

## Quaderni della rivista "Nomos. Le attualità nel diritto".

### Comitato scientifico

Giuliano Amato, Gaetano Azzariti, Salvatore Berlingò, Fernanda Bruno, Piero Alberto Capotosti, Beniamino Caravita di Toritto, Paolo Carnevale, Sabino Cassese, Stefano Ceccanti, Augusto Cerri, Enzo Cheli, Achille Chiappetti, Claudio Chiola, Claudio De Fiores, Giuseppe De Vergottini, Gianni Ferrara, Mario Galizia, Giuseppe Guarino, Fulco Lanchester, Sergio Lariccia, Vincenzo Lippolis, Alberto Lucarelli, Massimo Luciani, Michela Manetti, Francesco Manganaro, Andrea Manzella, Sergio Marchisio, Francesco Mercadante, Stefano Merlini, Raffaella Messinetti, Franco Modugno, Roberto Nania, Valerio Onida, Valeria Piergigli, Alessandro Pizzorusso, Giorgio Rebuffa, Francesco Rigano, Paolo Ridola, Stefano Rodotà, Michele Scudiero, Teresa Serra, Massimo Siclari, Luisa Torchia, Massimo Villone.

### Comitato scientifico internazionale

Francisco Balaguer Callejón, Olivier Beaud, Paul Furlong, Dieter Grimm, Peter Häberle, Anne-Marie Le Pourhiet, Gilmar Mendez, Dominique Rousseau.

Direttore responsabile: Fulco Lanchester.

### Comitato di Direzione

Marco Benvenuti, Paola Bilancia, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Fernanda Bruno, Giulia Caravale, Paolo Carnevale, Stefano Ceccanti, Anna Chimenti, Ines Ciolli, Antonio D'Andrea, Gianluigi Fioriglio, Fabio Giglioni, Giorgio Grasso, Silvia Illari, Vincenzo Lippolis, Andrea Longo, Michela Manetti, Roberto Miccù, Paola Piciacchia, Paolo Ridola, Pietro Selicato, Teresa Serra, Massimo Siclari, Alessandro Torre, Astrid Zei, Antonio G. Zorzi Giustiniani.

### Comitato di Redazione

Giulia Aravantinou Leonidi, Veronica Arpaia, Simone Benvenuti, Ilenia Bernardini, Francesco Brancaccio, Rino Casella, Claudia Di Andrea, Laura Frosina, Alessandro Gigliotti, Vincenzo Iacovissi, Maria Cristina Ivaldi, Gavina Lavagna, Maria Rita Magnotta, Luigino Manca, Mara Maracci, Paolo Mezzanotte, Gian Maria Milani, Maria Grazia Rodomonte, Jan Sawicki, Michele Surdi.

### Segreteria di redazione

Mario Altomare, Enrico Campelli, Michele Crisafi, Marco Mandato, Giulia Serena Stegher.

I testi della collana sono preventivamente sottoposti a procedura di *double blind review*, secondo le linee guida pubblicate nel sito della Rivista (<http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/content/peer-review>).

## Quaderni di NOMOS LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO

Giulia Aravantinou Leonidi

URB 941789  
**INSIDE PARLIAMENT**

**La burocrazia parlamentare nel Regno Unito  
e in alcuni ordinamenti di common-law**

**Profili di diritto comparato**

Dipartimento di Scienze Politiche Biblioteca
Inv. DSP 7512
Coll. post. 44R.C. 189

NUOVA SERIE

11

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE

1. La rilevanza della burocrazia parlamentare rispetto al mutato ruolo del Parlamento.....	XV
2. Il tema della ricerca.....	XVI
3. Approccio metodologico e obiettivi della ricerca.....	XXI
3. Piano del volume.....	XXIII

PARTE I

IL PARLAMENTO E LA BUROCRAZIA

CAPITOLO I

IL PARLAMENTO E L'ISTITUZIONALIZZAZIONE  
DEGLI APPARATI SERVENTI

1. Le istituzioni e l'istituzionalizzazione nella scienza giuridica e nella scienza politica.....	3
1.1. L'istituzionalismo giuridico: Maurice Hauriou, Santi Romano, Carl Schmitt, Costantino Mortati.....	5
1.2. Il neoistituzionalismo giuridico: Neil MacCormik e Ota Weinberger.....	10
1.3. Istituzionalismo e neoistituzionalismo nella scienza politica.....	11
2. L'istituzionalismo e lo studio dei Parlamenti: Samuel Huntington, Nelson Polsby e David Olson.....	14
3. Il Parlamento, una istituzione storicamente situata....	20
3.1. Le funzioni del Parlamento: Walter Bagehòt, John Stuart Mill, e Albert V. Dicey.....	21
3.2. Le funzioni del Parlamento nel XXI secolo: la dimensione europea.....	26
4. Alcune considerazioni preliminari sui modelli di amministrazione parlamentare in una prospettiva comparata.....	33

4.1. Principali funzioni che caratterizzano il ruolo delle amministrazioni parlamentari .....	34
4.2. Funzioni degli apparati e modelli organizzativi .....	38
4.3. Assetto bicamerale dell'istituzione parlamentare e strutturazione dei servizi.....	41
4.4. Il processo di europeizzazione dei Parlamenti come contesto .....	42

PARTE II

LA DISCIPLINA DELLA BUROCRAZIA PARLAMENTARE E LO STATUS DEL FUNZIONARIO NEL REGNO UNITO

CAPITOLO II

LE ORIGINI E L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DELLA BUROCRAZIA PARLAMENTARE NEL REGNO UNITO

1. Premessa.....	45
2. Origini ed evoluzione dell'apparato servente del Parlamento britannico: le fonti.....	46
2.1. La Camera dei Comuni.....	50
2.1.1. Il <i>House of Commons Offices Act 1812</i> .....	50
2.1.2. Il <i>House of Commons Administration Act 1978</i> .....	51
2.1.3. Il rapporto <i>Ibbs</i> .....	54
2.1.4. I primi passi verso l'implementazione del <i>Ibbs Report: Il Parliamentary Corporate Bodies Act 1992</i> .....	56
2.1.5. Il rapporto <i>Braithwaite</i> .....	59
2.1.6. Il rapporto <i>Tebbit</i> .....	61
2.1.7. La risposta della <i>House of Commons Commission</i> al rapporto <i>Tebbit</i> .....	64
2.1.8. Il rapporto del <i>House of Commons Governance Committee (2014-2015)</i> .....	66
2.1.9. Il <i>House of Commons Commission Act 2015</i> .....	68
2.2. La Camera dei Lord.....	69
2.2.1. Il <i>Clerk of Parliaments Act 1824</i> .....	69
2.2.2. La <i>House of Lords</i> dalle riforme degli anni '90 al <i>Thomas/Makeower Review</i> .....	70

CAPITOLO III

LO STATUS DEL FUNZIONARIO PARLAMENTARE NEL REGNO UNITO

1. Premessa.....	75
2. Lo status del funzionario parlamentare.....	77
2.1. Status giuridico e status economico.....	82
2.1.1. I funzionari dell'amministrazione di Westminster.....	82
2.1.2. I funzionari delle amministrazioni parlamentari di Scozia, Galles e Irlanda del Nord.....	85
3. Procedure del reclutamento.....	86
3.1. <i>Westminster</i> .....	88
3.2. <i>Holyrood</i> .....	90
3.3. Cardiff Bay.....	91
3.4. Stormont.....	92
4. Le garanzie interne ed esterne del personale.....	93
4.1. Westminster e le altre assemblee legislative del Regno Unito.....	94
5. <i>Parliamentary staff</i> e <i>Civil Service</i> : analogie e differenze.....	99
5.1. La pubblica amministrazione nel Regno Unito.....	100
5.1.1. Le fonti che disciplinano il <i>Civil Service</i> nel Regno Unito.....	102
5.1.2. Le sfide dinanzi alla pubblica amministrazione britannica.....	104
5.1.3. I tentativi di riforma del <i>Civil Service</i> : verso la "cabinetisation".....	106
5.2. Le condizioni di servizio dei <i>Civil Servants</i> .....	109
5.3. Il <i>Civil Service</i> della <i>devolution</i> .....	115

PARTE III

L'ORGANIZZAZIONE DELLA BUROCRAZIA PARLAMENTARE NEL REGNO UNITO

CAPITOLO IV

L'AMMINISTRAZIONE DEL PARLAMENTO DI WESTMINSTER

1. Premessa.....	125
2. Cenni storici sull'origine dell'organizzazione degli apparati di Westminster.....	128

3.	Il <i>House of Commons Service</i> .....	129
3.1.	La <i>House of Commons Commission</i> .....	132
3.2.	Il <i>Management Board</i> .....	133
3.3.	L'organizzazione dipartimentale.....	133
3.4.	Il <i>Clerk</i> .....	140
3.4.1.	Procedimento di nomina.....	143
3.4.2.	Funzioni e ruolo del <i>Clerk of the House of Commons</i> .....	144
3.5.	Il <i>Serjeant-at Arms</i> .....	148
3.6.	La <i>Library</i> .....	148
3.7.	L' <i>Overseas Office</i> .....	150
4.	La <i>House of Lords Administration</i> .....	152
4.1.	Il <i>Clerk of the Parliaments</i> .....	152
4.2.	Il <i>Black Rod</i> .....	156
4.3.	Altri dipartimenti della <i>House of Lords Administration</i> .....	157
4.4.	Il procedimento di nomina e la rimozione dall'incarico.....	159
5.	Il ruolo dell'amministrazione del Parlamento di Westminster nel procedimento legislativo e l'impatto dell'incognita <i>Brexit</i> sulla partecipazione al <i>law-making process</i> dell'UE.....	160
6.	Il futuro dell'amministrazione parlamentare britannica: prime considerazioni.....	173

#### CAPITOLO V

#### LE ASSEMBLEE DELLA DEVOLUTION

1.	Premessa.....	175
2.	La <i>devolution</i> in Scozia, Galles e Irlanda del Nord; considerazioni generali.....	176
2.1.	La <i>devolution</i> come freno alle spinte centrifughe.....	180
2.2.	La <i>devolution</i> asimmetrica.....	185
3.	Scozia.....	191
3.1.	Evoluzione del processo devolutivo scozzese.....	191
3.2.	Il referendum sull'indipendenza e il futuro della Scozia.....	196
3.3.	Lo <i>Scotland Act 2016</i> : tra <i>Symbolic Significance</i> e innovazione costituzionale.....	204
3.4.	Elementi caratteristici della <i>devolution</i> scozzese.....	207
4.	Il Galles: dall' <i>executive devolution</i> alla <i>legislative devolution</i> .....	212
4.1.	<i>Legislative devolution at last?</i> .....	214

4.2.	Verso un nuovo modello di <i>devolution</i> per il Galles: Il <i>Wales Act 2014</i> e il <i>Wales Act 2017</i> .....	219
5.	L'Irlanda del Nord.....	222
6.	L'amministrazione delle Assemblee della <i>devolution</i> .....	227
6.1.	L'amministrazione dello <i>Scottish Parliament</i> .....	227
6.1.1.	<i>Scottish Parliamentary Corporate Body</i> .....	228
6.1.2.	Il <i>Presiding Officer</i> .....	229
6.1.3.	Il <i>Clerk of the Parliament</i> .....	232
6.1.4.	Gli uffici dell'amministrazione dello <i>Scottish Parliament</i> .....	233
6.1.5.	Il procedimento legislativo e l'amministrazione del Parlamento scozzese.....	235
6.2.	L'amministrazione della <i>National Assembly for Wales</i> .....	243
6.2.1.	Il procedimento legislativo e l'amministrazione della <i>National Assembly for Wales</i> .....	246
6.3.	L'Amministrazione della <i>Northern Ireland Assembly</i> .....	249
6.3.1.	Il procedimento legislativo nella <i>Northern Ireland Assembly</i> e il ruolo dei <i>clerks</i> .....	252
6.4.	Considerazioni conclusive sul ruolo dell'amministrazione parlamentare nelle assemblee della <i>devolution</i> .....	255

#### PARTE IV

#### PROFILI DI DIRITTO COMPARATO

#### CAPITOLO VI

#### LE AMMINISTRAZIONI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DI ALCUNI ORDINAMENTI DI COMMON LAW

1.	Premessa.....	263
2.	Stati Uniti.....	264
2.1.	Le regole che governano il Congresso.....	268
2.2.	La burocrazia congressuale.....	270
2.3.	Il <i>Clerk of the House of Representatives</i> e il <i>Secretary of the Senate</i> .....	275
2.4.	Il personale amministrativo in servizio presso il Congresso.....	276

2.5. Il <i>legislative staff</i> del Congresso degli Stati Uniti: caratteristiche e prospettive.....	278
2.6. Il ruolo della burocrazia parlamentare, nel procedimento legislativo del Congresso degli Stati Uniti.....	282
3. Canada.....	288
3.1. L'Amministrazione del Parlamento del Canada.....	290
3.2. <i>La House of Commons Administration</i> .....	292
3.3. <i>La Senate Administration</i> .....	294
3.4. Una amministrazione a supporto di una istituzione in evoluzione.....	296
4. Australia.....	299
4.1. L'amministrazione del Parlamento federale dell'Australia.....	302
4.2. Una amministrazione parlamentare al centro dell'interesse istituzionale: il recente intervento di riforma dei servizi.....	304
4.3. Il procedimento legislativo e l'amministrazione del Parlamento federale dell'Australia.....	307
CONCLUSIONI.....	313
APPENDICE A	
Interviste ai funzionari parlamentari delle assemblee legislative del Regno Unito.....	327
BIBLIOGRAFIA.....	329
RINGRAZIAMENTI.....	381

## INDICE DELLE TABELLE

Tab. n. 1	Personale dell'amministrazione della Camera dei Comuni (2000-2018) .....	Pag. 139
Tab. n. 2	Clerks of the House of Commons (1363-2019) .....	» 142
Tab. n. 3	Clerks of the Parliaments (280 d.c.- 2017).....	» 155
Tab. n. 4	Personale dell'amministrazione della Camera dei Lords(1998-2018) .....	» 158
Tab. n. 5	Le fasi del procedimento legislativo (Camera dei Comuni).....	» 165
Tab. n. 6	Le fasi del procedimento legislativo (Camera dei Lords).....	» 166
Tab. n. 7	Personale dell'amministrazione dello Scottish Parliament (2009-2018) .....	» 228
Tab. n. 8	Scottish Parliament Acts (1999-2019).....	» 242
Tab. n. 9	Personale dell'amministrazione della National Assembly for Wales (2008-2018) .....	» 245
Tab. n. 10	Personale a supporto delle attività delle commissioni della National Assembly for Wales (2013) .....	» 245
Tab. n. 11	National Assembly for Wales Acts (2012-2019) .....	» 246
Tab. n. 12	Personale dell'amministrazione della Northern Ireland Assembly (2001-2016).....	» 251
Tab. n. 13	Northern Ireland Assembly Acts (2000-2016) .....	» 253
Tab. n. 14	Produzione legislativa e amministrazioni parlamentari (1999-2018) .....	» 257
Tab. n. 15	Personale dell'amministrazione del Congresso degli Stati Uniti (1998-2016) .....	» 276
Tab. n. 16	Il procedimento legislativo negli Stati Uniti ...	» 282
Tab. n. 17	Personale dell'amministrazione del Parlamento del Canada (2001-2017) .....	» 292
Tab. n. 18	Il procedimento legislativo in Canada .....	» 299
Tab. n. 19	Personale dell'amministrazione del Parlamento dell'Australia (2003-2018) .....	» 307
Tab. n. 20	Il procedimento legislativo in Australia (ordinario).....	» 310
Tab. n. 21	Membri delle assemblee parlamentari, commissioni parlamentari e personale amministrativo impiegato (1998/2008/2014) .....	» 320