

Il Syria vote e la palingenesi del parlamentarismo britannico

di *Matteo Frau* – Ricercatore di diritto pubblico comparato

SOMMARIO: 1. Una sintesi comparativa: «*The Syria vote and the mother of all parliaments*». – 2. Il paragrafo 5.38 del *Cabinet Manual* del 2011 e i “nuovi poteri” della *House of Commons* in materia di *military actions*. – 3. Cronaca degli eventi: otto ore di dibattito, il voto contrario della Camera dei Comuni e l’obbedienza del Primo Ministro. – 4. Il *Syria vote* nel contesto di una crisi della *majoritarian democracy* nel Regno Unito.

1. Una sintesi comparativa: «*The Syria vote and the mother of all parliaments*»¹.

Vi è un fatto che più di ogni altro ha recentemente messo in luce la distanza che intercorre ancora oggi tra una forma di governo parlamentare e sistemi di governo di natura diversa. La vicenda cui si allude riguarda la *débâcle* subita dal Primo Ministro conservatore David Cameron e dal governo di coalizione che attualmente guida le sorti del Regno Unito in occasione del voto della *House of Commons* contrario all’intervento armato in Siria, episodio per molteplici aspetti clamoroso e privo di precedenti negli ultimi duecento anni di storia inglese².

Il fatto è accaduto dopo l’annuncio da parte di Regno Unito, Stati Uniti e Francia di un possibile intervento armato contro la Repubblica araba siriana retta dal Presidente Baššār Ḥāfīz al-Asad, il quale era sospettato di avere consentito l’uso di armi chimiche in data 21 agosto 2013 nell’ambito della sanguinosa guerra civile scoppiata nel marzo del 2011 (e ancora oggi in corso in quel Paese) e di avere causato in tal modo una strage di civili a Ghouta, nei pressi di Damasco. Nei giorni successivi a quel tragico evento, il Primo Ministro britannico David Cameron, il Presidente degli Stati Uniti Barack Obama e il Presidente della Repubblica francese François Hollande dichiaravano di essere pronti a sferrare un attacco aereo-missilistico contro obiettivi strategici delle

¹ Così è intitolato un editoriale apparso sul quotidiano *The Independent* il 29 agosto 2013 (in www.independent.co.uk).

² Per trovare un precedente analogo bisogna risalire al 27 febbraio 1782, quando la Camera dei Comuni approvò una mozione contraria al proseguimento delle azioni belliche contro gli indipendentisti americani guidati dal generale George Washington.

forze armate siriane, indipendentemente dalle determinazioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (su cui oltretutto pesava la netta contrarietà – e dunque il prevedibile veto – degli altri due membri permanenti: la Federazione russa e la Cina). Peraltro, a fronte del fondato dubbio che la strage potesse in realtà attribuirsi alle frange più estremiste dei ribelli, i quali si trovavano anch'essi nella potenziale disponibilità di armi chimiche, e a fronte della circostanza che l'ONU aveva incaricato i suoi ispettori di svolgere indagini sull'accaduto, gran parte della comunità internazionale e dell'opinione pubblica reputava del tutto inopportuno un intervento armato anteposto ai risultati di questo accertamento³.

Il 29 agosto la Camera dei Comuni, dopo un acceso dibattito parlamentare, esprimeva voto contrario sulla mozione che avrebbe dovuto dare appoggio all'azione militare prospettata dal Primo Ministro Cameron, il quale, senza scomporsi per la grave sconfitta subita, affermava che avrebbe senz'altro rispettato la volontà del Parlamento: «*I strongly believe in the need for a tough response to the use of chemical weapons but I also believe in respecting the will of this House of Commons [...]. It is clear to me that the British Parliament, reflecting the views of the British people, does not want to see British military action. I get that and the Government will act accordingly*»⁴ (vedi *infra* par. 3).

A causa del dietrofront imposto al premier britannico dalla Camera dei Comuni, la posizione a favore dell'attacco militare si indeboliva complessivamente, al punto che il Presidente degli Stati Uniti avvertiva l'esigenza, sul piano politico, di promuovere a sua volta una consultazione preventiva del Congresso, quantunque l'approvazione di quest'ultimo non fosse teoricamente necessaria per dare l'avvio alle operazioni militari.

Sicché, due giorni dopo la votazione della *House of Commons*, il Presidente Barack Obama, pur nella sua veste di *Commander in Chief*, si determinava a chiedere al Congresso una vera e

³ Il rapporto degli ispettori della missione ONU (*Report of the UN Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic on the alleged use of chemical weapons in the Ghouta area of Damascus on 21 August 2013*) veniva depositato in data 16 settembre 2013, più di due settimane dopo il voto con cui la *House of Commons* bocciava l'iniziativa di un'azione militare in Siria. Va precisato che il rapporto non conteneva l'individuazione dei responsabili ma accertava in modo conclusivo soltanto che il 21 agosto erano state effettivamente impiegate armi chimiche: «*On the basis of the evidence obtained during our investigation of the Ghouta incident, the conclusion is that, on 21 August 2013, chemical weapons have been used in the ongoing conflict between the parties in the Syrian Arab Republic, also against civilians, including children, on a relatively large scale. In particular, the environmental, chemical and medical samples we have collected provide clear and convincing evidence that surface-to-surface rockets containing the nerve agent Sarin were used in Ein Tarma, Moadamiyah and Zamalka in the Ghouta area of Damascus*» (rapporto S/2013/553, 16 settembre 2013, p. 8, in www.un.org).

⁴ Vedi R. WINNETT, *Syria crisis. No to war, blow to Cameron*, 29 agosto 2013, in www.telegraph.co.uk.

propria «*authorisation*» all'intervento armato contro il regime siriano⁵. Il dibattito sulla relativa mozione veniva incardinato il 9 settembre alla Camera dei Rappresentanti e il giorno seguente al Senato⁶. La sera del 10, tuttavia, il Presidente degli Stati Uniti chiedeva che il voto (già calendarizzato al Senato per venerdì 13 e dall'esito per nulla scontato) fosse rinviato, poiché – questa almeno era la motivazione ufficiale – si era aperto uno spiraglio per giungere a una soluzione politica della vicenda⁷. Ad ogni modo, la decisione di subordinare l'impiego delle forze armate a un'autorizzazione del Congresso era stata accolta con favore dai *lawmakers*, al punto che alcuni di essi suggerivano che una scelta simile divenisse una regola di condotta per l'avvenire⁸.

In Francia, nel frattempo, l'esecutivo si limitava a “concedere” che, prima dell'azione militare annunciata dal Presidente della Repubblica François Hollande, avesse luogo in ambedue le Camere un dibattito senza votazione, sebbene l'istanza per un coinvolgimento effettivo del Parlamento fosse molto diffusa nell'opinione pubblica⁹. Così, il 4 settembre, il Primo Ministro Jean-Marc Ayrault

⁵ La richiesta del Presidente Obama di «*Authorization for Use of United States Armed Forces in connection with the conflict in Syria*» veniva formalmente trasmessa allo *Speaker* della Camera dei Rappresentanti e al Presidente del Senato in forma di «*draft legislation*» con una lettera accompagnatoria del 31 agosto 2013 (la lettera e il documento ad essa allegato sono reperibili in www.whitehouse.gov). Vedi anche P. BAKER, J. WEISMAN, *Obama Seeks Approval by Congress for Strike in Syria*, in *The New York Times*, 1 settembre 2013, p. A1.

⁶ *Congressional Record*, Vol. 159 No. 117, 9 settembre 2013, *House of Representatives*, H5409 e Vol. 159 No. 118, 10 settembre 2013, *Senate*, S6301.

⁷ L'istanza della Casa Bianca volta a ottenere un rinvio del voto veniva sottoposta all'attenzione del Senato dal *Senate majority leader*, il democratico Harry Mason Reid, con queste parole: «[...] *I have spoken with the White House, I have spoken with the Republican leader, and we have agreed on a way forward based on the President's speech last night. As the President told the Nation last night, the President has asked Congress to postpone a vote to authorize the use of force in Syria and pursue instead a diplomatic path to see if that works. Tomorrow sometime, in Geneva, Secretary Kerry is meeting with Russian Foreign Minister Lavrov. So it is right that the Senate turn from the Syria resolution while the Secretary of State pursues these important diplomatic discussions*» (*Congressional Record*, Vol. 159 No. 119, 11 settembre 2013, *Senate*, S6337).

⁸ Si riporta quanto dichiarato dal democratico Peter DeFazio alla Camera dei Rappresentanti: «[...] *This President has come to us. That's good. [...] But in the future we need to make certain that each and every President comes to us when we're not defending against immediate interests of the United States or against imminent or real attack of our troops or our citizens. So I'll be reintroducing legislation to fix the war power authority. In the future, in circumstances such as this, it will require that the President come to the Congress before launching a discretionary military action. We must fix this law. This is a good precedent this President has set. Let's make it the law of the United States of America*» (*Congressional Record*, Vol. 159 No. 118, 10 settembre 2013, *House of Representatives*, H5441).

⁹ I risultati di un sondaggio del CSA (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*) per cui il 74% dei francesi voleva un voto del Parlamento sull'intervento militare creavano non poco imbarazzo nel Presidente della Repubblica e nel Governo: «*Fidèle à son habitude, François Hollande se donne du temps pour abattre toutes ses cartes. Mercredi 4 septembre, comme il l'a lui-même souhaité, députés et sénateurs débattront de l'opportunité d'une intervention armée de la France en Syrie, mais la discussion ne sera pas suivie d'un vote. Pour autant, le chef de l'Etat envisage très sérieusement la possibilité d'un vote, mais un peu plus tard. Jean-Marc Ayrault l'a sous-entendu, lundi 2 septembre, en intervenant depuis Matignon après une rencontre d'un peu plus de deux heures avec les responsables parlementaires : «C'est au président de la République qu'il appartient de décider si un vote, que notre Constitution n'exige pas, doit avoir lieu.»*» (T. WIEDER, *François Hollande envisage un vote du Parlement sur la Syrie*, in *Le Monde*, 3 settembre 2013). Vedi

svolgeva una dichiarazione davanti all'Assemblea Nazionale cui seguiva un dibattito in Aula monco del voto e, anche per via di questa privazione, incandescente¹⁰. I partiti di opposizione, infatti, pur non contestando che il potere di ordinare l'intervento armato rientrasse nella responsabilità dell'esecutivo, rivendicavano con forza il diritto di potersi esprimere con un voto sull'opportunità di un'azione militare in Siria. Nella stessa data, aveva luogo in Senato un dibattito parallelo, preceduto da una dichiarazione del Ministro degli esteri Laurent Fabius e vivacizzato anche qui dalle aspre critiche per la mancata concessione di un voto dell'Aula. Per usare le parole pronunciate in quell'occasione dall'autorevole esponente dell'UMP Jean-Pierre Raffarin: «*L'impuissance, notre impuissance, tel est le sujet d'aujourd'hui*»¹¹.

Il complesso scenario internazionale venutosi a determinare in seguito al veto di Westminster e l'abile strategia diplomatica posta in essere dal Ministro degli affari esteri della Federazione russa Sergej Viktorovič Lavrov favorivano infine una composizione politica della vertenza sulla Siria, che portava il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ad approvare la risoluzione 2118 del 27 settembre 2013, avendo il governo siriano acconsentito alla distruzione di tutte le armi non convenzionali in suo possesso e allo smantellamento, sotto la supervisione delle Nazioni Unite, dei relativi siti di produzione e di stoccaggio¹².

Per inciso, il raggiungimento di un simile compromesso corrispondeva a quanto auspicato dallo stesso Governo italiano: il Ministro degli affari esteri Emma Bonino, invocando con fermezza

anche: Y. M. RIOLS, T. WIEDER, *Syrie: la présidence Hollande prise à contre-pied par la décision américaine*, in *Le Monde*, 2 settembre 2013.

¹⁰ *Assemblée nationale, Journal officiel de la République française, No 98 A. N., Deuxième session extraordinaire de 2012-2013, compte rendu intégrale, Première séance du mercredi 04 septembre 2013*, p. 8547 ss.

¹¹ L'intervento di Raffarin proseguiva così: «*Fidèles aux grands principes de la Ve République, nous savons bien que ce débat n'est pas requis par notre Constitution, mais il est cependant indispensable. La question d'une intervention armée en Syrie divise nos alliés, mais aussi notre pays, et la clarification la plus convaincante eût été de procéder à un vote. Nos amis Américains prenant le temps de la démocratie au Congrès, il n'est pas possible d'invoquer l'urgence pour priver notre Parlement de son expression la plus responsable : le vote. Nous regrettons donc que ce débat ne débouche pas sur la conclusion que nous espérons. Britanniques et Américains nous devancent à nouveau dans la pratique démocratique. Nous sommes dans cette situation curieuse et quelque peu humiliante où l'engagement militaire de la France dépend non pas de notre vote, mais de celui de nos collègues américains !*» (*Sénat, Journal officiel de la République française, No 91 S., Deuxième session extraordinaire de 2012-2013, compte rendu intégral, Séance du mercredi 4 septembre 2013*, p. 7831).

¹² Deve evidenziarsi che le prescrizioni contenute nella risoluzione ONU circa il divieto di sviluppare, procurarsi, fabbricare, possedere, trasportare o utilizzare armi nucleari, chimiche o biologiche (o i loro vettori) sono rivolte non solo alla Repubblica araba siriana ma anche ai gruppi ribelli, ossia ai «*non-State actors*», e agli Stati stranieri che nutrissero il proposito di sostenerli militarmente nel conflitto contro il governo siriano (vedi i punti 18 e 19 a pag. 4 della risoluzione). Il punto 21 della risoluzione contiene infine la decisione che, in caso di mancato rispetto della stessa, incluso il trasferimento non autorizzato di armi chimiche o qualsiasi loro impiego da parte di chiunque nella Repubblica araba siriana, saranno imposte le misure previste nel Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite (vedi risoluzione S/RES/2118, 27 settembre 2013, in www.un.org).

una soluzione di natura diplomatica, aveva da subito espresso netta contrarietà a qualsiasi ipotesi di intervento armato non vincolata alle decisioni delle Nazioni Unite e anche il Presidente del Consiglio Enrico Letta, in occasione del vertice del G20 riunitosi a San Pietroburgo il 5 e il 6 settembre 2013, aveva escluso che l'Italia potesse agire militarmente in difetto di un mandato dell'ONU¹³.

Senza volersi addentrare in questa complessa vicenda di rilievo internazionale, che ha avuto e sta ancora avendo sviluppi e implicazioni di vario genere, qui si tratta di evidenziare come l'episodio del *Syria vote* abbia messo in luce le differenze strutturali che ancora intercorrono tra un autentico sistema parlamentare e sistemi di governo affatto differenti proprio con riferimento alla centralità che può assumere il Parlamento in un ambito così importante quale è la decisione politica di dare avvio a un intervento armato.

Non si può certo sottacere, al riguardo, che il modello del premierato inglese, a causa dell'esito non risolutivo delle elezioni del 2010 e dell'assenza di un *single-party majority government*, sta oggi attraversando una fase critica da cui è fatalmente disceso il rafforzamento della posizione della Camera dei Comuni (vedi *infra* par. 4). Né può nascondersi che l'importanza acquisita dal Parlamento britannico in questo tipo di decisioni è frutto della prassi applicativa più recente e del conseguente riconoscimento, da parte del *Cabinet Manual* del 2011, di una "nuova" convenzione in base alla quale le decisioni del governo inerenti alle *military actions* possono oggi essere prese, sul piano delle procedure costituzionali, solo dopo lo svolgimento di un dibattito parlamentare e di una conseguente votazione della *House of Commons* (vedi *infra* par. 2).

Nondimeno, anche a prescindere da tali rilevanti novità, il voto parlamentare che ha impedito al Primo Ministro britannico di attuare una cruciale decisione di politica estera e il tenore delle dichiarazioni rese da quest'ultimo dopo la votazione della Camera dei Comuni sono il portato di una cultura costituzionale autenticamente parlamentarista che non sembra avere eguali nelle prassi degli altri sistemi di governo – per così dire – a vocazione maggioritaria e che, nel caso di specie, è

¹³ La posizione del governo italiano era già stata annunciata in un comunicato del Presidente del Consiglio del 31 agosto 2013, in cui si legge: «[...] Il regime di Assad possiede arsenali di armi chimiche, il cui uso è un crimine contro l'umanità. Comprendiamo l'iniziativa di Stati Uniti e Francia [ndr: il Regno Unito si era già defilato in seguito al *Syria vote* del 29 agosto], alla quale però, senza le Nazioni Unite, non possiamo partecipare. La settimana prossima a San Pietroburgo faremo di tutto perché si trovi una soluzione politica al dramma siriano, che ha già prodotto un numero intollerabile di vittime e di profughi» (Presidenza del Consiglio, Dichiarazione del Presidente del Consiglio Letta sulla Siria, 31 agosto 2013, in www.governo.it).

apparsa talmente esemplare da rivelarsi persino “contagiosa”, determinando un tentativo di emulazione da parte del Presidente degli Stati Uniti.

Il *Syria vote*, in definitiva, dimostra la correttezza del giudizio con cui Michael Ryle, già nella metà degli anni Novanta, criticava la tesi di un declino del Parlamento britannico rispetto ai fasti del passato: «*The House of Commons is a much more lively and politically significant body than it was fifty years ago and, in particular, is far more effective today than it has been for a very long time*»¹⁴.

Questo episodio della vita costituzionale del Regno Unito merita pertanto un’analisi più approfondita, sia in relazione al quadro delle convenzioni di riferimento che il *Cabinet Manual* ha contribuito a definire cogliendone le più recenti trasformazioni, sia con riguardo alla vicenda in sé considerata, dalla quale possono trarsi spunti per una riflessione di carattere generale sulle più recenti tendenze evolutive del sistema Westminster.

2. Il paragrafo 5.38 del *Cabinet Manual* del 2011 e i “nuovi poteri” della *House of Commons* in materia di *military actions*.

Il recente *Cabinet Manual* del 2011, il testo ricognitivo delle leggi e delle convenzioni che regolano la forma di governo del Regno Unito (la cui stesura era stata avviata al termine della passata legislatura dal Primo Ministro Gordon Brown), si occupa anche dei poteri del Parlamento nelle determinazioni inerenti agli interventi militari. Più in particolare, trattano della *military action* i paragrafi 5.36, 5.37 e 5.38 del Manuale, in cui si ricorda che fin dalla Seconda Guerra Mondiale il governo ha seguito la prassi di comunicare alla *House of Commons* ogni azione militare significativa mediante una dichiarazione effettuata prima o dopo il suo svolgimento, alla quale, in alcuni casi, è seguito un dibattito su una mozione.

Il Manuale, tuttavia, prende atto (nel paragrafo 5.37) che nei due esempi più recenti di *military actions*, riguardanti l’Iraq e la Libia, si è svolto in Parlamento un «*substantive debate*» che ha anticipato la decisione dell’intervento. In particolare, si osserva che, per quanto riguarda

¹⁴ M. RYLE, *The Changing Commons*, in F. L. RIDLEY, M. RUSCH (eds), *British Government and Politics since 1945*, Oxford, 1998, p. 149. Vedi in proposito anche P. SEAWARD, P. SILK, *The House of Commons*, in V. BOGDANOR (eds), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, 2003, pp. 184-186.

l'intervento in Libia, prima dell'azione militare il Primo Ministro ha reso una dichiarazione (*statement*) il 18 marzo 2011, cui è seguita una mozione del governo (*government motion*) discussa in Parlamento il 21 marzo e quindi approvata mediante una votazione («[*the House*] *supports Her Majesty's Government [...] in the taking of all necessary measures to protect civilians and civilian-populated areas*»)¹⁵. Muovendo da questi due precedenti il Manuale registra (nel paragrafo 5.38) l'esistenza di una convenzione recentemente sviluppatasi in Parlamento, in base alla quale la *House of Commons* deve avere l'opportunità di discutere in via preventiva la questione dell'invio delle truppe, con l'eccezione delle situazioni di emergenza («[...] *except when there was an emergency and such action would not be appropriate*»)¹⁶. Il paragrafo 5.38 riproduce testualmente la risposta orale che il *Leader of the House of Commons*, Sir George Young, aveva dato il 30 marzo 2011 a una domanda posta dal conservatore Edward Leigh, riguardante appunto il potere della *House of Commons* di esprimersi con un voto prima che avesse luogo qualsiasi azione militare¹⁷.

Il richiamo alle predette indicazioni del *Cabinet Manual* è di estrema importanza perché consente di affermare che, nel caso di specie, la decisione del Primo Ministro Cameron di portare la questione dell'intervento armato in Parlamento e di subordinare l'avvio della *military action* al voto preventivo della *House of Commons* non sembra potersi configurare come una scelta discrezionale, bensì come una condotta doverosa, anche in virtù dell'impegno esplicitamente assunto al riguardo dall'esecutivo («*The government [...] said that it proposed to observe that convention*»).

Resta da stabilire quali siano gli effetti di un eventuale voto parlamentare contrario rispetto alla sfera decisionale del Primo Ministro, ossia se questi debba ritenersi vincolato al responso dei *Commons*, sicché residuerebbe al *Cabinet* una libertà di azione limitata ai soli casi di emergenza, o

¹⁵ *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government, 1ST edition, October 2011*, p. 44, in www.gov.uk.

¹⁶ Sembra utile riportare integralmente il testo del paragrafo 5.38: «*In 2011, the Government acknowledged that a convention had developed in Parliament that before troops were committed the House of Commons should have an opportunity to debate the matter and said that it proposed to observe that convention except when there was an emergency and such action would not be appropriate*» (*The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government, 1ST edition, October 2011*, p. 44, in www.gov.uk).

¹⁷ « [Mr Edward Leigh:] *Will the Leader of the House guarantee that if a no-fly zone is to be imposed, there will be a vote in the House of Commons? Such action would definitely be military action and not risk-free because of the established Libyan air defence systems, which might explain America's reluctance. May we definitely have a vote before there is any military action?* [Sir George Young:] *A convention has developed in the House that before troops are committed, the House should have an opportunity to debate the matter. We propose to observe that convention except when there is an emergency and such action would not be appropriate. As with the Iraq war and other events, we propose to give the House the opportunity to debate the matter before troops are committed*» (*House of Commons, Official Report, Parliamentary Debates (Hansard), Thursday 10 March 2011, Vol. 524 No 130, Oral Answers to Questions, Column 1066*).

se, viceversa, egli abbia ancora un margine di discrezionalità per decidere comunque l'avvio dell'azione militare, ferme restando la sua *accountability* davanti alla Camera bassa e le gravi conseguenze politiche di una simile decisione. Utili riflessioni, al riguardo, possono discendere proprio dalla cronaca della vicenda relativa al *Syria vote*, alla quale pertanto si rinvia (vedi *infra* par. 3).

Anche a prescindere da quest'ultimo aspetto, i nuovi vincoli procedurali che subordinano le determinazioni del Gabinetto britannico sulle missioni militari allo svolgimento di un dibattito parlamentare e di un voto della Camera dei Comuni marcano la differenza tra l'attuale consistenza della forma di governo parlamentare inglese e gli altri due prototipi fondamentali considerati in queste pagine, ossia il sistema presidenziale americano e il sistema semipresidenziale della V Repubblica francese. Il confronto con la libertà decisionale che, notoriamente, vanta in questa materia il Presidente degli Stati Uniti (salvo il cruciale potere del Congresso in ordine allo stanziamento dei fondi necessari per sostenere le spese militari) può persino apparire come una speculazione banale. È forse più utile rammentare quanto afferma in proposito la Costituzione francese, il cui articolo 35, anche dopo le modifiche apportate dalla *loi constitutionnelle* 2008-724, continua a lasciare l'iniziativa dell'intervento armato nella esclusiva responsabilità dell'esecutivo limitandosi a stabilire che il Governo deve informare il Parlamento entro tre giorni dall'inizio delle operazioni militari, mentre un'autorizzazione vera e propria è richiesta solo per prolungare una missione che dura già da quattro mesi¹⁸.

Chiarito il quadro normativo e procedurale nel quale si inserisce il *Syria vote*, non ci si può ora sottrarre da una descrizione più dettagliata della vicenda, trattandosi non solo della prima occasione in cui hanno trovato applicazione le regole di condotta enunciate nel Manuale ma anche del primo caso, nella storia contemporanea del Regno Unito, in cui la *House of Commons* ha negato il proprio consenso a un'azione militare voluta dal premier.

¹⁸ Mi sia consentito un rinvio a M. FRAU, *L'intervento militare della Francia in Libia: la prassi applicativa dell'art. 35 della Costituzione dopo le modifiche della loi constitutionnelle 2008-724*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2011.

3. Cronaca degli eventi: otto ore di dibattito, il voto contrario della Camera dei Comuni e l'obbedienza del Primo Ministro.

In seguito alla strage di Ghouta del 21 agosto 2013, il Primo Ministro britannico contattava telefonicamente il Presidente degli Stati Uniti e il Presidente della Repubblica francese, che in quei giorni apparivano risoluti ad avviare senza indugio un attacco missilistico contro obiettivi militari siriani anche senza l'appoggio dell'ONU e della NATO.

Il 26 agosto i quotidiani inglesi pubblicavano la notizia che decine di membri della *House of Commons* avevano sottoscritto una mozione per rivendicare il potere del Parlamento di esprimersi preventivamente sull'opportunità di un'azione militare del Regno Unito («*That this House believes that Parliament should, as of right, normally hold a debate before any British commitment to military action*»¹⁹) e ne chiedevano a questo scopo l'urgente convocazione²⁰.

Il 27 agosto, il Primo Ministro aveva modo di chiarire il proprio pensiero, assicurando che vi sarebbe stato il coinvolgimento della Camera dei Comuni. Cameron, pur dando risalto agli argomenti a sostegno di una risposta militare contro il regime siriano, dichiarava che una decisione in proposito non era ancora stata presa e che la sede naturale per discutere adeguatamente la questione non poteva che essere il Parlamento²¹.

Quest'ultimo veniva convocato per il pomeriggio del 29 agosto (sulla base dello *Standing Order* numero 13: «*Earlier meeting of House in certain circumstances*»), data in cui il premier svolgeva il suo *statement* alla Camera dei Comuni, al quale seguiva immediatamente il dibattito parlamentare (un parallelo dibattito si svolgeva contemporaneamente presso la *House of Lords*).

Oggetto della discussione e della votazione dei *Commons* erano due testi contrapposti, ossia, da un lato, la *government motion* presentata il giorno 28 agosto e sostenuta dalla coalizione

¹⁹ Il testo della mozione, che veniva successivamente depositata il 29 agosto con la sottoscrizione di 74 *Members of Parliament* di varia estrazione politica, è tratto da *House of Commons, Early day motion 450*, 29 agosto 2013, in www.parliament.uk.

²⁰ Vedi T. ROSS, *MPs demand a vote on Syria as No10 considers recalling Parliament*, 26 agosto 2013, in www.telegraph.co.uk.

²¹ «*Well, as I've said, no decision has yet been taken. [...] But I've recalled parliament so this issue can be properly debated, so the government can listen to views in parliament. And yes, it is my intention to put forward a motion in parliament so that members of parliament will be able to vote. [...] Well of course, I think in parliament is the right place to set out all of the arguments, to deal with all of the questions*» (*Prime Minister's Office, Syria: transcript of PM's interview*, 27 agosto 2013, in www.gov.uk).

conservatori-liberaldemocratici e, dall'altro, il *manuscript amendment* alla mozione stessa, presentato dai laburisti nella mattinata del 29 agosto.

Più in particolare, nella mozione della maggioranza il fondamento giuridico dell'azione militare era rinvenuto sia nella circostanza che l'uso di armi chimiche costituiva una violazione del diritto internazionale e un crimine contro l'umanità, sia nell'esigenza di attivare tutte le misure necessarie per la salvaguardia della popolazione siriana. Si precisava pertanto che l'intervento militare doveva essere proporzionato e finalizzato allo scopo di proteggere i civili dal rischio di un possibile nuovo impiego di armi chimiche²². Pur formulandosi l'auspicio che le Nazioni Unite potessero rapidamente assicurare la massima copertura legale a un intervento di questa natura e pur riconoscendosi l'importanza del lavoro degli ispettori dell'ONU, si prendeva atto del fallimento del Consiglio di Sicurezza, il quale non era stato capace negli ultimi due anni di garantire una risposta unitaria alla crisi siriana²³.

L'emendamento alla mozione presentato dall'opposizione mirava invece a rinviare l'eventuale azione militare del Regno Unito subordinandola a una serie di stringenti condizioni, tra cui: la conclusione degli accertamenti svolti dagli ispettori delle Nazioni Unite; la conseguente acquisizione di prove convincenti che il regime siriano avesse fatto uso di armi chimiche; l'esame di queste risultanze da parte del Consiglio di Sicurezza; l'adeguata ponderazione di tutte le potenziali conseguenze di un'azione militare (in ogni caso proporzionata, limitata nel tempo e avente di mira obiettivi strategici precisi); infine, lo svolgimento di una nuova relazione del Primo Ministro alla Camera dei Comuni in cui si desse conto del raggiungimento di tutte le predette condizioni²⁴.

Le differenze tra il testo della mozione e quello dell'emendamento erano tuttavia fortemente ridimensionate dalle precisazioni che il Primo Ministro faceva nel corso del suo intervento orale, con il chiaro intendimento di ridurre il più possibile le distanze tra le diverse posizioni politiche e di favorire in tal modo la più ampia convergenza della Camera dei Comuni sulla mozione del governo.

²² «Agrees that a strong humanitarian response is required from the international community and that this may, if necessary, require military action that is legal, proportionate and focused on saving lives by preventing and deterring further use of Syria's chemical weapons» (House of Commons, Votes and Proceedings, Motion in the name of the Prime Minister relating to Syria and the Use of Chemical Weapons, 28 agosto 2013, in www.parliament.uk).

²³ «Notes the failure of the United Nations Security Council over the last two years to take united action in response to the Syrian crisis» (House of Commons, Votes and Proceedings, Motion in the name of the Prime Minister relating to Syria and the Use of Chemical Weapons, 28 agosto 2013, in www.parliament.uk).

²⁴ Vedi House of Commons, Votes and Proceedings, Manuscript amendment (Motion No. 2), 29 agosto 2013, in www.parliament.uk.

Per queste ragioni, durante il dibattito Cameron garantiva che, anche in caso di approvazione della *government motion*, si sarebbe comunque atteso di conoscere i risultati degli accertamenti disposti dall'ONU prima di dare il via libera a un'azione militare; inoltre egli assicurava che, in ogni caso, l'eventuale decisione di intervenire militarmente non sarebbe stata presa se non in seguito a un nuovo voto della Camera dei Comuni²⁵.

Nonostante gli sforzi profusi dal Primo Ministro, le divergenze politiche restavano intatte, come dimostra la lunga durata del dibattito parlamentare, iniziato alle 14.30 di giovedì 29 agosto e terminato alle 22.34 dello stesso giorno.

Non è questa la sede per passare in rassegna gli argomenti che erano destinati a condizionare la discussione parlamentare e il voto dei Comuni; tuttavia, nel tentativo di riassumere brevemente gli snodi fondamentali del dibattito, si può qui ricordare che la diffusa contrarietà all'intervento si articolava in tre leitmotiv principali: 1) lo spettro del precedente storico della guerra in Iraq; 2) i dubbi sui risultati dell'attività di *intelligence* condotta dai servizi di informazione britannici circa la responsabilità dell'attacco; 3) l'opportunità di attendere lo svolgimento degli accertamenti e le conseguenti decisioni delle Nazioni Unite prima di assumere qualsiasi determinazione su di un possibile intervento militare.

Circa il punto 1), le voci critiche levatesi contro l'ipotesi di un'azione militare diretta a colpire il regime siriano facevano leva soprattutto sugli errori di giudizio commessi nell'intervento in Iraq del 2003, caldeggiato dall'allora Primo Ministro laburista Anthony Blair e condotto dal Regno Unito al fianco degli Stati Uniti con il contributo minore di altri Stati. In quel frangente, infatti, l'intervento armato si era basato su alcune prove del possesso di armi di distruzione di massa da parte del regime iracheno rivelatesi in seguito destituite di fondamento. Era inoltre diffusa, anche nell'opinione pubblica, la sensazione che il risultato di quell'intervento, sul piano della "stabilizzazione" dell'area, fosse stato fallimentare, come provavano le incessanti stragi di civili

²⁵ Rispondendo a una domanda posta dalla laburista Joan Ruddock («[...] *I believe that this House has been recalled in order to give cover for possible military action this weekend. Has the Prime Minister made it clear to President Obama that in no way does this country support any attack that could come before the UN inspectors have done their job?*») il Primo Ministro affermava: «*I wanted the recall of this House in order to debate these absolutely vital national and international issues. I will answer the right hon. Lady's question directly: it is this House that will decide what steps we next take. If Members agree to the motion I have set down, no action can taken until we have heard from the UN weapons inspectors, until there has been further action at the United Nations and until there is another vote in this House. Those are the conditions that we—the British Government, the British Parliament—are setting and it is absolutely right that we do so*» (*House of Commons, Official Report, Parliamentary Debates (Hansard), Thursday 29 August 2013, Vol. 566 No 40, Column 1428*).

causate dagli scontri tra le diverse fazioni ancora in conflitto sul territorio iracheno. A questo proposito, nel dibattito del 29 agosto interveniva anche lo *Shadow Deputy Prime Minister* Jack Straw, che evocava con enfasi le cicatrici («*the scars*») di quella guerra pur essendo stato *Foreign Secretary* proprio al tempo del conflitto iracheno del 2003 (la stampa inglese non mancò di far notare il paradosso)²⁶. Dal canto suo, il Primo Ministro si adoperava molto per sottolineare le differenze tra la natura della missione in Siria e il precedente della guerra in Iraq. Nel suo *statement* iniziale Cameron assicurava che l'azione militare in discussione aveva scopi diversi e, a differenza di quanto era accaduto in Iraq, non prevedeva l'invasione della Siria da parte di truppe britanniche²⁷. Analoghe rassicurazioni erano state fornite, nel suo intervento in Aula, anche dal leader dei liberaldemocratici, il *Deputy Prime Minister* Nicholas Clegg²⁸.

Con riferimento al punto 2), relativo ai dubbi sull'individuazione dei responsabili della strage del 21 agosto, le maggiori perplessità al riguardo provenivano dalle file degli stessi conservatori, che si dicevano molto scettici sull'eshaustività dei risultati delle attività di *intelligence*. Il conservatore David Davis, *Shadow Home Secretary* nella passata legislatura, evidenziava, ad esempio, che sull'uso delle armi chimiche non potesse allo stato escludersi né una responsabilità diretta del Presidente siriano, né quella di una singola unità militare («*a rogue or panicky military unit in the Syrian army without Assad's knowledge*»), né, infine, quella degli stessi ribelli mossi dal

²⁶ In un articolo al fulmicotone apparso sul quotidiano *The Independent* il 30 agosto 2013 si legge: «[Jack Straw] has always been a man who would sound shifty if he told you that day follows night, and in Thursday's debate he was at his slipperiest, least convincing, and least likeable. He said that he still bore "the scars" of Iraq, the same self-pitying language that his colleagues from that time use, as if they were the victims of this crime rather than the hundreds of thousands of Iraqis killed or mutilated» (G. WHEATCROFT, *Cameron may be humiliated over the Syria vote, but he's still a better man than Blair*, 30 agosto 2013, in www.independent.co.uk).

²⁷ «I am deeply mindful of the lessons of previous conflicts and, in particular, of the deep concerns in the country that were caused by what went wrong with the Iraq conflict in 2003. However, this situation is not like Iraq. What we are seeing in Syria is fundamentally different. We are not invading a country. We are not searching for chemical or biological weapons. The case for ultimately supporting action—I say "ultimately" because there would have to be another vote in this House—is not based on a specific piece or pieces of intelligence» (House of Commons, *Official Report, Parliamentary Debates (Hansard), Thursday 29 August 2013, Vol. 566 No 40, Column 1427*).

²⁸ «The sole aim—the sole aim—is to relieve humanitarian suffering by deterring and disrupting the further use of chemical weapons—nothing more, nothing less. It is not about invasion, regime change, entering into the Syrian conflict, arming the rebels or boots on the ground. [...] This is not Iraq. Yes, we must learn the lessons of Iraq, but we must not assume that the choices that we face to today are identical choices to those that we faced in 2003. This is not an attempt to barge our way into someone else's war. We are not seeking to topple a dictator or to flex our muscles. We are not talking about putting British boots on the ground» (House of Commons, *Official Report, Parliamentary Debates (Hansard), Thursday 29 August 2013, Vol. 566 No 40, Column 1542 e Column 1546*).

proposito di trascinare l'Occidente in una Guerra da cui avrebbero potuto indubitabilmente trarre vantaggi²⁹.

Da ultimo, circa il punto 3), l'esigenza di attendere il responso delle Nazioni Unite era un argomento centrale in area laburista, anche se con alcune eccezioni. In realtà, sino a mercoledì notte il leader del *Labour Party* Edward Miliband aveva lasciato più di uno spiraglio alla possibilità che l'opposizione votasse a favore della mozione del governo³⁰. Alla vigilia del dibattito, tuttavia, la posizione dei laburisti subiva una svolta netta, in ragione della quale lo *Shadow Prime Minister* Miliband nella mattinata del 29 presentava il citato *opposition amendment to the government motion*, avente appunto di mira lo slittamento della decisione. Il Primo Ministro Cameron, dal canto suo, sosteneva – come del resto era precisato anche nella sua mozione – che non difettesse un valido supporto internazionale alla missione, soprattutto da parte della Lega Araba, sebbene fosse auspicabile che le successive determinazioni delle Nazioni Unite potessero ulteriormente legittimare un'azione militare del Regno Unito³¹.

L'esito della votazione fu la reiezione sia dell'*opposition amendment*, respinto con la maggioranza di 332 voti contro 220, sia della *government motion*, a sua volta respinta con la maggioranza di 285 voti contro 272. Si trattò dunque di una sconfitta del Primo Ministro non accompagnata da una vittoria di Miliband.

L'analisi del voto mostra chiaramente che la *débâcle* di Cameron era dovuta a una divergenza di vedute interna al partito conservatore, tra le cui file si potevano contare ben 30 voti contrari, mentre risultavano ininfluenti i 9 *noes* provenienti dai *Members of Parliament* del partito *Liberal Democrat*, partner della coalizione che governa il Regno Unito dal 2010. Deve aggiungersi che il leader dei *Lib Dems*, Nick Clegg, in qualità di *Deputy Prime Minister* era il secondo sottoscrittore della mozione, dopo il *Prime Minister*, e che, durante il dibattito, lo stesso Clegg era intervenuto per chiedere un voto compatto della *House of Commons* a sostegno della stessa.

²⁹ *House of Commons, Official Report, Parliamentary Debates (Hansard), Thursday 29 August 2013, Vol. 566 No 40, Column 1469.*

³⁰ Vedi P. DOMINCZAK, *Syria vote crisis: timeline*, 30 agosto 2013, in www.telegraph.co.uk.

³¹ *House of Commons, Official Report, Parliamentary Debates (Hansard), Thursday 29 August 2013, Vol. 566 No 40, Column 1426.*

Subito dopo (e nonostante) la bruciante sconfitta, David Cameron pronunciava parole esemplari per esprimere il suo profondo rispetto per la decisione presa dal Parlamento, definito dal Primo Ministro come organo espressivo della volontà del Popolo britannico³².

Il giorno successivo, ossia il 30 agosto, Cameron aveva un colloquio telefonico con il Presidente degli Stati Uniti Barack Obama, avente ad oggetto «*the response to last week's chemical attack in Syria*». Nel comunicato ufficiale emanato al termine di quell'abboccamento si ribadiva che il governo avrebbe senz'altro rispettato il voto della *House of Commons* («*the government had accepted the clear view of the House against British military action*»)³³.

Il 2 settembre, infine, aveva luogo una conferenza stampa in cui il portavoce del Primo Ministro tornava ancora una volta sulle conseguenze del voto, rimarcando che il governo avrebbe dato fedele esecuzione alla volontà del Parlamento. Egli precisava che, preclusa qualsiasi possibilità di un intervento militare del Regno Unito così come l'ipotesi di sottoporre nuovamente la questione alla Camera dei Comuni, il Primo Ministro si sarebbe adoperato sul piano internazionale per giungere a una soluzione diplomatica della crisi³⁴.

Si trattava dunque di una vittoria del Parlamento così netta e così inequivocabile che il *Cabinet* tornava a essere, sia pure in questo limitato frangente, il mero "comitato esecutivo" della volontà parlamentare.

³² Vedi *supra* nota 4.

³³ «*The PM made clear that he strongly believes in the need for a tough and robust response to the appalling war crime committed by the Assad regime in Ghouta. The PM explained that he wanted to build a consensual approach in Britain for our response and that the government had accepted the clear view of the House against British military action. President Obama said he fully respected the PM's approach and that he had not yet taken a decision on the US response*» (Prime Minister's Office, Prime Minister's phone call with President Obama, 30 agosto 2013, in www.gov.uk).

³⁴ «*Asked if the government would ever ask Parliament to reconsider taking British military action against Syria's use of chemical weapons, the Prime Minister's Spokesperson (PMS) said that the government had made its case but Parliament had expressed its will for there to be no military intervention. The government would respect that will, and there were absolutely no plans to go back to Parliament. Asked if Britain would support other countries taking military action, the PMS said that the UK had a close intelligence relationship with a number of allies, particularly the US, but the government was clear that it would act in accordance with Parliament's will and there would be no British military intervention. The Prime Minister (PM) would continue to press for an international diplomatic solution, including when he meets world leaders such as US president Barack Obama and Russian president Vladimir Putin at the G20 summit in St Petersburg later this week*» (Prime Minister's Office, Press briefing: morning 2 September 2013, 2 settembre 2013, in www.gov.uk).

4. Il Syria vote nel contesto di una crisi della *majoritarian democracy* nel Regno Unito.

Come si è visto, l'analisi del clamoroso voto dei *Commons* mostra che la sconfitta parlamentare subita da Cameron è ascrivibile principalmente ai *backbenchers* conservatori, motivo per il quale essa non può dirsi una diretta conseguenza della circostanza che, nell'attuale scorcio storico del Regno Unito, difetta un *single-party majority government*.

Nondimeno, l'indebolimento della posizione del premier che la vicenda del *Syria vote* mostra con tanta chiarezza non può non essere ricondotto in certa misura all'esito non risolutivo delle elezioni del 2010 e alla conseguente crisi di alcuni *majoritarian elements* (con riferimento alla celebre classificazione liiphartiana) sino a quel momento ben presenti nella prassi del cosiddetto premierato inglese³⁵.

Il primo segnale di un imminente rafforzamento della *House of Commons* a discapito del potere direttivo della cellula *leadership-premiership* lo si ebbe già nel 2010, quando, in presenza di uno *hung Parliament*, si rivelò impraticabile il consueto "automatismo convenzionale" in base al quale il leader del partito vincitore viene immediatamente nominato Primo Ministro. La nomina di Cameron fu invece subordinata alla previa ricognizione (sia pure informale, cioè senza un voto di fiducia) della volontà della maggioranza parlamentare, che permise appunto la nascita di un governo di coalizione tra conservatori e liberaldemocratici³⁶. La correttezza di questa procedura di nomina "mediata" è stata poi formalmente sancita dal *Cabinet Manual* del 2011 che ha accertato l'esistenza di una convenzione costituzionale in base alla quale, in presenza di «*Parliaments with no overall majority in the House of Commons*», diventa decisivo il contributo della Camera bassa per determinare se e in che modo dovrà procedersi alla sostituzione dello «*incumbent government*»³⁷.

Va da sé che in casi simili la *House of Commons* finisce per acquisire una maggiore capacità di incidere sull'azione del Primo Ministro, risultando minato il fondamento stesso della definizione

³⁵ Vedi A. LIIPHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Londra, 1984. Per un'analisi approfondita della forma di governo del Regno Unito alla luce dei 9 «*majoritarian elements*» che caratterizzano il «*Westminster model*» nell'accezione liiphartiana vedi A. TORRE, *Interpretare la Costituzione britannica*, Torino, 1997, spec. pp. 389-503.

³⁶ Vedi in proposito V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, Oxford, 2011, pp. 11-13; M. OLIVETTI, *Le elezioni del 6 maggio 2010 nel Regno Unito: Westminster adieu?*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, pp. 756-759.

³⁷ Il capitolo 2 del *Cabinet Manual* descrive le due procedure alternative di formazione del governo che operano a seconda che ricorrano «*Parliaments with an overall majority in the House of Commons*» (2.11) o, viceversa, «*Parliaments with no overall majority in the House of Commons*» (2.12). Vedi *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1ST edition, October 2011, pp. 14 e 15, in www.gov.uk.

di “premierato” come modello che dovrebbe caratterizzarsi «per il fatto di mettere al centro del sistema il Primo Ministro indicato (non eletto!) dal corpo elettorale, insieme alla maggioranza di cui egli è leader, e quindi investito dalla doppia fiducia, elettorale e parlamentare»³⁸.

La nascita del governo di coalizione ha pertanto intaccato quello schema concettuale che permetteva di ipotizzare una sorta di *mandate* diretto del premier avente ad oggetto lo svolgimento del programma di governo da questi presentato agli elettori. Dagli accordi di coalizione stipulati nel 2010 sono infatti sorti un *Cabinet* e un programma di governo in gran parte diversi da quelli proposti agli elettori al momento del voto. Questa circostanza, com'è facile intuire, ha accresciuto la capacità del Parlamento di contrastare la volontà del Primo Ministro, il quale non può attualmente vantare un mandato popolare ulteriore e diverso da quello che gli deriva (in qualità di *Member of Parliament*) dall'essere stato eletto in un collegio uninominale³⁹.

A mettere ulteriormente in crisi il modello del premierato è stata senz'altro l'approvazione, nel 2011, del *Fixed-Term Parliament Act*, anch'esso frutto degli accordi di coalizione, che ha sostanzialmente privato il Primo Ministro di un potere ritenuto a ragione di cruciale importanza quale è il potere di chiedere discrezionalmente al Sovrano la *dissolution* della Camera dei Comuni, con la conseguenza che quest'ultima può oggi autonomamente determinare sia le sorti del governo che quelle della legislatura⁴⁰.

Senza entrare nel dettaglio di queste importanti innovazioni del sistema di governo del Regno Unito, preme evidenziare in questa sede come il recente attivismo del Parlamento britannico sia dovuto a un processo che si è via via alimentato da sé e del quale il *Syria vote*, con tutte le sue implicazioni (politiche, istituzionali e convenzionali), costituisce un prodotto particolarmente significativo sotto molti aspetti.

D'altro canto, il *Syria vote* rivela al contempo un elemento di forte continuità strutturale nel parlamentarismo britannico, poiché conferma che esiste una stretta relazione tra l'autonomia della

³⁸ T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il Politico*, n. 1, 2004, p. 5 ss. e in www.archivio/rivistaaic.it (anche in T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004, e in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino 2005).

³⁹ V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, cit., p. 128, ricorda in proposito le profetiche parole pronunciate da Cameron il giorno prima delle elezioni del 2010: «*The point about a hung parliament is that the decisions that really matter to people are taken behind closed doors. Instead of people choosing the government, the politicians do. Instead of policies implemented on the basis of a manifesto, there will be compromises and half-measures*».

⁴⁰ Vedi M. OLIVETTI, *op. cit.*, pp. 762-765; C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2010, pp. 648-650; G. CARVALE, “*England does not love coalitions*”? *Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione del Regno Unito*, in *federalismi.it*, n. 10, 2011, pp. 14-20.

House of Commons nei confronti della *premiership* e l'autonomia del singolo *Member of Parliament* nei confronti della *leadership* di partito, autonomia favorita, più a monte, dalla natura del sistema elettorale e sempre pronta ad esprimersi nonostante gli sforzi profusi dagli *whips* del partito. È infatti innegabile che i *backbenchers* della maggioranza abbiano spesso svolto, anche in passato, la funzione di “sentinella indipendente” rispetto all'attività del governo⁴¹. Né si può scordare, in proposito, che nel voto sull'intervento in Iraq del 2003, in circostanze molto diverse da quelle attuali (ossia sotto l'egida di un *single party majority government* retto dalla forte *premiership* di Tony Blair), furono proprio molti *backbenchers* laburisti a esprimersi (quella volta senza risultare determinanti) contro l'intervento armato⁴².

A contraddistinguere l'episodio del 29 agosto 2013 non è stata quindi la circostanza che un nutrito gruppo di parlamentari della maggioranza abbia scelto di votare contro il proprio leader di partito (nonché premier) in uno snodo politico di fondamentale importanza e riguardante per giunta il “tempio inviolato” delle *military actions*, bensì il fatto che per la prima volta il voto preventivo dei Comuni sia intervenuto come un passaggio necessario per decidere l'intervento armato. A ciò si aggiunga la naturalezza con cui il Primo Ministro ha accolto e assecondato la volontà dei *backbenchers*, divenuta volontà della *House of Commons* e, di qui, parafrasando lo stesso Cameron, volontà del Popolo britannico.

Il *Syria vote* costituisce dunque, nel suo complesso, una vittoria del Parlamento che ha dimensioni costituzionali e che testimonia una crisi profonda – ancorché allo stato non si possa ritenere irreversibile – di quel modello di premierato che, fino a non molto tempo fa, si diceva essere esemplarmente rappresentato dalle modalità di funzionamento del sistema di governo del Regno Unito.

⁴¹ Vedi A. TORRE, *op. cit.*, p. 405 e l'ampia bibliografia ivi citata in nota 78. Vedi anche F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, 2012, pp. 81-86, che tratta della «centralità dei *backbenchers* di maggioranza nell'esercizio del controllo parlamentare sul Governo» con riferimento alla vicenda oggetto del celebre *Scott Report*.

⁴² P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom*, Oxford, 2012, pp. 116-119, riporta una serie di episodi in cui in ambedue i principali partiti del Regno Unito si sono viste spaccature significative su questioni di grande importanza. In particolare, l'autore ricorda (a p. 117): «*Prime Minister Tony Blair, who enjoyed a much larger majority, lost the support of a significant minority of backbench MPs over some issues (eg the introduction of foundation hospitals and the war against Iraq)*».