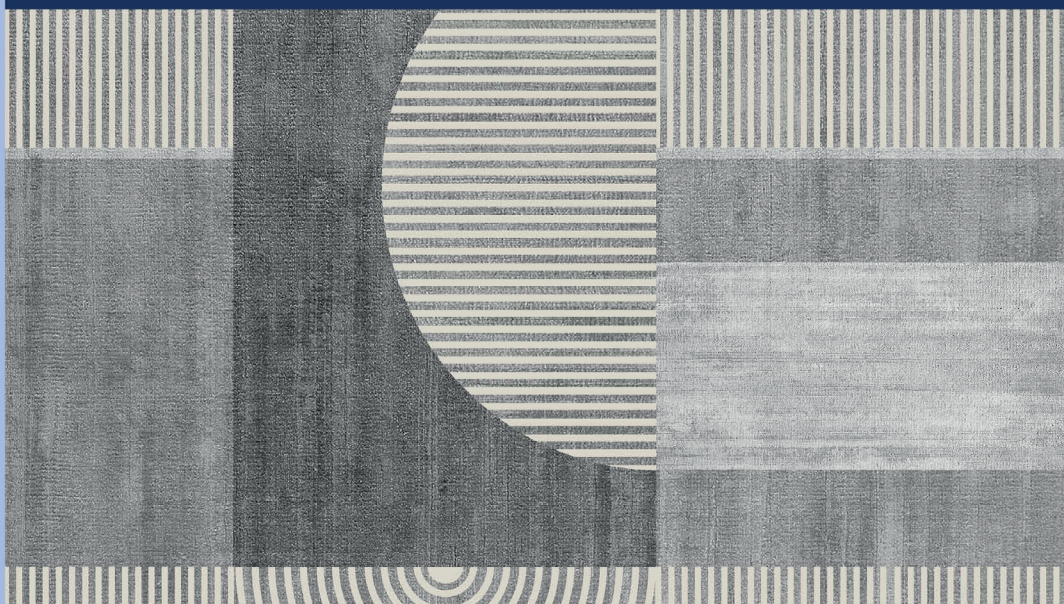


Salvatore Bonfiglio

La scelta del *Premier* nei sistemi parlamentari



Giappichelli



Premessa

La formazione del Governo è un tema classico negli studi di storia costituzionale e di diritto costituzionale italiano e comparato. In particolare, la designazione e la nomina del *Premier* rivestono un'indubbia importanza nel sistema parlamentare per capire i suoi svolgimenti concreti.

In questo volume si esaminano i mutamenti dei modi di scelta del *Premier* nei regimi parlamentari, nel passaggio dalla fase dualista alla fase monista che si registra prima nel Regno Unito, poi nel continente europeo. Questa tendenza al regime parlamentare monista si rafforza nel Novecento e, in particolare, nelle costituzioni del secondo dopoguerra.

Nelle prime carte costituzionali successive alla seconda guerra mondiale, a cominciare da quella della IV Repubblica francese (ottobre 1946), si rafforza infatti ulteriormente la propensione, già emersa nel periodo tra i due conflitti, alla razionalizzazione dei meccanismi istituzionali per favorire la stabilità di governo nell'ambito di un sistema parlamentare compiutamente monista.

Per marcare la discontinuità con la tradizione dualista, al pari della Costituzione della IV Repubblica, anche la Legge Fondamentale della Repubblica federale di Germania (1949) e la Costituzione spagnola (1978) fanno dipendere la formazione del Governo dalla decisiva volontà del Parlamento, non certo da quella del Capo dello Stato.

Coloro che hanno redatto la Costituzione italiana, invece, hanno voluto affidare la nomina diretta del Presidente del Consiglio al Presidente della Repubblica. Ciò ricorda, almeno in apparenza, una fase dell'esperienza statutaria; in effetti, da un'attenta lettura degli atti dell'Assemblea costituente non emerge mai un orientamento prevalente a favo-

re di un ritorno al regime parlamentare classico, con un esecutivo a struttura dualistica espressa dal Capo dello Stato e dal Gabinetto. I partiti politici italiani (e, in particolare, il partito per molto tempo dominante, la Democrazia cristiana) si sono considerati gli unici attori determinanti per la scelta del Presidente del Consiglio dei ministri e della compagine governativa.

Del resto, il complesso *iter* formativo del Governo ha spesso confermato questa lettura. Delle diverse fasi in cui si articola il procedimento di formazione dell'esecutivo, solo la fase della nomina e quella del successivo giuramento sono disciplinate dal dettato costituzionale. I passaggi preparatori, precedenti la nomina, sono rimessi invece a una prassi costituzionale sorta convenzionalmente: basti pensare alle consultazioni e all'incarico, quest'ultimo affidato alla persona politicamente in grado di formare un Governo che possa in concreto ottenere la fiducia di una maggioranza parlamentare. In sostanza, grazie a un assetto partitico ben strutturato o, almeno, in presenza di coalizioni precostituite (con relativo programma elettorale di governo), l'indicazione del candidato a ricoprire il ruolo di Presidente del Consiglio da parte delle delegazioni dei partiti e dei rappresentanti dei gruppi parlamentari svuota, in buona parte, di contenuto le fasi preparatorie dell'*iter* di formazione del Governo e rivela come la nomina presidenziale sia del tutto inquadrabile nell'ambito del parlamentarismo monista.

Dopo la caduta del regime fascista, tuttavia, il costituente italiano, a causa della "paura del tiranno", ha preferito un Presidente del Consiglio più debole – ad esempio, rispetto al Primo Ministro del Regno Unito o al Cancelliere tedesco – e un Presidente della Repubblica, inteso come figura "neutrale" e "garante", ma comunque formalmente più forte rispetto agli altri capi di Stato nei regimi parlamentari. Basti pensare che dopo il giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica – in forma separata, prima del Presidente del Consiglio e poi dei Ministri, per i quali l'atto assume pure il significato di accettazione della nomina – il Governo, così nominato dal Presidente della Repubblica, è già un organo costituzionale che l'atto di nomina ha im-

messo nelle funzioni di governo, ancor *prima* che le Camere gli conferiscano la fiducia e *indipendentemente* da essa.

In considerazione della stretta relazione che caratterizza i rapporti tra costituzione formale e costituzione materiale, dunque, non stupisce che, in particolari momenti di crisi, il Capo dello Stato in Italia sia stato in grado di svolgere un ruolo decisivo, sia nel richiamare tutti gli attori politicamente rilevanti al rispetto e all'attuazione della Carta costituzionale, sia nel procedimento di formazione del Governo.

Ora, dopo trent'anni dalla nascita del governo guidato da Carlo Azeglio Ciampi, è ormai più evidente una questione politico-istituzionale di fondamentale importanza per la riflessione costituzionalistica sull'evoluzione della forma di governo italiana, con uno sguardo rivolto alle esperienze e alle tendenze prevalenti nei principali regimi parlamentari del continente europeo. Si tratta di capire se i c.d. "governi tecnici" o, per meglio dire, di "matrice presidenziale" (si impiegherà soprattutto quest'espressione d'ora in avanti) rientrano nella fisiologia del sistema parlamentare, oppure se tali ripetute esperienze siano riconducibili a una sorta di "presidenzialismo di fatto" o, ancora, se costituiscano un "ritorno alla Costituzione".

In questo saggio si prospetta una diversa lettura della evoluzione della forma di governo in Italia e dei suoi possibili sviluppi. Una lettura che si propone necessariamente in chiave comparata, per osservare e comprendere meglio la realtà costituzionale e ordinarla concettualmente, ponendosi come fine principale la ricerca di analogie e differenze tra l'esperienza costituzionale italiana e quella di altri regimi parlamentari, con uno studio specificamente rivolto alla nascita dei governi e, in particolare, alla designazione e nomina del *Premier*.

Parte Prima

*La scelta del Premier dal dualismo
al monismo parlamentare*

Capitolo Primo

Dal “governo di Gabinetto” al “governo di partito” nel Regno Unito

1. Il Primo Ministro nel regime parlamentare dualista

Nel Regno Unito, dopo la Gloriosa Rivoluzione del 1688, con il riconoscimento al Parlamento del potere di esercitare con il sovrano la potestà legislativa vi fu un contemporaneo, graduale passaggio dei poteri dal Consiglio Privato della Corona al Consiglio di Gabinetto: quest'ultimo era composto, rispetto al primo, da un numero inferiore di uomini di provata esperienza amministrativa.

Il Gabinetto fu presieduto in prima persona dal sovrano fino al regno di Giorgio I di Hannover (1714-1727). Sotto il suo regno si inaugurò la prassi per cui il Re non prendeva parte alle riunioni di Gabinetto¹, cosicché assumeva la pre-

¹ Occorre ricordare che tale evoluzione fu favorita – anche se in minima misura – da un fattore accidentale e secondario: Giorgio I né parlava né comprendeva l'inglese, almeno nella prima fase subito successiva alla sua ascesa al trono nel 1714. Giorgio I per due anni partecipò alle riunioni di Gabinetto parlando in francese con i ministri, che anche dopo continuò a incontrare singolarmente nel *Closet*, per premere su di essi in modo meno ufficiale o segreto. Come si dirà nelle pagine seguenti, l'estraniarsi di Giorgio I dal *Cabinet* era, in effetti, connesso più ai mutamenti intervenuti nelle relazioni fra Corona e Parlamento che alle sue serie difficoltà con la lingua inglese. Pur essendo ancora importante la fiducia del re accordata ai ministri, questi dovevano ormai rispondere al Parlamento, per il collegamento che si era venuto a costituire tra i Ministri e i Comuni. Così, per il Re era difficile imporre il suo punto di vista

sidenza del Consiglio uno dei ministri, di solito il *Lord* del Tesoro, che riferiva al re in merito alle discussioni e alle delibere adottate. Emerse allora progressivamente, nell'ambito del Consiglio di Gabinetto, la figura del Primo Ministro e si affermò una forma di governo parlamentare dualista, in cui vi era una *dependency* dei ministri dalla Corona e dalla Camera dei Comuni. Proprio in questa fase spicca la figura di Robert Walpole: questi esercitò il suo potere definendo, in base a un orientamento ampiamente condiviso, i tratti essenziali della monocraticità di chi tuttora presiede l'Esecutivo britannico².

La posizione di preminenza di Walpole, al potere dal 1721 al 1742, si deve, come si è detto, sia all'appoggio dei Comuni che al favore regio: in alcuni casi quest'ultimo aspetto sarebbe stato ancora apparentemente decisivo. Ad esempio, quando nel 1739 Walpole fu costretto a rassegnare le dimissioni a Giorgio II, per via della tenace opposizione del Parlamento, il re rifiutò di accettarle per ben due volte di seguito³. Tale scelta, da un lato, confermava l'importanza, almeno sul piano formale, dell'appoggio del Re; dall'altro lato, evidenziava una maggiore dipendenza della Corona dai "suoi" Ministri⁴, così come un'attenuazione della sua

in una riunione collegiale, nella quale egli, in base ai *constitutional customs* doveva «submit his action to the judgement of his responsible ministers».

² A. Torre, *Robert Walpole. 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, p. 1 ss.

³ K.R. Mackenzie, *The English Parliament*, Penguin Books, Harmondsworth (London), 1950, p. 84.

⁴ Di qui l'aspra polemica di Bolingbroke rivolta soprattutto contro il suo maggior avversario politico, Walpole. Soltanto l'equilibrio dei poteri e, soprattutto, l'indipendenza del Parlamento, per Bolingbroke, avrebbero impedito le possibili ingerenze non tanto del re, quanto dei suoi ministri. Egli in sostanza vedeva con preoccupazione la graduale evoluzione della forma di governo in senso parlamentare e il consolidamento dei due partiti che, nati verso la metà del secolo XVII, solo a partire dal primo Settecento iniziavano a influenzare la nascente "opinione pubblica", pur non avendo ancora guadagnato un ruolo costituzionale di rilievo.

"influenza" nell'ambito dell'*Executive*, in cui si differenziava ineluttabilmente la posizione della Corona da quella dei Ministri.

Anche se la dizione «Prime Minister» sarebbe entrata formalmente nella lettera della legge scritta soltanto con il *Ministers of Crown Act* del 1937, Walpole fu il "primo" Primo Ministro del Regno Unito, in un contesto in cui la Corona continuava a essere la legittima titolare del potere esecutivo, anche se il suo esercizio effettivo si trasferiva ormai dal monarca al Consiglio di Gabinetto e al *Premier*, per la materiale organizzazione dell'Esecutivo retta da convenzioni e, soprattutto, per l'affermarsi del nuovo istituto della responsabilità politica.

La posizione di preminenza di Walpole, Primo Ministro e *Lord* del Tesoro, si spiega mettendo l'accento su un elemento centrale nell'evoluzione dell'ordinamento inglese: il *patronage*. Si tratta dell'utilizzazione da parte della Corona di *officies, honours, titles, pensions, government contracts* per influire sulle elezioni e dare forza al *Court party* nell'ambito del Parlamento, per sostenere i ministri e appoggiare i provvedimenti da questi presi. In connessione con la mentalità pratica inglese, furono «proprio il *patronage* da parte della Corona e dei Ministri in sede elettorale e la correlativa loro *influence* dopo le elezioni, nell'ambito dei Comuni [...] a dare un senso e una direzione ai congegni elettorali e alla competizione dei gruppi e degli interessi, e a consentire così l'enuclearsi di quegli istituti costituzionali che caratterizzano il modello di regime parlamentare»⁵.

Non fu affatto *accidental* quindi la lunga permanenza al potere di Walpole, il quale fece un largo uso del *patronage* governativo che era accentrato nel tesoro. In tal modo, oltre a godere della piena fiducia dei due Giorgio, egli aveva un particolare ascendente sulla maggior parte dei membri del Gabinetto, in quanto occupava pure la carica di ministro delle Finanze (*First Lord of the Treasure* e *Chancellor of the*

⁵ M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del Settecento. (In tema di incompatibilità fra la carica di Ministro e appartenenza al Parlamento)*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Cedam, Padova, 1974, p. 2381.

Exchequer)⁶. Anche grazie a questa carica da lui ricoperta, Walpole fu in grado di guidare il *management* effettivo dei Comuni, riuscendo solitamente a garantirsi, in assenza di una rigida disciplina di partito, l'appoggio della maggioranza parlamentare⁷.

Tra gli istituti costituzionali che segnarono l'evoluzione della forma di governo in senso parlamentare vi fu l'*impeachment*, che si trasformò da strumento di controllo repressivo contro i ministri del Re a controllo politico-costituzionale sull'operato del Governo. La necessità di instaurare uno stabile rapporto di fiducia rese difficile l'uso dell'*impeachment* contro il singolo Ministro: per questa ragione, accanto alla responsabilità giuridica individuale, si affermò nell'ultimo periodo del secolo XVIII la nuova responsabilità politica collettiva di tutti i membri del Governo nei confronti del Parlamento⁸. Questo cambiamento, dunque, determinò il passaggio dalla tradizionale *dependency* dei Ministri dalla Corona a un'identica dipendenza dai Comuni. E ciò avrebbe costretto nel 1782 il Primo Ministro Frederick North alle dimissioni, perché privo della fiducia dei Comuni, nonostante l'appoggio da parte del sovrano.

Oltre all'*impeachment*, le convenzioni costituzionali trasformarono i significati e i contenuti di altri istituti nel passaggio dalla monarchia costituzionale a quella parlamentare. Basti pensare, ad esempio, alla controfirma (*counter-signature*) degli atti regi che mise sempre più in evidenza la prevalente volontà del ministro controfirmante gli atti della Corona per affermare due principi fondamentali: il primo,

⁶ P. Langford, *The Excise Crisis. Society and Politics in the Age of Walpole*, Oxford University Press, New York, 1975.

⁷ V. J. Black, *Robert Walpole and the Nature of Politics in Early Eighteenth Century England (British History in Perspective)*, Macmillan, Basingstoke-London, 1990; D. Leonard, *Eighteenth-Century British Premiers. Walpole to the Younger Pitt*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011; U. Bruschi, *Rivoluzioni silenziose: l'evoluzione costituzionale della Gran Bretagna tra la Glorious Revolution e il Great Reform Act*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 227 ss.

⁸ A.H. Birch, *Representative and Responsible Government. An Essay on the British Constitution*, Allen & Unwin, London, 1964, p. 133 ss.

The King can do no wrong, l'assenza di responsabilità del sovrano; il secondo, strettamente connesso al primo, *The King cannot act alone*, perché i suoi atti devono essere ricondotti alla responsabilità dei ministri⁹. In questo modo anche la controfirma ministeriale diveniva un elemento caratterizzante il sistema parlamentare¹⁰, perché attraverso essa si affermava la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, in ordine a tutti gli atti adottati dal potere esecutivo.

Il nuovo istituto della responsabilità politica evidenziava non soltanto la maggiore incidenza della Camera bassa, ma anche il graduale rafforzamento del Primo Ministro: questi, con il consenso del sovrano, sceglieva il momento migliore per lo scioglimento della Camera dei Comuni, con l'obiettivo di rafforzare la maggioranza parlamentare.

Questi cambiamenti del sistema di governo, tra cui l'emersione graduale del Primo Ministro, non furono colti

⁹ Scriveva Dicey: «This responsibility, which is a matter of law, rests on the following foundation. There is not to be found in the law of England, as there is found in most foreign constitutions, an explicit statement that the acts of the monarch must always be done through a Minister, and that all orders given by the Crown must, when expressed in writing, as they generally are, be countersigned by a Minister. Practically, however, the rule exists. In order that an act of the Crown may be recognised as an expression of the Royal will and have any legal effect whatever, it must in general be done with the assent of, or through some Minister or Ministers who will be held responsible for it» (A.V. Dicey, *Introduction to the Study of Law of Constitution*, Chapter XI, *The responsibility of ministers*, 8th ed., Macmillan & Co., London, 1885, 1915, p. 210; trad. it. *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, con la *Presentazione* di S. Bartole e l'*Introduzione* di A. Torre, il Mulino, Bologna, 2003, p. 275 ss.). Cfr. anche il n. 1/2007 del *Giornale di Storia costituzionale* (numero monografico: *Il pensiero costituzionale di Albert Venn Dicey*, con i contributi di C. Barbera, C. Bassu, V. Cardinale, M. Dicosola, P. Gambale, V.G. Giuliano, L. Lacché, P. Martino, G. Passaniti, E. Pedilarco, S. Pennicino, N. Scattone, S. Sileoni, A. Torre).

¹⁰ L'importanza che tale istituto riveste per l'evoluzione della forma di governo parlamentare è stata colta anche dalla dottrina francese e italiana. Sul punto v. S. Bonfiglio, *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari. Il dibattito in Francia e in Italia*, Giuffrè, Milano, 1997.

dalla dottrina, anche per la mancanza negli studi di William Blackstone – si vedano i suoi celebri *Commentaries on the Laws of England*, pubblicati fra il 1765 e il 1769 – di alcuni aspetti che già allora iniziavano a essere rilevanti per comprendere la dinamica della forma di governo. Nella sua opera colpisce il silenzio sui due partiti politici britannici, sul Gabinetto e sulla responsabilità politica del Governo davanti alle due Camere. Considerato il giurista inglese più influente del secolo XVIII, Blackstone continuava però a interpretare la monarchia britannica sulla base degli elementi caratterizzanti la forma di governo monarchico-costituzionale, nonostante l'innegabile sviluppo del sistema di governo parlamentare. Egli intendeva preservare l'equilibrio costituzionale, sostenendo che il potere esecutivo dovesse esercitare parte del potere legislativo attraverso il potere di veto del Re sulle leggi approvate dalle Camere. Ma nella sua trattazione non segnala il fatto che il veto regio non fosse stato più esercitato dai tempi della regina Anna, cioè nel 1707. In realtà, la partecipazione del Re alla funzione legislativa si era ormai trasformata in una mera formalità.

A cosa fosse dovuto questo scollamento della costituzione formale dalla costituzione materiale nella concezione blackstoniana del potere regio e, in generale, del sistema di governo è presto detto: il professore di Oxford si era dimenticato delle consuetudini, delle convenzioni e delle prassi costituzionali che si erano andate affermando dopo la rivoluzione del 1688.

La forma di governo monarchico-costituzionale ormai si era trasformata in una monarchia parlamentare dualista. Basti pensare all'atto di scioglimento parlamentare da parte della Corona: per Lauvaux, lo scioglimento «manifeste que le ministère doit désormais bénéficier de la double confiance du Roi et du Parlement – c'est là la définition du parlementarisme classique ou dualiste – tout en permettant de susciter l'arbitrage du corps électoral entre le chef du cabinet et la majorité qui lui est hostile»¹¹.

¹¹ P. Lauvaux, *Le parlementarisme*, Presses Universitaires de France, Paris, 1987, p. 13 ss.

Un'ulteriore conferma di questo modo di intendere l'evoluzione della forma di governo è data dallo scioglimento parlamentare voluto da William Pitt *The Younger* con il consenso di re Giorgio III. Dopo la sua nomina, William Pitt, che divenne Primo Ministro a ventiquattro anni¹², si trovò subito a fare i conti con una maggioranza parlamentare a lui ostile. Non a caso nel suo *Cabinet*, composto da sette membri, non vi erano appartenenti alla Camera dei Comuni, a eccezione di sé stesso. In una tale situazione, l'attesa di un immediato scioglimento parlamentare sicuramente rendeva molto difficile il suo percorso politico. Egli era determinato ad appellarsi all'elettorato; «but he was equally determined not dissolve until public opinion was strongly on his side»¹³. Nelle elezioni generali del 1784 il successo di Pitt fu schiacciante, mentre l'avversario Fox subì una clamorosa sconfitta: Pitt poteva così contare su una solida maggioranza parlamentare alla Camera elettiva. Non solo: con un gran numero di Pari nominati dal sovrano, egli riuscì pure ad assicurarsi l'appoggio della Camera dei *Lords*.

La scelta da parte del *Premier* del momento migliore per lo scioglimento parlamentare evidenziava pure l'importanza della crescente capacità dell'opinione pubblica e dei partiti politici di esercitare progressivamente una sempre maggiore *influence* nella dinamica della forma di governo parlamentare¹⁴.

Pitt, che ricoprì l'incarico di Primo Ministro sino al 1801¹⁵, «was the indisputable source of connexion, centre

¹² W. Hague, *William Pitt the Younger: A Biography*, Harper, London, 2005; J. Ehrman, *The Younger Pitt*, voll. I-III, Constable & Co., London, 1969-1996. Le citazioni qui riportate sono tratte dall'edizione digitale (Constable & Robinson Ltd., London, 2004).

¹³ W. Hunt, *Pitt, William (1759-1806)*, in *Dictionary of National Biography*, vol. 45, Smith, Elder & Co., London, 1896, p. 370.

¹⁴ W. Hill, *British Parliamentary Parties: 1742-1832. From the Fall of Walpole to the First Reform Act*, Allen & Unwin, London-Boston, 1985.

¹⁵ Si dimise perché la sua proposta di concedere l'emancipazione ai cattolici incontrò l'opposizione del Re, dell'opinione pubblica e del partito di maggioranza parlamentare. Fu nuovamente nominato Primo Mini-

of reference for other Ministers»¹⁶ e indiscutibile era la sua capacità di «management» della *House of Commons*¹⁷. Questo suo ruolo preminente nell'esecutivo e nel legislativo, dopo il primo grande successo elettorale nelle elezioni generali del 1784, era in buona misura dovuto al nuovo *Tory Party*¹⁸, di cui Pitt fu il principale artefice, contribuendo in modo decisivo ad affermare «nei suoi elementi caratteristici la forma di governo parlamentare»¹⁹.

Si può dire che col governo presieduto da Pitt *The Younger*, il primo fondato su un *Cabinet* con una base monopartitica²⁰, si sarebbe avviato quel processo di concentrazione nella figura del *Premier* dei ruoli di capo dell'esecutivo, capo della maggioranza parlamentare e *leader* del partito di maggioranza che sarebbe maturato nel secolo XIX.

Con Pitt *The Younger* si realizzava quell'idea di formapartito che, nelle parole di Edmund Burke, si doveva considerare «a body of men united for promoting by their joint endeavors the national interest upon some particular principle in which they are all agreed»²¹.

Ancor prima dell'esperienza di governo di Pitt *The Youn-*

stro dal 1804 e ricoprì l'incarico fino al giorno della sua morte: il 23 gennaio 1806.

¹⁶ J. Ehrman, *The Younger Pitt. The Consuming Struggle*, vol. III, cit., p. 455.

¹⁷ Ivi, p. 475.

¹⁸ Nulla aveva a che vedere con quello sorto dopo la fine della Repubblica di Cromwell: questo era una fazione favorevole all'incondizionato sostegno alla prevalenza del potere regio sulle Camere e ostile a ogni forma di tolleranza religiosa, a sostegno invece dell'anglicanesimo (ritenuta l'unica religione praticabile).

¹⁹ C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, p. 117.

²⁰ A. Torre, *Interpretare la Costituzione Britannica. Itinerari culturali a confronto*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 660; O. Massari, *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 25.

²¹ E. Burke, *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, in S.E. Scarrow (ed.), *Perspectives on political parties*, Palgrave Macmillan, New York, 2002, pp. 37-43.

ger, Burke, a differenza di Bolingbroke²², aveva colto una tendenza che si sarebbe via via decisamente affermata nella forma di governo parlamentare: il sistema dei partiti sarebbe diventato fondamentale per assicurare il necessario legame tra il legislativo e l'esecutivo²³. Burke aveva posto l'accento sull'importanza di far dipendere il Ministero non dalla Corona, ma dal Parlamento – in particolare dalla Camera dei Comuni – e di valorizzare il ruolo dei partiti politici nella struttura costituzionale dello Stato.

2. Il Primo Ministro nel regime parlamentare monista

Dovettero trascorrere però molti decenni prima che fosse compreso pienamente il fenomeno evidenziato da Burke nel precedente paragrafo e in parte intuito pure da altri autori di certo molto meno influenti²⁴.

La comprensione del fenomeno fu più chiara a cominciare dal *Reform Act* del 1832 e dopo che Guglielmo IV «prononce la dernière dissolution royale de l'histoire constitutionnelle britannique»²⁵. Il *Reform Act* «porte une consé-

²² Sulla polemica Bolingbroke-Burke sui partiti politici v. H.C. Mansfield, *Statesmanship and Party Government: A Study of Burke and Bolingbroke*, University of Chicago Press, Chicago-London, 1965 (ristampa del 2013).

²³ J. Varela Suanzes-Carpegna, *Governo e partiti nel pensiero britannico (1690-1832)*, Giuffrè, Milano, 2007 (ed. orig. 2002), p. 77. Sul punto v. M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del Settecento*, cit., p. 2411: lì scrive che il meccanismo idoneo a realizzare la «benefica corrispondenza fra Esecutivo e Legislativo è per Burke il sistema dei partiti, i quali, adottando una struttura libera e articolata, dovrebbero essere in grado a suo parere di superare gli inconvenienti emersi al riguardo nell'esperienza inglese dell'epoca».

²⁴ E. Spelman, *A Parallel between the Roman and British Constitution, Comprehending Polybius's Curious Discourse of the Roman Senate; with a Copious Preface, wherein his Principles are applied to our Government* (London, 1747, ed. orig. 1743), in J.A.W. Gunn, *Factions No More. Attitudes to Party in Government and Opposition in Eighteenth Century England*, Frank Cass, London, 1971, pp. 151-153.

²⁵ P. Lauvaux, *Le parlamentarisme*, cit., p. 14.

quence fondamentale sur la nature du parlementarisme britannique: au dualisme succède le monisme parlementaire»²⁶.

Non a caso, l'emergere nella seconda metà del secolo XIX della prima grande *leadership* di governo dell'età liberale, ovvero quella di Palmerston, aveva indotto Bagehot a evidenziare la natura dei rapporti tra *Premier* e Parlamento: il partito di maggioranza, la figura del Primo Ministro, come *leader* di partito, e il Gabinetto erano diventati ormai sul piano istituzionale gli anelli di "stretta unione" tra il potere esecutivo e quello legislativo, in grado di garantire la funzionalità del Governo britannico²⁷. E questo rapporto di fiducia e di "stretta unione" era tale che né il Primo Ministro né il Governo avevano bisogno di un voto di investitura per entrare nella pienezza delle loro funzioni.

Ancora oggi, infatti, la fiducia parlamentare al Governo è presunta e il sostegno iniziale a quest'ultimo è espresso nella sostanza attraverso l'approvazione del *Queen's Speech*, scritto dal Governo, da parte dell'Assemblea.

Quando nel 1885 venne pubblicata per la prima volta l'opera di Dicey *Introduction to the Study of Law of Constitution*, il ruolo costituzionale del Primo Ministro era ormai del tutto evidente, come aveva già osservato Bagehot; in più, lo sviluppo organizzativo dei partiti politici, strettamente connesso all'allargamento del suffragio maschile²⁸, aveva favorito la nascita nel Regno Unito dei "partiti di massa" e l'affermarsi di forti *leadership* politiche e di governo, come quelle del conservatore Disraeli (1868 e 1874-80) e del liberale Gladstone (1868-74; 1880-85; 1886 e 1892-94).

Nonostante la palese evoluzione della forma di governo nel Regno Unito, in cui emergeva la figura del *Premier*, una parte rilevante del pensiero costituzionale britannico del-

²⁶ P. Lauvaux, A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, IV^e éd., Presses Universitaires de France, Paris, 2015, p. 471.

²⁷ W. Bagehot, *The English Constitution*, Collins, Glasgow, 1963 (ed. orig. 1867) (trad. it.: *La Costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 52).

²⁸ M. Duverger, *Les partis politiques*, X^e éd., Colin, Paris, 1951.

l'età vittoriana, almeno con riguardo alla natura della *premiership*, continuava a negare l'evidenza dei fatti²⁹. Senza nulla togliere al suo contributo alla fondazione del diritto costituzionale³⁰, sottraendolo alla egemonia dei *legal historians*, il *constitutional lawyer* oxfordiano Dicey aveva però una visione non adeguata per comprendere le trasformazioni costituzionali della matura età vittoriana. Con uno sguardo rivolto al passato, egli continuava a negare l'identità istituzionale del *Premier* e la trasformazione del partito in un *elemento funzionale* alla dinamica del regime parlamentare, in quanto sia il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, sia la responsabilità politica collegiale richiedevano una sempre maggiore omogeneità politica dei ministri.

Per questa ragione il governo di Gabinetto si sarebbe configurato progressivamente come "governo di partito": non soltanto perché supposeva l'esistenza di grandi partiti contrapposti che si succedono al potere, ma soprattutto perché questi ultimi si caratterizzavano ormai come elementi costitutivi della forma di governo parlamentare.

Questa interpretazione del governo parlamentare inglese emergeva chiaramente nell'opera di Todd *Parliamentary Government in England*, specie nell'edizione aggiornata del 1892³¹, successiva alla seconda e alla terza riforma elettorale inglese: l'autore rimarcava che il sostegno dato ai ministri dalla maggioranza parlamentare era garantito dalle organizzazioni di partito. La rappresentanza parlamentare già si configurava in un certo senso come rappresentanza partitica e la maggioranza parlamentare come maggioranza di partito. Era evidente che il sistema partitico assumeva così un grande rilievo nel funzionamento e nel consolidamento del sistema parlamentare: ciò emergeva dalle riflessioni non solo di Todd, ma anche di altri autorevoli studiosi dell'epo-

²⁹ A. Torre, *Il Cabinet System da Thatcher a Blair: leadership e Costituzione*, in T.E. Frosini (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004, p.154.

³⁰ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of Law of Constitution*, cit.

³¹ La prima edizione inglese è del 1866.

ca che guardavano con grande interesse all'esperienza inglese. Basti pensare ad Esmein in Francia³², a Brunialti³³, Racioppi³⁴ e Gallo³⁵ in Italia.

In questa prospettiva di osservazione della realtà delle istituzioni nazionali si colloca l'opera più importante sui partiti politici uscita alla fine del XIX secolo: *Government and Parties in Continental Europe* di Abbott Lawrence Lowell, pubblicata nel 1896. Lì l'autore guardava alla realtà dei partiti per studiarne lo sviluppo in relazione al funzionamento dei governi nei vari paesi. Qui basta ricordare che, con riferimento all'esperienza italiana, lo studioso ne aveva evidenziato la distanza rispetto al sistema parlamentare britannico, visto che in Italia – come in Francia – non c'erano due grandi partiti che si alternavano al governo e all'opposizione, ma così tanti gruppi, a volte uniti e a volte ostili gli uni contro gli altri, che era quasi impossibile seguirne l'evoluzione³⁶.

Nel Regno Unito, però, solo a partire dagli anni Trenta del secolo scorso alcune importanti voci del costituzionalismo di seconda e terza generazione avrebbero preso le distanze dall'impostazione diceyana prevalente nell'Ottocento: Ivor Jennings, Harol Laski e, nei primi anni Sessanta, John P. Mackintosh.

Particolarmente significativa ai fini della nostra trattazione è l'opera di Jennings *Cabinet Government*, apparsa in prima edizione nel 1936, in cui sono presenti due ampie se-

³² A. Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparé*, V^e éd., Librairie de la société Recueil Sirey, Paris, 1909 (ed. orig. 1896), p. 196.

³³ A. Brunialti, *Il Diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. I, Unione tipografico-editrice, Torino, 1896, p. 405.

³⁴ F. Racioppi, *Forme di Stato e forme di governo*, Dante Alighieri, Roma, 1898.

³⁵ N. Gallo, *I partiti e la vita politica*, in *Nuova Antologia*, vol. 692/716, 1901, p. 679 ss.

³⁶ A.L. Lowell, *Government and Parties in Continental Europe*, Longman, London, 1896, p. 204 ss.; Id., *Il governo inglese*, in *Biblioteca di scienze politiche e amministrative*, diretta da A. Brunialti, II serie, vol. VI, Utet, Torino, 1911, pp. 621-851.

zioni: la prima s'intitola *The Choice of a Prime Minister*; la seconda, *The Prime Minister*. Ormai era del tutto evidente al docente della Trinity Hall di Cambridge che la figura del Primo Ministro non emergeva più dall'Esecutivo quale organo collegiale, in quanto essa si affermava prima del Gabinetto della cui composizione era il vero artefice. Scriveva infatti l'autore: «the members of the Government are not elected by the House of Commons. They are nominated by the Prime Minister [...]. The choice of a Prime Minister is therefore a function of some importance. It determines, subject to political conditions, the personnel of the Government [...]. Frequently there is no choice at all. If a party has a majority no Government can be formed without its support; and if it has a recognised leader that leader must become Prime Minister unless it is, for some special reason, prepared to follow a leader other than its own. At other times, however, the succession is obscure, and then a real choice can be made among several possible candidates»³⁷.

Secondo Jennings, dunque, il Primo Ministro era non soltanto la «chiave di volta» (*keystone*) del Gabinetto (J. Morley), ma anche «the keystone of the Constitution»³⁸.

In questa nuova struttura istituzionale nel Regno Unito, dopo il passaggio dal dualismo al monismo parlamentare e la graduale trasformazione del "governo di Gabinetto" in "governo di partito", la formazione dei governi non si può più realmente considerare di derivazione dal potere regio. Il Primo Ministro è nominato, sì, dal sovrano, ma sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei Comuni. Anche se formalmente il sovrano era e resta tuttora titolare di questo potere, la nomina del *Premier* ricade dunque sul *leader*

³⁷ Citazione tratta da I. Jennings, *Cabinet Government*, Chapter II – *The Choice of a Prime Minister*, Cambridge University Press, Cambridge, 1959 (ed. orig. 1936), pp. 20-58 (edizione disponibile online dal 2009).

³⁸ Aggiungeva infatti l'autore: «He is, in the first place, the leader of his party. He will usually have been chosen as Prime Minister because he is the leader of the largest party in the House of Commons; and in other cases he will be elected leader as soon as he is appointed Prime Minister» (I. Jennings, *Cabinet Government*, Chapter VIII – *The Prime Minister*, cit., pp. 173-227).

del partito che alle elezioni politiche consegue la maggioranza ai Comuni e che, in tal modo, costituisce un interlocutore condizionante per la scelta del sovrano (la cui posizione resta rigorosamente imparziale). Compito della Corona, scriveva Laski³⁹ citando Jennings, è assicurare al paese un Governo e non tentare di formare un governo di suo gradimento: considerando l'evoluzione delle istituzioni britanniche e del ruolo assunto dal sistema dei partiti, un tale tentativo implicherebbe una sovraesposizione della monarchia, un suo diretto coinvolgimento nella *party politics*.

Nel Regno Unito il sistema dei partiti e, in particolare, la meccanica bipartitica e la disciplina di partito sono dunque rilevanti sia per la scelta dei parlamentari, sia per assicurare il necessario legame tra il legislativo e l'esecutivo⁴⁰. Attraverso quel processo di concentrazione nella figura del *Premier* dei ruoli di capo dell'esecutivo, capo della maggioranza parlamentare e *leader* del partito di maggioranza si afferma uno dei capisaldi della forma di governo britannica⁴¹.

³⁹ H. Laski, *Parliamentary Government in England. A Commentary*, Viking Press, London, 1938.

⁴⁰ V. di nuovo J. Valera Suanzes-Carpegna, *Governo e partiti nel pensiero britannico (1690-1832)*, cit., p. 77 e M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del Settecento*, cit., p. 2411 (citati alla nota 23).

⁴¹ D.C.M. Yardley, *The Effectiveness of the Westminster Model of Constitution*, in G.W. Keeton, G. Schwarzenberger (eds.), *Year Book of World Affairs*, Routledge, London, 1977, p. 345 ss.; A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, II ed., Yale University Press, New Haven & London, 2012 (trad. it.: *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2014); P. Riddell, *Prime Ministers and Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, n. 4/2004, p. 829; A. Torre, *Il Cabinet System da Thatcher a Blair*, cit., p. 143; C. Martinelli, *Formazione del governo e scioglimento del Parlamento nel processo evolutivo del modello Westminster: regole convenzionali, norme scritte e prassi politica*, in *Il Filangieri*, quaderno 2018, p. 17 ss.; A. Marchetti, *Il Westminster Model tra eredità del passato ed evoluzioni istituzionali più recenti: la funzione egemonica della premiership alla prova dei recenti tentativi di razionalizzazione del parlamentarismo inglese. Un nuovo assetamento della forma di governo britannica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 7.