numero 2/2024

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2024-2-02-Z7X

Teoria e storia costituzionale

La Corona e i Primi ministri: forma e sostanza della Costituzione britannica

Claudio Martinelli
Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato, Università Milano Bicocca

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2024

La Corona e i Primi ministri: forma e sostanza della Costituzione britannica**

di Claudio Martinelli*

Abstract (Ita): Il rapporto tra il Sovrano e il Primo Ministro è un aspetto decisivo della Costituzione britannica. Sul piano storico, perché a partire dagli anni Venti del XVIII secolo scandisce le tappe del percorso di affermazione del Westminster Model e di successiva democratizzazione dell'intero impiantocostituzionale. Sul piano ordinamentale, perché descrive fedelmente il diverso ruolo che le forme e la sostanza ricoprono negli attuali assetti della Costituzione britannica. Il saggio intende ripercorrere e discutere i momenti cruciali di questo processo storico, nonché proporre alcune considerazioni sulle attuali attribuzioni della Monarchia.

Abstract (Eng): The relationship between the Sovereign and the Prime Minister is a decisive aspect of the British Constitution. On a historical level, because starting from the Twenties of the eighteenth century it marks the stages of the path of the Westminster Model affirmation and subsequent democratization of the entire constitutional system. On the legal level, because it faithfully describes the different role that forms and substance play in the current arrangements of the British Constitution. This essay intends to retrace and discuss the crucial moments of this historical process, as well as to propose some considerations on the current attributions of the Monarchy.

Parole chiave: Monarchia; Primo Ministro; Parlamento; Governo; Westminster Model

Keywords: Monarchy; Prime Minister; Parliament; Government; Westminster Model

Sommario: 1. La Corona nella storia costituzionale inglese; 2. Le evoluzioni storiche del Potere esecutivo: dal Privy Council al Cabinet; 3. Giorgio I e la nascita della figura del Primo Ministro; 4. Il Primo Ministro nella Monarchia costituzionale; 5. Il ruolo del Primo Ministro nell'affermazione della Monarchia parlamentare; 6. La Monarchia e i Primi Ministri nella democrazia contemporanea

1. La Corona nella storia costituzionale inglese

Nel quadro della storia costituzionale britannica mettere in relazione la Corona e la figura del Primo Ministro è un po' come descrivere due atleti in gara che si passano la staffetta, oppure, se si preferisce, due piatti della stessa bilancia: maggiore è il peso del primo, minore quello del secondo, e viceversa. E sarà proprio questo viceversa a dettare la tendenza della storia costituzionale del Regno Unito a partire dalla seconda decade del XVIII secolo.

Queste affermazioni non devono stupire se prendiamo come riferimento la sostanza del potere, inteso come elaborazione e capacità di implementazione dell'indirizzo politico, mentre ovviamente risulterebbero del tutto destituite di fondamento se adottassimo il metro esclusivamente formale: perfino al giorno d'oggi si parla del Governo di Sua Maestà (HM Government).

Proprio questa discrasia tra forma e sostanza, da almeno trecento anni concetto chiave per capire il diritto costituzionale d'oltremanica, trova la sua genesi appunto nel momento

** Contributo sottoposto a double blind review.
* Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato, Università Milano Bicocca

dell'emersione del Primo Ministro come elemento imprescindibile della *governance* del Regno Unito[1].
Ma per capire pienamente il rilievo cruciale di quella novità e delle sue conseguenze plurisecolari, è necessario fare un passo indietro e proporre qualche considerazione sul ruolo della Monarchia nella storia costituzionale inglese: un ruolo tutt'altro che formale, anzi decisivo sia come propulsore degli eventi, sia come interlocutore per i suoi avversari.
Anche volendo limitare temporalmente la ricostruzione alle vestigia normanne, e dunque fissando come *dies a quo* la Battaglia di Hastings, appaiono fin da subito evidenti i tratti peculiari del contesto sociale e giuridico in cui si colloca la nuova Monarchia inglese. Un contesto molto frastagliato e variegato, fatto di comunità locali dotate di ampia autonomia, di borghi e di contee che si considerano parte integrante delle modalità di governo del regno, di sudditi consapevoli di alcuni principi di libertà già enucleati nella *lex angliae*, certamente non una costituzione ma soltanto un insieme di *customs* validi su tutto il territorio e che fanno da collante tra entità così diversificate.
Ebbene, partendo da questo quadro storico i sovrani normanni e plantageneti, per circa quattro secoli e inevitabilmente in mezzo a mille contraddizioni, svolgono un'opera di razionalizzazione e di riunificazione delle strutture istituzionali, delle dinamiche del potere politico, e dei caratteri del sistema giuridico.
Per capire questi processi rimane imprescindibile il contributo offerto dal grande giurista medievale Henry de Bracton con il suo trattato del XIII secolo *De legibus et consuetudinibus Angliae*[2], in cui spiega come, dopo la conquista Normanna del 1066, l'azione unificatrice dei sovrani abbia favorito processi sociali grazie a cui gli antichi principi di libertà sono andati sedimentandosi, affinandosi e arricchendosi nella Common law[3].
Questa è stata la via peculiare alla costruzione della nazione e all'affermazione di una statualità, pur sempre *sui generis*, intrapresa dagli inglesi. A differenza di quanto accaduto nei tipici processi unitari maturati nel continente, risalenti o tardivi che fossero, l'Inghilterra non ha mai puntato sulla potenza unificante dell'uniformità amministrativa, bensì sulla diffusione capillare della funzione giudiziaria in grado di portare la Common law nei meandri dell'intero territorio della nazione. Un processo che trova il suo compimento, tra il XII e il XIII secolo, grazie all'opera di sovrani come Enrico II ed Edoardo I. In particolare, il primo promuove la pratica delle corti di giustizia itineranti che, attraversando i territori del regno per decidere delle controversie grazie all'applicazione imparziale delle regole e dei precedenti che via via andavano formandosi uniformemente all'interno della nazione, finiscono per dare un volto preciso agli istituti giuridici e alle procedure giudiziarie. Un volto in cui si rispecchierà tutta la nazione e che farà da collante collettivo, plasmando lo spirito di un popolo e il suo rapporto con la libertà.

[1] Come vedremo più chiaramente in seguito, questa genesi viene fatta risalire all'ascesa sulla scena politica di Robert Walpole, forse anche per esigenze convenzionali della storiografia ma soprattutto perché effettivamente la sua premiership segnò un momento di rottura rispetto al passato. Su questo tema cruciale della storia costituzionale britannica cfr. A. Torre, *Robert Walpole. I Earl of Orford. 1721-1742. Nascita e formazione di un Primo Ministro. Una durevole governabilità* whig *fondata sul potere della sterlina*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, pp. 1-142.
[2] Secondo C.H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, il Mulino, Bologna, 1990, p. 89, questo libro costituisce «la più grande opera medievale sulla legge e sul costituzionalismo inglese, se non sul diritto di tutta l'Europa». Sulla figura di questo risalente ma cruciale interprete delle radici della Common law cfr. S. Pennicino, *Henry de Bracton e le origini del diritto inglese*, in A. Torre (a cura di), *Common law. Protagonisti e Idee nella storia di un sistema giuridico*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2015, pp. 75-95.
[3] Sull'affermazione dei diritti nella storia costituzionale inglese e britannica vedasi C. Martinelli, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, il Mulino, Bologna, 2014.

Dunque, una Corona che manifesta il suo potere non tanto con atti autoritativi dall'alto quanto con l'amministrazione della giustizia dal basso: una dinamica pienamente coerente con il principio non scritto che da sempre pervade di sé il rapporto tra individuo e potere nella cultura inglese: la *Rule of law*.

E tuttavia, come sempre accade nelle dinamiche del potere, anche i sovrani inglesi non sono immuni da tentazioni espansionistiche, talvolta a discapito di libertà o privilegi di cui godono alcuni loro interlocutori diretti, si tratti di singoli, di corpi sociali o entità territoriali. Da questo punto di vista, il caso paradigmatico è quello che porta alla concessione della Magna Carta. Depurata di ogni illusione ottica frutto di una retorica propensa a proiettare nel passato stilemi concettuali e culturali del presente, l'atto decisivo del costituzionalismo inglese non fu altro che la risoluzione di una lotta di potere tra re Giovanni Senzaterra e un'alleanza tra baroni, vescovi e città. Costoro, premendo sul sovrano perché accettasse di fissare in un documento scritto e solenne i loro diritti, agivano *pro domo loro* e non certo per il perseguimento di un astratto bene comune e men che meno per trasformare il regno in senso "democratico". Pur in tale contesto tutt'altro che idealistico e irenico, il risultato storico fu l'affermazione del principio che il monarca è anch'esso soggetto a limiti, che il suo *gubernaculum* non trova un argine solo nella *jurisdictio* delle Corti di Common law[4], ma anche nelle norme scritte in carte di origine pattizia che il re è costretto ad accettare, sia pure spesso *obtorto collo*.

Dunque, ora appare chiaro come la Monarchia inglese abbia assunto fin dagli albori un doppio ruolo "costituente", al di là delle funzioni simboliche che furono proprie di tutte le monarchie europee. Da una parte, essere un fattore propulsivo di unificazione, omogeneizzazione e connessione tra tutti i territori, pur nel rispetto delle specificità locali. Dall'altra, costituire un interlocutore dialettico, e talvolta conflittuale, su cui misurare l'effettività e l'incremento delle libertà individuali e delle prerogative delle comunità. Come una sorta di sistema dei vasi comunicanti applicato alle strutture costituzionali: all'aumento dei limiti al suo potere corrispondeva un innalzamento del livello dei diritti.

Attraverso questa chiave di lettura è possibile descrivere e interpretare buona parte delle tendenze maturate nei secoli successivi. I Tudor determinano e fissano alcuni caratteri peculiari della nazione. Tra l'altro, l'Anglicanesimo come affrancamento dal potere temporale del Papa e l'affermazione dell'Inghilterra come potenza dominatrice dei mari in perenne conflitto con le potenze continentali. Riescono nei loro intenti anche manovrando in modo energico e spregiudicato le leve del potere ma senza mai assumere pienamente gli stilemi dell'Assolutismo, bensì trovando un *modus vivendi*, a loro favorevole ma non soffocante, con gli altri organi del potere, segnatamente il Parlamento e le Corti. Per non parlare degli Stuart e del loro secolare braccio di ferro con i due corpi appena menzionati. Le loro tentazioni assolutistiche erano evidenti e in certi momenti perfino rivendicate, ma proprio lottando a più riprese e in modo drammatico contro questo muro le rivendicazioni dei diritti si fecero più intense e alla fine risultarono vittoriose con la *Glorious Revolution* e il *Bill of Rights 1689*. Un passaggio costituzionale che continua perfino ai giorni nostri ad informare di sé la Costituzione britannica e la concezione del potere e dei diritti nella cultura giuridica e politica d'oltremanica, dispiegando profonde influenze anche sulla cultura continentale, e che all'epoca costituì la base concettuale e normativa per tutte le successive evoluzioni di quel costituzionalismo, comprese quelle riguardanti i rapporti tra sovrano e

[4] Come opportunamente sottolineato da N. Matteucci, *Introduzione* a C.H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, cit., p. 15.

Primo Ministro[5]. Il *Revolution Settlement* del 1688-89, conclamando la definitiva affermazione del principio dei limiti costituzionali alle prerogative del sovrano e il correlato diritto del Parlamento di sostituirlo perché non in sintonia con i tratti essenziali costitutivi della nazione, rappresenta un momento decisivo rispetto ai successivi mutamenti della forma di governo, tra cui anche la titolarità delle funzioni esecutive e l'organizzazione delle relative strutture[6].

Infine, non si può non rilevare come una dimostrazione paradossale ma fondamentale del ruolo essenziale assunto dalla Monarchia anche quando si poneva nel modo peggiore rispetto alle tradizionali libertà degli inglesi è costituita dalla deriva della Prima Rivoluzione nella Dittatura repubblicana di Oliver Cromwell. Fu come se, cancellato il parametro fondamentale su cui misurare l'ampiezza dei diritti, fossero venuti meno anche i limiti e i freni al potere, con conseguenze di segno opposto rispetto alle premesse da cui questa fase storica aveva preso le mosse. E allora, conclusa questa esperienza, gli inglesi procedono alla *Restoration*, proprio di quel casato che avevano decapitato pochi anni prima, e non in senso figurato. In sostanza, preferiscono riprendere il loro cammino sulla strada della modernità ripristinando la figura protagonista con cui comunque erano arrivati fin lì: appunto, il re.

2. Le evoluzioni storiche del Potere esecutivo: dal Privy Council al Cabinet

Naturalmente durante tutti questi secoli che precedono la Seconda Rivoluzione il sovrano, pur titolare indiscusso di poteri e prerogative di ordine legislativo ed esecutivo, si è sempre avvalso di organi che corrispondevano proprio alla funzione di coadiuvarlo e consigliarlo nell'elaborazione di indirizzi, nell'assunzione delle decisioni, nell'esecuzione capillare della sua volontà politica. A partire dalla conquista normanna il sovrano inglese è affiancato da un consiglio, chiamato Curia Regis o King's Court, composto da suoi fiduciari scelti tra i membri della Casa reale o tra persone con cui si trova in stretta amicizia. In sostanza, inizialmente la qualifica determinante e quasi esclusiva per farvi parte coincideva con la fiducia personale del re e anche le competenze del consesso erano stabilite in modo estemporaneo sulla base delle sue volontà. Invece in seguito, soprattutto da Enrico I in poi, assunse una struttura e dei compiti maggiormente definiti. Da questo nucleo originario, con il passare del tempo nacquero e si svilupparono diverse declinazioni che andarono a costituire l'ossatura degli organi costituzionali, tra cui, per esempio, l'amministrazione del Tesoro (Exchequer and the Treasury, l'antesignano dell'attuale Cancelliere dello Scacchiere). Con Edoardo I le principali funzioni di *advice and execution* cominciarono ad essere appannaggio di un ristretto gruppo di funzionari pubblici selezionati anche in relazione alle loro competenze, gli *officials*, ossia il primo nucleo fondativo di quello che poi verrà chiamato

[5] Secondo E.Wicks, *L'eredità di un governo limitato*, in *The Bill of Rights [1689]*, liberilibri, il Monitore Costituzionale, Macerata, 2010, p. IX: «la *Declaration of Rights* (in seguito trasformata in atto legislativo con la denominazione di *Bill of Rights*) [è] un documento che nell'odierno Regno Unito conserva tutta la sua attualità e che ha contribuito a dare forma all'unicità della sua Costituzione evolutiva, estendendo inoltre su scala mondiale la sua influenza in virtù della promozione di una nuova forma di governo limitato posta sotto il dominio di un libero Parlamento».

[6] Cfr. E. Wicks, *The Evolution of a Constitution. Eight Key Moments in British Constitutional History*, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 29-30.

Privy Council: «The King was formerly the sole repository, in theory of law, of executive power, which he executed by and with the advice of his Privy Council»[7].
In età Tudor questa istituzione vivrà un momento di grande fulgore, anche come contraltare di un evidente appannamento del ruolo e dell'autorità del Parlamento. Le ragioni vanno ricercate nella crescente complessità nella conduzione degli affari di Stato che caratterizzò in tutta Europa il '500, nonché nella correlata stabilizzazione e riorganizzazione dell'organo, che tra l'altro, vide la creazione dell'Office del Clerk of the Council con compiti di convocazione e segreteria.
La Seconda Rivoluzione e gli avvenimenti degli anni successivi ad essa collegati costituiranno la svolta decisiva anche per la struttura complessiva del Potere esecutivo. Con il passare del tempo il Privy Council era diventato un organo pletorico e dispersivo, a discapito della sua efficacia. Gli esiti della Rivoluzione e la fase storica che aveva inaugurato richiedevano invece un organismo compatto e reattivo, i cui componenti si segnalassero per capacità ed esperienza nel campo degli affari di Stato. Fu così che già sotto Guglielmo III nell'ambito del Privy Council cominciò ad enuclearsi e ad assumere funzioni cruciali un consesso più ristretto e maggiormente in grado di servire il re nelle sue molteplici incombenze, anche nel quadro di un rapporto dialettico che si stava instaurando con gli altri corpi costituzionali, primo fra tutti la Camera dei Comuni. Così, negli anni della transizione post-rivoluzionaria, dapprima con gli Orange e poi con gli Hannover, si verifica un processo di emersione del Consiglio di Gabinetto (Cabinet) e di progressivo svuotamento del ruolo politico-esecutivo del Privy Council. Come era inevitabile in quel contesto così magmatico, si trattò di un percorso tutt'altro che lineare e armonioso[8]. Al contrario, le incrostazioni si fecero sentire opponendo forti resistenze al cambiamento, come sempre accade in questi casi, ma alla fine il mutamento di paradigma venne accettato come irreversibile, anche perché andava nello stesso senso della linea di tendenza della storia: un inevitabile trasferimento di quote di potere dalla Corona agli organi della rappresentanza politica[9].

3. Giorgio I e la nascita della figura del Primo Ministro

Nel torno di tempo che va dal *Revolution Settlement* all'ascesa della nuova dinastia, avvenimenti di portata storica e innovazioni di carattere giuridico gettano le basi per il disegno della nuova struttura costituzionale del Regno Unito[10], consolidando la forma di governo monarchico-costituzionale, con la sua dimensione duale dei rapporti tra Parlamento e sovrano. In questa fase il corpo Esecutivo non gode ancora di autonomia rispetto al re, di cui rimane sostanzialmente un organo di supporto e consiglio, e i cui componenti sono pertanto politicamente responsabili solo nei suoi confronti poiché il rapporto fiduciario

[7] Così E.C.S. Wade, G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, Longmans, Green and Co, London, Fourth edition 1950, p. 128.
[8] Sul punto cfr. G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 15-19.
[9] Sull'emersione del Cabinet e sulle cruciali funzioni che fu chiamato ad assolvere cfr. U. Bruschi, *Rivoluzioni silenziose: l'evoluzione costituzionale della Gran Bretagna tra la* Glorious Revolution *e il* Great Reform Act, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014, pp. 187-225.
[10] Solo per citare i momenti cruciali e imprescindibili: il *Triennial Act 1694*, l'*Act of Settlement 1701*, l'*Act of Union 1707*, il *Septennial Act 1715*.

non si instaura tra Parlamento e Governo, bensì tra la compagine governativa e il Monarca[11].

Ma questa sarà appunto solo la base di partenza per le evoluzioni costituzionali che attraverseranno tutto il XVIII secolo e porteranno in quello successivo all'affermazione del Westminster Model.

Il passaggio dagli Orange agli Hannover si rivelerà infatti storicamente determinante sia per l'affrancamento del Cabinet, sia per l'enucleazione e il consolidamento della figura del Primo Ministro. Premesso che in questo genere di ricostruzioni storiografiche è sempre importante rifuggire da determinismi, semplicismi e aneddotica, tuttavia non vi è dubbio che negli anni successivi al 1714 abbiano pesato non poco le caratteristiche personali di Giorgio I e la loro difficile compatibilità con le crescenti responsabilità che richiedeva la conduzione di un regno destinato a diventare sempre più protagonista sullo scacchiere internazionale. Come è noto il nuovo re rappresentava un elemento di discontinuità sotto diversi profili: «Salito al trono cinquantaquattrenne, tedesco di cultura e di lingua, estraneo alla corte che trova, egli non sarebbe in grado di destreggiarsi da solo nella lotta politica e nell'esercizio oculato della prerogativa regia di una monarchia costituzionale unica nel suo genere. Avvalersi di un personale della sua stessa origine gli è precluso anche costituzionalmente. Devono entrare in vigore proprio col successore di Anna le norme dettate dall'*Act of Settlement* allo scopo: tutti gli affari sono devoluti al Consiglio privato, dove sottoscrivono i componenti che in concreto hanno deciso, e del collegio, così come delle camere, non fanno parte che inglesi, scozzesi e irlandesi»[12].

Dunque, il combinato disposto tra i caratteri della nuova dinastia, il tratto personale del sovrano incoronato nel 1714 e le evoluzioni costituzionali già in atto, determina un contesto molto particolare nel cui ambito prenderà forma nel giro di pochi anni una figura funzionale a rispondere a tutte le necessità sul tappeto in quel momento: il Primo Ministro, appunto.

Gli assetti politici in cui gli attori si muovevano sono importanti per capire questo approdo. Su forte impulso del partito whig si giunge ad una stabilizzazione dell'attività e delle funzioni del Parlamento, conseguita grazie all'approvazione del *Septennial Act 1715*, cioè lo *statute* con cui la durata massima della legislatura veniva portata a sette anni, e quella in corso in quel momento prolungata di altri quattro. In questo caso la legge non fu il frutto di una lotta tra il Parlamento e il sovrano, bensì di un comune interesse tra Giorgio I e i Whig in funzione antigiacobita, cioè la rivolta filo-Stuart che stava incendiando la Scozia[13]. Particolarmente attiva fu quella aristocrazia whig così ben rappresentata nel Privy

[11] L'unico strumento era l'*Impeachment*, ossia una procedura giuridica con cui il Parlamento poteva perseguire e processare individui, normalmente titolari di cariche pubbliche, per alto tradimento o altri crimini e delitti. È interessante rilevare come storicamente la procedura di *impeachment* individuale per far valere la responsabilità di un ministro, per lungo tempo e fino almeno a tutto il XVIII secolo, abbia svolto anche una funzione di controllo politico da parte del Parlamento per poi perdere il suo ruolo una volta che il rapporto fiduciario tra i Comuni e l'intero Esecutivo si andò affermando come esplicito caposaldo del Modello Westminster. Da quel momento responsabilità politica e responsabilità penale hanno subito una definitiva scissione e la procedura, pur formalmente mai abrogata, è ormai ritenuta caduta in disuso e considerata obsoleta, come ebbe a ribadire nel 1999 un Report del Joint Committee on Parliamentary Privilege, secondo cui «the circumstances in which impeachment has taken place are now so remote from the present that that the procedure may be considered obsolete» (cfr. *HL Paper*, n. 43-1 e *HC Paper*, n. 214-1). Sul risalente ruolo di questo istituto nella forma di governo inglese cfr. C. Mortati, *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, p. 115.

[12] Così E. Rotelli, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 53.

[13] Sul punto cfr. J. Goldsworthy, *The Sovereignty of Parliament. History and Philosophy*, Clarendon Press, Oxford, 1999, pp. 149-158; nonché R. Blackburn, *The Electoral System in Britain*, St. Martin's Press, New York, 1995, p. 19.

Council e nel Cabinet che, come il Re, temeva che il corpo elettorale potesse esprimersi in senso favorevole alla rivolta, con la sua impronta cattolica ed eversiva.
Questo elemento strettamente politico avrà anche altre ripercussioni sulla forma di governo. Infatti, la saldatura politica tra la Corona e i Whigs cancella ogni interesse del sovrano ad esercitare il potere di scioglimento anticipato, che pure permaneva nelle sue mani, e quindi il termine di durata della legislatura finirà per essere interpretato non come una lunghezza massima, bensì come il tempo normale della vita parlamentare.
Ebbene, il concetto fondamentale che si può trarre dall'insieme di tutti questi processi, vuoi di natura giuridica e istituzionale, vuoi di stampo meramente politico, è che il loro effetto fu di accrescere come mai in precedenza l'autorevolezza e la stabilità del Parlamento e del Cabinet, nonché il potere dei Whig sulla vita politica del regno[14].
È in questo contesto che maturano le condizioni per l'emersione della figura del Primo Ministro. Il partito whig è tutt'altro che un monolite; al contrario, è solcato da diverse linee di frattura tra numerose fazioni che, complice anche la crisi dei Tory, si contendono i principali incarichi di potere nell'amministrazione del regno, a cominciare ovviamente dalle funzioni esercitate dal Cabinet. Nel 1721, al culmine di queste lotte intestine, uno dei principali notabili whig viene nominato primo lord della Tesoreria e cancelliere dello Scacchiere. Si chiama Robert Walpole, aveva già avuto l'incarico nel 1715 ma si era dovuto dimettere meno di due anni dopo; ora invece è il vincitore delle battaglie interne ed è destinato a ricoprire quel ruolo per i successivi vent'anni: «A questo uomo di governo […] giovava l'essere riconosciuto come più idoneo, per capacità propria o attitudine alle alleanze politiche, o per assenza di scrupoli, o a volte anche per mancanza di governanti migliori, a influenzare l'intero andamento degli affari di Stato. Per tali motivi gli era oggettivamente riconosciuta la preminenza all'interno del collegio che reggeva le sorti del Paese»[15].

4. Il Primo Ministro nella Monarchia costituzionale

4.1 Le istituzioni trasformate dalla Storia.

Dunque, da queste ricostruzioni risulta chiaramente come la nascita della figura del Primo Ministro sia essenzialmente un portato della Storia. In un duplice senso, uno contingente e uno di più lungo respiro. Il primo riguarda appunto il complesso intreccio tra, da una parte, i caratteri del sistema politico dell'epoca, così intimamente legato al notabilato di cui si componevano i due partiti, e nel caso specifico ai personalismi interni a quello dominante il ciclo storico in questione, cioè il partito whig, e, dall'altra, alcune particolarità della nuova Casa reale e di re Giorgio I. Il secondo significato del richiamo alla Storia assume invece una valenza prospettica più ampia, abbracciando il ruolo geo-politico del Regno Unito sullo scenario internazionale, la crescente complessità nella *governance* di un regno così composito e multiculturale, le necessarie qualità politiche postulate da un'epoca densa di cambiamenti epocali sulla strada della modernità.

[14] Questa accresciuta importanza si manifestò anche nel fatto che i futuri scioglimenti non verranno decisi sotto l'esclusiva responsabilità del monarca, bensì «on the advice of the Privy Council under the Great Seal». Risale quindi a queste circostanze l'embrione dell'*Advice* del Primo Ministro, ovvero la decisione politica di sciogliere il Parlamento, che con il tempo si sedimenterà in una fondamentale *constitutional convention* del parlamentarismo britannico.
[15] Così A. Torre, *Robert Walpole. I Earl of Orford. 1721-1742. Nascita e formazione di un Primo Ministro. Una durevole governabilità whig fondata sul potere della sterlina*, cit., pp. 8-9.

Ecco, se tutte queste osservazioni sono vere in rapporto al ruolo di Giorgio I rispetto all'attività di statista di Robert Walpole, lo sono allo stesso modo in relazione allo sviluppo della carica di Primo Ministro per tutto l'arco di tempo in cui la forma di governo del Regno Unito è stata rubricabile sotto la categoria della Monarchia costituzionale. Ovvero, questa carica non è nata e non si è radicata sulla base di una precisa scelta normativa, vuoi del Parlamento, oppure del sovrano stesso, bensì esclusivamente per via di fatto, consuetudinaria, trasformativa ed evolutiva, per rispondere a esigenze precise e pressanti, appunto suscitate dalla Storia. In quel contesto era inevitabile che le istituzioni già esistenti, collegiali o monocratiche, dovessero adeguarsi al mutamento dei tempi, e infatti lo fecero con un metodo che non avrebbe potuto essere maggiormente rispondente agli stilemi classici della cultura inglese e del suo diritto costituzionale: far emergere dall'esistente un qualcosa di utile per il presente e per le prospettive di un futuro a medio termine. Come sottolinea con grande chiarezza G.M. Trevelyan «i primi due sovrani della Casa di Hannover cedettero ai *Whigs* determinate prerogative della Corona che né Guglielmo III né Anna si sarebbero mai lasciati sfuggire di mano. La formazione dei ministeri, lo scioglimento del Parlamento, il patronato esercitato dalla Corona sulla Chiesa e sullo Stato, passarono al completo, effettivamente, dal monarca ai dirigenti *Whig*. In tal senso, a partire dal 1714 si instaurò una vera oligarchia politica. Ma, sotto un diverso aspetto, il mutamento consistette in un ulteriore sviluppo dell'elemento popolare della nostra costituzione, con l'affermarsi dell'onnipotenza dei ministri, dipendenti dal voto della Camera dei Comuni, e con la limitazione del potere esercitato dal monarca ereditario»[16].

4.2 Giorgio II e il "ciclo whig".

Da questo punto di vista il lungo regno di Giorgio II (1727-1760) non poteva che essere più funzionale ad accompagnare l'evoluzione dell'intera forma di governo. Infatti, quanto abbiamo rilevato in ordine alla figura del Primo Ministro potrebbe tranquillamente essere proiettato sui canoni fondamentali dell'insieme dei rapporti tra gli organi di indirizzo politico. Il Primo Ministro vede progressivamente consolidarsi come vertice politico del Potere esecutivo non solo perché la carica viene occupata da personalità autorevoli e dotate di spiccate capacità di governo, come appunto Walpole e i suoi successori, ma anche grazie alla chiara tendenza evolutiva in senso parlamentarista che caratterizzerà il secolo, almeno fino all'ascesa al trono di Giorgio III.
Con i primi due sovrani Hannover si determina e si allarga sempre più quello iato tra forma e sostanza che, arrivato fino ai giorni nostri, costituisce uno dei principali canoni interpretativi della *British Constitution*. Sul piano formale il re mantiene pienamente la titolarità delle decisioni del Potere esecutivo ed è parte integrante di quello legislativo (King in Parliament), oltre che garante del Giudiziario. Ma da un punto di vista sostanziale, già a metà Settecento comincia ad essere evidente come le funzioni del sovrano, grazie essenzialmente alle dinamiche innescate dalla Seconda Rivoluzione, non siano nemmeno lontanamente paragonabili a quelle dei Tudor o degli Stuart. Un altro mondo si sta affermando, e senza che siano intervenute altre "rivoluzioni" o sia stato necessario strappare al re altri documenti costituzionali, come furono la Magna Carta o il Bill of Rights. Per queste trasformazioni è sufficiente che il re non si metta di traverso rispetto ad un rapporto sempre più stretto tra Camera dei Comuni e Primo Ministro, ovvero tra il ramo elettivo del Parlamento, in cui si contendono la maggioranza i due partiti del sistema politico inglese, e dove il leader della parte vincitrice, sia pure *pro tempore* come fu il "ciclo whig" in quei dec-

[16] Così G.M. Trevelyan, *Storia d'Inghilterra*, Garzanti, Milano, 1979, pp. 439-440.

enni, è naturale che incontri il favore dell'assemblea come guida dell'Esecutivo. Ovviamente non vi è nulla di istantaneo in tutto ciò. Al contrario, si tratta di un lungo processo grazie a cui il sistema comincia ad assumere caratteri che vanno nella direzione dell'approdo a quella forma di parlamentarismo che chiamiamo Westminster Model, che però verrà acquisita molto più tardi e in virtù di alcuni passaggi cruciali, di ordine istituzionale e socio-economico.
Tuttavia, va riconosciuta a Giorgio II la funzione storica di avere assecondato questo processo, preferendo coltivare attribuzioni rappresentative della nazione, che nessuno aveva in animo di contestare, piuttosto che rivendicare anacronismi politici e legislativi[17].

4.3 Giorgio III e la crisi del 1783-1784

Uno dei passaggi cruciali cui si faceva riferimento si concretizzò durante il regno di Giorgio III (1760-1820), un sovrano il cui profilo istituzionale, essendo radicalmente diverso rispetto a quello del padre, ebbe ricadute notevoli sull'evoluzione della forma di governo, a conferma che i processi storici non sono mai completamente lineari e uniformi ma presentano spesso un andamento sinusoidale fatto di momenti in controtendenza e scogli da superare.
La Camera dei Comuni nel XVIII secolo non era né un club dove albergava grande *fair play*, né un'assemblea novecentesca composta da forze politiche ben organizzate e rappresentative della volontà delle masse. Si trattava piuttosto di un luogo dominato da pochi notabili, dediti a giochi di potere che richiedevano spiccate virtù manovriere e che spesso contemplavano anche metodi corruttivi o minacciosi. E tuttavia era comunque l'assemblea parlamentare cui guardavano gli Illuministi di tutta Europa, un continente ancora in preda ad un tardo-Assolutismo che solo la Rivoluzione francese riuscirà a mettere in crisi.
Ebbene, in questo contesto, che Giorgio II aveva lasciato dispiegare evitando il più possibile di esercitare le prerogative politiche di cui pure restava titolare, si inserisce la concezione del ruolo del monarca di cui era portatore Giorgio III. Quest'ultimo, a differenza dei due predecessori della sua famiglia, mostrava sovente una notevole propensione ad entrare in prima persona nelle dinamiche parlamentari, volendo ribadire le funzioni politiche del monarca ma in una fase storica che, come sottolineato, stava andando in senso opposto. La contraddittorietà di questi elementi è resa plasticamente dalla rievocazione di un celeberrimo episodio, il cui esito sortirà effetti di lungo periodo che andranno in senso contrario rispetto alle aspettative del sovrano[18].
Gli inizi degli anni Ottanta sono un momento di grande instabilità politica, da cui Lord North e Charles Fox, rispettivamente leader dei Tory e dei Whig intendono uscire appoggiando un governo di coalizione presieduto dal Duca di Portland. Giorgio III, però, è contrariato da questa manovra parlamentare poiché ritiene che la ricerca di un'ampia maggioranza corrisponda ad una strategia volta a ridurre il suo potenziale di intervento nel gioco politico.
L'occasione per far valere la propria autorità si presenta nel mese di dicembre, quando la Camera dei Comuni approva un progetto di legge sulla Compagnia delle Indie, fortemente voluta dal Governo ma visto dal re come il fumo negli occhi. Giorgio III non si dà per

[17] In questo senso anche E. Rotelli, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, cit., pp. 68-72.
[18] Ne riassumono i passaggi salienti, tra gli altri, G.B. Adams, *Constitutional History of England*, Jonathan Cape, London, 1949, pp. 406-409; C. R. Lovell, *English Constitutional and Legal History*, Oxford University Press, Oxford, 1962, pp. 448-449; nonché, anche con una ricostruzione del contesto socio-economico in cui questa battaglia politica si inserì, P. Langford, *Il XVIII secolo (1688-1789)*, in K. O. Morgan (a cura di), *Storia dell'Inghilterra. Da Cesare ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 2007, pp. 348-356.

vinto e, compiendo una notevole scorrettezza costituzionale, esercita un'indebita pressione sui Lord facendo loro sapere che chi avesse approvato il progetto sarebbe stato considerato un avversario del re. Un comportamento criticabile da vari punti di vista ma che nell'immediato colpisce nel segno visto che la House of Lords boccia il progetto. A questo punto il re costringe il governo Portland alle dimissioni e impone un gabinetto presieduto da William Pitt (meglio conosciuto come Pitt il giovane), esponente Tory a lui molto vicino. Un tentativo esplicito di ritorno al passato: il sovrano che costringe la Camera Bassa ad accettare un Esecutivo a lei sgradito, in luogo di uno che invece godeva della fiducia dell'Assemblea.
L'indubbia capacità tattica di Pitt riesce nell'immediato a tamponare la situazione[19], e tuttavia sia lui che il sovrano stesso si rendono conto della necessità di rivolgersi al corpo elettorale per avere un suo pronunciamento definitivo, e pertanto procedono allo scioglimento anticipato del Parlamento. Ecco il punto cruciale: nemmeno Giorgio III e Pitt il giovane ritengono possibile governare senza acquisire il consenso dell'elettorato che si sostanzi nella costruzione di una maggioranza parlamentare ai Comuni sulla piattaforma politica da loro caldeggiata.
Il risultato delle elezioni tenute nel 1784 conforta questa strategia: i candidati vicini alla linea Pitt sconfiggono quelli favorevoli alla riedizione della Coalizione. Evidentemente gli elettori l'avevano giudicata come il frutto spurio di un gioco di potere, mentre il comportamento del re, pur criticabile sotto diversi profili, lo ritenevano corrispondente agli interessi della nazione.
Come è evidente, questa vicenda, tutta giocata sul terreno di un braccio di ferro politico, porta con sé un curioso paradosso sul piano della storia costituzionale, un caso di scuola di eterogenesi dei fini: un rigurgito di attivismo politico del sovrano crea l'occasione per riaffermare la centralità del circuito rappresentativo: solo il voto del corpo elettorale è in grado di determinare in modo stabile i rapporti di forza in Parlamento, l'indirizzo politico maggioritario e la guida dell'Esecutivo. Un *turning point* fondamentale sul sentiero delle trasformazioni della forma di governo in senso pienamente parlamentarista.

5. Il ruolo del Primo Ministro nell'affermazione della Monarchia parlamentare

5.1. Il Great Reform Act 1832

Il secolo successivo sarà quello del completamento di questa lunga parabola, con la definitiva affermazione della forma di governo parlamentare, talmente identificativa sul piano storico, giuridico e politico da prendere il nome di Westminster Model. Una traiettoria che determinerà per sempre il confinamento della Corona nei ruoli che ricopre attualmente, per niente marginali ma certamente privi di potere politico in senso stretto.
E tuttavia il secolo era iniziato su altre basi, antitetiche rispetto alla tendenziale democratizzazione del sistema. La rivoluzione francese, e soprattutto le sue derive giacobine, avevano innescato nei settori più conservatori della società britannica il fondato timore che il virus sovversivo potesse diffondersi anche sull'altra sponda della Manica. Con la presa del potere da parte di Napoleone le preoccupazioni divennero sempre più marcate e generalizzate. Le conseguenze furono di un duplice ordine: da una parte, sul piano della politica estera e geostrategica, la Gran Bretagna assunse il ruolo di avversario per eccellenza dell

[19] Cfr. M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del settecento*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. Quarto, Cedam, Padova, 1974, p. 2403.

'imperialismo francese; dall'altra, in politica interna, prese il via una stagione che può essere tranquillamente definita come una svolta reazionaria, con una violenta compressione delle libertà e dei diritti individuali e collettivi. Una lunga fase, durata circa trent'anni, di cui il sovrano e i suoi Primi Ministri si fecero interpreti e custodi[20].

Venuto meno l'incubo napoleonico, lentamente il cammino sulla strada della modernizzazione del Paese potette riprendere, prima con Giorgio IV (1820-1830, peraltro già Principe reggente dal 1811) e poi con Guglielmo IV (1830-1837). Ma non vi è dubbio che la ventata portata dal liberalismo inglese del XIX secolo non sia stata né innescata né guidata dai sovrani di quel torno di tempo, bensì da una corrente filosofica che seppe incidere profondamente nel tessuto culturale e legislativo della nazione: l'Utilitarismo di matrice benthamiana, con la sua proiezione politica che fu il Radicalismo.

Il momento determinante fu la battaglia parlamentare per l'approvazione della riforma elettorale, il *Representation of the People Act*, meglio conosciuto come *Great Reform Act 1832*[21]. Sul finire degli anni Venti i Radicali cominciarono a mobilitarsi per porre la questione del suffragio al centro del dibattito politico[22]. Finalmente, nel marzo 1831 approdò in Parlamento un *bill* fortemente voluto dal Premier whig Charles Grey: un compromesso tra le istanze dei Radicali e la prudenza del partito di governo. Le spaccature parlamentari indussero Grey a chiedere a Guglielmo IV lo scioglimento anticipato. Le elezioni del 1831 ebbero come posta in palio proprio la riforma elettorale e i risultati premiarono il coraggio del Primo Ministro. Così il progetto, superata l'accesa opposizione dei Lord anche grazie alla concreta minaccia avallata dal re di una massiccia creazione di nuovi Pari, venne approvato il 7 giugno 1832.

La legge verteva sostanzialmente su due punti cardine. Il primo rivedeva il rapporto tra quantità di popolazione e rappresentanza parlamentare, ponendo mano ad una redistribuzione dei seggi in grado di riequilibrare l'anacronistico rilievo di antichi villaggi di campagna, ormai in disarmo (i cosiddetti "borghi putridi") a favore della capacità rappresentativa delle città industriali. Il secondo incideva sulla questione censitaria, sganciando l'elettorato attivo dal rilievo tradizionale del possesso fondiario. La riforma fissava il limite minimo per godere del diritto di voto a 10 sterline di reddito o di affitto di una casa, oppure di 50 sterline per l'affitto di un podere. Il risultato dell'introduzione di questi nuovi parametri fu di accrescere l'elettorato di circa la metà: si calcola che grazie alla riforma poteva votare un inglese su cinque, uno scozzese su otto e un irlandese su venti[23].

Ma persino al di là delle reali dimensioni tecniche del suo impianto riformatore, la legge avviò un mutamento profondo nella concezione della rappresentanza politica, innescando una tendenza, sia nei Whig (favorevoli alla riforma) che nei Tory (contrari ad essa), ad aprirsi a settori sempre più variegati di popolazione, ciascuno con le proprie necessità, aspirazioni, paure e desideri, spesso generati dalla Rivoluzione industriale e dalle sue conseguenze sociali. L'insieme di queste nuove norme non poteva che avere un effetto gra-

[20] Per una penetrante analisi degli aspetti più rilevanti del brodo di coltura in cui maturò la svolta reazionaria a cavallo tra la fine del Settecento e i primi decenni dell'Ottocento, con una particolare attenzione alle ricadute sul piano giuridico, cfr. A.V. Dicey, *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 134-144.

[21] I dettagli della lunga battaglia parlamentare sono descritti in E. Wicks, *The Evolution of a Constitution. Eight Key Moments in British Constitutional History*, cit., pp. 70-75.

[22] Sui caratteri della mobilitazione, attiva in particolare nei grandi centri urbani, cfr. A. Briggs, *The Background of the Parliamentary Reform Movement in Three English Cities*, in *Cambridge Historical Journal*, n. 3, 1952, pp. 293-317.

[23] A. Briggs, *L'età del progresso. L'Inghilterra fra il 1783 e il 1867*, il Mulino, Bologna, 1993, p. 299.

hie. Pertanto, il loro impatto deve essere valutato sul lungo periodo. Da questo punto di vista non vi è dubbio che rappresentò una pietra miliare nella storia del progresso politico britannico, un momento "costituente" nel significato che gli inglesi attribuiscono a questa espressione. Il suo enorme potenziale di trascinamento verso la democratizzazione del sistema politico si rivelerà con il passare degli anni in tutta la sua forza e verrà poi fotografato molto efficacemente da George Macauley Trevelyan con queste parole: «the sovereignty of the people' had been established in fact, if not in law»[24], e più in generale «Many textbooks and popular histories still record England's Great Reform Act of 1832 as perhaps the central political event of the nineteenth century»[25]. Pertanto, guardando retrospettivamente al risultato prodotto, si può concordare con chi afferma che «The connection between political reform and aristocratic decline is central to an understanding of nineteenth-century Britain»[26].

5.2 Guglielmo IV e la scelta del Premier

Ma a conferma che questi processi non sono mai lineari e procedono per *stop and go*, ovvero grazie a momenti topici che determinano il corso della Storia, è importante ricostruire un episodio risalente al 1834-35 che contribuì non poco alla definitiva fissazione delle reciproche prerogative tra sovrano e Primo Ministro nel Modello Westminster[27].
Nel luglio del 1834 si era formato un governo monocolore capeggiato dal leader whig Lord Melbourne. Al momento della sua formazione Guglielmo IV aveva insistito perché nella compagine ministeriale fossero rappresentati anche i Tory. Una richiesta piuttosto stravagante, visto che il nuovo Esecutivo poteva contare su un'ampia maggioranza whig ai Comuni, ma il suo mancato soddisfacimento suscitò un notevole scontento nella Corona.
Nel mese di novembre accadde che il Cancelliere dello Scacchiere J. C. Spencer Althorp, leader whig alla Camera Bassa, alla morte del padre ereditasse il suo titolo di Conte, entrando così a far parte della Camera dei Lord ma lasciando sguarnita la rappresentanza dei whig alla Camera dei Comuni. Quando Lord Melbourne si recò dal re per comunicargli la sostituzione del nuovo Lord con un altro leader whig ai Comuni, Guglielmo IV ritenne di cogliere l'occasione per determinare un cambio dell'Esecutivo. Fece dimettere Lord Melbourne, nonostante continuasse a godere di un'ampia maggioranza ai Comuni, e nominò Primo Ministro il leader tory alla Camera Bassa, Robert Peel. Quest'ultimo, però, essendo alla testa di un Governo voluto dal re contro la volontà della Camera dei Comuni, dovette subire diverse sconfitte parlamentari, tanto che dopo poche settimane non gli rimase altro da fare che ricorrere alle elezioni anticipate, che si tennero nel gennaio del 1835 e dalle quali uscì confermata proprio la forte maggioranza whig. Di conseguenza Guglielmo IV, il principale sconfitto, fu costretto a richiamare Lord Melbourne come capo del nuovo Governo.
Il risultato finale di questa curiosa operazione politica del sovrano fu che da quel momento cominciò ad essere chiaro a tutti gli osservatori che il lungo processo verso la parlamentarizzazione della forma di governo era approdato ad un punto di non ritorno e che la rif-

[24] Cfr. G. M. Trevelyan, *British History in the Nineteenth Century and After (1782-1901)*, Longmans Green, London, 1966, p. 242.
[25] Così J.A. Phillips and C. Wetherell, *The Great Reform Act of 1832 and the Political Modernization of England*, in *The American Historical Review*, n. 2 (April) 1995, p. 411.
[26] Cfr. E. A. Wasson, *The Spirit of Reform, 1832 and 1867*, in *Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies*, n. 2 (Summer) 1980, p. 164.
[27] Per una descrizione di questa singolare vicenda cfr. B.S. Markesinis, *The theory and practice of dissolution of Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge, 1972, pp. 62-63; nonché J. P. Mackintosh, *The British Cabinet*, Stevens & Sons Limited, London, 1977, pp. 119-121.

orma elettorale, passaggio fondamentale per una definitiva affermazione del parlamentarismo, aveva già cominciato a dare i frutti sperati da chi vedeva nell'estensione del suffragio uno strumento imprescindibile per il radicamento delle prerogative della Camera Bassa a discapito di un ormai anacronistico protagonismo politico del re. E, infatti, nella storia del costituzionalismo britannico fu l'ultima occasione in cui il sovrano costrinse alle dimissioni un Governo che godeva dell'appoggio della Camera dei Comuni.
Ormai il terreno era spianato per la definitiva affermazione delle *constitutional conventions* riguardanti sia la nomina del Primo Ministro, Premier in quanto leader del partito di maggioranza assoluta ai Comuni e sempre più spesso un membro di questo ramo del Parlamento, sia il potere di quest'ultimo di determinare lo scioglimento del Parlamento attraverso un *advice* al sovrano, formalmente un consiglio ma sostanzialmente la comunicazione di una decisione[28].

5.3 Queen Victoria e i "suoi" Primi Ministri.

Il lungo e storico regno della regina Vittoria (1837-1901) ebbe il merito di accompagnare il processo di democratizzazione del sistema istituzionale, anche se ovviamente, sia per la spiccata personalità della sovrana, sia per il ruolo dominante sullo scacchiere internazionale assunto dal Regno Unito del Secondo Impero, il ruolo della Monarchia non fu mai relegato a mera rappresentanza simbolica della nazione, conservando spazi importanti di intervento soprattutto attraverso una costante interlocuzione con i Primi Ministri, talvolta dialetticamente simpatetica, talvolta maggiormente conflittuale. Non è un mistero che Queen Victoria fosse animata da vicinanze e lontananze, entrambe determinate essenzialmente da sensazioni di carattere personale e dal rilievo delle questioni riconducibili alla politica estera.
Malcelate antipatie le riservò in particolare ai due più grandi Premier liberali della sua epoca: Lord Palmerston e William Gladstone. Con il primo i contrasti risalivano già all'epoca in cui era stato ministro degli Esteri del Gabinetto Russell, per il suo appoggio ai movimenti insurrezionali europei del 1848-49. Una politica che non abbandonerà mai, nemmeno quando diventerà Primo Ministro, come testimonia il ruolo giocato anche nel Risorgimento italiano. Nei confronti di Gladstone, invece, pur nutrendo considerazione e stima, era animata da una certa diffidenza, probabilmente perché vedeva nelle sue convinzioni riformatrici un attacco alle tradizioni di un vecchio mondo cui restava legata. E, per converso, anche così si spiega il *favor* verso il grande avversario dei due liberali, cioè Benjamin Disraeli, protagonista di una riscossa conservatrice nel periodo medio-vittoriano e portatore di un tratto personale particolarmente congeniale alla grande regina.
Ma al di là di questi elementi contingenti, è importante ribadire come già nell'Età vittoriana le grandi tendenze di fondo della politica fossero determinate dalle scelte di un corpo elettorale sempre più ampio in virtù delle riforme elettorali che si succedettero fino alla fine del secolo, dai rapporti di forza tra i partiti, nonché dalla visione e dalla personalità dei loro leader. La Monarchia, nonostante tutto, si stava progressivamente ritagliando un ruolo più adeguato ai tempi, coltivando gelosamente la propria magnificenza imperiale ma nella consapevolezza che la Storia andava verso gli stilemi dialettici della democrazia liberale.

[28] Per una ricostruzione dell'affermazione delle *constitutional conventions* nel diritto costituzionale britannico si veda C. Martinelli, *Le* constitutional conventions *per la* dissolution *della* House of Commons *nell'evoluzione della forma di governo britannica*, in *Giornale di Storia costituzionale*, 18, II semestre 2009, pp. 255-291.

Per comprendere appieno tale contesto, vale sempre la pena di rivolgersi alla classica fotografia scattata nel 1867 da Walter Bagehot: «È solitamente celata come un mistero e, talvolta, ostentata come in una parata, ma in nessun caso essa è implicata in controversie. La nazione è divisa, ma la Corona è al di sopra delle parti. Il suo apparente distacco dagli affari è ciò che la tiene lontana sia dalle inimicizie sia dalla dissacrazione; è ciò che mantiene il suo mistero, che le consente sia di garantirsi la fiducia delle parti in lotta, sia di essere un simbolo visibile di concordia, almeno per chi è ancora talmente poco istruito da aver bisogno di simboli»[29].

6. La Monarchia e i Primi Ministri nella democrazia contemporanea

6.1 La Corona nel sistema politico del primo Novecento.

Il passaggio tra fine Ottocento e primo Novecento è un ideale scambio di testimone. La parabola vittoriana si compie e lascia un'eredità importante a Edoardo VII (1901-1910) e al sistema politico. La potenza britannica è al suo culmine, il Modello Westminster è ormai disegnato e prosegue la sua opera di democratizzazione, confermata e ulteriormente stimolata dall'affacciarsi nell'agone parlamentare del Partito laburista. Coerentemente con queste premesse, si tratta ora di consolidare la forma di governo e accelerare sul piano dell'inclusione sociale.

L'occasione più rilevante si presenta tra il 1909 e il 1911, e temporalmente coinciderà anche con la fine del regno del figlio di Vittoria, il cui decesso avvenuto nel 1910 accrescerà di pathos drammatico i coevi conflitti istituzionali. La vicenda è nota: prese il nome di *People's Budget* ed ebbe il merito di fornire la dimostrazione plastica di come fossero mutati, radicalmente e per sempre, i rapporti di forza tra la parte tradizionale della Costituzione e quella rappresentativa, ovviamente a tutto vantaggio di quest'ultima.

Sul finire del 1909 il Governo presieduto dal liberale Asquith[30], e con Lloyd George Cancelliere dello Scacchiere, presentò in Parlamento una legge di bilancio fortemente innovativa, che, tra l'altro, disponeva un sensibile inasprimento fiscale per la proprietà terriera finalizzato al finanziamento di programmi di assistenza pubblica[31].

In spregio alle consuetudini risalenti, secondo cui il ramo non rappresentativo doveva lasciare una materia che investiva direttamente il rapporto fiduciario alla dialettica tra Governo e Camera dei Comuni, i Lord si opposero strenuamente. Poiché si trattava di un caposaldo irrinunciabile dell'indirizzo politico del suo Esecutivo, il Primo Ministro si avvalse della prerogativa di chiedere al sovrano lo scioglimento anticipato del Parlamento, caricando poi la campagna elettorale di una valenza politica decisiva rispetto a questa questione: «We shall not assume office, and we shall not hold office, unless we can secure the safeguards which experience tells to be necessary for the legislative utility and honour of

[29] Così W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 77.
[30] Sul ruolo di Asquith in questi delicati passaggi parlamentari e, più in generale, sulla sua importante figura di capo del governo cfr. C. Hazlehurst, *Asquith as Prime Minister, 1908-1916*, in *The English Historical Review*, n. 336, 1970, pp. 502-531.
[31] Per una ricostruzione delle vicende che portarono all'approvazione del *Parliament Act 1911* cfr. A.L.P. Dennis, *The Parliament Act of 1911*, in *The American Political Science Review*, n. 2, 1912, pp. 194-215; W.R. Anson, *The Parliament Act and the British Constitution*, in *Columbia Law Review*, n. 8, 1912, pp. 673-684. Più recentemente, A. Torre, In praise of the House of Lords. *Riflessioni sulle prospettive di riforma della seconda Camera britannica*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008, pp. 52-57, nonché, con un'attenzione particolare al ruolo giocato in questa crisi costituzionale prima da Edoardo VII e poi da Giorgio V, V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Clarendon Press, Oxford, 1995, pp. 113-122.

the party of progress»[32].
I liberali perdettero parecchi seggi ma, forti dell'appoggio alle riforme di Laburisti e Nazionalisti irlandesi, riuscirono a lasciare i Conservatori all'opposizione e a far approvare il bilancio. Inoltre, avviarono l'iter legislativo di una riforma organica del Parlamento, prospettando un altro ricorso alle urne in caso di nuova opposizione dei Lord, che infatti si verificò puntualmente visto che il progetto di legge prevedeva una forte riduzione della potestà legislativa della Camera Alta, con la cristallizzazione di una sua subordinazione ai Comuni.
Si trattò di una battaglia politica asperrima che portò Asquith a ventilare la richiesta al sovrano per un'«infornata» di nuovi Pari di orientamento liberale[33]. E infatti, Giorgio V (1910-1936), salito al trono nella primavera del 1910, fece capire che, se necessario, avrebbe assecondato le richieste del Primo Ministro. Il messaggio era chiaro: la Corona non avrebbe appoggiato antistorici ritorni ad un passato ormai anacronistico e incompatibile con la democratizzazione del sistema politico e istituzionale.
Forte di questa posizione, Asquith si decise a chiamare le nuove elezioni anticipate, che si svolsero nel dicembre del 1910 e videro la conferma della linea politica del Governo. A questo punto anche i Lord capirono che non avrebbe avuto senso proseguire il braccio di ferro con Gabinetto e maggioranza della Camera dei Comuni e così, anche grazie ad una visione lungimirante del re, il *Parliament Act* non trovò più grossi ostacoli e venne approvato nel 1911[34].
I decenni a venire sostanzialmente confermarono questo *trend* storico rispetto al ruolo della Monarchia e delle sue relazioni con i Primi Ministri che si succedettero. Un ciclo politico non semplice per il Regno Unito, con due guerre mondiali, momenti di crisi economica, la secessione irlandese, l'avvio del processo di decolonizzazione, e perfino un caso particolarmente spinoso da gestire sul piano istituzionale per il Premier Baldwin come quello dell'abdicazione di Edoardo VIII (gennaio-dicembre 1936), a seguito del celebre *affaire* con Wallis Simpson.
Difficoltà importanti, che però in definitiva contribuirono a consolidare i reciproci ruoli e confini tra Corona ed Esecutivo, tra simbologia nazionale e indirizzo politico. Un assetto che trovò uno dei momenti più significativi nella collaborazione (resa celebre anche da letteratura e filmografia) tra Giorgio VI (1936-1952) e Winston Churchill durante il secondo conflitto mondiale, quando in gioco vi era niente meno che la salvezza della Gran Bretagna.

6.2 Elisabetta II nel Modello Westminster

Il lunghissimo regno di Elisabetta II (1952-2022) costituisce il precipitato di questa plurisecolare evoluzione della sovranità in capo al monarca inglese. E pertanto, da questo punto di vista, assume una dimensione storica estremamente precisa e definita. Quando Elisabetta sale al trono è una giovane donna chiamata a calarsi nei panni del padre deceduto improvvisamente. Il contesto in cui tutto ciò accade è quello di un regno che ancora una

[32] Sul punto cfr. B.K. Murray, *The People's Budget, 1909-10: Lloyd George and Liberal Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1980, pp. 232-240.
[33] Sui caratteri di questo particolare aspetto della vita istituzionale britannica cfr. G. Marshall, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford Clarendon Press, Oxford, 1984, pp. 23-25.
[34] Il testo normativo del *Parliament Act 1911* è riportato in A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 520-523. Per un'analisi dell'iter parlamentare del progetto di legge cfr. J. Jaconelli, *The Parliament Bill 1910-1911: The Mechanism of Constitutional Protection*, in *Parliamentary History*, Vol. 10, 2, 1991, pp. 277-296. Per un commento ai contenuti della legge cfr. E. Wicks, *The Evolution of a Constitution. Eight Key Moments in British Constitutional History*, cit., pp. 83-110.

volta deve cambiare pelle rispetto ai canoni tradizionali. Pur vittoriosa nella Seconda guerra mondiale, la Gran Bretagna è chiamata, per ragioni geopolitiche di portata planetaria, a ridimensionare il proprio ruolo sullo scacchiere internazionale, rinunciando ai fasti imperiali dell'Età vittoriana per assumere una posizione rilevante dentro il blocco occidentale egemonizzato dalla superpotenza degli Stati Uniti d'America. In pochi decenni l'Impero si sfarina e con il Commonwealth prende forme e sostanza più in linea con lo spirito del secolo. In politica interna, il processo di democratizzazione è ormai conclamato in tutti i suoi pilastri e le sue dinamiche. L'indirizzo politico della nazione viene deciso nell'ambito del circuito della democrazia rappresentativa: corpo elettorale, rappresentanza parlamentare, maggioranze che sostengono Esecutivi capeggiati da Primi Ministri solo formalmente nominati dalla regina ma in realtà legittimati dalla leadership politica[35]. L'evoluzione del sistema in senso spiccatamente bipartitico, giocato sulla dialettica tra Conservatori e Laburisti, favorisce il consolidamento e la linearità di una democrazia sempre più inclusiva e radicata, capace di accompagnare i profondi cambiamenti sociali e di costume che attraverseranno tutta la seconda metà del Ventesimo secolo[36].

Ecco, la grandezza di Elisabetta deve essere apprezzata in questo contesto, ovvero nella sua capacità di interpretare magistralmente il ruolo che l'evoluzione storica le aveva riservato. La democrazia liberale è incompatibile con una valenza politica sostanziale della figura del monarca. Elisabetta non solo lo sa perfettamente, ma trae da questo limite la vera forza del suo regnare. Spetta ad altre istituzioni governare, decidere, confliggere, gestire l'agone politico, con tutte le inevitabili bassezze. La regina, invece, deve porsi al di sopra, su un piano diverso rispetto agli attori politici, dove non vi è spazio per il conflitto, nemmeno dialettico. Il suo terreno è quello dell'incarnazione dell'unità e lo spirito della nazione, della continuità di alcuni capisaldi pur dentro un quadro in perenne evoluzione. In tale contesto, la persona che indossa la Corona deve dimostrarsi capace di alternare sapientemente i momenti in cui apparire sulla scena pubblica e quelli in cui è bene ritrarsi, lasciando il campo ad altri attori, appunto. E, infatti, di Elisabetta non si ricordano episodi epocali, dichiarazioni scolpite nella pietra o sconfinamenti in terreni di competenza altrui. La sua cifra identitaria è stata la cura quotidiana di uno stile, l'ancoraggio all'idea che la moderna Monarchia britannica, per interpretare al meglio i tratti essenziali della Costituzione, debba separare nettamente la propria funzione rappresentativa dai ruoli spettanti ai protagonisti della lotta politica, pur conservando una certa magnificenza nelle forme proprio come elemento distintivo e significativo. Solo così la Monarchia sarà in grado di giustificare la propria esistenza anche nei tempi moderni, in cui altrimenti apparirebbe come irrimediabilmente superata e anacronistica. E più questa separazione sarà coerentemente praticata, maggiore sarà la capacità del monarca di farsi riconoscere dal popolo quale punto fermo e *super partes*, appunto incarnazione, in una persona fisica e nelle funzioni della Corona, della continuità nazionale, sintesi di un passato che si proietta nel futuro.

Il bilancio finale ci dice che sul piano della vita istituzionale la regina ha sempre tenuto fede a quella convinzione e che semmai i momenti che l'hanno vista vacillare, soprattutto nell'immaginario della gente comune, sono sempre stati causati da vicende legate alle dinamiche della *Royal Family*, che purtroppo tanto appassionano le masse e i mezzi d'informazione, come nel caso della fredda reazione al tragico decesso di Lady Diana. E tuttavia

[35] Sui rapporti tra Corona ed Esecutivo nel Modello Westminster cfr. G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 73-84.
[36] Sulle concrete modalità di funzionamento del parlamentarismo britannico contemporaneo cfr. I. Jennings, *The British Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, Fifth Edition, 1971.

proprio il popolo, consapevole di avere perduto l'interprete della sua continuità, nel momento dell'addio ha voluto tributarle un saluto imponente, tra le suggestioni medievali di Westminster Hall, al centro di una città cosmopolita e dinamica come poche altre al mondo. Ancora una volta passato e futuro che si saldano in un presente denso di prospettive ma anche carico di incognite e preoccupazioni.
Questo modo di intendere il ruolo della Monarchia in una moderna democrazia di massa e nel Modello Westminster è testimoniato anche dal rapporto che Elisabetta ha intrecciato con i numerosi Primi Ministri che si sono succeduti in ben sette decenni. Infatti, non è dato riscontrare atteggiamenti sostanzialmente diversi di fronte a Premier laburisti o conservatori, a riprova della sua lucidità nel separare la cura delle procedure e dei rituali previsti dalla Costituzione dagli indirizzi politici contingenti, sempre provvisori anche quando energici e determinati, come nel caso di Margaret Thatcher o Tony Blair. Naturalmente, come qualunque essere umano, coltivava simpatie e antipatie personali, e tuttavia è sempre stata attenta a non scaricarle sulla vita istituzionale, perlomeno in maniera esplicita e impropria.

6.3 Carlo III e il futuro della Monarchia

Dunque, un'eredità pesante quella in capo al suo successore, e non solo per la capacità di Elisabetta di interpretare le funzioni della Corona, ma anche per la fase particolarmente difficile che vive il Regno Unito in questo torno di tempo. Un'inflazione come non si vedeva da decenni, un sistema economico meno reattivo del consueto, le complesse conseguenze della Brexit, il riacutizzarsi di pulsioni indipendentiste in Scozia e in Irlanda del Nord, le crescenti difficoltà del sistema politico a governare in modo efficace questi processi: sono solo alcuni dei temi che caratterizzano il dibattito pubblico nel settembre del 2022, momento in cui il Principe di Galles succede alla madre come Carlo III.
Il nuovo re sarà in grado di assolvere al proprio ruolo senza far rimpiangere Elisabetta? In particolare, saprà conservare e continuare ad affermare la sua funzione primaria, ovvero essere il simbolo rappresentativo di un popolo, di una nazione e di una storia? Interrogativi che potranno trovare una risposta solo sul campo, cioè nella conduzione quotidiana delle proprie funzioni[37]. Per adesso, si possono solo analizzare le premesse e il contesto che fanno da sfondo al passaggio della Corona[38].
A differenza di Elisabetta a suo tempo, Carlo non è un giovane re che sale al trono. Da più di cinquant'anni è sotto i riflettori e non ha mai fatto molto per sottrarvisi. Oltre ad alimentare il chiacchiericcio delle cronache del jet-set mondiale, ha dimostrato una spiccata propensione verso le tematiche ambientali, artistiche, urbanistiche. Diventato re Carlo dovrà tenere a freno questi antichi afflati, magari nobili e generosi ma potenzialmente rischiosi sul piano della condivisione politica. Non si tratta affatto di postulare un cambio di personalità individuale in coincidenza con il mutamento della carica. Il tema non ha nulla di psicologico perché è prettamente costituzionale. Un sovrano contemporaneo non è chiamato a connotare il tempo in cui detiene lo scettro in ragione delle proprie caratteristiche personali o sensibilità culturali, non deve caricare l'esercizio delle funzioni con orientamenti o convinzioni, ed è necessario che non si esponga a critiche come invece accade fisiologicamente per un qualunque attore politico.

[37] Per interessanti considerazioni sul futuro della Monarchia britannica cfr. R. Hazell, *Future challenges for the monarchy*, Institute for Government, London, December 2022.
[38] Sulle procedure che presiedono storicamente alla cerimonia di incoronazione cfr. D. Torrance, *The coronation: history and ceremonial*, in *House of Commons Library*, Research Briefing, 30 March 2023.

Invece, Carlo potrà, e forse dovrà, concentrarsi su un'opera di ulteriore modernizzazione della Monarchia britannica, sulla via dell'adeguamento ai tempi in cui oggi è chiamata a vivere ed operare. I profili su cui intervenire non mancano certamente: dal ridimensionamento di alcuni eccessi sfarzosi, ad un utilizzo più razionale del patrimonio immobiliare; dai privilegi dei componenti della *Royal Family* ad uno snellimento della corte. Con un obiettivo di fondo sempre presente: favorire il corso dell'evoluzione della Storia proponendo la Corona come simbolo di una tradizione costituzionale. Un ruolo che, anche a prescindere da ogni altra considerazione, continua a legittimare il mantenimento di un'istituzione altrimenti fuori dal tempo.