

Alla ricerca di un *Civil Service Act*: recenti sviluppi in tema di pubblica amministrazione britannica, tra prerogative delle assemblee parlamentari, processo di integrazione comunitaria e *devolution*.

di Piero Gambale*

Sommario: 1. *Il quadro di riferimento: i "Great Reform Acts" della fine del XX secolo, tra "europeizzazione" dell'ordinamento, crescente ruolo dell'esecutivo e tentativi di ampliamento delle prerogative non legislative delle assemblee rappresentative.* 2. *Il complesso esecutivo-pubblica amministrazione nell'ordinamento britannico: origini, peculiarità e fattori evolutivi.* 3. *I limiti derivanti dalle "torsioni" del modello del Civil Service e le possibili soluzioni: la necessità di "parlamentarizzare" l'esercizio della Royal prerogative e la possibile adozione di un Civil Service Act.*

1. Il quadro di riferimento: i "Great Reform Acts" della fine del XX secolo, tra "europeizzazione" dell'ordinamento, crescente ruolo dell'esecutivo e tentativi di ampliamento delle prerogative non legislative delle assemblee rappresentative.

Nell'ultimo decennio l'ordinamento "costituzionale" britannico è stato interessato da profonde modifiche di carattere strutturale¹.

Tale circostanza - sia detto preliminarmente - non rappresenta, nel panorama politico-istituzionale britannico, una novità in senso assoluto: infatti, è sufficiente richiamare alla mente i primi decenni del XIX secolo, nonché gli inizi di quello successivo, per rilevare agevolmente come anche in tali periodi siano intervenute altrettante cruciali riforme sul piano dell'allargamento del suffragio elettorale e su quello dell'organizzazione costituzionale². Tuttavia, è stato significativamente rimarcato come, rispetto ai precedenti richiamati, le vicende relative all'ultimo scorcio del XX secolo e agli inizi del XXI non siano state circondate da quelle grandi passioni che avevano invece caratterizzato i precedenti avvenimenti³.

Ciò nondimeno, la portata delle innovazioni istituzionali intervenute in terra d'Albione a partire dal 1997 è degna di assoluto rilievo, in primo luogo sotto un profilo quantitativo: infatti, essa tocca numerosi versanti di quella che si potrebbe definire la "Costituzione dei poteri" di quel Paese - l'organizzazione, ad esempio, di "pezzi" classici dell'impianto costituzionale: il Parlamento, l'Esecutivo, il Potere giudiziario; d'altro canto, alcuni interventi investono altresì la versione, che si potrebbe definire "materiale" della stessa organizzazione costituzionale, attraverso la previsione di discipline relative al regime dei partiti politici e alla natura dei sistemi elettorali⁴.

Sotto il profilo qualitativo, si è opportunamente sottolineato come le opzioni scaturite all'esito di un processo di riforma costituzionale che, al momento in cui si scrive non può di certo dirsi esaurito, finiscano per porre in discussione taluni caratteri secolari del costituzionalismo britannico, quali i suoi profili *historic* ed *uncodified*, ponendone invece sempre più in evidenza l'aspetto, per così dire, della "mutevolezza" - *changing* - e della progressiva *juridification*⁵ dei contenuti normativi.

* L'autore è dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato presso la Facoltà di economia "R. Goodwin" dell'Università di Siena; collabora altresì presso il Centro "V. Bachelet" dell'Università Luiss Guido Carli di Roma.

¹ Sul punto, cfr. V. BOGDANOR, *Our Constitution*, in *Quarterly Law Review* n. 120/2004, spec. pp. 242

² Cfr. G. REBUFFA, *Un'idea di Costituzione. Walter Bagehot e la regina Vittoria*, in W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, trad. it. Bologna, 1995, pp. 10 e ss; sul punto, v. inoltre Walter Bagehot e *La Costituzione inglese: atti del seminario di studio*, 14 dicembre 1998, a cura di G. DI GASPARE, Milano 2001, in particolare con riferimento ai saggi di M. Cosulich e di N. Lupo; v. altresì, A. V. DICEY, *Introduction to the study of the Law of the Constitution* (trad. it) a cura di A. TORRE, Bologna, 2003, in part. pp. 520 e ss.

³ Sul punto, cfr. V. BOGDANOR, *Our Constitution*, cit., spec. pp. 243.

⁴ Sulle rappresentazioni della Costituzione britannica, cfr. A. TORRE, *La circolazione del modello costituzionale inglese*, relazione in *Convegno di studi su Le culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti tra Otto e Novecento*, Genova 29-30 Aprile 2004.

⁵ Cfr. J. JOWELL, D. OLIVER, *The changing Constitution*, Fifth edition, 2004, Oxford University Press, pp. XV e ss; sul punto, v. altresì V. BOGDANOR, *Our Constitution*, cit. spec. pp. 246 e 259.

E' del resto difficile non condividere tale posizione, sol che si richiamino, sia pure per brevi cenni, i percorsi lungo i quali si è dipanato il "filo" dell'ingegneria costituzionale d'Oltremarica nell'ultimo decennio.

Anche se il "perno" principale (*linchpin*) che ha monopolizzato in qualche modo il tema delle riforme è sicuramente individuabile nell'insieme delle opzioni che hanno ridisegnato i rapporti tra le articolazioni territoriali del Regno Unito nella cosiddetta *devolution*⁶, non possono ignorarsi le altre importanti innovazioni che ad essa si sono accompagnate, talune delle quali di portata quasi rivoluzionaria⁷: a partire dal versante delle riforme che hanno riguardato l'ordinamento giudiziario, con la previsione di una Corte Suprema al vertice dello stesso⁸, passando per il continuo processo di affinamento delle regole strutturali e funzionali che presiedono alla formazione e alle dinamiche di entrambe le assemblee rappresentative⁹, per finire con le novità che hanno investito la stessa organizzazione dell'esecutivo¹⁰.

A fronte di tale quadro d'insieme, la domanda che sorge spontanea potrebbe essere la seguente: quali sono i fattori che possono provare a spiegare la necessità, se si vuole improvvisa dopo secoli di "evoluzione spontanea" del tessuto costituzionale britannico, di fissare in atti normativi puntuali discipline dense, come si è visto, di implicazioni di carattere costituzionale?

Non sembra oramai sufficiente argomentare al riguardo avendo come esclusivo riferimento il versante "interno" dell'ordinamento costituzionale britannico; ad un'analisi appena più approfondita potrebbe forse utilmente richiamarsi, per provare a spiegare almeno una parte di tali novità, quel fenomeno di progressiva *europization* (europeizzazione) che investe, per altro, anche altri ordinamenti nazionali, siano essi ricompresi tra i *fathers founding* delle Comunità europee¹¹ così come tra i *new comers* dell'Unione europea¹².

Senza richiamare in questa sede i diversi profili che sono stati investiti da tale processo¹³, si può invece utilmente cercare di individuare, sia pure tenendo debitamente conto della diversità delle "tradizioni costituzionali nazionali", una sorta di "nocciolo duro" (*hard core*) degli effetti derivanti sugli ordinamenti nazionali dalla partecipazione al processo di integrazione comunitaria e che è riscontrabile nella quasi generalità di questi ultimi: in particolare, se si volge lo sguardo al raccordo Parlamento-Governo, è possibile registrare - e si tratta di una tendenza consolidata al livello europeo - il sensibile rafforzamento del secondo e la progressiva marginalizzazione del primo.

Nel caso del Regno Unito, poi, dove la "supremazia" del Parlamento e del suo prodotto primario, la legge, sono parte costitutiva delle "Tavole Sacre" del costituzionalismo di quel Paese, il fenomeno richiamato appare ancora più evidente: non a caso, per rimarcare la tendenza accentratrice dei poteri nell'esecutivo, si è di recente parlato di "presidenzializzazione" della forma di governo britannica¹⁴.

⁶ Cfr. sul punto, P.LEYLAND, Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito, 2005, Torino, pp. 185 e ss.; ID. La Multi-Layered Constitution e il tentativo di devolution nelle Regioni inglesi, in *Le Regioni*, n.1/2006, pp. 12 e ss.; I. RUGGIU, Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito: uno Stato territoriale a metà tra occasionalismo riformista, asimmetria e pax partitica, in *Le Regioni*, n.6/2005, pp. 1157 e ss. Ancora sul punto, A. ZORZI GIUSTINIANI, Le metamorfosi dello Stato unitario: Francia e Regno Unito, in *Le Regioni* n. 4/2006, pp.307 e ss.

⁷ Si veda A. TORRE, Un referendum per tutte le stagioni: sovranità del Parlamento e democrazia diretta nel Regno Unito, in *DPCE* n.3/2005, pp. 1338 e ss; sul punto, v. altresì V. BOGDANOR, *Our Constitution*, cit., p. 245.

⁸ Cfr. A. LE SUEUR, Judicial power in the changing constitution, in J.JOWELL, D.OLIVER, *The changing Constitution*, cit. p.331.

⁹ Cfr. V. BOGDANOR, *Our Constitution*, cit., p. 243; v. altresì, L. TRUCCO, Le riforme costituzionali nel Regno Unito: quale destino per la Camera dei Lords?, in *Rassegna parlamentare*, n.4/2004, pp. 959 e ss. Da ultimo v. M. FLINDERS, *Analysing reform: the House of Commons, 2001-5*, in *Political studies*, v. 55, 2007, pp. 174 e ss.

¹⁰ Sul punto, cfr. A. TORRE, Il nuovo Department for constitutional affairs: una "bomba a grappolo" nell'ordinamento britannico, in *DPCE* n. 1/2004, pp. 106 e ss.

¹¹ Per l'Italia, cfr. S. FABBRINI (a cura), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma, 2003, pp. 3 e ss.

¹² Cfr. sul punto, H. GRABBE, *The EU's transformative power*, London, 2006, spec. pp.10 e ss, nonché pp. 111 e ss.

¹³ Sul punto, cfr. S. FABBRINI (a cura), *L'europeizzazione dell'Italia*, cit., pp. 18 e ss, pp. 23 e ss.

¹⁴ O. MASSARI, I poteri del Primo ministro inglese: verso la presidenzializzazione? in G. PASQUINO (a cura di), *I capi di governo nelle democrazie contemporanee*, Mulino 2005.

Non sorprende dunque che, a fronte di tale processo di crescente valorizzazione delle prerogative dell'esecutivo, in parte intrinsecamente connessa al sistema politico-istituzionale britannico per via del peculiare carattere del suo sistema politico-partitico, in parte "eterodeterminata" - in tal senso rilevano le vicende comunitarie richiamate, ma non solo - continui ad essere particolarmente avvertito in quel contesto il tema relativo al potenziamento delle prerogative non legislative delle assemblee rappresentative, segnatamente di quelle che attengono al versante del controllo (*scrutiny*) parlamentare¹⁵.

Di più: sotto il profilo oggettivo, potrebbe sostenersi che l'ambito delle materie soggette all'attività di *scrutiny* parlamentare tenda faticosamente ad ampliarsi - e le riflessioni che seguono tentano di evidenziare proprio tale profilo - sino a cercare di ricomprendere settori tradizionalmente esclusi da tale controllo; in particolare, il riferimento è a quei versanti disciplinati dall'esecutivo attraverso i poteri annoverati nell'ambito della cosiddetta *Royal prerogative*¹⁶, arrivando a suggerire soluzioni particolarmente innovative nel "tradizionale" sistema britannico¹⁷.

2. Il complesso esecutivo-pubblica amministrazione nell'ordinamento britannico: origini, peculiarità e fattori evolutivi.

Come detto in chiusura del precedente paragrafo, tra gli ambiti oggetto delle crescenti "attenzioni", in termini di controllo, da parte delle assemblee parlamentari, vi è da ultimo quel complesso di funzioni esercitate dall'esecutivo sulla sfera interna dell'ordinamento e che attengono, in particolare, alle nomine e alla disciplina interna della pubblica amministrazione (*Civil service*).

Preliminarmente, occorre però richiamare le vicende storiche relative alla formazione del *Civil Service*, per poter comprendere meglio anche la sua peculiare connotazione nell'ordinamento costituzionale britannico.

Dal punto di vista storico, l'istituzione del *Civil Service* nel Regno Unito coincide con la nascita del moderno concetto di pubblica amministrazione nel panorama delle esperienze contemporanee: al pari di altri "pilastri" dell'organizzazione istituzionale degli ordinamenti liberali - su tutti, i moderni Parlamenti¹⁸ - l'apparato burocratico sorge in Inghilterra in maniera piuttosto precoce, corredato di peculiari caratteri rispetto ad analoghe pubbliche amministrazioni presenti in altri ordinamenti, in particolar modo in quelli continentali (Francia e Germania).

Tale evenienza può essere spiegata dal fatto che l'individuazione di una pubblica amministrazione, intesa in senso moderno quale corpo garantito e separato, si pose, alla metà del XVIII secolo, quale condizione essenziale per la realizzazione di una compiuta emancipazione del sistema politico dalla tradizione monarchica. In tal senso, diveniva ad esempio centrale il tema del reclutamento dei funzionari pubblici, originariamente imperniato sul sistema del *patronage* e della cosiddetta "lettera patente", riflettendo per tanto una concezione "patrimonialistica" della carica ricoperta.

Attraverso il progressivo superamento di tale sistema, si finiva col privare la Corona della titolarità del potere di nominare i funzionari pubblici e veniva compiuto dunque un importante, se non decisivo, passo in direzione dell'evoluzione in senso compiutamente liberale del sistema politico-costituzionale inglese. Tale processo sarà sanzionato nell'atto costitutivo della moderna burocrazia amministrativa britannica, quel *Northcote-Trevelyan Report* (pubblicato nel 1854), con

¹⁵ Si cfr. in generale G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, 2006, pp. 179 e ss. Per l'ordinamento britannico, si v. J.A.G. GRIFFITH, *Parliamentary scrutiny of government bills*, London, 1974, pp. 232 e ss.

¹⁶ Sul punto, cfr. A. V. DICEY, *Introduction to the study of the Law of the Constitution* (trad. it) a cura di A. TORRE, Bologna, 2003, in part. p. 275.

¹⁷ Cfr. sul punto, G. DREWRY, *The Executive: towards accountable government and effective governance?* in J. JOWELL, D. OLIVER, *The changing Constitution*, cit. p. 300. Anche M. FLINDERS, *Analysing reform: the House of Commons, 2001-5*, in *Political studies*, v. 55, 2007, p. 194; v. su questo ultimo punto, G. RIZZONI, *La Regina, il primo ministro e la Royal Prerogative*, in sito AIC, 27 ottobre 2006.

¹⁸ Cfr. C. DE CARO, *La best practice di Westminster: dal Parlamento ai Parlamenti*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2004, pp. 607 e ss.

il quale si introduce, come modalità di reclutamento del *civil servant*, la regola generale della procedura di carattere selettivo, basata sulla generalizzazione del concorso per esami.

Sotto il profilo costituzionale, l'estrema rilevanza di un tale cambiamento non sfuggirà all'occhio attento di colui che, guardando alle vicende costituzionali britanniche con il consueto disincanto di chi si occupa di economia, ne sottolineerà da subito l'importanza: nella sua *English Constitution*, Bagehot contrapporrà infatti la pubblica amministrazione inglese, quale *efficient part* dell'organizzazione costituzionale e detentrica del potere reale, alla *dignified part*, vale a dire alla Corona detentrica di un potere esclusivamente formale. Soltanto a partire da quel momento - egli aggiungerà - si avrà in Inghilterra un'amministrazione i cui predicati saranno quelli del "*civil*", del "*service*" e del "*permanent*".¹⁹

Nel descrivere tuttavia la posizione del *Civil Service* nell'ordinamento britannico, occorre non soltanto dar conto degli elementi, indubbi, di modernità che ne caratterizzarono la nascita, bensì anche dei fattori che, ad oggi, ne rimarcano la peculiare dimensione nell'organizzazione costituzionale inglese.

Il *Civil Service*, che non esaurisce la complessa macchina amministrativa britannica²⁰, è identificato infatti dal particolare legame che lo unisce alla Corona. In tal senso, è emblematica la stessa definizione di *Civil Servant*, che deve necessariamente ricollegarsi a quella di *servant of Crown*, in tal modo ponendo in rilievo proprio il personale rapporto con la Corona. Ancora: i *civil servants* sono identificati come soggetti «diversi dai titolari di uffici politici e giudiziari, impiegati a titolo civile e la cui remunerazione è coperta in tutto o in parte con fondi stanziati dal Parlamento»²¹.

Il peculiare rapporto del *civil servant* con la Corona, che rimane il fulcro del sistema di pubblico impiego nell'esperienza britannica, è particolarmente evidente ove si considerino le fonti che disciplinano il rapporto *master-servant*: esse, contrariamente a quanto avviene nella quasi generalità degli ordinamenti contemporanei, non sono riconducibili ad un'apposita normativa scritta, bensì sono essenzialmente riducibili ad un "intreccio" costituito dall'antica disciplina della *common law* e dalle convenzioni costituzionali.²² Inoltre, gran parte della disciplina riguardante il reclutamento e la gestione del pubblico impiego inglese è adottata attraverso l'adozione di *Orders in Council* (già a partire dal 1870), peculiari istituti per il tramite dei quali si esercita da parte del Governo, su delega della Corona, la *Royal prerogative*²³.

Ciò detto sulle origini storiche e sulla peculiare collocazione costituzionale del *Civil Service*, occorre richiamare un triplice ordine di fattori attraverso i quali si sono poste, negli ultimi decenni, altrettante "sfide" di carattere sia "culturale" sia istituzionale nei riguardi dell'organizzazione della pubblica amministrazione inglese.

In primo luogo, va detto che l'organizzazione della pubblica amministrazione inglese ha rappresentato il terreno sul quale maggiormente hanno attecchito, tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta, i corollari di quello che è stato un vero e proprio *shift* del paradigma concettuale posto alla base dell'idea di pubblica amministrazione, storicamente statica, esistente nel Regno Unito: motivate sulla base di una sempre maggiore ricerca della funzionalità, si sono progressivamente introdotte innovazioni strutturali e funzionali che scaturivano, dal punto di vista

¹⁹ Cfr. H. PARRIS, *Constitutional bureaucracy: the Development of British Central Administration since the Eighteenth Century*, London, 1969 (trad. It.), 1979.

²⁰ Cfr. A. TORRE, *Dal Board system ai Quangos: le autorità "indipendenti" in Gran Bretagna*, in DPCE, n.3/2000, pp. 1145 e ss.; sul local government quale parte essenziale della pubblica amministrazione, cfr. H. WOLLMANN, *Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisations*, in *Local Government studies*, vol.30, n.4/2004, pp. 643 e ss., nonché I. LEIGH, *The new local government*, in J.JOWELL, D.OLIVER, *The changing Constitution*, pp. 304 e ss.

²¹ A.W. BRADLEY, EWING K.D., *Constitutional and administrative law*, London, 12 ed., 1997, p.305. Da ultimo, v. G. PEELE, *Governing the UK*, 4 ed., London, 2004, pp. 172 e ss.

²² Cfr. G. FERRARI, voce *Pubblico impiego in diritto comparato*, in *Dig.disc.pubbl.*, Torino, 1997, XII, p. 304.

²³ Sul punto, v. A. V. DICEY, *Introduction to the study of the Law of the Constitution* (trad. it) a cura di A. TORRE, Bologna, 2003, in part. p 275.

teorico, dai filoni politici del neoconservatorismo e da quello scientifico del neomanagerialismo pubblico (*New Public Management*)²⁴.

In tal senso, il programma delle *Next Step Agencies*, che ha tradotto in termini operativi tali presupposti politico-culturali, ha rappresentato il più importante mutamento avvenuto, negli ultimi cento anni, all'interno della organizzazione amministrativa britannica: l'idea di fondo è stata quella di affidare la fornitura di servizi pubblici ad agenzie poste al di fuori della macchina amministrativa centrale - si è parlato, al riguardo, di *agentification*, per evidenziare anche la nuova impostazione manageriale - lasciando ad un ridotto novero di funzionari pubblici la responsabilità della definizione delle politiche pubbliche e l'attività di *advice* nei riguardi del ceto politico.

Accanto al fattore di natura "culturale" richiamato, le principali trasformazioni nella struttura, nonché nelle funzioni, della pubblica amministrazione britannica sono più di recente legate anche a ragioni di carattere istituzionale, cui si è fatto cenno nel paragrafo introduttivo: in primo luogo, occorre menzionare a tale riguardo le implicazioni sull'apparato amministrativo britannico derivanti dall'adesione all'Unione europea²⁵; il secondo, più recente, concerne i processi di "devoluzione" che, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, hanno interessato l'ordinamento del Regno Unito²⁶.

Entrambi tali fattori hanno imposto alla pubblica amministrazione di confrontarsi con dinamiche che muovevano in qualche modo in direzioni opposte e che tendevano ad incrinare il carattere monolitico del *Civil service*: verso l'"alto", nei riguardi di una dimensione comunitaria che ha reso taluni Dipartimenti maggiormente dipendenti da quest'ultima piuttosto che da Whitehall (è il caso dell'Agricoltura); verso il "basso", nel rapporto con le entità "devolute", per farsi in qualche modo anche carico del processo di implementazione delle nuove competenze affidate alle prime.

3. I limiti derivanti dalle "torsioni" del modello del Civil Service e le possibili soluzioni: la necessità di "parlamentarizzare" l'esercizio della Royal prerogative e la possibile adozione di un Civil Service Act.

Come detto, l'operare congiunto dei fattori che si sono richiamati ha condotto ad una progressiva attenuazione del carattere unitario dell'organizzazione del *Civil service* britannico, favorendo al contempo una certa frammentazione di quest'ultimo²⁷.

Conseguentemente, ciò ha fatto sì che negli ultimi due decenni l'attribuzione della potestà di nomina della gran parte dei funzionari pubblici della pubblica amministrazione britannica fosse affidata ai singoli dipartimenti e, all'interno di questi, alle numerose agenzie.

Il carattere decentralizzato che ha assunto il *Civil Service* britannico, sommato alla lunga durata di governi dello stesso colore politico, ha quindi comportato il rischio di un'eccessiva politicizzazione della burocrazia²⁸: in ragione di tali sviluppi, si sono consolidate - ed è per altro un *trend* europeo - le prassi legate ad un forte ampliamento dell'area "fiduciaria" della dirigenza nella pubblica

²⁴ Una ricostruzione circa le origini e lo sviluppo dell'analisi comparata dei sistemi amministrativi sino agli approcci più recenti la si trova in E. GUALMINI, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma, 2003, pp. 4 e ss, e spec. 15-16.

²⁵ Più in generale, con riferimento ai riflessi derivanti, sull'organizzazione dell'esecutivo britannico, dall'adesione, dapprima alle Comunità europee, quindi all'Unione europea: sul punto, cfr. S. BULMER, M. BURCH, *The europeanization of UK government: from quiet revolution to explicit step-change?* in *Public Administration*, vol.83, Oxford, n. 4/2005, pp. 861 e ss; in particolare, sugli effetti derivanti dalla partecipazione all'Unione europea che hanno riguardato la pubblica amministrazione inglese, cfr. sempre M. MAOR; H. STEVENS, *Measuring the impact of new public management and european integration on recruitment and training in the UK civil service*, cit., spec p. 539 e ss.

²⁶ In particolare, in tema di rapporti tra devolution e assetti organizzativi del Civil Service, cfr. M. KEATING, P. CAIRNEY, *A new elite? Politicians and civil servants in Scotland after devolution*, in *Parliamentary affairs*, vol.59, Oxford, 2005, spec. 53 e ss; per l'Irlanda del Nord, cfr. P. CARMICHAEL, *The Northern Ireland civil service: characteristics and trends since 1970*, in *Public administration*, vol. 80, n.1/2002 spec. p. 42. e p. 44.

²⁷ Sul punto, R. A. CHAPMAN, *The proposed UK Civil service act: a legal framework for enhancing ethics and integrity?*, in *Teaching public administration*, v. 25, n. 1, 2005, p. 35.

²⁸ Sul piano comparato, cfr. B. G. PETERS, J. PIERRE, *Politicization of civil service in comparative perspective: the quest for control*, London, 2004.

amministrazione²⁹, attraverso l'ampio ricorso a figure di *special advisers*, e ad una sempre maggiore *partnership* pubblico-privato, che ha geneticamente modificato la natura ed il ruolo del *civil servant*³⁰.

Si comprende come ciò tende a rappresentare una potenziale minaccia circa la "tenuta" di talune caratteristiche del *Civil Service*, che ad oggi appaiono quindi ancora più centrali: su tutte, la qualità, la professionalità e la *loyalty* restano infatti punti fermi dell'operato di tale branca della pubblica amministrazione, messi però sempre più a rischio dall'eccessivo ricorso a pratiche (crescente impiego di *special advisers*, deroghe all'osservanza nelle nomine dei principi della trasparenza, della correttezza e della selezione basata sul merito) che finiscono per vanificarli.

A fronte di tali cambiamenti, non tutti di segno evidentemente positivo, è derivata da parte del Governo l'esigenza di adottare nel 1996, nell'esercizio della *Royal Prerogative* (e dunque senza la previsione di un controllo di tipo parlamentare), un *Civil Service Code*, al fine di specificare meglio i principi che devono caratterizzare il pubblico impiego, nonché i doveri posti in capo al singolo funzionario pubblico.

Tuttavia, tali iniziative sono apparse in qualche modo insufficienti: ad esse infatti si è costantemente accompagnata una crescente attività di "vaglio" parlamentare sulla materia, condotta sia nell'ambito di commissioni ordinarie (*Committees on Standards in public life*) delle due assemblee parlamentari, sia in seno a speciali commissioni di controllo (*Select Committees*), per cercare di gettare una qualche luce sulla *darkeness* che da sempre ha caratterizzato un settore disciplinato esclusivamente - come ricordato - attraverso l'esercizio da parte dell'esecutivo della *Royal prerogative*³¹.

Per tentare di definire un quadro di regole maggiormente "impermeabile" rispetto alle posizioni dell'esecutivo sulla materia, l'attività del Parlamento ha sottolineato a più riprese l'esigenza di sottoporre l'esercizio dei poteri governativi nel campo della gestione della pubblica amministrazione ad un più attento *scrutiny*, arrivando al punto di proporre l'adozione di un *Civil Service Act*, per fissare il regime giuridico della burocrazia britannica, da secoli caratterizzata dal suo carattere *non legal*.

Sotto il profilo dei rapporti tra l'esecutivo e le assemblee parlamentari, le vicende richiamate mostrano dati in qualche modo ambivalenti: da un lato, paiono rafforzarsi i poteri parlamentari di controllo, esercitati nelle modalità *bipartisan* delle *select committees*³², addivenendosi ad una crescente "parlamentarizzazione" della *Royal prerogative*; inoltre, rispetto ad altri versanti dell'attività dell'esecutivo, ad esempio in materia comunitaria, dove l'attività di *scrutiny* delle assemblee parlamentari è sì particolarmente incisiva, ma essenzialmente volta all'acquisizione di una mole di informazioni da convogliare eventualmente in appositi dibattiti parlamentari, nel caso descritto, l'attività parlamentare di "vaglio" ha prodotto una serie di importanti *outputs* legislativi, nei termini di *bills* presentati sia dalla maggioranza sia dall'opposizione.

Tuttavia - ed è l'altra parte della "medaglia" - al momento in cui si scrive, tali proposte parlamentari non hanno avuto seguito alcuno, se non quella connessa alla pubblicazione di un *Government's draft Civil service bill*, rispetto al quale il Governo ha inteso verificare la stessa necessità di una disciplina legislativa sul punto.

Ciò evidenzia, in conclusione, come nell'ordinamento britannico il processo di individuazione di strumenti di controllo parlamentare sull'esecutivo sia indubbiamente in moto perpetuo, con risultati anche apprezzabili in taluni versanti (quelli comunitario e dei conti pubblici,

²⁹ Sul punto, cfr. F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale: il modello italiano in Europa*, Bologna, 2006, p. 37.

³⁰ Cfr. G. F. FERRARI, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, n.4/2006, pp. 634 e ss.

³¹ Sul punto, cfr. P. LEOPOLD, *Standards of conduct in public life*, in J. JOWELL, D. OLIVER, *The changing Constitution*, pp. 416 e ss. Cfr. R. A. CHAPMAN, *The proposed UK Civil service act: a legal framework for enhancing ethics and integrity?*, in *Teaching public administration*, v. 25, n. 1, 2005, p. 37-38. Cfr. in generale F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees della Camera dei Comuni: un caso di controllo parlamentare bipartisan?*, in *Il Filangieri*, n.3/2004,

³² Cfr. in generale F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees della Camera dei Comuni: un caso di controllo parlamentare bipartisan?*, in *Il Filangieri*, n.3/2004, p. 1374.

su tutti); al contempo, però, esso presenta, per taluni versanti, alcune gracilità, lasciando la sensazione alquanto netta che la nozione di controllo parlamentare resti, in quell'ordinamento, necessariamente configurata all'interno di un ampio contesto di *executive government*³³.

³³ Cfr. M. FLINDERS, *Analysing reform: the House of Commons, 2001-5*, in *Political studies*, v. 55, 2007, p. 174.