numero 1/2025

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-1-03-C68

costituzionalismo britannico e irlandese

Teoria e storia costituzionale

Legislativo ed esecutivo nel Novecento inglese Appunti sulle Reflections on the Constitution di Harold J. Laski

Lorenzo Pacinotti
Assegnista di ricerca in Storia del diritto medievale e moderno, Università degli studi di Firenze

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2025

Legislativo ed esecutivo nel Novecento inglese Appunti sulle Reflections on the Constitution di Harold J. Laski**

di Lorenzo Pacinotti*

Abstract (Ita): Muovendo dalle Reflections on the Constitution di Harold Laski, l'articolo evidenzia la crescita delle funzioni esecutive e il protagonismo del Cabinet nella prima metà del Novecento inglese, interrogandosi su come tali trasformazioni sfidino la storica centralità della House of Commons.

Abstract (Eng): Based on Harold Laski's Reflections on the Constitution, the article highlights the growth of executive functions and the increasing prominence of the Cabinet in the first half of Twentieth-Century England, questioning how these transformations challenge the historical institutional centrality of the House of Commons.

Parole chiave: Laski; legislativo; esecutivo; gabinetto

Keywords: Laski; legislative; executive; cabinet

Sommario: 1. Alla scoperta dell'ultimo Laski

1. Alla scoperta dell'ultimo Laski

Osservata nella sua interezza, la monumentale vastità del discorso laskiano ha, per profondità e spessore concettuale, una importanza fondamentale nella storia del diritto pubblico e nella filosofia politica novecentesca.

Studies in the Problem of Sovereignty (1917) e *Authority in the Modern State* (1919) hanno un posto di rilievo nel descrivere i caratteri del pluralismo giuridico d'oltremanica del primo Novecento, nonché nell'esporre l'esigenza di abbattere il mito della sovranità statuale e di radicare l'autorità in una dimensione che abbracci la realtà delle forze lavoristiche e dei gruppi sociali. *Grammar of Politics* (1925), certo l'opera più coerente e completa di tutta la sua produzione, rappresenta il tentativo di consolidare, sul terreno propriamente giuridico e attraverso l'irrobustimento della teoria dei servizi pubblici, il progetto di graduali riforme sociali avviato dal fabianesimo dei coniugi Webb. Quelle contenute in *Liberty in the Modern State* (1930) sono considerazioni che possono a ragione essere annoverate nella grande tradizione che, con John Stuart Mill, Thomas Hill Green e Leonard Trelawny Hobhouse, riflette sul problema della libertà posto dal collettivismo e sui dilemmi, sempre attualissimi, che ruotano attorno alle sue definizioni negative e positive. *Democracy in Crisis* (1933), *The State in Theory and Practice* (1935) e *Parliamentary Government in England* (1938), per quanto criticate dalla cultura accademica perché condizionate da una impostazione marxista solo latente negli studi sul *Communism* (1927), restano un ineliminabile punto di riferimento per comprendere la crisi della democrazia parlamentare in un contesto ormai segnato dalla ferocia totalitaria e da tristi presagi belligeranti. Le *Reflections on the Revolution of Our Time* (1943), pur presentando un quadro poco sistematico e incapace di risolvere la contraddizione tra il pluralismo giuridico e la montante pianificazione amministrativa, offrono un

** Contributo sottoposto a double blind review.

* Assegnista di ricerca in Storia del diritto medievale e moderno, Università degli studi di Firenze

esempio teorico di come la democrazia possa convivere con un progetto laburista di riforme sociali di stampo radicale[1].

Questo articolo non intende ripercorrere tali orizzonti tematici[2]. Muove piuttosto dalla esigenza di fotografare, proprio al termine di un lungo itinerario, lo stadio finale della riflessione costituzionale di Harold Joseph Laski, in modo da coglierne alcuni approdi conclusivi spesso poco soppesati dalla dottrina. Diviene pertanto utile riscoprire un testo, dalla importanza apparentemente marginale, che raccoglie le lezioni tenute, proprio poco prima della morte, nella seconda settimana di febbraio del 1950[3]. Pubblicate postume nel 1951, le *Reflections on the Constitution* sono dunque la mera raccolta di suggestioni prive di una trattazione esauriente, di risposte complete, di una ponderata ricalibratura sistematica. Taluni aspetti, nondimeno, segnalano la rilevanza dell'opera e suggeriscono la necessità di una attenta rilettura dei suoi contenuti.

In primo luogo, la Costituzione: se colto in rapporto ai principali concetti che qualificano la sua riflessione – sovranità, autorità, libertà, democrazia, Stato, Parlamento, rivoluzione – il discorso costituzionale ci pare assuma una portata determinante, giacché ben racconta di una svolta scientifica che andava da almeno un quarto di secolo consumandosi, all'interno della *London School of Economics*, sull'onda della grammatica laskiana. Nel promuovere un approccio funzionalista che intende il diritto come strumento solidaristico di riforma da inserire all'interno della macchina complessiva dei poteri pubblici, *Grammar of Politics*

[1] Citati in ordine cronologico di prima pubblicazione: H.J. Laski, *Studies in the Problem of Sovereignty*, New Haven, Yale University Press, 1917; Id., *Authority in the Modern State*, New Haven, Yale University Press, 1919; *A Grammar of Politics* [1925], London, Allen & Unwin, 1938; Id., *Communism*, London, Williams and Norgate, 1927; *Liberty in the Modern State* [1930], trad. it., *La libertà nello Stato moderno*, a cura di Alessandro Schiavi, Bari, Laterza, 1931; Id., *Democracy in Crisis*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1933; Id., *The State in Theory and Practice*, London, Allen & Unwin, 1935; Id., *Parliamentary Government In England. A Commentary*, London, Allen & Unwin, 1938; Id., *Reflections on the Revolution of Our Time* [1943], New York, Viking Press, 1947.

[2] Le severe critiche di H.A. Dean, *The Political Ideas of Harold J. Laski*, New York, Columbia University Press, 1955, p. 344 hanno segnato un ineludibile punto di riferimento per la letteratura, contribuendo a determinare la scarsa fortuna di Laski nella seconda parte del Novecento. Si segnalano comunque alcune voci significative che tendono a recuperarne il messaggio: M. Peretz, *Laski Redivivus*, in *Journal of Contemporary History*, vol. 1, n. 2, 1966, pp. 87-101; H.M. Magid, *English Political Pluralism. The Problem of Freedom and Organization*, New York, AMS Press, 1966; B. Zylstra, *From Pluralism to Collectivism: the Development of Harold Laski's Political Thought*, Assen, Van Gorcum, 1968; W.H. Greenleaf, *Laski and British Socialism*, in *History of Political Thought*, vol. 2, n. 3, 1981, pp. 573-591; C. Palazzolo, *La libertà alla prova. Stato e società in Laski*, Pisa, ETS, 1979; P. Lamb, *Harold Laski. Problems of Democracy, the Sovereign State, and International Society*, New York, Palgrave Macmillan, 2004. Si vedano ora anche i contributi di M. Loughlin, *The Political Jurisprudence of Harold J. Laski*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 50, 2021, pp. 251-281 e Id., *Laski's Materialist Analysis of the British Constitution*, in M. Goldoni, M.A. Wilkinson (eds.), *The Cambridge Handbook on the Material Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023, pp. 64-75. Da ultimo il mio L. Pacinotti, *Revolution by Consent. Un'ipotesi di lettura del Laski giurista*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 53, 2024.

[3] Lezioni tenute presso l'università di Manchester; città dove era nato nel 1893, prima di giungere a Oxford per gli studi, trasferirsi in America nelle prime fasi della carriera accademica e rientrare a Londra nel 1920 alla *London School of Economics*, dove nel 1926 erediterà la cattedra di Graham Wallas, nella quale resterà fino alla morte del 24 marzo 1950.

assurge, si noti, a manuale fondativo della moderna *public law* inglese[4]. Avvia difatti prospettive presto raccolte dal diritto amministrativo di William Alexander Robson[5]. Parimenti, ma ancor più in generale, tale grammatica influenza direttamente *The Law and the Constitution* di Ivor Jennings[6]; opera capace, solo nel 1933, di offrire la prima concreta formulazione di una proposta costituzionale in tutto alternativa all'individualismo ottocentesco della diceyana *Law of the Constitution*[7].

Rileggere le *Reflections on the Constitution*, inoltre, rappresenta un esercizio non irrilevante per indagare i dilemmi che, nella realtà del secondo dopoguerra, caratterizzata dalla recezione del piano Beveridge e dal *Welfare State* laburista, abbracciano la riforma collettivistica dell'ordinamento e, al contempo, l'ineliminabile necessità di garantire la democrazia pluralista e il rispetto delle libertà fondamentali. Collocare le *Reflections* all'interno del contesto sociale post-bellico è operazione imprescindibile per comprendere l'effettiva consistenza del messaggio laskiano, atteso che la scelta dell'effettività e la convinzione di dover ricercare l'essenza giuridica nell'empirismo dei fatti e nel loro continuo mutamento rappresenta uno dei cardini costanti della sua visione; e sono lezioni, impartite in un mondo immerso nelle epocali novità della *social citizenship* e della indivisibilità tra diritti civili-politici-sociali[8], certamente condizionate dall'impegno militante del nostro nella campagna elettorale laburista per le elezioni del 23 febbraio 1950. Anche qualora si ammetta – riprendendo argomenti spesso utilizzati dai critici – che le riflessioni siano politicamente determinate e in prevalenza condizionate dalla fede socialista, è certo che la militanza accentui la spontaneità del lessico e la franchezza espositiva; restituendoci così una analisi funzionale alla proposta *de iure condendo* che, lungi dall'essere strumentale ovvero edulcorata, illumina effettivamente la proiezione contemporanea della sua ricerca.

Le lezioni sono infine utili – lo si chiarirà di seguito – per riflettere sui complessi rapporti novecenteschi tra il potere legislativo ed esecutivo, alla ricerca di una costante richiesta di democratizzazione della macchina burocratica. Proprio l'afflato democratico, nel tentativo di mediare tra autorità e pluralismo, indirizzo e garanzia, libertà ed eguaglianza, obbedienza e resistenza, partecipazione e governabilità, resta uno degli elementi unificanti di un complesso itinerario scientifico, di un discorso – quello laskiano – sempre in divenire al mutare di attori e contesti.

2. *The English Constitution* e la crescita dell'esecutivo

L'esame trae spunto dal libro, pubblicato nel 1947, *Thoughts on the Constitution* di Leo Amery, già segretario di Stato per le colonie e *backbencher* ai Comuni come membro del partito

[4] «*Grammar of Public Law*» è l'indicativo titolo utilizzato da M. Loughlin, *The Political Jurisprudence of Harold J. Laski*, cit., p. 265 e ss.
[5] Il riferimento è al fondamentale libro di W.A. Robson, *Justice and Administrative Law. A Study of the British Constitution* [1928], London, Stevens, 1951.
[6] W.I. Jennings, *The Law and the Constitution* [1933], London, University of London Press, 1948.
[7] A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* [1885], trad. it., *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, Il Mulino, 2003.
[8] T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class* [1950], trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

conservatore, celebre per quel «*in the name of God, go!*» di cromwelliana memoria rivolto a Neville Chamberlain nel maggio 1940; uno dei discorsi più importanti della storia parlamentare inglese che aveva contribuito, nell'ora più buia, a provocare le dimissioni del suo esecutivo e a dare avvio al primo governo Churchill.

Tesi del libro: data la crescita novecentesca delle funzioni esecutive, il Parlamento non rappresenta più il fulcro dell'ordine costituzionale capace di modellare il sistema di governo. È il *Cabinet*, all'opposto, il vero protagonista, quantomeno in un ordine di prevalenza tra i due attori: nella pratica della vita istituzionale e non nell'astratta teoria costituzionalistica, è il gabinetto a controllare il Parlamento e non viceversa.

«*The central directing instrument of government, in legislation as well as in administration, is the Cabinet. It is in Cabinet that administrative action is co-ordinated and that legislative proposals are sanctioned. It is the Cabinet which controls Parliament and governs the country*»[9].

Frutto di una lunga esperienza maturata nelle attività parlamentari e di alta amministrazione, il libro, pur riprendendo lo stile e l'attenzione alla prassi istituzionale della *English Constitution* di Walter Bagehot, ne disconosce gli assunti fondamentali, promuovendo all'opposto un sostanziale ribaltamento del suo schema storico. Aveva scritto Bagehot nel 1867: «il segreto che rende efficace la Costituzione inglese può essere individuato nella stretta unione, nella fusione pressoché completa del potere esecutivo con quello legislativo. La dottrina tradizionale dominante pretende che la bontà della nostra Costituzione consista nella completa separazione dell'autorità legislativa da quella esecutiva; ma in verità la sua superiorità sta proprio nella loro eccezionale vicinanza. Il loro connettivo è costituito dal gabinetto»[10].

Il risultato è, per Amery, quello di continuare a suggerire, a distanza di quasi un secolo, che la Costituzione sia «*a system based on the delegation of authority by the electorate to a Parliament which, in its turn, delegated the day-by-day exercise of that power to a Cabinet which was, in substance, only a committee – to use Bagehot's phrase – of the parliamentary majority*»[11].

A conclusioni non diverse, in verità, era già pervenuto lo Jennings nel suo *Cabinet Government* (1936), laddove aveva affermato che «*the Cabinet is the core of the British constitutional system. It is the supreme directing authority*»[12]. Sono ormai troppo diversi i contesti per credere che il gabinetto, alle prese con il governo di istanze e regolazioni amministrative completamente diverse da quelle vittoriane e straordinariamente ampliate nel corso del tempo, sia la mera e diretta espressione della maggioranza ai Comuni e non abbia acquisito, di contro, un ruolo decisivo nel condizionamento degli equilibri parlamentari.

---

[9] L.S. Amery, *Thoughts on the Constitution* [1947], London, Oxford University Press, qui citato nell'edizione del 1964.

[10] W. Bagehot, *The English Constitution* [1867], trad. it., *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 52.

[11] L.S. Amery, *Thoughts on the Constitution,* cit., p. 13.

[12] W.I. Jennings, *The Cabinet Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1936, p. 1. È A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 404 a notare due interpretazioni di segno opposto, «la prima delle quali si può definire parlamentarista (di essa si ha una versione eloquente nella riflessione di Walter Bagehot per cui in fin dei conti il *cabinet* non è altro che il più importante e influente *committee* del parlamento, e la seconda, che si può considerare *cabinet-based*, con Sir Ivor Jennings individua nel gabinetto la "supreme directing authority"».

Anche per Laski, in effetti, lo scenario di Bagehot è troppo distante da quello novecentesco. Come scrive nelle *Reflections on the Constitution*, «*at least up to the Reform Act of 1867 the House of Commons mainly conceived itself as a body the purpose of which was to safeguard property*»; nei primi due terzi dell'Ottocento, il governo aveva il dichiarato obiettivo di «*maintain the authority of property-owners under the constitution*»; entrambi i partiti, impegnati nel difendere gli interessi, ora dei proprietari terrieri, ora del libero commercio, «*strongly favoured a policy of laissez-faire; and despite collectivist legislation like the Factory Acts, the doctrine that the government should interfere with the life of the individual was the exception, and not the rule, in legislation*»[13]. Pur archiviata la visione cetuale, tipica di William Blackstone o di Edmund Burke[14], la *English Constitution* di Bagehot restava segnata da un fermo contenuto individualista e da un contesto in cui vigeva l'assoluto protagonismo del diritto di proprietà, immutato centro nevralgico della teoria costituzionale inglese almeno sino dai lockiani *Two Treatises of Government*[15].

Solo il consolidamento della società industriale su larga scala, durante la stagione dell'alternanza tra i governi Gladstone e Disraeli, tende a modificare tale paradigma. È proprio negli anni del dibattito sul *Second Reform Act* del 1867 che Dicey data l'irrompere del «collettivismo»[16]; e ciò guardando a un inventario di compiti pubblici sensibilmente crescente e sempre più difficilmente qualificabile come mera eccezione di un ordine, tipicamente liberale, fondato sul *laissez-faire*, la proprietà e il libero agire del mercato[17]. E nelle successive decadi, il Regno vara significative riforme rivolte alla costruzione di un sistema scolastico effettivamente controllato dal pubblico[18], nonché alla modificazione degli assetti giuslavoristici con il definitivo riconoscimento legale delle associazioni sindacali e le prime tutele contro gli infortuni industriali[19].

La svolta definitiva si consuma invero con le riforme dei governi *New Liberal* dopo le elezioni del gennaio 1906: l'azione sociale dello Stato, sia nella qualità che nelle dimensioni, diviene un aspetto centrale nell'organizzazione della vita collettiva in grado di tracciare una via, relativamente diretta, verso le riforme del futuro *Welfare State*. Oltre a tutelare l'azione sindacale, predisporre servizi assistenziali e sanitari in ambito scolastico, ampliare

[13] H.J. Laski, *Reflections on the Constitution*, cit., le citazioni sono a p. 18.
[14] Per una panoramica generale per cogliere le specificità del modello inglese nel confronto con i sistemi europei, M. Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 1-49 e Id., *Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1999.
[15] J. Locke, *Two Treatises of Government* [1690], trad. it., *Due trattati sul governo e altri scritti politici*, Torino, UTET, 1982.
[16] A.V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century* [1905], trad. it., *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, Bologna, 1997, lezione ottava, «il periodo del collettivismo», pp. 275-310.
[17] È storicamente importante il contributo di O. MacDonagh, *The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal*, in *The Historical Journal*, vol. 1, n. 1, 1958, pp. 52-67. Cfr. poi H. Parris, *Constitutional Bureaucracy*, trad. it., *Una burocrazia costituzionale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979, pp. 361-391; S. Cassese, *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 19, 1990, pp. 5-82; L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 434-440.
[18] Il riferimento è al percorso che corre dall'*Elementary Education Act* [1870], 33 & 34 Vict., c. 75 all'*Education Act* [1902], 2 Edw. 7, c. 42.
[19] *Trade Union Act* [1871], 34 & 35 Vict., c. 31 e *Workmen's Compensation Act* [1897], 60 & 61 Vict., c. 37.

il meccanismo assicurativo contro gli infortuni sul lavoro, le riforme introducono la pensione non contributiva per gli anziani indigenti dell'*Old Age Pensions Act*[20] del 1908 e l'assicurazione obbligatoria contro le malattie e la disoccupazione di cui alle due parti del *National Insurance Act* del 1911[21].

Parte dello stesso disegno riformista e frutto delle tensioni alimentate dal *People's Budget* per finanziare la legislazione sociale, il *Parliament Act* del 1911, più che incentivare il ruolo dei Comuni[22], già da tempo assolutamente egemoni nella definizione dell'indirizzo politico, certifica il proseguimento dell'evoluzione del modello parlamentare verso la democrazia di massa e la dimensione pluriclasse dello Stato[23]. La redistribuzione promossa dal *People's Budget* e dalle riforme welfariste, unite alla battaglia contro i privilegi e le oziosità dei *Lords*, sembrano simbolicamente disegnare, oltre al definitivo venir meno della vecchia Costituzione cetuale, la crisi della Costituzione liberale e il cammino verso la Costituzione democratica[24].

Più di tutto, però, è il tema amministrativo a evidenziare il distacco dalla tradizione. È proprio il *National Insurance Act* a confermarlo: in aggiunta all'obbligatorietà dello schema assicurativo in grado di abbattere la cultura della filantropia privata e del *self-help*, in aggiunta al centralismo amministrativo capace di sconvolgere la tradizione del localismo municipale e del *self-government*, in aggiunta al diffondersi di ampie competenze regolamentari abili nell'erodere le certezze della storica *parliamentary sovereignty*, il sistema dei *tribunals*, grazie alla montante organizzazione delle prestazioni e servizi sociali, andrà propagandosi con rapidità sconosciute al contesto ottocentesco, finendo per sfidare il predominio delle Corti ordinarie e la costruzione puramente liberale del *Rule of Law*, nonché creando – agli

[20] *Old Age Pensions Act* [1908], 8 Edw. 7, c. 40.
[21] Il *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55.
[22] Cancellando un privilegio cetuale ancora riconosciutogli, i *Lords*, ai sensi della legge, hanno ora il divieto assoluto di respingere una legge finanziaria e possono rifiutarsi di approvare solamente due volte tutti gli altri *public bills* con un *delaying power* di due anni (il tempo che deve necessariamente intercorrere tra le due ultime letture dei Comuni): rispettivamente, s. 1 e 2, *Parliament Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 13.
[23] Se per A.V. Dicey, *The Parliament Act*, *1911*, *and the Destruction of All Constitutional Safeguards*, W.R. Anson (ed.), in *Rights of Citizenship. A Survey of Safeguards for the People*, London, Frederick Warne, 1912, p. 81, il «*Parliament Act has destroyed our last effective constitutional safeguard*», anche lo storico del diritto William Sharp McKechnie registra come la propensione egualitaria della *New Democracy* rischi di compromettere le storiche garanzie costituzionali (W.S. McKechnie, *The New Democracy and the Constitution*, London, J. Murray, 1912, nel capitolo V, «The Theoretical Basis for Democracy»). Sull'*Act* si veda anche il commento di G. Arangio-Ruiz, *La odierna questione costituzionale inglese. Nota di cronaca e raffronti*, in *Rivista di diritto pubblico*, III, 1911, pp. 447-459. Per un quadro dettagliato delle questioni sorte a seguito del *People's Budget*, C. Martinelli, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 218-224.
[24] Si trae spunto dalle categorie di Fioravanti: si veda qui la sintesi M. Fioravanti, *Stato e Costituzione*, in Id. (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 3-36.

occhi di Dicey – «un sistema caratterizzato da una forte somiglianza con il diritto amministrativo francese»[25].

Si ricordi che, da sempre contrario al centralismo burocratico di stampo statuale, Laski costruiva la teoria pluralistica degli scritti giovanili anche a partire dalla critica alla legislazione *New Liberal* che, pur producendo importanti innovazioni, determinava un «*immense increase of centralisation*»[26] e una «*drift towards bureaucratic control*»[27]. Non è un caso, dunque, che nelle *Reflections* del 1950 si muova dall'osservazione di tali eventi per evidenziare una crescita di funzioni e apparati esecutivi destinata, inevitabilmente, a condizionare gli assetti costituzionali[28].

«*No one would seriously suggest that the House of Commons should refuse to permit the adaptation of its habits to new demands of a civilisation that has probably changed more intensely, since 1906, than it had done in the 218 years from the "Glorious Revolution", and the famous Liberal victory, though itself perhaps the final symbol of the end of the Victorian Age, seems, even to people who remember as I do almost an infinite distance away. In 1906, we were far from universal suffrage. The whole of national expenditure was little more than a quarter of what today we spend on defence alone [...]. There was no health insurance, no unemployment insurance; apart from Mr. and Mrs. Webb, and the young leader-writer on the Morning Post, now Lord Beveridge, I doubt whether anyone, least of Mr. Churchill, had ever heard of a Labour Exchange*»[29].

Alla luce di questo quadro, impossibile non notare come la crescita dell'esecutivo sia il principale fattore di trasformazione della prima metà del Novecento: una metamorfosi in grado di sfidare l'autorità del Parlamento e, con questa, l'essenza più intima del costituzionalismo inglese sin dalla seconda rivoluzione gloriosa. Pur segnate da culture perlopiù reazionarie se non da faziose battaglie di retroguardia, le invettive del *New Despotism* (1929) lanciate da Lord Hewart, *Chief Justice of England*, erede dunque della posizione di Coke e di quello storico scontro con il dispotismo seicentesco, sono animate, nei fatti, da questo retroterra[30]. Non sono troppo diverse, ancorché più misurate e attente, le considerazioni avanzate da Allen circa una nuova *Bureaucracy Triumphant* (1931)[31]. Anche per Laski, si noti, la crescita delle funzioni di governo rappresenta il più impressionante elemento di trasformazione costituzionale.

---

[25] A.V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion*, cit., p. 28. Tali argomenti saranno subito ribaditi in Id., *The Development of Administrative Law in England*, in *Law Quarterly Review*, XXXI, 1915, pp. 148-153. Su tali direttrici si sofferma G.F. Ferrari, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1981, pp. 945-953. Sulle diversità, comunque persistenti, tra il modello inglese e quello continentale, S. Cassese, *Il diritto amministrativo*: *storia e prospettive*, Milano, Giuffré, 2010, pp. 3-121.

[26] H.J. Laski, *Authority in the Modern State*, cit., p. 94.

[27] Ivi, p. 110.

[28] Per una sintesi sulle trasformazioni costituzionali del Novecento, si rimanda all'introduzione di V. Bogdanor nel volume da lui curato V. Bogdanor (a cura di), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 1-28 e al successivo articolo di G. Marshall, *The Constitution: Its Theory and Interpretation*, cit., pp. 29-68.

[29] H.J. Laski, *Reflections on the Constitution*, cit., pp. 13-14.

[30] G. Hewart, *The New Despotism* [1929], London, Benn, 1945.

[31] C.K. Allen, *Bureaucracy Triumphant* [1931], London, Scientia, 1977.

«*The immense growth in the authority of the Cabinet in the first half of the twentieth century is, in many ways, the most striking aspect of constitutional change in this period. It has, of course, been greatly assisted by the impact of two world wars, in each of which the centralisation of power in its hands was an inevitable concomitant of organisation for victory, and this centralisation was, in its turn, strengthened by the fact that in each of the conflicts, the Prime Minister became, in the first case just after two years, and, in the second, just after nine months, almost a dictator by consent upon whose leadership the general character of the war effort came to depend. It is unquestionable that a large part of the Cabinet's power is the outcome of a relative decline in the authority of Parliament*»[32].

Difficile, specie considerando le drammatiche sfide poste dalle due guerre mondiali, non registrare come il centralismo di governo sfidi, con crescente insistenza, lo storico equilibrio costituzionale. Proprio la grande macchina del «*Civil Service of 1914 made a contribution of overwhelming importance to victory in the first World War*»[33]. E la prima guerra mondiale sconvolge gli equilibri, apre la strada a un «*new world*»[34] fondato sul valore pubblicistico e costituzionale del lavoro, nonché su una cultura del *management* industriale che permea capillarmente l'organizzazione amministrativa e contribuisce a plasmare l'ideale dello Stato inteso come «*public service corporation*»[35]. Concretizzando le profezie avanzate da John Maynard Keynes nella *End of Laissez-Faire* e le evidenze economiche messe in luce nella successiva *General Theory*[36], la seconda guerra mondiale offre il retroterra solidaristico per i successi del piano Beveridge e per le epocali riforme laburiste, completamente operative dal 1948; riforme con le quali viene istituita un'assicurazione sociale quasi interamente universalistica, un'assistenza inclusiva e in tutto contraria alla concezione colpevolistica del vecchio sistema della *Poor Law* e, infine, il *National Health Service*, al tempo in cui Laski tiene le sue lezioni ancora interamente gratuito e completamente accessibile[37], forse il più fulgido esempio delle nazionalizzazioni laburiste, atteso che tutti gli ospedali del Regno, sia *voluntary* che *municipal hospitals*, sono ora posti sotto la diretta gestione ministeriale. Ma il progetto nazionalizzante assume proporzioni capillari e interessa anche la grande rete industriale, trasformando in *public corporations* tramite i relativi *Acts*, tra il 1946 e il 1949, Banca d'Ing-

[32] H.J. Laski, *Reflections on the Constitution*, cit., p. 95.
[33] Ivi, p. 163.
[34] Ivi, p. 164.
[35] H.J. Laski, *Authority in the Modern State*, cit., p. 31 e 378. Per una prospettiva aperta allo scenario europeo, B. Sordi, *Pubblico e privato. Una genealogia storica*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 154-165.
[36] J.M. Keynes, *The End of Laissez-Faire* [1926], trad. it., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, a cura di G. Lunghini, Torino, Bollati Boringhieri, 1991 e Id., *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, London, Macmillan, 1936.
[37] Recependo quasi integralmente le proposte del *Beveridge Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942, si fa riferimento, rispettivamente, al *National Insurance Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67, al *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29 e al *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81. Il percorso evolutivo è ricostruito in L. Pacinotti, *L'ingranaggio della cittadinanza sociale. Il Welfare State britannico tra National Insurance e National Health Service*, Milano, Giuffré, 2023.

hilterra, industria del carbone, ferrovie, compagnie aeree e trasporti autostradali, elettricità, gas, ferro e acciaio[38].

È innegabile che una pubblicizzazione così ingente permei l'intero ordinamento, modellandone la fisionomia e delineandone l'assetto collettivistico. I difficili rapporti tra Parlamento ed esecutivo, conseguentemente, «*are further complicated by large-scale growth of state-controlled industry, especially in the form of Public Corporation*»[39]. Del resto, quello volto a costruire una equilibrata *planned society* è uno degli aspetti più controversi della proposta laskiana, giacché risulta ben difficilmente compatibile con lo spirito anti-burocratico che caratterizza le prime monografie, *Studies in the Problem of Sovereignty* su tutte[40]. V'è indubbiamente un rischio resistente: serve costantemente predisporre delle contromisure «*against the danger that a publicly owned industry, which does not have to answer the House of Commons for its day-to-day work, would slip into those bureaucratic habits which may easily become endemic in all large-scale enterprises*»[41].

La diffusione delle pratiche burocratiche, intese nella loro veste più neutra e avulsa dal diretto controllo della politica, alimentava poi la tensione con la tradizione del *Rule of Law*; una tensione ben più risalente, verrebbe da dire, giacché databile sin dal capitolo XII della diceyana *Law of the Constitution* e dalla presunta incompatibilità tra l'ordinamento inglese e ogni forma di giuridicità amministrativa. Che la crescita dell'esecutivo e della giustizia amministrativa incrini i caratteri tipici della *English Constitution*, nondimeno, resta una idea fortunata e una argomentazione ben circolante oltremanica nella prima metà del Novecento: essa accomuna la «*rear-guard action*»[42] di Hewart e di Allen, ma ispira anche la celebre *Road to Serfdom* (1944) di Friedrich August von Hayek[43].

Ben diversa – non serve specificarlo – è invece la posizione di Laski. Preso atto di una crescita delle funzioni esecutive essenziale per il superamento dell'arcigno individualismo ottocentesco, occorre invece ricostruire il *Rule of Law* alla luce di una nuova teoria costituzionale che permetta il radicamento, attraverso la funzione socializzante dei servizi pubblici, di una reale, effettiva, democrazia emancipante.

3. La perdurante centralità dei Comuni?

Resta aperto tuttavia un capitale interrogativo: chiarito che la crescita dell'esecutivo non compromette il generale funzionamento della concezione democratica del *Rule of Law*, è comunque opportuno chiarire i rapporti istituzionali tra Parlamento e governo, le loro influenze reciproche, nonché le interazioni necessarie a concretizzare l'inedita prospettiva emancipante.

---

[38] Rispettivamente, *Bank of England Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 27; *Coal Industry Nationalisation Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 59; *Transport Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 49; *Electricity Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 54; *Gas Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 67; *Iron and Steel Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 72.

[39] H.J. Laski, *Reflections on the Constitution*, cit., p. 199.

[40] M. Piccinini, *Corpo politico, opinione pubblica, società politica. Per una storia dell'idea inglese di costituzione*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 93-116.

[41] H.J. Laski, *Reflections on the Constitution*, cit., p. 92.

[42] Ivi, p. 42.

[43] Nonostante conosca un successo più americano che britannico, il libro di F.A. Hayek, *The Road to Serfdom* [1944], trad. it., *La via della schiavitù*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, è comunque centrale per comprendere l'acceso dibattito di quegli anni.

Ebbene, circa la tesi di Amery, nonostante ne condivida molte delle premesse, il giudizio laskiano resta particolarmente fermo: «*I see no reason to suppose that the status of the House of Commons has deteriorated in the last fifty years*»[44]. Nonostante la moltiplicazione dell'attività del gabinetto, il nostro resta convinto di una perdurante centralità dei Comuni nella definizione degli indirizzi costituzionali.

La centralità, nella specie, si sostanzia nella resistente capacità di attrazione costituzionale tra il potere legislativo e quello esecutivo; la loro vicinanza, soprattutto se comparata con le altre realtà, resta la principale garanzia della democraticità dell'ordinamento inglese. Ne consegue che il significato più profondo della *English Constitution* di Walter Bagehot, certo concepita in un contesto costituzionalmente diverso – se non opposto – a quello del *Welfare State* novecentesco, mantenga una qualche carica attuale, poiché descrive, specie nel confronto con l'idealtipo burocratico di stampo weberiano e la crisi del parlamentarismo sul Continente, il perdurante collegamento tra il potere esecutivo e quello legislativo[45]. «*The central theme of Bagehot's remarkable book* – si ricorda – *consists of a brilliant exploration of his famous discovery that the Cabinet is the "hyphen that joins, the buckle that links" the executive power of the government to its legislative power*»[46].

È per questi motivi che Laski, pur tenendo in considerazione i grandi mutamenti novecenteschi, non accetta l'idea che il Parlamento abbia perduto il proprio storico potere di influenza e la sua sostanziale centralità nel condizionamento dell'equilibrio costituzionale. Sulla base della tradizionale impostazione di Bagehot, «*the Cabinet remains, in essence, a committee of the party or parties with a majority in the House of Commons*»[47].

Più che dal percorso che lega il *Parliament Act* del 1911 a quello del 1949[48], il ruolo centrale dei Comuni sarebbe dimostrato, segnatamente, dalla capacità di destituire, all'evenienza, il Primo Ministro e il suo gabinetto; e lo comproverebbe, proprio nella periodizzazione che anima l'analisi laskiana, sia dalla caduta del governo Balfour del dicembre 1905, premessa per la vittoria *New Liberal* alle successive elezioni, sia nella drammatica sostituzione di Neville Chamberlain nel maggio del 1940 alla quale Amery, come detto, aveva contribuito in modo decisivo con il suo drammatico «*in the name of God, go!*».

«*It was the House of Commons which put the seal of an ignominious end upon the Balfour Cabinet of 1905; and it was the House of Commons which broke the Chamberlain Government in May 1940*»[49].

Certo, anche in una realtà da sempre restia nei confronti di un'autonomia scientifica del diritto pubblico e del rilievo propriamente giuridico dell'esecutivo, l'azione sociale e frenetica del governo, concettualmente opposta alla lenta storicità dell'ordinamento e al tradiz-

[44] H.J. Laski, *Reflections on the Constitution*, cit., p. 36.
[45] Per comprendere come, ancora nel 1941, l'analisi di Bagehot possieda una notevole capacità descrittiva per spiegare il nucleo giuridico della democrazia britannica, si veda l'analisi di W.I. Jennings, *The British Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1941, pp. 209-229; autore che, come detto, non manca però di evidenziare il protagonismo del gabinetto e del deterioramento del potere parlamentare.
[46] H.J. Laski, *Reflections on the Constitution*, cit., p. 16.
[47] Ivi, p. 97.
[48] *Parliament Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 13 e *Parliament Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 103.
[49] H.J. Laski, *Reflections on the Constitution*, cit., p. 96.

ionale individualismo delle Corti, condiziona fortemente l'ordinamento inglese. E detenendo poteri rilevantissimi nella definizione dell'indirizzo politico e nelle modalità di lavoro del *Cabinet*[50], la figura del Primo Ministro risulta particolarmente indicativa, giacché mostra i mutevoli equilibri, le velate sfumature, le complessità e le contraddizioni dei rapporti tra la Costituzione storica, la sovranità del Parlamento e la crescente strutturazione della macchina di governo; e ciò proprio nel più delicato punto di giuntura, dove tali dimensioni, sfiorandosi, devono reciprocamente e necessariamente comunicare[51].

Il protagonismo del Primo Ministro, tuttavia, è parte di un più generale processo di accentramento che coinvolge tutte le funzioni di governo e, dunque, non si smarca dalle logiche generali della storia novecentesca. L'accentramento dei poteri nelle mani del *premier*, in altri termini, «*is only part of a similar process that is taking place in all areas of governmental authority*»[52]. I termini della questione sono pertanto riportati nel generale schema legislativo contro esecutivo; schema nel quale, nel giudizio laskiano, è ancora possibile registrare una qualche prevalenza del primo potere sul secondo. Di più: «*I see no danger to the supremacy of the House of Commons in the new phase of its long life upon which it has entered*»; non sussistono particolari evidenze che dimostrerebbero il deterioramento del potere dei Comuni. Traspare in queste pagine una sostanziale fiducia nel futuro; con speranze nel funzionamento del sistema istituzionale che aveva espresso solo in *Grammar of Politics* e non erano affatto percepibili nella cupa atmosfera degli anni Trenta tipica di *Democracy in Crisis* o di *The State in Theory and Practice*; opere tutte rivolte a evidenziare il rischio concreto di una cesura rivoluzionaria e del laceramento del tessuto democratico.

Sono però necessari – ecco la parte della proposta – una serie di interventi volti a incentivare la partecipazione democratica in seno alle istituzioni. In piena conformità con uno dei temi che caratterizzano tutta la sua produzione scientifica sin dagli esordi, serve proporre una «*functional devolution*»[53] che valorizzi il pluralismo delle forze sociali all'interno della macchina esecutiva. È sempre alta l'attenzione nei confronti degli eccessi burocratici che agevolano il paternalismo di uno Stato che giganteggia. Mai si pensa a una prospettiva centralizzante che, attraverso le nuove funzioni esecutive, imponga un controllo burocratico dalle logiche commissariali. Nella specie, la proposta laskiana, non troppo dissimile dalle idee già avanzate nel *Report of the Committee on Ministers' Powers* del 1932[54], è quella di creare speciali meccanismi consultivi, rappresentativi delle varie forze sociali in gioco, senza particolari poteri esecutivi, ma comunque in grado di fornire un indicativo «*sample of*

[50] Per una schematica, ma efficace, sintesi storica sull'evoluzione interna al gabinetto nel corso del Novecento, A. Seldon, *The Cabinet System*, in *The British Constitution in the Twentieth Century*, cit., pp. 97-137.
[51] Si rimanda all'ampio volume curato da Alessandro Torre, A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020 e, in particolare, al saggio conclusivo di G.W. Jones, *Reflections on the British Prime Minister*, p. 1197 e ss.
[52] H.J. Laski, *Reflections on the Constitution*, cit., p. 119.
[53] Ivi, p. 47.
[54] *Report of Committee on Ministers' Powers* [Cmd. 4060], 1932, pp. 135-137.

public opinion»[55], un campione per misurare la risposta sociologica degli effetti del provvedimento sulla generalità dei cittadini e, in particolar modo, sui gruppi sociali.

È altresì necessario, al contempo, incentivare i meccanismi di governabilità e così erigere «*a stable executive with sufficient authority to drive an important and substantial programme through the House of Commons in the lifetime of a Parliament of five years*»[56]. E ciò nella convinzione che i governi con una maggioranza instabile siano destinati a una minor efficacia amministrativa: «*minority government is almost always a bad government*»[57]. Decisiva in questo senso la vicenda del 1931[58]: la formazione del *National Government* per il salvataggio della sterlina, il 'tradimento' del *premier* laburista Ramsay MacDonald colpevole di aver assecondato la 'truffa dei banchieri', la politica di austerità con i tagli ai sussidi di disoccupazione, avevano spinto Laski a un impegno militante per il riposizionamento del partito e alla conversione alla dottrina marxista[59].

A distanza di quasi un ventennio – e con uno sguardo certo più lucido – si rivendica comunque un dato fattuale. Considerando il venir meno del bipolarismo della competizione elettorale, ristabilita davvero solo con le elezioni del 1945 al termine della seconda guerra mondiale, la coalizione del 1931 «*was a dangerous threat to Parliamentary institutions*»[60]. E insiste nel ritenere che «*between 1931 and Munich*», in un periodo che abbraccia quasi integralmente gli anni Trenta, anche in Inghilterra intervenga un «*decline of belief in the value of Parliamentary institutions*»[61]. Insomma, «*the peace-time coalition of 1931 did serious harm to the status of Parliament*»[62]; un governo d'unità nazionale «*blurs responsibility, it prevents the issues being clearly defined, and it hampers their realistic discussion*»[63].

La centralità del Parlamento, in questa prospettiva, si alimenta, si nutre, si risana tramite la competizione elettorale, il libero dibattito di idee e proposte. Serve insomma superare la «*fear that majority rule will be abused*»[64].

Allo sforzo di incentivare tanto la partecipazione delle forze sociali quanto la governabilità del sistema costituzionale deve nondimeno seguire la costruzione di un *civil service* adatto alle nuove sfide e guidato da una precisa finalità sociale, da un nuovo afflato umanitario. I funzionari amministrativi, troppo spesso concepiti come rigide tessere formalistiche «*and far too little as visual contacts directly experienced*»[65], vanno ripensati sulla base di una dimension-

---

[55] H.J. Laski, *Reflections on the Constitution*, cit., p. 52.
[56] Ivi, p. 53.
[57] Ivi, p. 56.
[58] Per una ricostruzione degli eventi del 1931, S. Webb, *What Happened in 1931: A Record*, in *Fabian Tract*, n. 237, 1932, pp. 1-14. Sulla formazione del *National Government* anche P. Clarke, *Hope and Glory. Britain 1900-1990*, trad. it., *Speranza e gloria. L'Inghilterra nel XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 185-232.
[59] «*Socialistic measures, in a word, are not obtainable by constitutional means. Whenever a party in office seeks by legislative action to alter seriously the distribution of wealth, finance-capital will not accept the rule of Parliamentary government*». Così H.J. Laski, *Some Implications of the Crisis*, in *Political Quarterly*, II, 1931, p. 467.
[60] H.J. Laski, *Reflections on the Constitution*, cit., p. 65.
[61] Ivi, p. 69.
[62] *Ibidem*.
[63] Ivi, p. 71.
[64] Ivi, p. 93.
[65] Ivi, p. 179.

e esperienziale, su una profonda materialità del dato costituzionale, su uno spirito di servizio pubblico in grado di ispirare l'intero potere di organizzare in capo alle pubbliche amministrazioni[66].

È ora possibile giungere alle conclusioni. Le lezioni laskiane sono da cogliere entro il nuovo spirito costituzionalistico, sospinto dalla nuova temperie collettivista, in tutto contrario alla tradizionale impostazione ottocentesca: non è un caso che le sue riflessioni si chiudano citando proprio la *Full Employment in a Free Society*, il cosiddetto 'secondo' rapporto Beveridge del 1944, assieme alla celebre formula keynesiana – «nel lungo periodo saremo tutti morti» – che intende evidenziare l'urgenza della trasformazione e l'assoluta necessità di promuovere, nell'immediato, un continuo processo riformista[67]. Occorre in sintesi costruire un costituzionalismo sociale «*able to make the social and economic changes our national life requires while retaining the unity of a commonwealth that can live at peace with itself. In the life of the history, it is difficult to imagine a more splendid achievement*»[68]. E non si rinuncia all'afflato democratico – costante in tutta la sua produzione scientifica – che tende a conciliare l'approccio funzionalista di riforma economico-sociale e le esigenze di governabilità amministrative, da un lato, con la garanzia dei diritti individuali e il libero agire delle forze pluralistiche, dall'altro[69].

Allo sguardo retrospettivo, nondimeno, la tesi della perdurante centralità dei Comuni pare difficilmente sostenibile, per vero anche a causa dell'abiura di molti propositi riformisti avanzati da Laski e sempre rivolti a foraggiare la più ampia partecipazione all'interno dei circuiti istituzionali. In una proiezione storica che ricomprenda anche gli itinerari del secondo Novecento, l'ordine giuridico, con un andamento, magari discontinuo o intermittente, ma mai invertito nel suo generale senso di marcia, andrà indirizzandosi verso il predominio dell'esecutivo; non più verso la necessità di fissare legislativamente norme di principio, bensì di attuarle nella pratica amministrativa quotidiana. E il ruolo del Parlamento resta schiacciato dal dibattito, via via privo di intermediazioni, tra elettorato e governo.

Pare allora eccessiva la fiducia laskiana nei semplici meccanismi consultivi volti a segnalare all'aula i problemi applicativi della normativa in cantiere; scarsa invece – almeno in queste pagine – la consapevolezza del proliferare della regolazione amministrativa e della sua incidenza sempre più netta negli interessi e bisogni personali, con il rischio che la

[66] Considerazioni, del resto, non troppo diverse da quelle anticipate in un volume collettaneo del 1922 intitolato *The Development of the Civil Service*, London, King & Son, 1922, arricchito dalla prefazione del Viscount Haldane, al quale partecipano Laski e Beveridge. Ma la necessità di riformare l'apparato del *civil service* restava accesa ancora nel secondo dopoguerra: si pensi all'analisi di H.R.G. Greaves, *The Civil Service in the Changing State*, London, Harrap, 1947.

[67] Cfr. H.J. Laski, *Reflections on the Constitution*, cit., pp. 209-212.

[68] Ivi, p. 93.

[69] Osservando nella sua interezza la sua produzione, è ben chiaro che Laski presti particolare attenzione al tema delle garanzie, tanto che la mediazione, fondata sul consenso, tra il funzionalismo dell'amministrazione sociale e il polo dei diritti di libertà rappresenta forse la cifra più pura della sua riflessione: sia consentito rinviare a L. Pacinotti, *Revolution by Consent*, cit., in particolare, pp. 589-595.

e, possieda ambizioni centralizzanti incompatibili con un ordine che sgorga dal basso e non dall'alto del paternalismo statuale.

A seguito dei fallimenti del secondo governo Attlee, con Churchill di nuovo al numero 10, sarà Richard Crossman nei *New Fabian Essays* a notare che il compito del nuovo Stato sociale «è, oggi, quello di prevenire la concentrazione del potere nelle mani sia del funzionarismo industriale sia della burocrazia statale; insomma, di distribuire le responsabilità e così ampliare il raggio della libertà di scelta. Questo compito non è stato neppure iniziato dal governo laburista. Anzi, nelle industrie nazionalizzate, l'antico apparato funzionaristico è rimasto quasi intatto, e le nomine agli uffici nazionali, regionali e consultivi sembrano aver obbedito al proposito di assicurare che nessun mutamento era previsto. Analogo fu l'atteggiamento del governo di fronte alla pianificazione centrale»[70].

E ancora: «oggi il nemico della libertà umana è la società burocratica, insieme col potere coercitivo centrale che vi si accompagna»[71]. Poco dopo, in un clima di accesa polemica contro la monolitica organizzazione dei servizi sociali e del nuovo *National Health Service*[72], Crossman va oltre: nelle pagine del suo *Socialism and the New Despotism* del 1956, dirette a riformulare la celebre invettiva di Lord Hewart, si spingerà financo ad evidenziare, nonostante la sua vicinanza al laburismo, il carattere «*inherently totalitarian*» del nuovo Stato collettivista.

«*The modern state, with its huge units of organization, is inherently totalitarian, and its natural tendency is towards despotism. These tendencies can only be held in check if we are determined to build the constitutional safeguard of freedom and personal responsibility*»[73].

Non è più procrastinabile l'urgenza di costruire uno strumentario garantistico per proteggere il cittadino dagli abusi del potere statuale e, dunque, di assicurare il vaglio giudiziario delle decisioni amministrative; un dibattito a cui si fornisce una parziale soluzione solo a partire dal *Franks Report* dell'anno successivo, avviando una tendenza che va discostandosi,

[70] R.H.S. Crossman, *Towards a Philosophy of Socialism*, in *New Fabian Essays* [1952], trad. it., *Nuovi Saggi Fabiani*, Milano, Edizioni di Comunità, 1953, p. 37. Si ricordi che i B. Shaw (ed.), *Fabian Essays in Socialism*, trad. it., *Saggi fabiani*, Roma, Editori Riuniti, 1990 costituiscono la base programmatica, oltre che per il fabianesimo, per la futura cultura di governo che percorre tutta la prima metà del Novecento britannico.

[71] R.H.S. Crossman, *Towards a Philosophy of Socialism*, cit., pp. 17-18.

[72] Fondamentale qui R.M. Titmuss, *Essays on the Welfare State* [1958], trad. it., *Saggi sul "Welfare state"*, Roma, Edizioni Lavoro, 1986 che illumina su tali problemi burocratici sin dalla prima metà degli anni Cinquanta. Per una panoramica sui problemi del diritto amministrativo nell'ormai definitivo passaggio all'economia mista, J. Stone, *The Twentieth Century Administrative Explosion and After*, in 52 *California Law Review*, n. 3, 1964, pp. 513-542; J.T. Winkler, *The Political Economy of Administrative Discretion*, in M. Adler, S. Asquith (eds.), *Discretion and Welfare*, London, 1981, pp. 82-134; M. Adler, *The Justice Implications of 'Activation Policies' in the UK*, in T. Erhag, S. Stendahl, S. Devetzi (eds.), *A European Work-First Welfare State*, Göteborg, 2008, pp. 95-131.

[73] R.H.S. Crossman, *Socialism and the New Despotism*, in *Fabian Tract*, n. 298, 1956, p. 24.

ora anche nella dottrina maggioritaria, da una fede intransigente nel vecchio costituzionalismo di Dicey contrario ad ogni forma di giuridicità amministrativa[74].

Proprio il discorso diceyano rappresenta la principale lacuna delle *Reflections on the Constitution*. Non che colpisca particolarmente la totale assenza nell'indice dei nomi di Dicey, specie se si valuta che Laski, sin da *Authority in the Modern State* del 1919, considerava il costituzionalismo del giurista vittoriano già «*largely obsolete*»[75] e, dunque, del tutto inadatto a regimare le nuove tensioni tra legislativo ed esecutivo. Anche rinnegando gli arcaismi, fondati su convinzioni prive di reale effettività, circa l'ontologica incompatibilità tra *Rule of Law* e diritto amministrativo[76], traspare comunque la sottovalutazione del ruolo assegnato al potere giudiziario; quel giudiziario, del resto, espressione storica della *evolving and unwritten constitution*[77], custode della Costituzione ed entità centrale, sin da epoche ben più risalenti, negli equilibri tra legislativo ed esecutivo[78].

Vero è che si ricordano i casi *Taff Vale* (1901), *Osborne* (1910) e *Poplar* (1925)[79], nei quali i giudici manifestano effettivamente il loro «*right to build, as it were, a framework within the boundaries of which Parliament must confine its social legislation*»[80]. È però altrettanto vero che non è valorizzato il percorso che dall'*Arlidge* (1915)[81] passa dal *Liversidge* (1942)[82] e giunge infine al *Wednesbury* (1948)[83]; tutte pronunce postulanti un sostanziale non-interventismo giudiziario nelle questioni amministrative che, si badi, rimarrà l'indirizzo prevalente almeno sino al

[74] *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* [Cmnd. 218], 1957, 89, *§* 402. Non è un caso che, solo in questi anni, si parli realmente della crisi del modello diceyano. Si pensi a J.A.G. Griffith, H. Street, *Principles of Administrative Law*, London, Pittman, 1952 e al volume *Law and Opinion in England in the 20th Century* (London, 1959) curato dal sociologo, allievo di Hobhouse, Morris Ginsberg. Si pensi poi all'articolo di F.H. Lawson, *Dicey Revisited*, in *Political Studies*, n. 2, 1959, pp. 109-126. Non è un caso, inoltre, che proprio adesso inizi una riflessione, per vero ancora priva di una reale riprova giurisprudenziale, sul controllo giudiziario dell'azione amministrativa: si veda in questo senso il fondamentale contributo di S.A. De Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, London, Stevens & Sons, 1959. Non è un caso, infine, che nel 1961 H.W.R. Wade, nel suo *Administrative Law*, offra la prima, compiuta, ricostruzione sistematica del diritto amministrativo inglese (la traduzione italiana *Diritto amministrativo inglese*, Milano, 1969, è arricchita dalla *Presentazione* di Massimo Severo Giannini, I-XIX).

[75] H.J. Laski, *Authority in the Modern State*, cit., p. 99.

[76] Si è messo in luce tale percorso in *L'incubo di Dicey. Profili storici dell'amministrazione* sociale *britannica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2024, pp. 631-651.

[77] Sulla *evolving and unwritten constitution*, nonché sulle garanzie del *Rule of Law* e l'evoluzionismo di un secolare processo di democratizzazione, veri architravi dell'ordinamento d'oltremanica, M. Loughlin, *The British Constitution*, cit. e A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2021.

[78] Si pensi, nell'ottica del dialogo tra i tre poteri, a G.W. Keeton, *The Twilight of the Common Law*, saggio del 1949 riproposto anche nell'opera intitolata, assai indicativamente, Id., *The Passing of Parliament*, London, Ernest Benn, 1952, pp. 1-12.

[79] *Taff Vale Railway Co v. Amalgamated Society of Railway Servants* [1901] A.C. 426; *Amalgamated Society of Railway Servants v. Osborne* [1910] A.C. 87; *Roberts v. Hopwood* [1925] A.C. 578.

[80] H.J. Laski, *Reflections on the Constitution*, cit., p. 45.

[81] *Local Government Board v. Arlidge* [1915] A.C. 120. Una sentenza che negli scritti giovanili gli appariva financo ispirata a «*Star-chamber methods*» tutti orientati verso il predominio dell'esecutivo: H.J. Laski, *Authority in the Modern State*, cit., p. 99.

[82] *Liversidge v. Anderson* [1942] A.C. 206.

[83] *Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 K.B. 223.

[84] *Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40.

i al suo tiranneggiare, non sono adeguatamente concettualizzate le modalità sulle quali costruire una trasformazione giuridica che travolga anche la tradizionale impostazione individualistica delle Corti. Un assunto a cui Laski – va detto – non era insensibile. Nel penultimo capitolo di *Parliamentary government* già aveva chiarito: «*it is difficult, in fact, not to feel that the conflict between the premisses of the Common Law and those of the modern State in its more positive aspect, presage the need for a reconsideration of the whole basis of our judicial institutions*»[85].

Il diritto applicato dalle Corti è però ancora in prevalenza immaginato nei termini di un contropotere, di una forza contraria a quella ridefinizione sociale dell'ordinamento indispensabile per promuovere l'auspicata tensione democratica, liberatoria, partecipativa. Proprio la difficoltà di adattare il diritto storico al nuovo scenario costituzionalistico, proprio l'incapacità di costruire un nuovo sistema sociale che emendi la tradizionale, dogmaticamente chiarissima, impostazione individualistica, spiega, quantomeno in parte, l'egemonia del modello diceyano a Oxford e Cambridge ancora durante gli anni Cinquanta. E non sarebbe irragionevole immaginare, visto il continuo confrontarsi di Laski con i temi più problematici, che tali aspetti avrebbero potuto costituire uno degli argomenti principali delle sue future lezioni.

[85] H.J. Laski, *Parliamentary Government in England*, cit., p. 369.