A New Britain*, cit., 28.

dell'Esecutivo e con il potere di avviare indagini su possibili violazioni di questo codice di condotta “rinforzato”, per la fonte che lo disciplina e per la confluenza del *Cabinet Manual* nel *ministerial code*. Naturalmente se sarà dato seguito alla raccomandazione si tratterà poi di vedere come sarà composta questa autorità, se sarà nominata dalle due Camere (e con quale maggioranza), quali saranno le sue effettive funzioni e i rapporti tanto con il Parlamento quanto con la magistratura e se e in che misura anche i funzionari pubblici (*permanent civil servants*), come sembrerebbe indicare il Report⁶³, saranno sottoposti al suo controllo.

3.5 Il controllo sulle nomine per incarichi pubblici

Il ruolo del Parlamento nella nomina delle autorità indipendenti è esaltato da un'altra raccomandazione del Report, quella volta a garantire che la copertura di cariche pubbliche non elettive sia basata sul merito, contro le degenerazioni dello *spoils system* e di un sistema amministrativo che non è basato, contrariamente a quello europeo continentale, sull'accesso alla pubblica amministrazione tramite concorso (almeno per le posizioni non apicali) per garantire l'imparzialità e l'indipendenza dalla politica. La Commissione sull'*UK's Future* ha accusato infatti i governi conservatori dell'ultimo decennio di aver “politizzato” le nomine ad incarichi pubblici anche per le posizioni a tempo indeterminato, relegando il merito ad un secondo piano⁶⁴.

La creazione di una nuova “super-Commissione” risultante dalla fusione degli attuali *Commissioner for Public Appointments* e della *Civil Service Commission*, che attualmente presidiano il processo sotto profili diversi (tra la regolazione delle modalità di nomina e lo status dei pubblici funzionari), è considerata nel Report in esame la soluzione per assicurare una selezione ancorata alla competenza e all'expertise. Tuttavia, a parere di chi scrive, non necessariamente il mero accorpamento tra le due autorità assicura maggiori poteri e autorevolezza, se non se ne ridetermina il mandato.

Un profilo interessante, in coerenza con le altre proposte in questa sezione del Report, è quello della valorizzazione del Parlamento anche in questo ambito. Infatti, secondo i proponenti, i componenti di questa nuova “super-Commissione” dovrebbero essere nominati solo previa approvazione da parte delle due Camere riformate, lasciandosi al momento indeterminate le modalità (in termini di maggioranze e procedure). Inoltre, come se non bastasse, il già citato *Committee on Standards in Public Life* dovrebbe essere coinvolto in un'attività di supervisione continua sul funzionamento del sistema delle nomine, da disciplinare con fonte di rango legislativo, anziché rimettersi alle determinazioni del Governo o del Commissario di turno in merito⁶⁵.

3.6 Le giurie popolari per garantire l'integrità della classe politica

⁶³ *Ivi*, 130.

⁶⁴ Cfr. Report *A New Britain*, cit., 130-131.

⁶⁵ *Ivi*, 131.

Una delle raccomandazioni più discutibili di questa parte del Report riguarda l'opportunità di introdurre “giurie popolari” per determinare se e quando le regole di buona condotta sono state violate dai politici⁶⁶. Si tratta di una proposta abbastanza estrema dal punto di vista della sua ratio di fondo, che sembra riecheggiare, appunto, certi discorsi populistici sulla necessità di un controllo popolare sulla “casta” e che evidenzia una qualche tensione di fondo nel rapporto tra sovranità popolare e sovranità parlamentare (anche se il target pare essere anche il Governo) nella visione degli estensori del Report.

A loro parere, l'attuale sistema per cui i parlamentari – e, a ben vedere, per convenzione nel Regno Unito tutti i Ministri sono anche membri di uno dei due rami del Parlamento – sono giudici in causa propria delle rispettive condotte è inaccettabile. La disparità di trattamento tra comuni cittadini e parlamentari non sarebbe più sostenibile nei termini attuali: i *parliamentary privileges* metterebbero questi ultimi ingiustificatamente al riparo da sanzioni e procedimenti giudiziari in caso di scandali imputabili a problemi di corruzione e conflitti di interesse. Al contrario, l'esercizio del mandato rappresentativo richiederebbe il rispetto di standard etici addirittura più elevati di quelli previsti per gli altri cittadini. La percezione dell'opinione pubblica oggi, invece, è che i parlamentari stiano largamente abusando dei loro privilegi. La presenza di un *Independent Parliamentary Commissioner for Standards* e, ora, anche di un *Independent Expert Panel* che può intervenire in appello non impedirebbero ai parlamentari di rimanere in ogni caso i decisori ultimi sull'accertamento di violazioni del codice di condotta e di eventuali sanzioni.

Questa ricostruzione appare eccessivamente semplicistica. Pur considerando che il sistema dei *parliamentary privileges* vada aggiornato e rivisto, non si può ignorare la loro essenziale funzione di garanzia del buon funzionamento e dell'integrità dell'“istituzione Parlamento”, piuttosto che assicurare un vantaggio a singoli parlamentari, contro influenze e condizionamenti esterni, da parte di autorità pubbliche e private. Così si spiegano regole, che non caratterizzano solo Westminster, sul regime delle immunità dei parlamentari, sulle loro indennità e sull'autodichia⁶⁷. Basti pensare al problematico aggiramento di queste garanzie da parte dei nuovi autocrati con la volontà di colpire e neutralizzare i parlamentari di opposizione⁶⁸.

In secondo luogo, le assicurazioni di un giusto e rigoroso “processo” anche in Parlamento sono state accresciute negli ultimi anni: basti pensare alla già citata introduzione di due organismi indipendenti dalla politica, per quanto incardinati nel Parlamento, i già citati *Independent Parliamentary Commissioner for Standards* e l'*Independent Expert Panel*, per monitorare e in caso “giudicare” della violazione del codice di condotta⁶⁹. Inoltre, come

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ In tema, si vedano, ad esempio, V. De Santis, *Indennità e vitalizi. Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione*, Milano, 2020; L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali. Assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, 2020; F. Dalla Balla, *Indagine sull'autodichia. Miti e prospettive tra Italia e Spagna*, Milano, 2024.

⁶⁸ Cfr, con riferimento alla Turchia, *Selahattin Demirtaş v. Turkey* (no. 2), Application no. 14305/17, ECHR 2020 e, riguardo all'Ungheria, *Karácsony and Others v. Hungary*, Applications nos. 42461/13 and 44357/13, ECHR 2016.

⁶⁹ Report *A New Britain*, cit., 132.

conseguenza degli scandali politici che si sono susseguiti, non sono mancati casi di parlamentari sottoposti a procedimenti giudiziari e infine condannati⁷⁰.

L'innovazione radicale che qui viene proposta, invece, riguarda la creazione di una sorta di “tribunali del popolo”, composti da ordinari cittadini, come organi terzi rispetto ai decisori politici, da investire dei casi di presunte violazioni dei codici di condotta dopo l'intervento della nuova *Integrity and Ethics Commission*. Non è chiaro se le giurie popolari siano da coinvolgere solo per valutare la condotta dei membri del Cabinet (come sembra evincersi dal rinvio al *ministerial code* e alla possibilità di chiamare i ministri a rilasciare dichiarazioni in merito dinanzi alla Commissione) o anche dei parlamentari (come invece si poteva desumere dalla premessa di rivedere il sistema dei *parliamentary privileges*). Ugualmente non è agevole determinare quale sia il valore della “raccomandazione” che questi organi terzi sono chiamati ad adottare, visto che si precisa che “*it would be then up to the Prime Minister or Parliament itself as appropriate to decide whether to accept that recommendation*”.

Certo, si tratterebbe di un modo per rafforzare l'accountability democratica dei rappresentanti, ma ciò avverrebbe sostanzialmente abdicando alla possibilità che la politica sia in grado di auto-regolarsi e rendendo le procedure di controllo ancora più farraginose, con il coinvolgimento di una pluralità di attori diversi nel medesimo procedimento (organi parlamentari, autorità indipendenti, panel di cittadini “indipendenti”).

Come se non bastasse, su mandato del *Committee on Standards in Public Life* o della nuova *Integrity and Ethics Commission*, a seconda dell'istituzione target, una giuria popolare di cittadini scelti per sorteggio, ma in modo da rappresentare la popolazione, dovrebbero valutare su base annuale il funzionamento e il rendimento del sistema di enforcement dei codici di condotta, le indagini svolte e le eventuali sentenze e sanzioni adottate, con particolare riguardo alla capacità del sistema di garantire la fiducia del pubblico nelle istituzioni. Le raccomandazioni proposte da queste giurie dovrebbero poi essere discusse annualmente in Parlamento.

É vero che, negli ultimi anni, anche nel Regno Unito sono state sperimentate con un certo successo, specialmente a livello locale, iniziative di democrazia partecipativa e deliberativa e lo stesso procedimento legislativo nella Camera dei Comuni si è aperto ad accogliere istanze di partecipazione dei cittadini⁷¹. Tuttavia, l'idea avanzata sulle giurie popolari con funzioni di monitoraggio e persino simil-sanzionatorie dei rappresentanti pare sfuggire a questo inquadramento, trattandosi di un'attività para-giurisdizionale, pur in assenza dei requisiti di expertise e competenza che si richiederebbero per assolvere questo ruolo con cognizione di causa. L'idea sembra piuttosto accostabile all'introduzione di giurie

⁷⁰ Cfr. il caso di Chris Davies (Conservative) condannato nel 2019 e di Margaret Ferrier (SNP e poi indipendente) condannata nel 2021.

⁷¹ C. Leston-Bandeira e L. Thompson, *Integrating the view of the public into the formal legislative process*, cit., 510. Oltre alle numerose esperienze a livello locale e regionale, cfr. la creazione su proposta di sei *select committees* della Camera dei Comuni di una *Climate Assembly UK* per fornire raccomandazioni al Parlamento sul raggiungimento del target di azzeramento delle emissioni entro il 2050.

nell'epoca della Francia rivoluzionaria come strumento di “governo del popolo” chiamato a decidere su delitti particolarmente gravi e su “reati politici” contro gli interessi dello Stato per punire gli oppositori⁷².

Pertanto, pur motivata dalla necessità di fornire un chiaro segno di discontinuità rispetto all'operato delle istituzioni rappresentative e di contrastare l'acuirsi della disaffezione dei cittadini verso la politica, la proposta delle giurie popolari appare eccessivamente radicale e in qualche misura estranea all'esperienza del costituzionalismo e parlamentarismo britannico, che ha sempre saputo rinnovarsi, ma nel solco della tradizione⁷³.

3.7 Un nuovo Commissario anti-corruzione

La deriva plebiscitaria appena illustrata, a maggior ragione, stona ancora di più accanto alle numerose raccomandazioni che invocano la proliferazione delle autorità indipendenti nel prossimo futuro e di cui il report propone l'istituzione: la nuova Commissione sull'integrità e l'etica, la “super-Commissione” per la supervisione delle nomine ad incarichi pubblici e, da ultimo, anche una nuova autorità contro la corruzione e le pratiche clientelari.

Nel Regno Unito, diverse sono le autorità coinvolte nel contrasto alla corruzione. Ad esempio, il *Serious Fraud Office* è parte del sistema di giustizia penale quale ufficio specializzato nel perseguire casi sospetti di frodi molto complesse nella loro architettura o particolarmente gravi per entità. L'*International Corruption Unit* dell'Agenzia nazionale contro il crimine (NCA) è coinvolta invece in indagini su ipotesi di concussione e corruzione internazionale. Dal 2004, poi, i primi Ministri che si sono succeduti hanno nominato il c.d. *Anti-Corruption Champion*. Si tratta, tuttavia, di una figura non a-politica o imparziale, essendo quasi sempre di parlamentari, a volte anche ex Ministri⁷⁴, i quali agiscono in diretta collaborazione con il Primo Ministro, che sceglie personalità di sua fiducia. Di conseguenza, aldilà di un'attività di consulenza a favore del Capo del Governo in tema di lotta alla corruzione, l'*Anti-Corruption Champion* non riesce a svolgere e, in ogni caso, esula dal suo mandato un'attività di prevenzione e contrasto alle pratiche corruttive all'interno delle istituzioni rappresentative. Peraltro, la posizione è vacante da giugno 2022, ovvero due anni senza che Rishi Sunak sia riuscito a nominare un successore nella carica⁷⁵.

Il nuovo Commissario anti-corruzione previsto dal Report, dovrebbe sostituire questa posizione offrendo al tempo stesso garanzie di indipendenza e di imparzialità. Se non è affatto detto che l'introduzione dell'ennesima autorità indipendente offra garanzie di “*Cleaning up Westminster*”, più interessante è l'idea di coinvolgere tutte le assemblee legislative del Regno nella sua investitura e di prevedere procedure di accountability dinanzi ad

⁷² Come esempio emblematico si veda il caso del Tribunale rivoluzionario istituito nel 1793 dalla Convenzione nazionale di Parigi.

⁷³ L'idea delle giurie non è estranea al sistema inglese, sin da IX secolo, ma è la manipolazione che se ne vuole fare in chiave plebiscitaria ad essere controversa.

⁷⁴ Come John Penrose, che ha ricoperto questo incarico tra il 2017 e il 2022.

⁷⁵ Cfr. A. Allegretti, *Rishi Sunak urged to appoint anti-corruption tsar*, in *The Times*, 21-1-2024.

esse. Essendo opportuno promuovere una agenda anti-corrruzione coerente e omogenea negli obiettivi su tutto il territorio, in coordinamento con le forze di polizia locali e con le procure, il Commissario anti-corrruzione sarebbe nominato previa approvazione del Parlamento nazionale e delle Assemblee devolute – dunque con un consenso politico trasversale – puntando a monitorare le attività delle autorità di governo locali, regionali e nazionali per identificare e segnalare casi sospetti di corruzione. Il Commissario, inoltre, dovrebbe rendere conto dinanzi alle assemblee legislative dei vari livelli di governo delle azioni poste in essere durante il mandato. A tal fine, dovrebbe essere dotato di adeguate risorse finanziarie, umane e strumentali per poter assolvere efficacemente e in modo indipendente alle proprie funzioni.

4. Conclusioni

La discussione sulla assoluta necessità di una riforma di Westminster va avanti da almeno un decennio. Da questo punto di vista, il Report su *A New Britain* è coerente con diverse proposte e report già pubblicati⁷⁶, tutti accomunati dall'idea che il rinnovamento della classe politica e la revisione della governance interna alle Camere (e al Cabinet) siano la strategia giusta per ri-legittimare Parlamento e Governo.

La sezione del Report su “*Cleaning Up Westminster*” si contraddistingue per la varietà e l'eterogeneità delle raccomandazioni avanzate, per il carattere radicale di alcune di queste, e per i toni populistici che permeano diverse parti del testo.

Sul tema dei finanziamenti della politica, il report non intende modificare l'impianto del sistema britannico, ma in linea con quanto sta accadendo anche nell'Unione europea, è volto a proibire i finanziamenti esteri (tanto di autorità pubbliche quanto di privati) per evitare interferenze straniere e l'eterodirezione delle scelte politiche nazionali. Inoltre, si aspira a rendere più prevedibile ed effettivo il sistema dei controlli per rilevare e sanzionare eventuali violazioni.

In secondo luogo, si suggerisce l'irrigidimento di standard e procedure sulla condotta di parlamentari e Ministri, sebbene alla luce di norme e di meccanismi di enforcement che devono rimanere differenziati tra le due istituzioni: interni al Parlamento, pur con il concorso di autorità indipendenti; regolati con legge e applicati sotto la supervisione di una nuova Commissione indipendente sull'integrità e l'etica per i membri del Governo.

Quindi, si propone l'inasprimento del regime delle incompatibilità parlamentari, in particolare di quelle economiche, con un divieto generalizzato per i comuni di svolgere un “secondo lavoro” retribuito, salvo alcune eccezioni collegate all'attività presso gli ordini professionali e interviste e discorsi dietro compenso; eccezioni, che però rischiano di svilire il senso del divieto. Allo stesso tempo, pare eccessiva la dura invettiva del Report contro i *parliamentary privileges* che sono probabilmente da riformare,

⁷⁶ Si vedano, in particolare, i già richiamati M. Russell, H. White, L. James, *Rebuilding and renewing the constitution: Options for reform*, cit.; D. Judge e C. Leston-Bandeira, *Reimagining Parliament*, cit.

ma restano irrinunciabili per non snaturare la democrazia parlamentare britannica.

In generale, con l'obiettivo di mettere la politica "sotto tutela", vista l'incapacità mostrata sinora di riformare sé stessa, le raccomandazioni sono dirette, in prospettiva, ad accrescere ulteriormente il numero delle autorità indipendenti – come nel caso della già citata Commissione sull'integrità e l'etica e in quello del nuovo Commissario contro la corruzione –, ad una loro riforma (come per la creazione di una nuova autorità indipendente sulle nomine ad incarichi pubblici che risulta dalla fusione di due Commissioni esistenti) e ad un rafforzamento dei poteri, come per l'*Electoral Commission*.

Le riforme proposte mostrano comunque una tensione positiva rivolta alla rivitalizzazione dell'"istituzione-Parlamento", considerato che anche l'attività di queste autorità indipendenti dovrebbe essere di supporto all'assunzione di decisioni più informate da parte delle Camere. Così si spiega l'idea di incardinare l'*Information Commissioner's Office* all'interno del Parlamento pure nel rispetto della sua indipendenza. Inoltre, nel caso della prospettata creazione del Commissario anti-corruzione, quest'ultimo sarebbe nominato d'intesa tra tutte le Assemblee legislative del Regno Unito e dovrebbe rispondere ad esse del suo operato: un meccanismo inedito, ma con un significativo potenziale considerato la corruzione è un problema immanente a tutti i livelli di governo e che il network di assemblee legislative riflette la natura effettivamente multilivello della democrazia rappresentativa nel Regno Unito⁷⁷.

Rispetto a questo obiettivo di valorizzazione del Parlamento, si fa fatica a comprendere la ratio della proposta di introduzione di giurie popolari per vagliare l'attuazione dei codici di condotta dei parlamentari e dei Ministri, come se il coinvolgimento diretto di cittadini, scelti per sorteggio (ma in modo tale da essere rappresentativi della popolazione⁷⁸) quali censori della politica possa effettivamente contribuire alla palingenesi dei rappresentanti. Si tratta di una proposta che pare avallare una certa deriva plebiscitaria e populistica che trapela in alcune raccomandazioni del Report e che sembra però controproducente, creando una tensione artificiale tra sovranità popolare e sovranità parlamentare, ed estranea all'impianto del sistema costituzionale britannico. Al limite, si potrebbe pensare di rivedere nell'architettura e del funzionamento il meccanismo del recall.

Per concludere, considerata la portata ad ampio raggio di queste riforme suggerite, in prospettiva, come già si è iniziato a fare, può essere utile interrogarsi sul percorso da scegliere per introdurre, se del caso, queste novità alla luce dell'orizzonte temporale della legislatura. Si è rilevato, ad esempio, che riforme proposte direttamente dal Governo sono state di solito piuttosto divisive; quelle portate avanti da *backbench select committees* non hanno avuto un ampio tasso di successo, mentre il caso del *Modernisation Committee* (1997-2010), un *select committee* presieduto però dal *party whip* di maggioranza (allora labourista) per entità delle riforme che hanno avut

⁷⁷ P. Heywood, R. Dobson, *Clean but compromised: Corruption in the UK public administration*, in *DPCE Online*, 2019, 1, 414.

⁷⁸ Secondo criteri ai quali il Report neppure accenna.

seguito potrebbe essere assunto quale benchmark⁷⁹. Bisognerà naturalmente attendere l'esito delle elezioni del 2024, ma la direzione appare abbastanza segnata: riportare il Parlamento al centro del sistema ri-connettendolo ai cittadini attraverso un rinnovamento e rafforzamento dei controlli sul rispetto di standard etici ineludibili per una sana democrazia.

Cristina Fasone
Dipartimento di Scienze Politiche
Università LUISS "G. Carli" – Roma
cfasone@luiss.it

⁷⁹ Cfr. T. Fleming e H. Kelly, *Delivering House of Commons Reform: What Works?*, The Constitution Unit, London, 2024, 52 ss.

