numero 1/2024

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2024-1-01-FA7

costituzionalismo britannico e irlandese

Parlamento e Governo

Genesi, evoluzione e tendenze dei Cabinet Reshuffles. Brevi note su un congegno di razionalizzazione della forma di governo parlamentare britannica

Marco Melpignano
Dottorando di Ricerca in Diritti, Istituzioni e Garanzie nelle Società in Transizione, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2024

Genesi, evoluzione e tendenze dei Cabinet Reshuffles. Brevi note su un congegno di razionalizzazione della forma di governo parlamentare britannica**

di Marco Melpignano*

Abstract (Ita): L'elaborato si propone di analizzare in chiave critica i momenti salienti e le evoluzioni di un fenomeno tipico dell'ordinamento britannico come i Cabinet Reshuffles. Dopo una breve ma doverosa premessa storica, lo scritto vaglierà gli aspetti principali di questo istituto poliforme, con uno sguardo d'insieme sui gabinetti Thatcher e Blair e analizzando criticamente i risvolti costituzionali delle ultime vicende politiche. Infine, si rifletterà rapidamente sulle prospettive di una eventuale importazione di questa prassi britannica nel sistema coalizionale italiano.

Abstract (Eng): The paper aims to critically analyze the highlights and evolutions of a typical British phenomenon such as the cabinet reshuffles. After a brief but necessary historical introduction, the paper will examine the main aspects of this polyform institute, with an overview of the Thatcher and Blair cabinets and the constitutional effects of the latest political events. Finally, the prospects for the possible import of this British practice into the Italian coalitional system will be rapidly reflected.

Parole chiave: Rimpasto; Gabinetto; Primo Ministro

Keywords: Reshuffle; Cabinet; Prime Minister

1. Premessa: metodo d'indagine e finalità del lavoro

«Su tutti i grandi argomenti resta molto da dire». Con questa frase, attribuita a John Stuart Mill, Bagehot ammoniva i suoi lettori, allertandoli sulla complessità dello studio di una «Costituzione antica in perenne mutamento», paragonata ironicamente «ad un vecchio amante delle tradizioni che indossa abiti che erano di moda durante la sua giovinezza (…)» che non si vede cambiato[1].

La revoca dei ministri ha permeato, sin dalle origini, la dinamica costituzionale della forma di governo parlamentare britannica: ben si può dire, per proprietà transitiva, che anche su questo dispositivo politico-costituzionale vi sia «molto da dire».

Non a caso, un *ex* Primo Ministro e politico di grande esperienza, Harold Wilson, definiva metaforicamente i *cabinet reshuffles* (o *reconstructions*) «*a nightmarish multidimensional jigsaw puzzle*»[2], ovvero un *puzzle* da incubo, giustificando – o quantomeno spiegando – l'alone di grande incertezza che tuttora cinge questo istituto a geometria variabile.

Quanto detto impone di dover adottare un metodo d'indagine e circoscriverne precisamente il campo, anche al fine di rendere il più comprensibile possibile il salto temporale che, ineluttabilmente, si sarà chiamati a compiere per ragioni di economicità e sintesi.

** Contributo sottoposto a double blind peer review.

* Dottorando di Ricerca in Diritti, Istituzioni e Garanzie nelle Società in Transizione, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

[1] * Dottorando in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione, Università degli studi di Bari Aldo Moro. W. Bagehot, *La Costituzione Inglese*, Bologna, Il Mulino,1995, p. 45.

[2] H. Wilson, *The Governance of Britain,* Londra, Weidenfeld and Nicolson and Michael Joseph, 1976, p. 34.

La ricerca partirà, come ovvio, dalla genesi di questo fenomeno giuridico, proseguendo, *naturaliter*, con la disamina dei tratti fisionomici nel corso della graduale[3] affermazione e metamorfosi del governo di gabinetto, sino ad arrivare all'analisi delle sue più rilevanti manifestazioni nel contesto a tendenza monocratica inaugurato dalla stagione di Margaret Thatcher.

In conclusione, ci si propone di tirare un bilancio circa i recenti sviluppi dell'istituto nell'esperienza d'oltremanica, per poi svolgere delle brevi considerazioni sull'opportunità di importarlo in modo esplicito nel nostro sistema nella veste di dispositivo volto a razionalizzare la nostra di governo, al fine di attuare (almeno in parte) l'ordine del giorno Perassi.

2. La prodromica affermazione della responsabilità politica dei ministri e la genesi del potere di nomina (e revoca) dei ministri

Lo studio dell'evoluzione della revoca dei ministri, assiologicamente, concerne la disamina delle trasformazioni di un soggetto del diritto costituzionale e del suo potere politico, da cui discende – come sagacemente notava Rescigno[4] – un'intrinseca ed ineliminabile carica di autonomia politica.

Il «*constitutional moment*»[5] della responsabilità politica ministeriale – seppure in forma primordiale ed embrionale – è coincisa temporalmente con la crisi del *Privy Council*, imputabile essenzialmente alla sua pesantezza e macchinosità, e alla contestuale emersione del *Cabinet*[6] sotto il regno di Giacomo I Stuart, a cavallo tra XVI e XVII secolo.

Questo consesso altro non era che la *longa manus* del Sovrano, visto il carattere prettamente fiduciario che ne informava la composizione, dal momento che il potere di nomina e revoca dei suoi membri costituiva una esclusiva prerogativa regia e che questi «ministri», di conseguenza, rispondevano solo e soltanto al Re[7].

Il nuovo equilibrio delineatosi, però, mostrava già dei primi segni cedimento quando il 22 novembre del 1641 il *Long Parliament* votava la *Grand Remonstrance* e il sovrano veniva *humbly petitioned* da ambo le Camere di «(…) assumere consiglieri, ambasciatori ed altri ministri tali (…) che il Parlamento possa avere fiducia in essi (…)».

Il Parlamento constatava l'assenza di mezzi giuridici per far valere la responsabilità politica di tali figure e lamentava che, nonostante i Comuni «avessero buone ragioni per muo-

[3] Sulla gradualità come tratto distintivo dell'evoluzione della forma di governo britannica cfr. A. Torre, *Interpretare la Costituzione Britannica. Itinerari culturali a confronto*, Giappichelli, Torino, 1997.

[4] G.U. Rescigno, *La Responsabilità politica*, Milano, Giuffrè,1967, p. 5.

[5] La teoria del constitutional moment qui evocata, come più volte fatto, anche in assenza di una corrispondente codificazione scritta è attribuibile a B. Ackerman, *We the People: Foundations*, Cambridge, Harvard University Press,1991; poi ripresa in *We the People: Transformations, Cambridge*, 1998, e *We the People: The Civil Rights Revolution*, Cambridge, Harvard University Press, 2014.

[6] Come ricorda ex multis F. Duranti in Forma *di governo parlamentare e responsabilità politica ministeriale nell'esperienza del Regno Unito: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello*, in *Politica del diritto*, n.3, 2001, p. 410, il termine *Cabinet* prende il nome dal luogo in cui si riuniscono i componenti del gabinetto del Sovrano, composto solo da un ristretto numero di consiglieri tra i quali il *Lord Chancellor*, il *Lord Treasurer*, il *Lord Keeper of the Privy Seal* e alcuni *leading judges*.

[7] Per una completa disamina dell'evoluzione a tappe verso la definitiva istituzionalizzazione del *Cabinet* cfr., su tutti, A.B. Keith, *The British Cabinet System*, Westport, Legare Street Press,1978, pp. 21 ss.

riminare queste persone di alcun reato, poiché vi sono ragioni per diffidare le quali non possono essere provate», oppure, sebbene potessero essere accusati con prove, non si aveva «alcuna intenzione di procedere contro di essi né con accuse né con *impeachment*».

L'alto grado di consapevolezza del problema della fiducia fra Parlamento e ministri, che sorprendeva anche uno studioso di epoca vittoriana come Todd[8], era tale da rendere manifesta, sin dalla metà del XVII secolo, l'assoluta inadeguatezza dello strumento dell'impeachment al fine di sostituire i ministri del Regno.

La responsabilità politica non poteva inquadrarsi come «proseguimento» dell'*impeachment*, ma, piuttosto, ne rappresentava la sua perfetta antitesi: il significato «elastico e politicamente estensivo dell'*impeachment*» non poteva spingersi sino al punto di essere strumentalmente utilizzato per cambiare i ministri del Regno in assenza di un crimine[9] e, contestualmente, legittimarne la bivalenza politico-penale.

Tra questi istituti, dunque, sussisteva una relazione di alterità e di reciproca esclusione tale che il consolidamento della moderna forma di responsabilità politica istituzionale palesava l'incontestabile eccessività dell'*impeachment*, nella solenne veste di «vero processo conforme ai modi legali»[10] e la sua conseguente caduta in disuso.

Allo stesso tempo, non può mancarsi di discernere che, sempre in virtù della menzionata impronta gradualista dovuta alla matrice eminentemente storica della Costituzione inglese, la responsabilità penale dell'*impeachment* si è posta quale antecedente indefettibile atto alla corretta enucleazione della responsabilità politica[11].

In altri termini, questo istituto ha avuto indirettamente il merito spianare la strada all'ingresso in via autonoma della responsabilità politica poiché ha preconizzato, per la prima volta, «l'idea e la pratica»[12] che i ministri dovessero essere revocati da un altro organo.

In aggiunta all'*impeachment*, i Comuni potevano servirsi contro i *King's Servant* dei «*bills of attainder*», ovvero sentenze in forma di legge, che disvelavano compiutamente l'esistenza dell'intarsio fra «*judicial process*» e «*political process*» innato all'ordinamento britannico.

Questi atti – una «mostruosità»[13] per i cultori del *civil law* – contribuivano decisivamente all'individuazione dei funzionari della Corona (allora solo dei ministri in potenza) e, per l'effetto, all'innesco del «processo di neutralizzazione del potere monarchico», che procedeva di pari passo con l'emersione di una abbozzata forma di responsabilità politica minis-

[8] S. Todd, *On parliamentary government in England, its origin, development and practical operation*,1867, vol. I, Londra, Sampson Low, Marston and Company, p. 37.
[9] *Ibid.*
[10] S. Clarke, *The origin of impeachment, in Oxford Essays presented to H.E. Salter*, 1934, pp. 164 ss. in cui si disvela la profonda incertezza della storiografia inglese sulla derivazione del termine: taluni la riconducono al latino impetere, altri, invece, alla locuzione processuale indictment.
[11] G. Negri, *Voce Impeachment, Enc. dir.*, 1970, p. 241.
[12] G.U. Rescigno, *La Responsabilità politica, cit.*
[13] V.E. Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema,* rist., Milano, Giuffrè, 1954, p. 500.

teriale[14], sussumibile emblematicamente nella formula «il comando illegale del Re non scusa chi lo eseguisce (…)»[15].

Orbene, le fluttuazioni istituzionali poc'anzi illustrate si innestavano armonicamente nel tramonto delle velleità di investitura divina reclamate dalla Corona e la coeva nascita del Gabinetto ministeriale.

Sotto la lente storico-costituzionale, invece, il *turning point* ha coinciso con la *Glorious Revolution*, che ha segnato definitivamente la contrattualizzazione del potere del Sovrano, derivante direttamente un accordo con il popolo, riflessa a mezzo del Parlamento[16].

Questo avvenimento, oltre a confermare, ancora una volta, l'ineliminabile ossatura storica della Costituzione inglese[17], inverava uno dei tre «motivi dominanti» della storia costituzionale inglese teorizzati da *Amorth*, ovvero «l'istituirsi, accanto al sovrano, di assemblee rappresentative dei ceti maggiori e medi della popolazione, il cui consenso si stabilisce come necessario per il compimento da parte del potere regio di una cerchia di atti sempre più allargantisi»[18]; si cementavano, così, le basi del raccordo tra Corona e Parlamento, tipico della monarchia costituzionale inglese, che si poggiava inizialmente sul principio di «doppia responsabilità» dell'Esecutivo, tanto verso il legislativo, quanto verso il Sovrano.

Evidentemente, l'ulteriore precipitato costituzionale della nuova distribuzione dei poteri che veniva formandosi, consisteva, senz'altro, nella traslazione formale della responsabilità in capo ai ministri, in quanto il Sovrano «infallibile» non poteva agire se non su «consiglio» di colui che, nei fatti, rispondeva legalmente.

La delicatezza della questione, tuttavia, richiede di sgombrare il campo da possibili equivoci.

Non si può e non si deve intendere tale responsabilità come «imperfetta» nel senso moderno riconducibile all'ordinamento italiano[19], almeno prima della sentenza n. 7 del 1996, ma, piuttosto, come assenza di effettivo potere di governo dei ministri (ancora saldamente in capo al Sovrano) a cui, però, dopo l'introduzione dell'obbligo di controfirma con l'*Act of Settlement* del 1701, andavano ufficialmente imputati gli atti.

Si trattava di un «espediente»[20], o meglio di una *fictio iuris* volta, da un lato, ad identificare inequivocabilmente il destinatario istituzionale delle critiche del Parlamento, dall'altro, a

[14] Per una completa trattazione dell'argomento si consenta rinviare integralmente a G.B. Rizzo, *La responsabilità regia e le deposizioni dei Re inglesi*, Milano, Giuffrè, 1939.
[15] G. Negri, *Voce Impeachment, cit.*
[16] Nel dettaglio, è opportuno ricordare che la Camera dei Comuni il 28 ed il 29 gennaio 1689 aveva votato due risoluzioni che avevano sancito questo passaggio epocale. Nella prima si affermava la derivazione del potere dal popolo e non da Dio, mentre, nella seconda si sanzionava la supremazia del popolo e della legge sulla Corona, tramite la specifica disposizione che nessun re poteva essere un cattolico romano.
[17] La combinazione della lettura storica e giuridica della Costituzione inglese innerva tutta l'opera di C. Mortati, *Le forme di governo*, Lezioni, Padova, Cedam,1973; prima ancora, per un'interpretazione costituzionale in cui ricognizione storica non meramente ancillare a quella giuridica, ma, al contrario, assuma carattere essenziale M. Palmerini, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, Roma, Orientamenti, 1946.
[18] A. Amorth, *Corso di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1947, pp. 71-72.
[19] Di responsabilità ministeriale «imperfetta» in Italia parla G.F. Ciaurro, *voce Ministro*, *Enc. dir.*, 1970, p. 525.
[20] G.U. Rescigno, *La Responsabilità politica, cit.*, p. 161.

fungere da monito costante per il Sovrano affinché agisse in conformità con gli indirizzi espressi nella Camera dei Comuni.

La particolarità di tale sfumatura dell'assetto costituzionale implicava, di per sé, una situazione di grande incertezza da cui ha preso le mosse il secolare conflitto fra Corona e Comuni sulla titolarità dell'azione politica, che la prima voleva gelosamente conservare per sé, mentre i secondi volevano «traslare» sui ministri.

Si assisteva, dunque, a partire dal regno della Regina Anna, ad una virata verso il moderno governo di partito con la contestuale ritrazione dal circuito politico della Corona, che emergeva in maniera cristallina con la rinuncia di Giorgio I a presiedere le riunioni del Gabinetto guidato da Robert Walpole[21], il primo capace di condensare nella sua persona il binomio «favorito del re»[22], leader della maggioranza e di fungere da «cinghia di trasmissione» tra i vari ministri.

Si era, però, ancora in una «fase di incertezza, di lente e caute riforme, di avanzamenti e ritorni indietro»[23] e bisognerà attendere Pitt il Giovane[24], assurto a simbolo della transizione verso il modello parlamentare[25], per constatare il definitivo guadagno di posizione di supremazia del Primo ministro sugli altri, presupposto lapalissiano per il *reshuffle* del Cabinet: il Re Giorgio III, difatti, difronte al conflitto insanabile tra il Primo Ministro ed il cancelliere Thurlow, fu deciso nell'allontanare prontamente quest'ultimo[26].

Nel suddetto periodo, il «sistema partito» non si presentava nelle vesti moderne, ma somigliava piuttosto a «coalizioni magmatiche e non partitiche»[27] coagulatesi attorno la determinante influenza di una personalità; poco dopo, una decisa spinta verso la moderna conformazione di *Cabinet* (e dei suoi equilibri interni) si è avuta con la rinuncia della Corona alla scelta dei Ministri, che parte della storiografia fa risalire alla nomina a ministro di Canning da parte di Lord Liverpool nonostante l'iniziale opposizione di Giorgio IV[28] e, ancor di più, dall'immediatamente successiva accelerazione verso il parlamentarismo monista impressa dal *Great Reform Act* del 1832.

---

[21] Su cui, diffusamente, A. Torre, *Robert Walpole*, in A. Torre, *Storia Costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Padova, Wolters Kluwer, 2020, pp. 1-142. È bene ricordare come anche la più risalente e autorevole dottrina italiana sia unanime sul punto. Si guardi, infatti, alla voce *Ministeri* di G. Grassi, in *Enciclopedia giur. it*, vol. 10, p. 878 ss., o ancora A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, 1951, nella versione della ristampa integrale del 2023, Milano, Giuffrè, spec. p. 2.

[22] A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri,* cit., p. 3.

[23] G.U. Rescigno, *La Responsabilità politica, cit.,* p. 164. La gradualità dell'evoluzione costituzionale britannica si constata con facilità anche, se non soprattutto in questo ambito. Non vi è, infatti, certezza assiomatica nel ritenere Walpole come il «primo» Primo Ministro, anzi, egli stesso, nel corso della discussione della mozione Putney ai Comuni il 3 febbraio 1741, negava di aver mai ricoperto tale carica. Si consenta rinviare sul punto a P. Chimienti, voce *Primo Ministro*, in N.D.I, X, p. 407 che riporta integralmente le frasi pronunciate da Walpole. L'incertezza, sull'argomento, è ben motivata, stante il successivo tentativo di Giorgio III, specie durante il governo North, di recuperare i poteri affievolitisi.

[24] Si veda sul punto, diffusamente, M. Calamo Specchia, *William Pitt «The Younger»,* in A. Torre (a cura di), *Storia Costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Padova, 2020, pp. 321-363.

[25] In questi termini A. Torre, *Interpretare la Costituzione* Britannica, cit., p. 400.

[26] A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri,* cit., *p. 4.*

[27] Il riferimento è a M. Calamo Specchia, *William Pitt «The Younger», cit.*, pp. 321 ss.

[28] In questo senso, su tutti, W.R. Anson, *Law and Custom, vol II,* Gale, Hardpress Publishing**,** 2010.

Nel suo celebre *The English Cabinet*, John P. Mackintosh esaltava a ragione l'importanza nella storia costituzionale britannica di questa riforma, ergendola a parametro per misurare l'inspessimento della *premiership,* poi consolidatasi nell'età vittoriana con l'esperienza di Disraeli e proseguita con il governo di Lloyd George; tuttavia, forse anche in virtù delle sue decise posizioni politiche, giova ricordare come lo studioso di idee socialiste collegasse la decisiva maturazione del Premier all'attestazione del crisma della doppia investitura[29] (*premier* del Governo e *leader* di partito) realizzatasi, a suo dire, solo nell'immediato secondo dopoguerra con il Governo del laburista Clement Attlee[30].

In questo quadro, a distanza di pochi anni, venivano emanati due ulteriori interventi normativi che disegnavano in maniera ancora più chiara ed inequivocabile il rinnovato impianto verticistico del *Cabinet*.

In primis, l'approvazione, nel 1918, del *Representation of People Act* – che estendeva a livello universale il suffragio – disvelava la recondita funzione delle elezioni quale «modo di scegliere il primo ministro»[31], avallando la tendenza alla «extra parlamentarizzazione» dell'Esecutivo, teorizzata da Dicey qualche lustro prima[32]; *in secundis,* la «legificazione» della dicitura *Prime Minister*, avvenuta con il *Ministers of Crown Act* del 1937, acuiva lo «scontro» politico-parlamentare fra maggioranza ed opposizione, in virtù del riconoscimento formale dello *Shadow Cabinet*.

Tale premessa storica, per quanto sintetica, permette di potersi destreggiare in maniera più consapevole fra le poliformi estrinsecazioni del fenomeno del *cabinet reshuffle*, il cui minimo comune denominatore rimane sempre e comunque il complesso rapporto tripartitico tra *Premier, Cabinet e Party*.

3. Il polimorfismo del rimpasto all'inglese ed il recente sviluppo dei takeover reshuffles

La suggestiva metafora «a cono» del sistema di governo britannico[33], al cui vertice si trova il Premier, rende l'idea della sua posizione di primazia in seno alla dinamica intraorganica del *Cabinet*, la cui manifestazione pratica, però, resta indissolubilmente condizionata dalle «qualità personali di uomo politico più che dal suo ufficio»[34].

---

[29] Sul punto, la letteratura inglese è molto vasta. Merita, tuttavia, una menzione B.E. Carter, *The Office of The Prime Minister*, London, 1955; nello specifico, sulla posizione del *Prime Minister* in età Vittoriana, con attenzione alle esperienze di governo di Disraeli e di Gladstone cfr. M. Cowling, Disraeli, Gladstone *and The Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1967.

[30] Per un'analitica disamina della «*premiership strutturale*» di Mackintosh il saggio di A. Torre, *Il Cabinet system da Thatcher a Blair: leadership e costituzionale*, spec. pp. 166-178, contenuto in T. E. Frosini (a cura di) *Il Premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004.

[31] A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri,* cit., p. 14. L'A. respinge con decisione le teorie che lo dipingevano come un dittatore, o «fastigio dell'edificio costituzionale» (si ricordi, *ex multis,* la critica sferzante di Sibert) e sostiene, invece, che la pienezza della sua autorità e potenza affonda le radici nella sua peculiare legittimazione popolare, rimandando all'evocativa citazione di Macy (in *English Constitution*, 1897) secondo cui «il primo ministro è un sovrano assoluto d'essenza democratica».

[32] A. Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutional*, Parigi, V. Giard & E. Brière,1902, p. 389.

[33] J.B. Mackintosh, *The British Cabinet*, Londra, 1962, p. 363.

[34] A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri,* cit., p. 10. Sul punto, l'A. cita I. Jennings, *The constitution under strain*, secondo cui «*he is Prime Minister because he is supreme,* not *supreme because he is Prime Minister*».

In tale cornice, la crescente tendenza verticistica della forma di governo inglese – felicemente sintetizzata dalla formula «*Prime Minister Government*» – ha avvalorato il frequente ricorso al potere di *reshuffle*, favorito dalla crisi dell'istituzione parlamentare, ma, bilanciato dall'irrobustimento della struttura partitica[35]: i ministri, in questa declinazione, altro non sarebbero che dei meri «*agents*» del capo dell'Esecutivo[36].

Ordunque, nella figura del Primo Ministro si concentra armoniosamente l'«euritmia» fra la *politics*, fondamento storico e materiale dei suoi poteri, e le *conventions*, che invece ne sono il risvolto empirico: in particolare, il potere di *Cabinet reshuffling*, volendosi servire della classificazione di Carroll[37], va ascritto tra i «*constitutional powers in relation to the Cabinet*», elementi fondamentali nella fisionomia astratta di una *leadership,* le cui espressioni pratiche, però, sono rimesse alle singole interpretazioni personali del ruolo e alle contingenze politiche del momento.

Pertanto, è bene sin d'ora sottolineare che i modi ed i tempi dei vari *reshuffles* rappresentano una fedele cartina di tornasole circa lo stato di salute dei rapporti fra *leader* e partito.

Nel caso di sostanziale identificazione del primo col secondo[38], va da sé che il *Premier* potrà revocare i ministri con relativa agilità, mettendo così a tacere eventuali voci dissenzienti sul suo operato; diversamente, qualora i ministri godano ancora di indipendenza politica, in maniera più coerente con il principio della responsabilità individuale, la discrezionalità nell'utilizzo del potere andrà pian piano assottigliandosi.

Il potere di revoca, in tal senso, è un corollario del principio di *efficiency* del Primo Ministro[39] ed è un effetto del suo potere-funzione di arbitro[40] che, tra i tanti, «*is the one that gives by far the greatest leverage over his or her government*»[41]; per quanto sfuggano dalla formale ratifica del *parliamentary party*, le scelte del *Prime Minister*, comunque, non possono prescindere dalle posizioni interne al partito o (più raramente) ai partiti di maggioranza se, come suffragato dalla dottrina del *Party Government*, sussiste una tangibile intersezione tra i due org-

[35] E' questa la tesi di R.H.S Crossman, *Introduction* a W. Bagehot, *The English Constitution,* Londra, Collins, 1963; *contra* J.B. Mackintosh, *The British Cabinet*, *cit.*, per cui la grande diffusione dei mezzi di comunicazione di massa ha favorito, invece, la sovrapposizione tra Premier e della politica del partito.

[36] *Ibidem*. L'autore, nel sostenere la torsione avvenuta nella forma di governo inglese e nel certificare il passaggio dalla prevalenza del momento collegiale su quello monocratico, descrive il Primo ministro con l'evocativa locuzione «*the hyphen which joins, the buckle which* fastens».

[37] A. Carrol in *Constitutional and Administrative Law,* Londra, Pearson, pp. 185-6, distingue, in relazione al Primo Ministro, fra *conventional power of patronage*, *conventional power of dissolution e* conventional *powers in relation to the Cabinet*.

[38] Oltre J.B. Mackintosh, si segnala che in termini ben più decisi e radicali si pronunciava, tra gli altri, H. Berkley, *The Power of the Prime Minister*, Londra, Allen & Unwin, 1968. L'A., dopo un analitico confronto tra *Premier* inglese e Presidente degli Stati Uniti d'America, conclude sostenendo la maggiore forza del primo, dal momento che, oltre classico potere di *patronage*, detiene, a differenza del secondo, il saldo controllo della maggioranza parlamentare e del suo partito.

[39] Rileggendo l'opera di W. Bagehot, R.H.S. Crossman in *Introduction a* W. Bagehot, *The English Constitution,* cit., vista la fisionomia dell'evoluzione della forma di governo inglese, soltanto il *Prime Minister* deve considerarsi una *efficient part* della Costituzione e con conseguente relegazione del *Cabinet* alla *dignified part.*

[40] A. Torre, *Il Cabinet system da Thatcher a Blair: leadership e costituzionale, cit.,* p. 163.

[41] Sul concetto di *leverage* insiste, in maniera assai efficace, A. King, *The British Prime Ministership in the Age of the Career Politicians, West European Politics,*14, pp. 25-47.

ani, in quanto «*the Government is a body of the party politicians*»[42].

Ad ogni modo, come si vedrà, il potere di *reshuffle* si presenta come polisemico e poliforme e, al fine di ricomprendervi tutte le sue potenziali epifanie, appare preferibile sposare la definizione più ampia che include «*any change in the membership of, or allocation of portfolio in the Cabinet, other than those that occur after a wholesale change in the party of government*»[43].

Tale enunciazione, se, all'apparenza, pare racchiudere una serie di fattispecie politiche-giuridiche tra loro eterogenee, in realtà fotografa esattamente le varie estrinsecazioni di un unico fenomeno, la cui morfologia varia a seconda di chi la pone in essere (il Premier in carica o un subentrante) e del momento in cui si verifica (all'inizio o nel corso della legislatura).

A fronte silenzio del *Cabinet Manual* e del *Ministerial Code* sull'argomento[44], convenzionalmente, la potestà suindicata si suddivide in diverse *species*, che variano a seconda della fase in cui viene esercitata: possiamo distinguere, al riguardo, tra rimpasto «proprio», ovvero in corso di legislatura, rimpasto improprio, relativo al momento di assunzione della funzione di governo[45].

Entrando ancor più nel dettaglio, quest'ultima fattispecie si ramifica in due ulteriori varianti che si distinguono a seconda che si tratti di una riconferma o di un cambio di *Premier* a *Downing Street*.

In quest'ultima eventualità, solitamente il *Premier in pectore* può decidere di apportare delle variazioni, anche se perlopiù chirurgiche, alla formazione della compagine di governo rispetto alle posizioni precedentemente ricoperte nello *shadow* cabinet; al contempo, però, non deve dimenticarsi come il *leader* di minoranza, durante il suo periodo di opposizione, possa sempre mutare la strutturazione interna dei governi ombra, come «risposta» tanto a *reshuffles* disposti dal *Prime Minister*, quanto al verificarsi di situazioni che riflettano un'inconciliabilità di posizioni politiche[46].

Se, come conviene, si decide di sposare la summenzionata estesa concezione di *reshuffle*, devono essere ricompresi in tale vasta categoria anche quelli operati dai *takeover Prime Mini-*

---

[42] I. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge, *Cambridge* University Press, 1961, p. 20.

[43] R.K. Alderman, J.A. Cross, *The timing of Cabinet reshuffles*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 40 n.1,p. 18.

[44] Come sottolineato dalla *Political and* Constitutional *Reform Committee* nel *report* «*Impact and effectiveness of ministerial reshuffles*», *The Cabinet Manual* è particolarmente lacunoso sul *Cabinet Reshuffle* e si limita a statuire che «The Prime Minister has certain prerogatives, for example recommending the appointment of ministers and determining the members of Cabinet and Cabinet Committees»; per converso, *The Ministerial Code* sancisce che: «The Prime Minister is responsible for the overall organization of the Executive and the allocation of function between Minister in charge of departments».

[45] Definisce «impropria» la seconda modalità di *reshuffle*, A. Torre, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'esecutivo di Tony Blair*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. 1/2002, p. 216.

[46] Volendo prendere, a titolo meramente esemplificativo, le vicende interne allo *shadow Cabinet* di *Keir Starmer*, si vede come, *ex multis*, *The Telegraph* (cfr. https://www.telegraph.co.uk/politics/2023/09/04/labour-reshuffle-keir-starmer-shadow-cabinet-angela-rayner/) abbia interpretato il *reshuffle* dello scorso 4 settembre 2023 come una *risposta* a quello attuato dal Primo Ministro Sunak il mese precedente; simmetricamente, un esempio recentissimo della seconda fattispecie si riscontra nel *sacking* (formalmente, essi sono stati indotti a dimettersi) di otto membri dello *shadow cabinet* per aver votato in dissenso dalle indicazioni di partito sulla proposta di cessate il fuoco a Gaza proposta dall'SNP (Scottish National Party).

rano in corso di legislatura nella posizione di quest'ultimo operando, contestualmente, una più o meno ampia variazione nella compagine di governo.

I c.d. «*take over*» *Prime Ministers*, a differenza dei loro suindicati omologhi, incontrano degli ulteriori scogli nella formazione del *Cabinet*[47], poiché scontano l'impossibilità di poter contare su gli *ex* membri del governo ombra e, inoltre, devono cercare di soddisfare le esigenze di genere, rappresentatività e affiliazione politica potendo pescare da una cerchia relativamente ristretta di aspiranti, ovvero i parlamentari del partito di maggioranza[48].

Anzi, i *takeover reshuffles*, in via generale, possono esser tesi ad appagare le più disparate necessità, che vanno dalla semplice e fisiologica copertura di posizioni scoperte, al sanzionamento politico di ministri uscenti non performanti, alla semplice ricompensa di *backbenchers* particolarmente fedeli: non raramente, essi rappresentano un importante segnale della nuova direzione politica impressa dal governo subentrante.

Sarebbe fuorviante, però, pensare che i *takeover reshuffles* comportino automaticamente un'ampia cosmesi endogovernativa, quasi a voler marcare obbligatoriamente una netta distanza con l'amministrazione precedente: questi rimpasti non sono ma sono mai stati uguali a sé stessi, ma sono sempre stati diversi «*in their brutality and their scale*»[49].

In origine, non sono mancati esempi di entrambi i segni: basti pensare alle mirate e chirurgiche sostituzioni operate da Eden[50] e, poco più di vent'anni dopo, da Callaghan[51] e, all'opposto, al corposo rimpasto di Macmillan (che cambiò cinque ministri e ne riallocò tre), che rifletteva la volontà di imprimere un cambio di rotta nella gestione della crisi di Suez.

Non è infrequente, ancora, che un *takeover Premier* debole, come Douglas-Home o più recentemente Truss, con la decisione di disporre un rimpasto deciso, più che dar sfoggio della sua forza ed indipendenza[52], in realtà, finisca per mettere a nudo tutta la sua instabilità e debolezza

Non deve stupire, perciò, il carattere minimale del rimpasto ministeriale operato da John Major, dopo il *coup*[53] orchestrato dal suo partito, che pure, sul versante politico, ha segnato

---

[47] N. Allen, *Cabinet reconstruction: the calculations and the risks behind Johnson's second-chance government* in blog.lse.ac.uk.

[48] *Ibid.*

[49] N. Allen, *Those who wear the Crown wield the knife: the brutality of recent takeover reshuffle*, *The Political Quarterly*, vol. 94, No.1, January/March 2023, p. 39.

[50] *Ibid.* L'A. sostiene che il «*light-touch reshuffle*» di Eden sottintendesse, in realtà, la volontà di procedere ad uno scioglimento anticipato e ad indire nuove elezioni.

[51] A. Torre, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'esecutivo di Tony Blair*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo,* cit., p. 218. Sulla stessa scia N.Allen, *Those who wear the Crown wield the knife: the brutality of recent takeover reshuffle*, *The Political Quarterly, cit.*, spec. p. 40. Nella tabella ivi riportata si evince con chiarezza quanto esposto e si dà quindi conto dei pochissimi cambiamenti negli avvicendamenti che hanno visto come protagonisti Eden e Callaghan: infatti, il primo ha disposto solo un *dismissal* e un transfer, mentre il secondo quattro *dismissals* e tre *transfers*.

[52] Douglas-Home, quando si insediò come primo ministro nel 1963, licenziò ben nove suoi ex colleghi di gabinetto.

[53] Termine utilizzato da A.Watkins, *A Conservative coup*, London, 1991 e da R.K. Alderman, N. Carter, *A Very Tory Coup*: *The ousting of Mrs. Thatcher*, in *Parliamentary Affairs*, 1991, pp. 44 ss.

una *milestone* nella storia politica britannica, ovvero la fine del *thatcherismo*[54]. Ad eccezione di Heseltine, particolarmente inviso alla lady di ferro, che fu nominato *Secretary of State for the Environment*, la composizione del governo Major si poneva in una logica di assoluta continuità con i gabinetti del decennio precedente[55].

I recenti accadimenti, invece, hanno mostrato una ricerca crescente e a tratti spasmodica di discontinuità, tale da spingere parte della dottrina a sostenere che i *takeover Prime Ministers* del XXI secolo abbiano rimodellato i propri *Cabinets* in maniera molto più ampia ed estesa rispetto ai loro omologhi del Novecento[56].

Esempio paradigmatico è stato il grande *reshuffle* «di rottura» di Gordon Brown – risultato della macchinosa e rallentata «staffetta» con Tony Blair[57] – che a lungo è stato considerato come «*the most sweeping of modern times*»[58] ed è, tutt'ora, quello con il più basso tasso di *portfolio continuity* (7%), ovvero con il minor numero di ministri del governo uscente che hanno conservato la posizione da loro ricoperta.

Le circostanze politiche ed internazionali imponevano una decisa frattura tra le due *leadership*: la nomina a Primo Ministro di Brown avveniva nella fase di declino e impopolarità di Tony Blair, contestato per decisione di sostenere la guerra in Iraq anzitutto dal suo partito, che reclamava insistentemente un netto cambio di passo[59].

Da ultimo, nell'immediato e caotico frangente temporale *post* referendario, un altro plastico esempio di rottura decisa – passato alle cronache come «*first-day massacre*»[60] – è coinciso

[54] Fra le numerose e dettagliate ricostruzioni della caduta di Margaret Thatcher e l'avvento di John Major si segnalano R.K. Alderman, M.J. Smith, *Can Prime Minister Be Pushed Out?*, in *Parliamentary Affairs*, 1991; R. Brazier, *The downfall of* Margaret *Thatcher*, in *Modern Law* Review, 1991, pp. 471 ss.

[55] L. Gori, *John Major*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi ministri*, cit., pp. 1044 ss. L'A., nelle battute iniziali del suo scritto, sostiene a ragione che le principali discontinuità fra la *Iron Lady* e Major vadano ricercati nella gestione delle relazioni endo-governative e parlamentari, molto più concilianti verso i dissidenti e, volte, più che alla radicalizzazione, alla decantazione dei conflitti interni a livello governativo e parlamentare.

[56] N. Allen, *Those who wear the Crown wield the knife: the brutality of recent takeover reshuffle*, *The Political Quarterly, cit.* L'A., alla luce delle statistiche emerse dalla tabella di cui alla nota 49, sottolinea come i *takeover reshuffles* di Brown, May, Johnson, Truss e Sunak abbiano comportato un maggior numero di *dismissals* di quelli di Eden, Macmillan, Douglas – Home, Callaghan e Major. Tanto è dimostrato sia dal gran numero di sostituzioni – sicuramente causati anche dalla tendenza a formare *Cabinets* – sia dalla bassissima percentuale di person – in – post – continuity.

[57] N. Lupo, *Gordon Brown*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi ministri*, cit., spec. p. 1119. L'A. paragona l'avvicendamento tra Blair e Brown ad una staffetta poco riuscita: il primo frazionista (Blair), pur se allo stremo, aveva tentato di rallentare il passaggio, mentre, il subentrante (Brown) appariva innervosito da questa procrastinazione.

[58] Così G. Jones, *Whirlwind Brown tears up old order with sweeping changes*, *The Daily Telegraph*, 29 giugno 2007.

[59] Non va dimenticato, però, che l'ascesa politica di Gordon Brown è inscindibilmente legata a quella di Tony Blair. Come nota N. Lupo, *Gordon Brown*, cit., G.B. è un precursore dell'interpretazione contemporanea del ruolo di Ministro delle Finanze, che, nelle relazioni intragovernative, ha assunto una posizione di notevole importanza. Sintomo emblematico della descritta espansione dei poteri è, senz'altro, la presidenza del *Cabinet Economic Commitee* che, per la prima volta dal 1966, viene assunta dal Cancelliere dello scacchiere e non dal Primo Ministro. Infine, giova ricordare in questa sede che questo inedito binomio configuratasi nella forma di governo britannica ha fatto sì che parte della dottrina d'oltremanica si spingesse a paragonarla alla relazione istituzionale fra Presidente della Repubblica e Primo Ministro vigente nella quinta Repubblica Francese: in questo senso si consenta rimandare interamente a P. Hennessy, *The Prime Minister. The office and its Holders since 1945*, Londra, 2000, pp. 480 ss.

[60] A. Grice, *May's first day massacre*, *The Independent*, 15 luglio 2016.

con il subentro di Theresa May al grande sconfitto del referendum sulla *Brexit* David Cameron.

The *Brexit Lady*, al fine di tracciare con nettezza la diversa direzione delle sue politiche economiche[61] e la nuova linea sulla *Hard Brexit*[62], non ha risparmiato scalpi eccellenti nella formazione del suo primo *Cabinet*, fra cui spiccavano quelli di George Osborne, *Chancellor of Exchequer* del governo Cameron – rimpiazzato da Philip Hammond (che nel precedente esecutivo ricopriva il delicatissimo ruolo di *Foreign Secretary*) – e di Michael Gove, già *Lord Chancellor*, protagonista dell'imboscata a Johnson durante la contesa per *leadership* dei *Tories*[63].

L'esigenza di calibrare l'indirizzo politico del nuovo Gabinetto verso la probante sfida dell'uscita dall'Unione ha condizionato non poco alcune scelte «simboliche» di *Lady Brexit*, fra cui la nomina proprio al ministero degli Esteri del discusso ex sindaco di Londra *Boris Johnson*[64], volto simbolo del fronte del *leave* e sconfitto eccellente della lotta intestina ai *Tories* per la successione a Cameron; ancora, particolarmente significativa è stata l'istituzione di due nuovi ruoli strettamente connessi alla *Brexit*[65], ovvero il *Secretary of State for Exiting European Union* e *l'International Trade Secretary*, affidati rispettivamente a David Davis e Liam Fox.

---

[61] In questo senso N. Allen, *Brexit, Butchery and Boris*: *Theresa May and her first Cabinet*, in *Parliamentary Affairs*, 70, p. 634.

[62] Sul ruolo Theresa May nel secondo Governo Cameron e nella campagna elettorale referendaria per la *Brexit* si rimanda G. Marzulli, *Theresa May*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi ministri,* cit., spec. pp. 1152 ss. L'A. sottolinea la peculiare posizione «euroscettica eurofila» di T.M., desumibile, su tutto, dalla sua ferma opposizione alle proposte europee di ricollocamento obbligatorio dei rifugiati, cui si accompagnava, però, l'espressa convinzione che il Regno Unito avrebbe potuto incidere maggiormente sul contenimento del fenomeno migratorio più dall'interno che dall'esterno dell'Unione. Ancora, sempre sul versante del diritto costituzionale europeo, T.M. ha mostrato molte perplessità, più che sul diritto UE, sull'applicazione del diritto CEDU e sull'attività giurisdizionale della Corte di Strasburgo, giudicata eccessivamente invasiva.

[63] La vicenda è ben narrata da N. Allen in *Brexit means Brexit,* in *British Politics*, 2018, spec. pp. 107 ss.

[64] Si tenga a mente che Johnson non è stato l'unico sfidante di May alla guida dei Conservatori a trovare poi spazio nel suo Gabinetto: infatti, anche Stephen Crabb e Andrea Leadsom hanno trovato posto nella squadra di governo.

[65] La composizione del Gabinetto May è analizzata con dovizia di numeri e particolari da N. Allen, *Brexit, Butchery and Boris*: *Theresa May and her first Cabinet*, in *Parliamentary Affairs.,* cit.*; Contra* e per una diversa lettura del *Cabinet* di T.M. inteso come «sostanzialmente il risultato del Governo Cameron» si veda G. Marzulli, *Theresa May*, cit.; a parere di chi scrive, però, i cambiamenti al vertice di dicasteri chiave mostrano una volontà, neanche troppo celata, di affrancarsi dalla pesante eredità di Cameron e di rispettare alla lettera le indicazioni contenute nel *Conservative Manifesto* del 2015. Per una cronaca degli sviluppi interni ai *Tories* e per un esaustivo quadro della situazione politica britannica *post-brexit* si veda N. Allen, *Brexit means Brexit,* in *British Politics*, 2018.

Il tramonto del secondo Gabinetto May[66] – suggellato dal mancato sostegno dei *tories* alla proposta di rivotare dopo tre bocciature[67] il *Withdrawal agreement bill*[68] – all'indomani della *débacle* dei *Conservatives* alle elezioni europee del 23 maggio (8,79% dei consensi)[69], spianava la strada alla formazione di un governo guidato da colui che oramai era unanimemente riconosciuto come il *frontman* della *Brexit*, Boris Johnson.

Anche Johnson, quindi, si insediava a *Downing Street* da *take-over minister*, anche se con un approccio «di rottura» molto più vigoroso della sua predecessora, poiché deciso a capitalizzare la *predominance*[70] acquisita grazie alla sua indubbia capacità politica e conferitagli dall'ufficio ora ricoperto.

---

[66] E' bene precisare che il secondo gabinetto *May* scaturì dalla richiesta della *Prime Minister* di elezioni anticipate sulle cui ragioni di fondo è utile un rinvio a G. Caravale, «"*Snap election" e "stronger leadership"*»: *gli obiettivi di Theresa May*, *in Forum DPCE online*, 27/04/2017. Si rammenti, in questa sede, che lo scioglimento fu perseguito mediante il fedele ed ossequioso rispetto delle procedure prescritte dal *Fixed Term Parliamentary Act* del 2011 che restringeva le ipotesi di scioglimento anticipato limitatamente a due fattispecie, coincidenti alternativamente con la votazione a maggioranza di 2/3 della mozione «*There shall be an early parliamentary election*» o con l'approvazione di un voto di sfiducia nei confronti dell'Esecutivo da parte della maggioranza della Camera dei Comuni che, contemporaneamente, nel termine di 14 giorni non fosse riuscita ad arrivare ad un accordo per la formazione di un nuovo Governo. Il *Fixed Term Parliamentary Act* è stato oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina italiana e, indi, meritano di essere segnalati *ex multis* G. Caravale, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 3, 2021 e O. Chessa, *La fine del modello Westminster*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2015; ancora, dedica spazio al FTPA, anche se con il diverso scopo di metterne in luce il rapido (ed ineluttabile) superamento, tra gli altri, A. Osti, *Il Dissolution and Calling Act del 2022*, in *Osservatorio Costituzionale,* n. *3*, *2022*.

[67] Si vedano i voti parlamentari contrari all'approvazione del *deal* del 15 gennaio e del 12 e 29 marzo 2019. Per un'organica ricognizione del problematico rapporto tra Governo e Parlamento dopo la Brexit si rinvia, *ex multis*, a F. Rosa, *Il parlamentarismo britannico dopo la Brexit*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2021, pp. 779 ss.

[68] Per una dettagliata cronaca degli eventi cfr. G. Caravale, *Da Theresa May a Boris* Johnson*: nel Regno Unito prosegue il conflitto tra Governo e Parlamento*, in *Nomos* – Le attualità del diritto, n.2, 2019, *Cronache costituzionali dall'estero*, pp. 1 ss.

[69] Le elezioni europee del 2019 segnavano, nel Regno Unito, il punto più basso della crisi dei partiti tradizionali, stante anche il contestuale crollo dei *laburisti* al 13%, a fronte del 40% ottenuto nelle *snap elections* del 2019. Le urne, invece, consacravano, da un lato, il trionfo (più del 30% dei voti) degli anti-europeisti oltranzisti di *Ukip*, partito fondato dall'*ex Tory* Nigel Farage, dall'altro, una netta affermazione dei convinti europeisti dei *Libdems*, che sfioravano il 20%, triplicando il risultato della precedente tornata europea. Sulle elezioni europee tenutesi in Regno Unito, pure se in tempo di *Brexit*, *cfr.* l'interessante saggio di P. Manzini, *Lo strano caso delle elezioni europee nel Regno Unito in tempo di Brexit*. Un necessario antecedente logico – temporale di questo singolare responso delle urne non può che essere, certamente, il fallimentare *iter* parlamentare del recesso dall'Unione da parte del Regno Unito e le conseguenti mediazioni dei plenipotenziari in sede di contrattazione europea, sino a giungere alla convocazione d'urgenza del Consiglio Europeo del 10 aprile, in cui si arrivò al compromesso della *flexestension*, ovvero un'ulteriore proroga del termine ultimo di cui all'art. 50 TUE al 31 ottobre 2019, giorno precedente all'entrata in carica della nuova Commissione Europea, la prima senza un rappresentante britannico.

[70] Secondo la teoria della *predominance*, recentemente sviluppata da R. Heffernan in vari suoi scritti – fra cui *Prime Ministerial Predominance? Core executive politics in the Uk*, in *British Journal of Politics and International Relations, n. 4*, pp. 347-372; oppure anche, sulla stessa rivista, *Exploring (and explaining) the British Prime Minister*, *n. 7*, pp. 605-620 – la *predominance* non accompagna automaticamente l'ufficio, ma, anzi, per assicurare la reale primazia della sua *leadership* nella compagine di governo c'è bisogno che alle *resources* discendenti dall'*institutional power* si accompagnino quelle derivanti direttamente dal *personal power*, che includono, a titolo esemplificativo, «*reputation, skill and ability; association with actual or anticipated political success; public popularity; and high standing in his or her party*».

Il 24 giugno del 2019, neanche ventiquattro ore dopo la vittoria sullo sfidante Jeremy Hunt alla guida del partito, assumeva l'incarico di Primo Ministro e provvedeva immediatamente ad un massiccio rimpasto, assolutamente non comparabile a quelli già descritti, che per le sue dimensioni veniva ribattezzato da alcuni commentatori «*the summer's day massacre*»[71].

La cruda immagine metaforica utilizzata era quantomai calzante, dal momento che, sino ad ora, resta il *cabinet reshuffle* più ampio mai attuato da un *take-over minister*, avendo coinvolto, fra *dismissal* e dimissioni «forzate», ben quattordici membri del Gabinetto May, senza tener conto della pattuglia dei quattro ministri, capitanati dal *Chancellor of Exchequer* Hammond, che avevano preventivamente dichiarato di non voler servire in un governo Johnson: come è stato notato[72], si è registrato il più basso tasso (pari al 33%) di *political continuity*[73], di oltre venti punti inferiore al valore del primo Gabinetto May (56%).

Chiaramente, questa prova di forza quasi muscolare di Johnson non era fine a sé stessa, ma intendeva segnare l'abissale distanza politica dalla fallimentare *Brexit strategy* della May e, contestualmente, lanciare un messaggio – neanche troppo celato – all'Unione Europea sulla sua irremovibile volontà rinegoziare i termini del *Withdrawal Agreement*, tenendo vivo lo spauracchio del *no deal*, parte integrante della sua strategia animata dal mantra «*leave now, whatever it takes*»[74].

La radicalità nelle scelte nelle nomine ministeriali, unita alla difficile *legacy* ereditata in un partito profondamente diviso e senza maggioranza parlamentare, era di fatto il preludio all'indizione di *general elections*[75], che si sarebbero poi tenute il 12 dicembre 2019[76].

---

[71] In questi termini W. Murren nel suo *Thursday Briefing* su *The Guardian*.

[72] N. Allen, *Cabinet reconstruction: the calculations and the risks behind Johnson's second-chance government*, cit. L'A., invece, riscontra che l'indice relativo alla *portfolio continuity*, ovvero la proporzione di membri del *Cabinet* che hanno conservato la loro posizione nel governo subentrante non è la più bassa, anzi, è un punto superiore a quello di May; rimane, comunque, sideralmente inferiore rispetto a quello dei governi Macmillan (39%), Callaghan (65%) e Major (59%).

[73] Per *political continuity* si intende l'indicatore che misura la proporzione di membri del gabinetto uscente che hanno continuato a sedere in quello subentrante. Tale indice non va confuso con la *portfolio continuity* che, invece, registra la percentuale dei membri del *Cabinet* uscente che hanno mantenuto la stessa posizione in quello subentrante; il primo governo Johnson, per quanto abbia anch'esso un alto tasso di discontinuità (*portfolio continuity* pari al 18%), da questo punto di vista, rimane ampiamente sotto il *record* del Gabinetto di Gordon Brown che, addirittura, segnava solo il 7% di *portfolio continuity*.

[74] Inquadra in maniera efficace la delicata posizione politica di Johnson, S. Sileoni, *Boris Johnson. Gioco delle parti e teoria dei giochi: prime osservazioni su una leadership ancora da definire* in in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi ministri,* spec. p. 1184. L'A. rileva correttamente come B.J. sia stretto tra la sua posizione radicale, diametralmente opposta ai compromessi di May e una maggioranza trasversale tendenzialmente ostile all'uscita senza accordo, con sullo sfondo le Istituzioni europee sempre meno fiduciose verso i governi britannici.

[75] N. Allen, *Cabinet reconstruction: the calculations and the risks behind Johnson's second-chance government*, cit.

[76] Per i dati relativi alle *General elections* del 2019 si rimanda a https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8749/. Si ricordi, in linea di massima, che le elezioni del 2019 hanno segnato un importante spartiacque nella politica inglese: i *Tories* hanno guadagnato 48 seggi rispetto al 2017 e la leadership di Johnson è uscita notevolmente rafforzata, mentre i Laburisti sono crollati dall'ottimo 40% del 2017 al 32,1%, con la perdita di 60 seggi che sancì il capolinea della gestione di Jeremy Corbyn.

Quanto detto trova conferma nella nomina dei cosiddetti «*second chance ministers*», che avevano lasciato il governo May in opposizione alle sue politiche sulla *Brexit*[77], tra cui Leadsom, McVey e, soprattutto Raab, già ministro per la Brexit[78] e dimessosi nel clamore generale in forte dissenso sulla gestione dei termini della questione nordirlandese.

Concludendo la rassegna sui *reshuffles* dovuti al cambio di inquilino a *Downing Street* nella stessa legislatura, non ci si può esimere dal prendere in considerazione brevemente le convulse vicende politico-costituzionali britanniche dell'ultimo biennio, che hanno rinsaldato la prassi dei «*brutal takeover reshuffles*»[79].

In seguito allo scandalo del *Partygate* ed alle dimissioni di Johnson, tra il settembre e l'ottobre del 2022, le vicissitudini e le frizioni interne ai *Tories* hanno visto succedersi, in meno di quaranta giorni, ben tre inquilini al *Number 10* di *Downing Street.*

La lotta interna ai *Tories* premiava inizialmente la ministra per i *Foreign Affairs* Liz Truss, che assumeva la guida del partito e del Governo grazie all'appoggio della base del partito ma non dei suoi parlamentari: tale circostanza rendeva sin da subito perfettamente l'idea di come si trattasse *ab origine* di una *leadership* debolissima.

La sua precarietà emergeva pure, come poc'anzi anticipato, dall'alto grado di *brutality* del *reshuffle* da lei impartito: in una sorta di vendetta fratricida, animata dall'(infruttuoso) tentativo di imporsi agli occhi del partito, Liz Truss licenziava sei dei sette ministri dell'ultimo gabinetto Johnson che non la avevano sostenuta durante le *early elections* del suo partito[80].

Simmetricamente, anche Sunak, che pure poteva contare su un sostegno ben più saldo della sua predecessora, ha licenziato ben quattordici ministri che avevano servito nel governo Truss[81] e, addirittura, ha richiamato come *Home Secretary* la contestata Suella Braverman, poi prontamente allontanata lo scorso 13 novembre a causa delle sue aspre critiche alla decisione di polizia inglese di autorizzare manifestazioni in sostegno al cessate il fuoco sulla striscia di Gaza.

In conclusione, alla luce di quanto sin qui si è detto, pare innegabile come oramai abbia preso definitivamente piede – almeno nei *Tories* – la logica del «*winner-takes-all*» nella *formation* dei *takeover Cabinet* che porta con sé il pericolo di un eccessivo scollamento tra *leader* e partito, in favore di una più stretta embrocazione tra il *Premier* ed il suo *Cabinet*.

4. Il potere di reshuffle alla prova della verticalizzazione del Cabinet tra thatcherism e blairism

[77] Diverso, invece, è il caso del fratello dell'ex Premier, Jo Johnson, rientrato ora a far parte del Governo ma che nel 2018 aveva lasciato il governo May opponendosi alla Brexit e reclamando una nuova consultazione referendaria.

[78] Succeduto, in questo delicato ruolo, a David Davis.

[79] N. Allen, *Those who wear the Crown wield the knife: the brutality of recent takeover reshuffle*, *The Political Quarterly*, vol. 94, No.1, January/March 2023, p. 37.

[80] A questi danni, come correttamente ricorda N. Allen, *Those who wear the Crown wield the knife: the brutality of recent takeover reshuffle*, *The Political Quarterly,* cit., deve aggiungersi la *pre* – emptive *resignation* di Priti Patel, avvenuta prima del *takeover reshuffle* di Liz Truss.

[81] *Ibid*. A questi numeri deve aggiungersi anche la dimissione preventiva del Business *Secretary* Jacob Rees-Mogg un mese prima dell'avvento di Sunak.

Esaurita la trattazione sui *takeover reshuffles* che, per autoevidenti ragioni storiche, ha permesso di ripercorrere a grandi linee le vicissitudini e alternanze politiche dell'età post-thatcheriana, si volgerà ora l'attenzione sul succitato rimpasto «proprio», ossia quello che il Primo ministro in carica conduce nell'ambito del suo Esecutivo.

Il potere di rimpasto, contraltare dello speculare potere di «*formation of Cabinet*»[82] tratteggia uno dei lineamenti naturali, ma pur sempre accidentali, della vita dell'Esecutivo e rispecchia perfettamente la posizione di *primus over the pares* del Premier, il quale detiene l'autorità di forgiare l'aspetto del proprio governo sia all'inizio che in corso d'opera.

Anche se, come accennato in apertura, il *Prime Minister* incontra una serie di limiti nella *formation* e nel *reshuffling* dei *Cabinets*, relativi generalmente alla situazione interna al partito di governo e al grado di intensità del controllo che il leader materialmente vi esercita, occorre dar conto dei vasti confini del potere di cui si sta discorrendo.

In proposito, un'utile indicazione può ricavarsi dalle parole di Crossman che, mentre serviva sotto il Cabinet di Wilson, durante una lezione ad Harvard ammoniva che «*each Minister in the Cabinet (…) can be sacked by the Prime Minister any day*»[83] e, con specifico riguardo al ruolo da lui ricoperto, riconosceva di essere lì solo per volere del *Premier*.

Dal canto proprio, ogni singolo ministro può decidere di dimettersi in via preventiva se cosciente di essere prossimo al licenziamento (*pre-emptive resignation*)[84] o, come talvolta è avvenuto, può essere «*constructively dismissed*» e quindi riallocato in una posizione talmente umiliante da sentirsi costretto a dimettersi[85].

Sebbene le continue e diverse metamorfosi dei fenomeni politici ostino all'elaborazione di una precisa tassonomia, le motivazioni variamente sottese a questo tipo di rimpasto, generalmente, rispondono all'esigenza aurea di ottimizzazione dell'attività di governo: nello specifico, essi costituiscono un palliativo alle lacerazioni interne del Cabinet o del partito di appartenenza o, in alternativa, il principale strumento di promozione di *backbenchers* fedeli o in ascesa.

L'elefantiasi del potere di revoca è stato, sin dalla seconda metà XX secolo, uno dei risultati della mediatizzazione della politica, che, come prevedibile, ha amplificato il dissenso orizzontale (fra ministri) e verticale (fra *leader* e ministri)[86] nel *Cabinet* e ha così favorito il frequente ricorso a tale forma di asserzione del potere.

Da un punto di vista politologico, nelle amministrazioni longeve, il *reshuffle* è stato un imprescindibile elemento meritocratico e stabilizzatore nell'articolata cornice di governo:

---

[82] Così definito da H. Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, Londra, Routledge, 1995, p. 259.

[83] Il testo delle lezioni è riportato in R. Crossman, *Inside* View*: Three Lectures on Prime Ministerial Government*, London, Cape, 1972, p. 72. Come parafrasato nel testo, in questa occasione, il teorico del *Prime* M*inisterial Government*, ammetteva con franchezza anche che «*I am aware that I am there at Prime Minister's* discretion».

[84] Questa eventualità è tutt'altro che foriera nella prassi costituzionale britannica. A fronte degli innumerevoli mutamenti di composizione degli Esecutivi, la dettagliata ricerca di A. King e N. Allen nel pluricitato «*Off with their heads*» mostra come dal 1982 al 2007 Margaret Thatcher, John Major e Tony Blair abbiano licenziato «solo» 52 ministri.

[85] A. King, N. Allen, «*Off with their heads*»: *British Prime Minister and the Power to Dismiss, British Journal of Political Science, p. 260*.

[86] Questa classificazione si trova in A. Torre, *Il Cabinet system da Thatcher a Blair: leadership e costituzionale, cit.*, p. 184.

atti, tradizionalmente, con questo strumento si sono sostituiti i membri politicamente superflui o dannosi[87] con quelli funzionali ad accrescere l'*appeal* del consesso, poiché capaci di rinsaldare l'unità nel partito o perché particolarmente graditi all'elettorato.

In un sistema politico connotato da una forte personalizzazione dell'esecutivo, il potere di revocare i ministri consente (e ha consentito) di saldare tempestivamente le fratture del rapporto sinusoidale tra elettori e *leader*: ad eventuali insuccessi politici e ad ogni sintomo di frizione nel suo governo, il *PM* replica «sacrificando» qualche ministro e ambisce a ripristinare l'incrinata fiducia popolare nella sua figura, oramai vera forza motrice di ogni Esecutivo.

In definitiva, i *reshuffles,* nell'arco di una legislatura, consentono di muoversi negli interstizi delle frammentazioni intestine ai partiti e soddisfano la continua esigenza rivivificazione della *premiership* che, altrimenti, rischia di rimanere incagliata nelle disparate contingenze politiche.

Non a caso, *leadership* molto ingombranti e divisive – su tutte, quelle di Margaret Thatcher e Tony Blair – si sono servite di questa prerogativa per disegnare a propria immagine e somiglianza, emarginando, progressivamente, i dissenzienti e le correnti minoritarie del partito.

In questi termini, di primo acchito, il potere di *reshuffle* sembra «un segno di immediata forza»[88] della leadership ma, sul lungo periodo, è un indice della sua «intrinseca debolezza»[89] e fragilità, idonea farne già presagire un suo futuro «affievolimento»[90].

Il thatcherismo, sotto questo profilo, ha incarnato alla perfezione un metodo di governo dall'*imprinting* fortemente personalistico e caratterizzato da uno spregiudicato uso del potere di revoca che, per la classica eterogenesi dei fini politica, ha finito per compattare l'affastellato fronte di opposizione, fautore dello storico *ousting* del novembre del 1990.

Sin dalla sua prima esperienza di governo (1979-1983), l'*Iron Lady* ha adottato un «*abrasive approach*»[91], difendendo irremovibilmente anche dai suoi detrattori interni le austere misure economiche messe in campo, decisa ad archiviare la politica *bipartisan* del *consensus*[92] dei

[87] Al riguardo pare assolutamente opportuno che l'utilità politica rappresenta un criterio e parametro che il Primo Ministro utilizza per scegliere i suoi ministri. La *political utility*, nell'accezione che le danno A. King, N. Allen in «*Off with their heads*», *cit.*, è un parametro onnicomprensivo che si compone di elementi assai diversi ed eterogenei: rientrano in questa categoria, ad esempio, le *political skills*, il poter contare o meno su una *political constituency*, il suo tasso di gradimento fra i vari ordini professionali e così via. Più in generale, la *political utility* misura l'impatto di un *asset* del Governo sulla sua reputazione e sulla immagine esterna. E' bene precisare, tuttavia, che quello in esame è solo uno dei criteri che guidano la nomina (e la revoca) dei ministri, a cui devono aggiungersi almeno la *governmental competence*, la *presentational capacity* e la *policy compatibility.* Sullo sfondo rimane il nodo sistematico della *party discipline*, sicché la «minaccia» del rimpasto incentiva sicuramente una condotta «*self-interested*» dei Ministri, coscienti che la loro permanenza nel *Cabinet* potrebbe inficiare anche i rapporti con la loro *constituency* e, quindi, metterne in dubbio l'elezione.

[88] A. Torre, *Il Cabinet system da Thatcher a Blair: leadership e costituzionale, cit.,* p. 186.

[89] *Ibid.*

[90] *Ibid.*

[91] M. Burch, *Mrs. Thatcher approach to leadership in government: 1979-June 1983,* in *Parliamentary Affairs*, 1983, pp. 399 ss.

[92] Sulla discontinuità fra le politiche di M.T. e le scelte *bipartisan* del secondo dopoguerra si consenta rimandare a P.G. Walker, *Mrs Thatcher and the post war Consensus: the case of Trade Union* Policy, in *Parliamentary Affairs,* 1986, pp. 330-340.

primi decenni del secondo dopoguerra: alla Conferenza dei *Conservatives* della fine del 1980 aveva ammonito i suoi avversari interni con la celebre frase «*You turn if you want to. The lady's not for turning*».

Prontamente, nel gennaio del 1981 allontanava il Minister for the Arts St.John-Stevas e, solo pochi mesi dopo, nel settembre del 1981, in occasione della discussione del bilancio del 1981, attuava il primo (e più corposo)[93] dei suoi numerosi *reshuffle* licenziando numerosi *Cabinet members* dissidenti (tra cui Gilmour, Soames, Carlisle) appartenenti ai c.d. *wets* e promuovendo, al loro posto, *backbenchers* più fedeli alla sua linea[94]; non può mancarsi di notare come, in maniera molto accorta, la Premier si sia astenuta dal rimuovere (o riallocare) il temibile Peter Walker[95], ben cosciente che un suo allontanamento avrebbe causato più problemi che vantaggi ad entrambi, mentre non abbia esitazioni nel «punire» James Prior, che, nonostante le molte resistenze, era stato irremovibile sui discussi sussidi di disoccupazione[96].

In tal modo, *the Iron Lady* si assicurava, per la prima volta, una «*Thatcherite majority*»[97] nel *Cabinet* che – come accorta dottrina ha sottolineato[98] – contrariamente alle aspettative, non inaugurava un *trend* di sostituzioni a lei favorevoli, visto che sino al 1983 l'unica sostituzione ideologicamente significativa ha riguardato solo il thatcherista Nott con il *loyalist* King[99], nel tentativo di ricompattare l'Esecutivo durante la guerra delle Falkland.

Dopo il mirato *post-General elections reshuffle*[100], il secondo *term* a guida Thatcher si distingueva per innumerevoli cambiamenti in corso d'opera, sull'onda dell'enorme popolarità in seguito alla vittoria militare: i più rilevanti, sicuramente, nella seconda metà della legislatura, tra il 1985 ed il 1986.

---

[93] In questi termini N. Fowler, *Minister decide: A personal Memoir of the* Thatcher *Years,* Londra, 1991, p. 155.

[94] Come sostengono T. McMeeking, T. Heppell, A. Roe-Crines, *Prime Ministerial powers of patronage: Ideology and Cabinet selection under Margaret Thatcher 1979-1990*, in *British Politics*, 2021, spec. p. 11 con il rimpasto di Settembre del 1981 la Lady di ferro puntava a ridurre nel *Cabinet* il livello di opposizione interna. Gli autori, riportando il pensiero di Lawson, si soffermano sulle precise scelte di strategia politica di M.T. e, con specifico riguardo al mancato *sacking* di Walker ed Heseltine, rilevavano come «*she* (M.T., nda.) *feared might cause trouble on the backbenchers*»; per converso, evidenziano la relativa agilità nell'allontanamento di Carlisle e Gilmour in quanto «*politically incapable of causing capable on the backbenchers*».

[95] Come hanno ricordato opportunamente A. King, N. Allen, «*Off with their heads*»: *British Prime Minister and the Power to Dismiss,* cit.,*spec.* p. 274 anche Walker aveva interesse a non essere allontanato dal *Cabinet*: questi, infatti, essendo sempre preposto a capo di dipartimenti di minore importanza, poteva fregiarsi di una libertà di critica più vasta rispetto ai suoi colleghi. Infine, merita di essere segnalato il suo pensiero per cui la stessa Thatcher lo riteneva più al sicuro nel Gabinetto che fuori («*more safer in than out*»).

[96] G. Caravale, *Il Primo* Ministro *nel recente dibattito della dottrina inglese*, in *Il Politico*, vol. 58, Gennaio-Giugno 1993, p. 90.

[97] N. Lawson, *The* View *from No.11: Memories of a Tory Radical*, Londra, Bantam Press, 1992, p. 123.

[98] T. McMeeking, T. Heppell, A. Roe-Crines, *Prime Ministerial powers of patronage: Ideology and Cabinet selection under Margaret Thatcher 1979-1990*, in *British Politics*, 2021, p. 6.

[99] Preme qui precisare che qui (e per il resto della trattazione) si utilizzerà la Norton *taxonomy* nella classificazione dei membri del PCP (*Parliamentary Conservative Party*), pur con l'evidente *caveat* che essa si riferisce all'epoca tardo-thatcheriana. Nello specifico, Norton divideva principalmente i *Non-Thatcherite*, anche detti *critics*, i *Thatcherites* e i *loyalists* che si trovavano nel mezzo; i primi, a loro volta, si distinguevano in *wets* (europeisti e favorevoli ad un maggior intervento statale) e *damps*, leggermente più moderati dei primi.

[100] Sul quale ci si limita di ricordare la grande risonanza mediatica dell'allontanamento del *non-Thatcherite* Plym, *Foreign Secretary*.

Il *reshuffle* del 1985 è ricordato per la *demotion* da *Home Secretary* dell'astro nascente Leon Brittan – spostato a capo del *Secretariate for Trade and Industry* – travolto dalle polemiche per le sue pressioni per la cancellazione di un programma televisivo sui *The troubles* nordirlandesi[101]; l'anno seguente, destava ancor più scalpore il *reshuffle* conseguente alle dimissioni Michael Heseltine, che si era opposto strenuamente alla decisione della Premier di bypassare il Gabinetto nella discussione del caso degli elicotteri Westland.

Heseltine, convinto sostenitore della soluzione europea per la risoluzione della crisi, lasciava il *Cabinet* in forte critica con la Premier che, per convinzioni geopolitiche ed opportunismo politico interno, aveva optato per una linea neutrale, consegnando il destino della compagnia in mano alle decisioni dei suoi azionisti.

A prescindere dai calcoli politici della Thatcher, l'episodio ha evidenziato la curvatura irrimediabilmente monocratica dell'Esecutivo, denunciata dallo stesso Heseltine al momento delle sue dimissioni, quando aveva sostenuto che the *Iron Lady* si stesse comportando più come un presidente che come un «*primus inter pares*»[102].

Il terzo e ultimo *term* (1987-1990), come già anticipato, è stato quello più movimentato, in cui si sono susseguiti ben dieci *reshuffles* ed un totale di dodici nuovi innesti nel Gabinetto.

In questo frangente temporale, merita di essere segnalato – per i suoi specifici tratti di peculiarità – il *central reshuffle* del luglio 1988 in cui si divise il *Department of Health and Social Security* in due distinti dipartimenti, al fine di colpire politicamente John Moore che rimase a capo del solo dipartimento di *Social Security*[103].

Come noto, il consenso interno della Thatcher era crollato irreversibilmente con la discussione e introduzione della *Poll Tax*[104], vanificando tutte le aspettative riposte nel *major general reshuffle* del luglio 1989 che, nelle intenzioni della Thatcher, rappresentava il naturale preludio di un ritorno anticipato alle urne. Quest'ultimo tentativo di tenere unito il partito si era rivelato insufficiente a curare le insanabili fratture interne ai *Tories*, divisi non solo sulle tasse, ma anche sulla fondamentale questione europea, e persino sir Geoffrey Howe, unica presenza costante di tutti i Gabinetti Thatcher, rassegnava le proprie dimissioni.

---

[101] Tra l'altro, il *reshuffle* del 1985 fu caratterizzato da molti altri ingressi, dettati dalla necessità di restituire una maggior aura di imparzialità all'esecutivo: i nuovi innesti, infatti, non dovevano appartenere alla stretta cerchia dei fedelissimi della Premier («*They must not be one of us*»), così si trova scritto nelle Wolfson notes: Ministerial Changes, 22 Agosto 1985.

[102] Cfr. D. Oliver, R. Austin, *Political and Constitutional aspects of the Westland Affair*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 40, n. 1, 1987, p. 27.

[103] Come riportano T. McMeeking, T. Heppell, A. Roe-Crines, *Prime Ministerial powers of patronage: Ideology and Cabinet selection under Margaret Thatcher 1979-1990,* cit., anche dall'esterno, ovvero dalla stampa dell'epoca, questo stratagemma di M.T. fu visto come un modo per umiliare politicamente Moore. Basti pensare, a titolo esemplificativo, ai titoli di alcune rinomate testate giornalistiche dell'epoca fra cui *Today* e The *Daily Mail* che titolarono, rispettivamente «*Moore publicly humiliated*» e «*Moore empire sliced in a half*».

[104] Spiega bene gli intenti e gli effetti della Poll *Tax.* G. Cerina Feroni, Margaret Hilda Thatcher, in A.Torre, *Storia Costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, cit., pp. 1025 ss. L'A. spiega come la Poll Tax mirasse a riformare il sistema di tassazione dei Consigli comunali fondato interamente sul numero di immobili stanziati sul proprio territorio. La Thatcher, dal canto suo, voleva istituire un sistema di tassazione slegato dagli immobili, introducendo un meccanismo parificatorio e appiattendo, così, le differenze fra i vari comuni.

Questo abbandono eccellente, nei fatti, ha segnato il punto finale del declino della «Lady di ferro», che, oramai, si trovava al cospetto di un *Cabinet* sempre più ostile e privo di personalità dal forte peso politico: soltanto pochi mesi prima, infatti, si erano dimessi ministri del calibro di Norman Fowler (pur se per ragioni familiari), Peter Walker e, su tutti, il capo del Tesoro Nigel Lawson, in forte dissenso con il consigliere economico del *Prime Minister* Alan Walters[105].

La grande frequenza al ricorso «potere di rimpasto proprio» ha contraddistinto anche l'altra longeva esperienza di governo dell'ultimo quarantennio della storia britannica, ovvero il decennio di premierato di Tony Blair il quale, addirittura, si era spinto a sostenere si fosse stabilita «a *kind of convention that it should be done every year*»[106].

Seppure, in passato, l'intersecazione della struttura partitica del *Labour* con *trade unions*, associazioni culturali e altre disparate formazioni sociali, aveva ristretto considerevolmente la libertà di azione del PM di turno nella formazione dei Governi[107], la straordinaria forza della *leadership* di Tony Blair è stata in grado di rovesciare questo delicato paradigma[108].

Lo slogan elettorale «*New Labour, New Britain*» disvelava non solo un cambiamento ontologico e strutturale interno al partito, ma anche, sul piano esterno, un originale metodo di governo più personalistico e slegato dai vincoli sindacali ed associazionistici che, invece, da sempre avevano procedimentalizzato le decisioni nei periodi di governo dei *Labour*.

Ciò che più colpiva, però, era la moderna impronta aziendalistica nell'organizzazione e pianificazione dell'attività di governo e di partito, tesa unicamente all'irrobustimento della *leadership* e, solo in subordine, della *premiership*, in netta controtendenza con la classica interpretazione di questo distico[109].

Alla prevalenza della *leadership* conseguiva una crescente «informalizzazione» di tutta l'attività di governo e del processo decisionale, con l'aumento di momenti non collegiali e ufficiosi, che saranno conosciuti poi come «*sofa style government*»[110]; contemporaneamente, la *premiership* di Blair, imperniata sulla logica efficientista del «*political delivery*», promuoveva

---

[105] Per una dettagliata scansione temporale delle varie dimissioni si consenta rimandare a R.K. Alderman, N. Carter, *A Very Tory Coup*: *The ousting of Mrs. Thatcher,* cit., p. 126.

[106] Così T. Blair, *A Journey*, Londra, 2010, p. 593. In verità, la dottrina politologica (su tutti, Kam e Indridason nel loro saggio del 2005 *Cabinet Reshuffle e Ministerial Drift*) ha eccepito l'eccessiva riduttività di tale definizione, poiché non tiene conto della natura ontologicamente strategica dei *reshuffles*, che, invece, soddisfano motivazioni prettamente politiche come il consolidamento del potere e la composizione di frizioni intrapartitiche.

[107] A.Torre, *Il Cabinet system da Thatcher a Blair: leadership e costituzionale*, cit., p. 187.

[108] La volontà di Blair di ampliare il bacino di sostegno e legittimazione del *Labour* emerge, in tutta la sua interezza, in alcune sue posizioni di netta rottura politica con il passato, assunte prim'ancora che si insediasse a *Downing Street*. Fra queste, merita di essere segnalata la sua ferma contrarietà alla clausola dei c.d. *closed shop* che obbligava i lavoratori che volessero avvalersi dei contratti collettivi ad affiliarsi al sindacato che lo aveva previamente stipulato. Ancora, più significativo dal punto di vista storico e politico, è stato l'immediato annuncio di modifica della clausola IV dello statuto del Partito: questa, approvata nel congresso del 1918, inseriva fra gli obiettivi del Partito il controllo dello Stato sui mezzi di produzione e distribuzione, che si traduceva, nei fatti, nella negazione della proprietà privata.

[109] F. Clementi, *Anthony* Charles *Lynton Blair. L'innovatore,* in A.Torre, *Storia Costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, cit., spec. p. 1076.

[110] *Ibid.*

e dei dipartimenti ministeriali (c.d. rimpasti impliciti)[111], a seconda delle linee programmatiche prestabilite.

La minore «cura» della premiership fu un effetto del *cronyism,* ovvero la tendenza di Blair a nominare in posizioni governo solo membri del suo *inner circle*, che, logicamente, ha contribuito in maniera decisiva all'indebolimento del Gabinetto, quale istituzione complessivamente intesa.

Paradossalmente, la svalutazione del momento collegiale dell'Esecutivo ha facilitato la parallela affermazione in posizioni di assoluto rilievo delle poche voci critiche in seno al *Cabinet*, ovvero Gordon Brown (*Chancellor of Exchequer*) e John Prescott (*Deputy Prime Minister*).

Il *cronyism* dell'epoca blairiana non ha impedito la crescita di queste due *big beasts of the jungle*[112] che, in quanto tali, detenevano massima libertà nelle modalità di conduzione del dipartimento di propria competenza e godevano, seppur nello scontro dialettico, di una posizione privilegiata nei confronti di Blair, che ben si è guardato dal compiere l'errore di estrometterli o allontanarli dal governo[113].

Prescott, in particolare, nel primo Gabinetto Blair, al ruolo di vicario del PM, assommava pure le funzioni inerenti al neocostituito *Department of Environment, Transport and Region* che però, a partire dal 2001, venivano assegnate ad un altro membro del Governo.

Sinteticamente, dovendo tirare le somme del primo gabinetto Blair, può dirsi che la vicenda più eclatante ha riguardato Peter Mandelson: «*the Tony's Man*»[114], con il primo *reshuffle* del 1998, era messo a capo del *Department for Trade and Industry*, ma, dopo lo scandalo del presunto prestito di Geoffrey Robinson per l'acquisto di una casa a Londra[115], veniva prontamente licenziato dal Gabinetto.

L'anno seguente era richiamato come *Northern Ireland Secretary*, ruolo sino al 2001, quando un nuovo scandalo relativo questa volta a sue sospette richieste di passaporti, ne sanciva il definitivo allontanamento dal Governo, sino a quando, nel 2008, Gordon Brown lo ha nominato *Secretary for Business, Innovation and Skills*.

Anche nel secondo mandato di Blair, dopo il trionfo elettorale del 2001, vi sono stati molti *reshuffles*: a quello «principale» del 2002, se ne era aggiunto nel 2003 uno «implicito», dal quale era disceso anche un notevole cambiamento sul piano costituzionale, quale la creazione del *Department of Constitutional Affairs*, con lo scopo di separare gli «*executive and judicial system*» e di accorpare gli *Scottish and Welsh Departments*.

5. Il *cabinet reshuffle* nella logica di governo di coalizione: regole giuridiche e dinamiche politiche

La staffetta «incompiuta» tra Blair e Brown ha segnato il tramonto del Governo laburista, certificato con la sonora sconfitta alle elezioni del 2010, che ha consegnato una situazione

[111] A. Torre, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'esecutivo di Tony Blair, cit.,* p. 235.
[112] Secondo la definizione che ne diede Bagehot, *Rumble in the Jungle*, *The Economist*, 2008.
[113] Questa è la lettura di A. King, N. Allen, «*Off with their heads*»: *British Prime Minister and the Power to Dismiss, cit.*
[114] La stampa prese a chiamare così Peter Mandelson che, come noto alle cronache, ricoprì un ruolo decisivo nel delicato passaggio di consegne del 1994.
[115] Sull'argomento, *ex multis,* si rimanda a *The Mandelson loan scandal*, in *The Guardian*, 17 ottobre 2000.

di *hung parliament*[116], anche a causa del sorprendente risultato dei liberaldemocratici guidati da Nick Clegg.

Nonostante la storica e consolidata predilezione dei *libdems* per i laburisti, le riserve covate sulla leadership di Gordon Brown hanno spinto Clegg alla stipulazione del *Coalition Agreement for Stability and Reform* con i *Tories*, che portò David Cameron al *Number Ten* di *Downing Street*[117].

Tralasciando le prescrizioni dell'accordo di governo[118], questa inedita coalizione provocava delle leggere torsioni nella forma di governo britannica che, ineluttabilmente, investivano anche il potere di nomina e revoca dei primi ministri, vanificandone il tipico utilizzo a «strategic effect»[119].

L'assetto di coalizione strideva con la descritta alea di discrezionalità del Primo Ministro nella gestione delle questioni politiche interne al proprio governo, poiché le sue prerogative dovevano fisiologicamente retrocedere dinanzi al dogma della compartecipazione nella coalizione, necessario corollario del basilare principio di parità tra i *partners* della coalizione[120].

L'art. 1 del *Coalition Agreement*, infatti, si preoccupava di procedimentalizzare la nomina iniziale dei ministri del Gabinetto e di tutta la compagine di governo, rimarcando la necessità di un previo accordo tra il *PM* (Cameron) ed il *Deputy PM* (Clegg).

Nei paragrafi successivi veniva poi sancito il criterio della proporzionalità nella ripartizione dei ruoli di governo tra liberaldemocratici e conservatori in relazione alla consistenza rispettivi dei gruppi parlamentari[121] che poi, nella pratica, è stata disattesa.

Difatti, come di frequente accaduto in situazioni del genere, il *partner* di «minoranza» della coalizione ha approfittato del naturale tasso di disproporzionalità potendo vantare un

[116] I risultati elettorali del 2010 hanno registrato un vero e proprio trionfo dei liberaldemocratici che hanno toccato il 23%, pur raccogliendo «solo» 57 seggi. I *Tories* hanno riscosso il 36% del voto popolare e 306 seggi, quasi 50 in più dei *Labour* che riportavano il 29% (e 258 seggi).

[117] Per una dettagliata cronaca dei fatti *cfr*. E. Palici Di Suni, *David Cameron, in Il demolitore dell'Unione Europea o un Conservatore liberale e coerente?*, in A.Torre, *Storia Costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, cit., spec. pp. 1130 ss.

[118] L'accordo di governo del 20 maggio 2010, come naturale, conteneva delle reciproche concessioni tra i partiti della coalizione. La non trascurabile distanza ideologica tra le due compagini rese necessario l'inserimento, almeno su alcuni specifici punti controversi, di «*agreements to differ*»: fra questi, su tutti, spiccavano la riforma elettorale e l'installazione di nuove centrali nucleari.

[119] S. Berlinski, T. Dewan, K. Dowding, *Accounting for Minister: Scandal and Survival in British Government 1945-2007*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 2.

[120] Le categorie ed i principi qui astratti sono mutuati da G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, pp. 90 e 93.

[121] Così il par. 2 dell'art. 1 del *Coalition Agreement*, disponibile in www.gov.uk.

ero di ministri superiore a quello che gli sarebbe in teoria spettato[122]: a questo plusvalore numerico, però, non è seguito un aumento nella capacità di incidere sull'agenda politica dell'Esecutivo, dal momento che Cameron, politicamente molto abile, era riuscito a tener lontani i *Libdems* dai ministeri chiave.

Nella frazione liberale dell'Esecutivo, perciò, sussisteva un rapporto inversamente proporzionale tra peso numerico e peso politico dei Ministri che, inevitabilmente, ne aveva diminuito le possibilità di ottenere vittorie politiche da rivendicare in occasione delle successive elezioni[123] provocando, così, un'*impasse* politico-costituzionale.

Si apriva uno scenario eccezionale nella storia post-bellica del *Westminster Model*[124], dal momento che si palesava l'urgenza procedere ad un *reshuffle* nell'ambito di un governo di coalizione, in cui, come accennato, ogni passaggio veniva proceduralmente aggravato, nel rispetto del clima di concertazione che ispirava l'accordo di governo.

La specifica previsione che Cameron, prima di poter cambiare e rimuovere ministri o membri del Governo, fosse tenuto a consultare e ad accordarsi previamente con Clegg[125] spiega nitidamente la sua ritrosia ai rimpasti che, malgrado alcune emorragie politiche, erano stati evitati due volte nel mese di maggio sia del 2011 che dell'anno seguente.

Alla fine, nel settembre del 2012, Cameron operava un massiccio *reshuffle* che, apparentemente, spostava verso destra l'asse ideologico del Governo e ricevendo, per questo, ingenti critiche anche dagli stessi *Tories*, che lo definivano «*a serious lurch* to the right»[126]; in realtà, Cameron, secondo parte degli analisti politici[127], non aveva approfittato al massimo delle

---

[122] Il Gabinetto era formato da diciotto ministri conservatori e cinque liberaldemocratici. Il divario numerico era più ampio se invece si consideravano i *junior minister*: cinquantanove conservatori e dodici liberaldemocratici. Si esprime nel senso della esistenza di disproporzionalità, T. Quinn, J. Bara, J. Bartle, *The Uk Coalition Agreement: Who Won?*, Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 2011, pp. 295-315. L'A. nota che, nonostante la rappresentanza parlamentare dei *Libdems* fosse pari al 15,7% di tutta la coalizione, potevano contare sul 19,3% dei *frontbench portfolios*. I *LibDems* annoveravano ben cinque ministri nel *Cabinet,* anche se: Vince Cable (Business, Innovation and Skills), Chris Huhne poi sostituito da Ed Davey (Energy and Climate Change), Danny Alexander e poi Michael Moore (Scottish Office). Per T. Heppel, *Ministerial Selection and Portfolio Allocation in the Cameron Government,* in *Parliamentary Affairs*, 2014, spec.68-69, l'attribuzione della guida di questi dipartimenti ai Liberali rientrava nel disegno originario dei Conservatori di limitarne l'incidenza nell'agenda politica nazionale negando loro la guida di grossi dicasteri di spesa. In tal maniera, Cameron puntava a sfruttare il confinamento di Nick Clegg, quale *Deputy Prime* Minister, su argomenti di minor impatto popolare come la riforma della Camera dei Lords e della legge elettorale.

[123] In questo senso T. Bale, *I Don't Agree with Nick; Retrodicting the Conservative- Liberal Democrat Coalition*, *Political Quarterly,* 2011, p. 248.

[124] I Governi di coalizione non erano una assoluta novità nella storia costituzionale Britannica, anzi ne avevano occupato un segmento importante agli albori del XX secolo. Uno studio di pregevole importanza dal carattere ricostruttivo-sistematico si rinviene in R. Hazell, B. Young, *The Politics of Coalitions. How Conservative-Liberal Democrat Government Works*. Sulle dinamiche interne, anche in chiave comparata, della coalizione si consenta rimandare W. Bogdanor, Coalition *Government in Western Union*, Londra, Heinemann, 1983, p. 11. L'A. si sofferma sul carattere «emergenziale» dei governi di coalizione, formatisi non in via rimediale ad una situazione di *hung parliament*, bensì per fronteggiare in maniera unitaria la guerra e la crisi economica.

[125] Così il par. 2 dell'art. 1 del *Coalition Agreement*, *cit*. Si prevedeva, nello specifico, che «*The Prime Minister, following the consultation with the Deputy Prime Minister, will make nominations for appointments of Ministers. The Prime Minister will nominate Conservative Party Minister and the Deputy Prime Minister will nominate Liberal Democrat Minister*».

[126] Così T. Heppel, *Ministerial Selection and Portfolio Allocation in the Cameron Government,* cit., spec. p. 74.

[127] C. Beckett, *The Art of Impossible: Cameron and the reshuffle, in blogs.lse.uk*.

stringenti regole per la «*leadership selection rules*» come modificate 1998 al fine rafforzarsi tanto che il suo rimpasto fu definito «*a tepid tweak*», ovvero un "lieve ritocco".
Gli equilibri di coalizione, formalmente, rimanevano invariati dal momento che i *Libdems* continuavano a dirigere i cinque ministeri di cui erano a capo – anche se con interpreti parzialmente diversi – e ad occupare lo stesso numero caselle nel *Government*, pur se in posizioni diverse, rinunciando alle posizioni ricoperte nei prestigiosi *Departments of Defence and Foreign and Commonwealth Office*, in favore dei più strategici *Departments of International Development* e *Agriculture*.
Questi cambiamenti non hanno impedito il successivo crollo elettorale dei *Libdem* alle elezioni del 2015 che hanno sancito il ripristino del modello *Westminster* nella sua integrità, di cui il *Coalition Government* aveva rappresentato solo una breve parentesi.

6. Conclusioni. Le reciproche contaminazioni tra forma di governo italiana e britannica e le prospettive dell'introduzione del potere di revoca in Italia

Le oscillazioni politico-istituzionali d'oltremanica, come si è avuto modo di vedere, hanno influenzato la gemmazione empirica dello strumento del rimpasto.
L'inedito assetto coalizionale – rapidamente esauritosi nel panorama britannico – ha palesato tutta la comprensibile difficoltà di adattamento al prisma dell'accordo politico formalizzato e procedimentalizzato di una forma di governo che ha tradizionalmente declinato il principio della flessibilità sotto la lente dell'immediatezza e dell'agilità decisionale, a scapito talvolta dell'ecumenicità e della ricerca trasversale del consenso.
Per converso, in Italia, il fallimento della transizione politico-istituzionale[128] ha frenato la completa affermazione di un modello simil-Westminster il cui approdo, invece, si è curiosamente prospettato all'orizzonte nell'ultimo decennio con il ritorno all'impianto di coalizione.
Come autorevole dottrina ha attentamente rilevato[129], tutto il segmento temporale del governo di Matteo Renzi ha assunto i tratti somatici tipici della forma di governo inglese, tanto nel momento genetico quanto nel metodo di governo, guidato dal desiderio di trapiantare l'esperimento della «terza via» in Italia.
Sulle orme dei «paralleli» governi Blair, la metodica individuazione dei ministri ha risentito della svolta verso una *leadership* «di trascinamento»[130], con la prospettiva di realizzare un moderno Governo parlamentare-presidenziale di stampo neo-thatcheriano.

[128] Sul tema la letteratura è molto vasta. Si consenta qui segnalare, a titolo meramente esemplificativo, la celebre opera di A. D'Andrea (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione, 1987-1999*, Milano, 1999.
[129] In questo senso si sono espressi R. Chierchi, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la presidenzializzazione del Governo?*, in *costituzionalismo.it*, 3, 2015, pp. 146 ss. e, successivamente, L. Dell'Atti, *Il governo di coalizione. Appunti sulla forma costituzionale di governo nelle* incertezze *della c.d. terza Repubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022, p. 50.
[130] La proposta di un modello di Governo parlamentare-presidenziale risale a M. Foley, *The Rise of British Presidency*, Manchester, 1993, p. 2.

Prescindendo da qualsiasi giudizio politico intorno al tentativo di importazione del *New Labour* nell'ordinamento italiano, bisogna comunque sottolineare che, diversamente dai Governi Berlusconi, la fisiologica competizione interpartitica in una coalizione di governo molto snella e di chiara impostazione verticistica non è mai scaduta nella «direzione plurima dissociata»[131].

Tanto, almeno per un duplice ordine di ragioni difficilmente replicabili, ossia l'assoluta consonanza politica fra il Presidente del Consiglio ed i *partners* minori della coalizione e l'estrema frammentazione delle opposizioni. L'ibridazione italiana del modello inglese, tuttavia, si arrestava prematuramente con l'avvicendamento a Palazzo Chigi tra Matteo Renzi e Paolo Gentiloni ed il ritorno della separazione tra segretario di partito e Presidente del Consiglio che Leopoldo Elia, ormai più di un cinquantennio fa, individuava come uno dei punti di debolezza della forma di governo italiana[132].

Specularmente, la moderna realtà inglese si è mostrata insofferente al governo di coalizione, come ha dimostrato plasticamente la breve fortuna del *Fixed Term Parliamentary Act*, adottato durante il primo governo Cameron e, dopo la forzatura legislativa di Johnson nel 2019, subito abrogato definitivamente nel 2022 con il *Dissolution and Calling Act*[133].

Il breve intervallo di coalizione inglese metteva in luce l'inconciliabilità tra revoca dei ministri e governo di coalizione, un assioma che in Italia continua a trovare fondamento nella circostanza che i membri del Governo agiscano in qualità di rappresentanti dei partiti di maggioranza, sicché non ha «più senso parlare di un rapporto di fiducia personale ed i singoli ministri»[134].

La prassi si è modellata sullo schema dell'indicazione diretta dei ministri da parte del partito di maggioranza, per cui anche la proposta del Presidente del Consiglio ex art. 92 comma 2 Cost. restava subordinata alla volontà del partito, a cui, nell'ultimo decennio ha preso ad opporsi il Presidente della Repubblica, riaccendendo il dibattito sulla natura giuridica dell'atto di nomina.

Ciò spiega perché, nei primi anni della Repubblica, Alberto Predieri sosteneva la necessità di attribuire al Presidente del Consiglio il potere di proporre la revoca dei ministri[135], sull'assunto che la funzione di controllo dell'attività del titolare dell'ufficio fosse parimenti ripartita tra Parlamento e Presidente del Consiglio, che potrebbe così efficacemente mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo.

Vedremo, ora, in che modo la riforma del «premierato» proposta dal Governo Meloni, sostanzialmente antitetico rispetto alla matrice britannica, recepirà questa istanza di razion-

---

[131] E. Cheli, V. Spaziante, *Il Presidente del Consiglio e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi. L'Istituzione governo: analisi e prospettive* in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione governo – Analisi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 49.

[132] Per un approfondimento dell'articolata questione si rimanda a R. Chierchi, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la presidenzializzazione del Governo?, cit.*

[133] *Ex multis* A. Osti, *Il Dissolution and Calling Act del 2022 e l'abrogazione del Fixed-Term Parliaments Act: Niente di nuovo sul fronte occidentale,* in Osservatorio Costituzionale, n. 3, 2022.

[134] G.U. Rescigno, *La Responsabilità politica,* cit., pp. 243 ss., poi ripreso da L. Paladin, voce *Governo Italiano*, *Enc. dir.*, 1970.

[135] A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri,* cit., p. 160.

alizzazione e, soprattutto, come si integrerà con la logica proporzionale e di coalizione che, almeno sino ad ora, non sembrano voler retrocedere.