



**DALL'«INFLUENZA» REGIA A QUELLA DEI PARTITI POLITICI.
ELEMENTI CARATTERIZZANTI L'EVOLUZIONE DELLA FORMA DI
GOVERNO PARLAMENTARE DEL REGNO UNITO NEL XVIII SECOLO***

di Salvatore Bonfiglio**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Aspetti teorici e storici della problematica dei partiti politici. – 3. Dall'«influenza» regia all'«influenza» dei partiti politici. – 4. William Pitt *The Younger*. – 5. Lo scollamento della costituzione formale dalla costituzione materiale nella concezione blackstoniana del potere regio.

1. Introduzione

La nascita della problematica costituzionale dei partiti politici si fa coincidere con il loro sviluppo organizzativo, a cominciare dalla seconda metà del XIX secolo. Ciò non è sbagliato nella prospettiva sociologica – basti pensare a Ostrogorski, Weber e Michels – in quanto nel Settecento i partiti presenti in parlamento non avevano fuori di esso alcuna rilevanza di tipo organizzativo, a causa della ristrettezza del suffragio. Questo ha condotto alcuni studiosi a considerare il partito socialdemocratico tedesco come il prototipo del partito politico moderno¹.

Nell'ambito di un'attenta analisi politologica, Sartori ha invece indicato nell'esperienza costituzionale britannica intorno al 1820 il momento in cui i partiti «ricevono una articolazione»² e, fuori dal continente europeo, Aldrich ha evidenziato che la nascita del

*Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

Questo scritto è parte di una più ampia trattazione sul tema “Stato rappresentativo e partiti politici” che l'autore sta curando con Roberto Luis Blanco Valdés per il *Trattato di diritto pubblico comparato* diretto da Giuseppe Franco Ferrari.

**Professore associato di Diritto costituzionale italiano e comparato nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre.

¹ R. Michels, *Zur Soziologie des Parteivesens in der modernen Demokratie*, W. Klinkhardt, Leipzig, 1911 (tr. it.: *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna, Il Mulino, Bologna, 1966); U. Cerroni, *Teoria del partito politico*, Editori Riuniti, Roma, 1978 [2. ed. 1979]. Sulla sociologia del partito politico 100 anni dopo (1911-2011), si vedano i contributi di P. Pombeni, C. Mongardini, K. M. Roberts, F. W. Rüb, F. Tuccari e M. Morini, in *Annali della Fondazione Luigi Einaudi*, XLVI-2012, Leo S. Olschki Editore, Firenze, 2012.

² G. Sartori, *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1976, pp. 34-35.

moderno *Mass Party* si è avuta negli Stati Uniti d'America durante gli anni della *Jacksonian Democracy*³.

La prospettiva sociologica e quella politologica convergono su un punto fondamentale: lo sviluppo organizzativo dei partiti politici è strettamente connesso all'allargamento del suffragio maschile⁴. Ed è ciò che favorì, ad esempio, la nascita nel Regno Unito dei due "partiti di massa": quello conservatore di Disraeli e quello liberale di Gladstone.

Tuttavia, è significativo che, almeno nell'esperienza del Regno Unito, non si è avuta una "frattura" costituzionale nel passaggio dal "partito parlamentare" al "partito di massa". Questa evoluzione fu resa possibile anche perché, come vedremo, le radici costituzionali dei partiti politici sono legate alla storia delle istituzioni politiche inglesi, dopo la *Glorious Revolution* del 1688, e al consolidamento dei partiti parlamentari britannici nella seconda metà del XVIII secolo⁵.

Già nella sua celebre prolusione berlinese del 1927, poi pubblicata nel 1928⁶, Heinrich Triepel affermava che il partito politico è «davvero soltanto il prodotto della moderna Costituzione rappresentativa»⁷. Per questa ragione la «storia dei partiti politici inglesi risale all'epoca della gloriosa Rivoluzione, la storia dei partiti americani inizia con la nascita della Costituzione degli Stati Uniti, mentre la storia dei partiti dell'Europa continentale comincia con la creazione delle Costituzioni ispirate alla Rivoluzione francese»⁸. Vista l'origine di questo breve e denso saggio di diritto comparato⁹, lo studioso tedesco presenta in modo sintetico alcuni argomenti che meritano certamente una più ampia trattazione. Basti pensare agli sviluppi teorici e, soprattutto, storico-istituzionali che, nella seconda metà del diciottesimo secolo, hanno affermato sia il requisito della stabilità organizzativa dei partiti all'interno della Camera dei Comuni, sia la loro autonoma rilevanza costituzionale nella fase di evoluzione e di consolidamento della forma di governo parlamentare. Le radici di questo sviluppo sono complesse e articolate e affondano nell'intera struttura costituzionale del Regno Unito. Non sono, quindi, riconducibili ad un unico fattore, come spesso si pensa guardando soltanto all'allargamento del suffragio e al sistema elettorale in senso stretto - ovvero sia al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. Come vedremo, nel quadro

³ J. H. Aldrich, *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, University of Chicago Press, Chicago, 1995.

⁴ M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Colin, 1951.

⁵ W. Hill, *British Parliamentary Parties: 1742-1832. From the Fall of Walpole to the First Reform Act*, London, 1985.

⁶ H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien* (ivi 1928; 2a ed. 1930), tr.it. *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di G. Grasso - E. Gianfrancesco, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, da cui sono tratte le citazioni. Particolare rilievo all'opera di Triepel viene dato anche dalla dottrina italiana. Si veda P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982.

⁷ Già Weber aveva evidenziato il rapporto genetico tra Costituzione rappresentativa e fisionomia moderna dei partiti politici. Si veda, M. Weber, *Economia e società* (1922), Edizioni di Comunità, Milano, 1995, I, 284.

⁸ H. Triepel, *op. cit.*, p. 7. Si veda sul punto anche G. Perticone, *Partito politico*, in *Novissimo Dig. It.*, vol. XII, Utet, Torino, 1965, p. 519.

⁹ Si tratta, per l'appunto, della pubblicazione della suddetta conferenza. Nella *Prefazione* alla prima edizione l'autore stesso precisa che in occasione della pubblicazione ha «resistito senza esitazioni alla tentazione di esporre in modo più ampio alcuni argomenti ai quali, in una conferenza, è possibile soltanto accennare».

della specifica realtà costituzionale¹⁰ britannica si coglie bene il significato *genetico* e *funzionale* che, dal punto di vista giuridico, assumeranno i partiti politici nello Stato rappresentativo e nella forma di governo parlamentare.

2. Aspetti teorici e storici della problematica dei partiti politici

Sotto l'aspetto teorico, nelle opere di Hume la problematica costituzionale dei partiti politici era già in buona misura presente. In *Of Parties in General* (1741), Hume distingue con molta lucidità le *fazioni*, esistenti fin dall'antichità, dai *partiti politici*, che «si conoscono solo nei tempi moderni». Le prime «sovvertono il governo, rendono impotenti le leggi e seminano le più fiere animosità fra gli uomini della stessa nazione»; viceversa, i partiti politici si articolano attorno a «principi astratti e speculativi»¹¹. Questi, però, dovevano essere, a suo parere, principi “politici”, perché i partiti basati su principi “religiosi” sono «più inclini alla violenza e alla rabbia delle fazioni più crudeli»¹². In sostanza per Hume il partito politico moderno è quello che si laicizza, operando in ambito parlamentare e in contatto con la nascente opinione pubblica. Questo suo orientamento era maturato anche in considerazione degli eventi inglesi che avevano portato alla destituzione di Giacomo II e alla *Glorious Revolution*¹³, alle tensioni derivanti dall'Atto di Unione con la Scozia del 1707, alle sollevazioni giacobite del 1715 e del 1719 in progressiva attenuazione¹⁴. Dalla osservazione della esperienza storica, dunque, scaturiva la posizione di Hume contraria alle fazioni e favorevole al partito politico moderno e al pluralismo partitico. Soltanto quei partiti che mantenevano «punti di vista opposti circa gli elementi essenziali del governo» si potevano considerare, a suo parere, «pericolosi», in quanto anticostituzionali, fautori di posizioni anti-sistema¹⁵.

Questa lettura costituzionale sugli «elementi essenziali del governo» (ovverosia, sui principi caratterizzanti la “forma di Stato” o il “regime politico”)¹⁶ ha alle spalle la storia dei duri contrasti tra i due principali partiti inglesi *Tories* e i *Whigs*, entrambi divisi al loro interno

¹⁰ K. Hesse, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno* (1959), cur. G. Grasso, Herrenhaus, Seregno, 2012, p. 23.

¹¹ D. Hume, *Dei partiti in generale*, in *Saggi e trattati morali letterari politici ed economici di David Hume*, UTET, Torino, 1974, cit., pp. 234 e ss.

¹² D. Hume, *Dei partiti in generale*, op. cit., p. 234.

¹³ V. A. Lyon, *Constitutional History of the U.K.*, London, Cavendish, 2003, pp. 248 ss. V. M. Knights, *Representation and Misrepresentation in Later Stuart Britain Partisanship and Political Culture*, Oxford, U.P., 2006.

¹⁴ Soltanto con la sconfitta di Charles Edward Stuart nella battaglia di Culloden, il 16 aprile 1746, si sarebbe di fatto conclusa la causa giacobita.

¹⁵ D. Hume, *Della coalizione dei partiti*, in *Saggi e trattati*, cit., p. 680. Sulla distinzione tra partiti costituzionali e partiti anticostituzionali si veda anche Bolingbroke, il quale però, a differenza di Hume, pensava alla soppressione dei partiti politici. H. St. J. Bolingbroke: *A Dissertation Upon Parties*, 1735, Publisher Printed by H. Haines at R. Franklin's. Sulle posizioni di Hume e di Bolingbroke si veda: J. Varela Suances-Carpegna, *Sistema de gobierno y partidos políticos: de Locke a Park*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 53 ss e pp. 71 ss.

¹⁶ F. Lanchester, *Stato (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 796-814.

in numerose fazioni, come emerge già nel libro dello storico francese Paul Rapin De Thoyras¹⁷, autore anche di una voluminosa opera sulla storia d’Inghilterra¹⁸.

Risulta pertanto significativa la riflessione di Hume sulla pericolosità dei partiti anticostituzionali, visto che i *Tories* avevano dovuto dimostrare all’opinione pubblica, alla casa regnante e al Parlamento di essere diventati un partito *rispettabile*¹⁹, di avere rotto i ponti una volta per tutte con il torismo giacobita, che aveva tradizionalmente difeso, all’epoca degli Stuart, la monarchia ereditaria di diritto divino e il principio dell’obbedienza passiva dei sudditi.

In effetti, già durante la *Glorious Revolution* si registrò una convergenza sui principi costituzionali tra i *Whigs* e i *Tories*, a cominciare dalla *sovereignty of Parliament* che, dal punto di vista del diritto positivo, venne ratificata dalla *Septennial Act* del 1716. Come i *Whigs*, così anche la maggior parte dei *Tories* dimostrava progressivamente di essere *rispettabile* e *affidabile* custode della costituzione, di esercitare un’opposizione legale, cioè quella che nel linguaggio politico britannico sarebbe stata definita in seguito «his Majesty’s Opposition»²⁰.

Vent’anni prima di Burke, Edward Spelman, in un opuscolo pubblicato nel 1747²¹, sosteneva l’importanza dell’esistenza di una opposizione organizzata e permanente per un’attenta e costante vigilanza sull’attività del governo per controllare i Ministri. Egli, dunque, rispetto a Hume si spingeva oltre gli elementi essenziali del governo e l’accettazione dei partiti come condizione dello Stato libero. I partiti politici, secondo Spelman, non erano soltanto il risultato, ma anche il «supporto della libertà».

Essendosi gradualmente spostata la conflittualità dalla sfera dei principi costituzionali a quella dei modi di gestire il potere, il *pluralismo dei partiti* (e *attraverso i partiti*) non sarebbe stato più un pericolo per l’unità della nazione, perché il partito politico non sarebbe stato più inteso come *fazione* ma come *parte* di istituzioni, regole e principi condivisi; quindi, esso sarebbe stato considerato anche come *istituzione* o *quasi-istituzione* necessaria per il funzionamento del regime parlamentare.

Ora, se è vero che dopo la rivoluzione del 1688 la maggioranza dei due partiti, i *Tories* e i *Whigs*²², accettò la sovranità del Parlamento; è altrettanto vero che tra i due principali partiti

¹⁷ P. Rapin De Thoyras, *Dissertation sur les Whigs et les Torys*, 1717, A La Haye, Chez Charles Le Vier, Libraire dans le Spuystraet, (1717), consultabile in <https://play.google.com/books/reader>.

¹⁸ *Histoire d’Angleterre*, Tome I–X, La Haye, Alexandre de Rogissart, 1724–27.

¹⁹ H. C. Mansfield, *Statesmanship and Party Government: a Study of Burke and Bolingbroke*, Chicago-London, University of Chicago Press, 1965 (reprint edition, February 18, 2013); J. Varela Suances-Carpegna, *op. cit.*; F. Lanchester, *Dal “grande partito” al “piccolo”, rispettabile e regolato*, in *Nomos - le attualità nel diritto*, n. 2/2014; C. Martinelli, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 50; A. Torre, *Edmund Burke nell’Inghilterra di Giorgio III: politica, costituzione e forma di governo*, in *Giornale di storia costituzionale / Journal of constitutional history*, 29 / I, 2015, p. 13-45.

²⁰ A. S. Foord, *The Waning of the “Influence of the Crown”*, in *English Historical Review*, 1947, p. 484 ss e *His Majesty’s Opposition, 1714-1830*, Clarendon Press, Oxford, 1964; J.C.D. Clark, *A General Theory of Party, Opposition and Government, 1688-1832*, in *History Journal*, 1980, p. 295 ss.

²¹ E. Spelman, *A Parallel between the Roman and British Constitution, Comprehending Polibius’ Curious Discoveries of the Roman Senate; with a copious preface, wherein his Principles are applied to our Government*, London, 1747, in J. A. W. Gunn, *Factions no More. Attitudes to Party in Government and Opposition in Eighteenth Century England*, Frank Cass, Londra, 1971, pp. 151-153.

²² Sui due partiti politici inglesi durante i regni di Guglielmo III e Anna I, cfr. R.R. Walcott Jr., *English politics in the early eighteenth century*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1956; W.A. Speck, *Tory and Whig. The Struggle in the*

britannici vi era una profonda differenza sul modo di intendere l'equilibrio tra la Corona, i Lords e i Comuni. Per questa ragione la problematica costituzionale dei partiti politici era strettamente connessa alla questione maggiormente dibattuta durante il regno di Giorgio II, ovvero quella riguardante l'esatta interpretazione degli elementi essenziali caratterizzanti la monarchia "mista" ed "equilibrata"²³. Il partito *whig* – che, a differenza di quello *tory*, si schierò fin dal principio e senza riserva alcuna con la dinastia degli Hannover – sosteneva l'"influenza" regia attraverso i suoi ministri. Per tale ragione, Bolingbroke chiamava polemicamente i *Whigs* il partito della Corte (*court party*), al quale egli contrapponeva il partito del Paese (*country party*) che, se ci fosse stato un "*Patriot King*"²⁴, sarebbe riuscito a governare al di sopra dei partiti, da lui considerati causa di discordia tra il popolo²⁵. Soltanto l'equilibrio dei poteri e, soprattutto, l'indipendenza del Parlamento avrebbero impedito, a suo parere, le possibili ingerenze non tanto del re quanto dei suoi ministri, accusati da Bolingbroke di corruzione. In sostanza, egli 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 XVII secolo, soltanto a partire dal primo Settecento iniziavano a influenzare la nascente "opinione pubblica", anche se ancora non si erano guadagnati un ruolo costituzionale di rilievo. Gli scritti di Bolingbroke erano, per l'appunto, rivolti all'opinione pubblica, nel tentativo di restaurare la mitica antica costituzione, in difesa dello *status quo* contro l'aggressione di quei nuovi interessi tendenti, a suo parere, a destabilizzare la costituzione. L'opposizione antiministeriale concepita da Bolingbroke tendeva a far leva sull'erede al trono Frederick principe di Galles, il quale avrebbe dovuto far da garante – nelle vesti di un "*Patriot King*" – dell'inizio di un nuovo corso, saldando le forze parlamentari di opposizione in una coalizione antipartitica e, perciò, «patriottica».

Questa aspra polemica di Bolingbroke rivolta soprattutto contro il suo maggiore avversario politico Walpole²⁶ è poco rilevante se non si mette l'accento su un elemento centrale nell'evoluzione dell'ordinamento inglese: il *patronage*. Si tratta dell'utilizzazione da parte della Corona di *offices, 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 essi 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

Constituencies: 1701-1715, Published by Macmillan / St. Martin's Press, London and New York, 1970; G. Stuart de Krey, *A fractured Society: The politics of London in the first age of party: 1668-1715*, Oxford University Press, 1985.

²³ D. Hume, *Dell'equilibrio di potere*, in *Saggi e trattati*, op. cit., pp. 525 e ss.

²⁴ H. S-J., Bolingbroke, *Idea of a Patriot King* (1738), trad. it., *L'Idea di un Re Patriota*, Donzelli, Roma, 1995.

²⁵ H. S-J., Bolingbroke, *A Dissertation Upon Parties*, cit.. L'autore dedica questo scritto al suo grande rivale Robert Walpole.

²⁶ I. Kramnick, *Bolingbroke and His Circle: The Politics of Nostalgia in the Age of Walpole*, MA: Harvard University Press, Cambridge, 1968.

l'enuclearsi di quegli istituti costituzionali che delineano il modello di regime parlamentare»²⁷.

Occorre ricordare che tale evoluzione, ancor prima del regno di Giorgio II, 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 immediatamente 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. L'estraniarsi di Giorgio I dal *Cabinet* era, in effetti, connesso più ai mutamenti intervenuti nelle relazioni fra Corona e Parlamento, piuttosto che al suo problema di non parlare 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 in una riunione collegiale, nella quale egli, in base ai *constitutional customs* doveva «submit his action to the judgement of his responsible ministers».

Come Giorgio I, anche Giorgio II non partecipò alle riunioni del *Cabinet*. Ciò non significa che entrambi rinunciarono del tutto a partecipare alla funzione di governo, ma lo fecero attraverso i Ministri responsabili davanti al Parlamento²⁸. La stessa posizione di preminenza di Walpole, al potere dal 1721 al 1742, si deve sia all'appoggio dei Comuni che al favore regio. E 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 seguito²⁹. Tale scelta confermava, da un lato, l'importanza, almeno sul piano formale, dell'appoggio del re e, dall'altro, evidenziava una maggiore dipendenza della Corona dai “suoi” Ministri, così come un'attenuazione della sua “influenza” nell'ambito dell'*Executive*, in cui si differenziava ineluttabilmente la posizione della Corona da quella dei Ministri.

In una prospettiva di storia costituzionale altri ancora sono i fattori, come noto, che hanno influito sugli avvenimenti sopra ricordati e sulla formazione del regime parlamentare. Quest'ultima non fu affatto *accidental*, come vedremo meglio nel paragrafo successivo. Così come non fu *accidental* 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 Exchequer*)³⁰. Anche grazie a questa carica da lui ricoperta, Walpole fu in grado di guidare il *management* effettivo dei Comuni, riuscendo solitamente a

²⁷ M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del Settecento. (In tema di incompatibilità fra la carica di Ministro e appartenenza al regime parlamentare)*, estratto “provvisorio” dalla Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1969, cit. p. 15.

²⁸ L. Namier, *Monarchy and the Party System*, in *Crossroads of Power. Essays in Eighteenth-Century England*, London, 1962.

²⁹ K.R. Mackenzie, *The English Parliament*, Penguin Books, Harmondsworth, Londra, 1950, p. 84.

³⁰ P. Langford, *The Excise Crisis. Society and Politics in the Age of Walpole*, Oxford University Press, Oxford, 1975.

garantirsi, in assenza di una rigida disciplina di partito, l'appoggio della maggioranza parlamentare³¹.

3. Dall' «influenza» regia all'«influenza» dei partiti politici

Attraverso la leva del *patronage*, la Corona e «the first man in Cabinet» riuscivano ad influire sull'atteggiamento dei gruppi parlamentari, ma non potevano fare a meno del loro appoggio. D'altra parte, il *patronage* non consentiva di ottenere un'adesione automatica di tali gruppi, anche perché dopo la *Glorious Revolution* lo scioglimento non poteva più essere utilizzato dal re come un'arma per piegare la volontà della maggioranza parlamentare. Infatti, dopo le elezioni generali del 1715, che furono vinte dal partito *Whig*, la cui lealtà verso la successione protestante era fuori discussione, con il *Septennial Act* del 1716 si stabiliva che le elezioni generali dovessero tenersi ogni sette anni. Così i membri della *House of Commons*, pur in presenza dell'«influenza» della *Crown*, potevano normalmente completare il proprio mandato di sette anni, accrescendo la loro autonomia.

Nel corso della trasformazione della monarchia costituzionale in monarchia parlamentare la volontà della *House of Commons*, dunque, si rende sempre più indipendente dalla *Crown* e dalla *House of Lords*. Cosicché al Gabinetto non basta più l'appoggio del re. È proprio in tale contesto che si afferma, come vedremo, la nuova nozione di responsabilità politica, che richiede anche una sempre maggiore omogeneità politica dei ministri, facendo leva sulla partecipazione dei partiti alla determinazione dell'indirizzo politico. Tale *influenza* del partito politico «permette di eliminare gli evidenti inconvenienti del *patronage*, dell'*influence*, dei *placemen*, mantenendo operanti i vantaggi connessi a questi istituti»³².

Queste trasformazioni possono essere colte soltanto attraverso un approccio non formalistico allo studio delle forme di governo, in grado di individuare, innanzitutto, l'evoluzione storica di alcuni significativi istituti giuridici, nonché il loro graduale affievolimento o superamento. Basti pensare, ad esempio, alla controfirma (*counter-signature*) degli atti regi, allo scioglimento parlamentare, all'*impeachment*, alla responsabilità politica. Le convenzioni costituzionali trasformarono i significati e i contenuti di questi istituti nel passaggio dalla monarchia costituzionale a quella parlamentare. Ad esempio, risulta sempre più evidente che la prevalente volontà del ministro controfirmante gli atti della Corona vale ad affermare due principi: il primo, *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 ministri³³. In questo modo la

³¹ Si veda J. Black, *Robert Walpole and the Nature of Politics in Early Eighteenth Century England (British History in Perspective)*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1990; D. Leonard, *Eighteenth-Century British Premiers. Walpole to the Younger Pitt*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010; U. Bruschi, *Rivoluzioni silenziose: l'evoluzione costituzionale della Gran Bretagna tra la Glorious Revolution e il Great Reform Act*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, pp. 227 ss.

³² M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del Settecento*, op. cit., p. 49.

³³ Sul punto scrive 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

controfirma ministeriale diveniva un elemento caratterizzante il sistema parlamentare³⁴, perché attraverso essa si affermava la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, in ordine a tutti gli atti adottati dal potere esecutivo.

Interessante è pure l'evoluzione e il superamento dell'*impeachment* 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 Parlamento³⁵. Questo cambiamento avrebbe potuto determinare il passaggio dalla tradizionale «dependency» dei ministri dalla Corona ad una identica dipendenza dai Comuni. Il nuovo istituto della responsabilità politica, però, se, da un lato, evidenziò la maggiore incidenza della Camera bassa, dall'altro, favorì l'autonomia che il Gabinetto stava assumendo nei confronti del Parlamento. È in tale contesto che si consolidarono organizzativamente in ambito parlamentare i partiti politici, perché ciò era *funzionale* alla dinamica della forma di governo (parlamentare) e, in particolare, al rafforzamento del ruolo del Gabinetto e del Primo ministro.

4. *William Pitt The Younger*

Un forte impulso in questa direzione venne dato da William Pitt *The Younger*, che divenne Primo ministro a venti quattro anni³⁶. William Pitt 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, ad 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

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*, 1th ed., Macmillan and Co., London 1885, Reprint. Originally published: 8th ed. Macmillan, London 1915, cit. p. 210. Available: http://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf. Si veda anche l'edizione italiana dal titolo: *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, pp. 275 ss.

³⁴ 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: S. Bonfiglio, *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nel regime parlamentare. Il dibattito in Francia e in Italia*, Giuffrè, Milano, 1997.

³⁵ A.H. Birch, *Representative and Responsible Government. An Essay on the British Constitution*, Allen & Unwin, London, 1964, p. 133 ss.

³⁶ W. Hague, *William Pitt the Younger: A Biography*, HarperCollins Publishers, 2005; J. Ehrman, *The Younger Pitt*, volume I-IV, Constable & Co, London, 1996. Il primo volume è stato pubblicato nel 1969. Le citazioni riportate in questo lavoro sono tratte dall'edizione digitale, Constable & Robinson Ltd, London, 2004.

he was equally determined not dissolve until public opinion was strongly on his side»³⁷. Per avere l'opinione pubblica a lui favorevole, Pitt aveva bisogno di un po' di tempo per mutare in sede parlamentare l'orientamento della maggioranza nei suoi confronti. Ciò gli riuscì grazie agli errori del suo principale oppositore, Fox, e soprattutto per la sua abilità e determinazione, ottenendo, ad esempio, la fiducia parlamentare sull'importante *Mutiny Bill*. I suoi rapidi successi gli consentirono di fissare già la data, il 24 marzo del 1784, per l'atto di scioglimento parlamentare da parte della Corona. Con il consenso di re Giorgio III, lo scioglimento parlamentare aveva l'obiettivo di rafforzare la nuova maggioranza, ridimensionando alla Camera dei Comuni la presenza del partito guidato da Fox. Nelle elezioni generali del 1784 il successo di Pitt fu schiacciante, mentre Fox subì una clamorosa sconfitta. Pitt poteva contare ora 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. Anche questo scioglimento conferma come, a cominciare dal 1716, attraverso l'«*influence*» del re fosse via via sempre più necessario per i Ministri il collegamento con la Camera dei comuni. L'aspetto più interessante del successo di Pitt, che aveva scelto il momento migliore per lo scioglimento parlamentare³⁸, consisteva ora nella rilevante capacità dell'opinione pubblica e dei partiti politici di esercitare progressivamente una sempre maggiore «*influence*» nella dinamica della forma di governo parlamentare.

Pitt, che ricoprì l'incarico di Primo Ministro sino al 1801³⁹, «was the indisputable source of connexion, centre of reference for other Ministers»⁴⁰ e indiscutibile era la sua capacità di «management» della *House of Commons*⁴¹. 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*⁴², di cui Pitt fu il principale artefice, contribuendo in modo decisivo ad affermare «nei suoi elementi caratteristici la forma di governo parlamentare»⁴³.

³⁷ W. Hunt, *Pitt, William (1759–1806)*, in *Dictionary of National Biography*, vol. 45, Smith, Elder & Co, London, 1896, cit. p. 370.

³⁸ Approvato come conseguenza di un accordo necessario tra conservatori e liberali, dopo le elezioni del 2010 per la Camera dei Comuni che hanno dato vita, per la seconda volta dal 1945, ad un *Hung Parliament*, il *Fixed-term Parliament Act 2011* ha segnato un relativo e momentaneo ridimensionamento della posizione egemone del Primo Ministro. Per quanto riguarda gli effetti del *Fixed Term Parliament Act 2011* sull'ordinamento britannico si veda: G. Caravale, *La fine di una legislatura atipica*, in *Nomos - le attualità nel diritto*, n. 1/2015, p. 1-12; G. Caravale, *La formazione del governo britannico in caso di Hung Parliament*, in www.forumcostituzionale, 27 aprile 2015. Per la dottrina britannica v. R. Hazell, *Fixed Term Parliaments, The Constitution Unit*, UCL, London, August 2010.

³⁹ Si dimise perché la sua proposta per la concessione dell'emancipazione ai cattolici incontrò l'opposizione del re, dell'opinione pubblica e del partito di maggioranza parlamentare. Fu nuovamente nominato Primo Ministro dal 1804 e ricoprì l'incarico fino al giorno della sua morte: il 23 gennaio 1806.

⁴⁰ J. Ehrman, *The Younger Pitt. The Consuming Struggle*, vol. III, cit., p. 455.

⁴¹ J. Ehrman, *The Younger Pitt, op. cit.*, p. 475.

⁴² Che nulla aveva a che vedere con quello sorto dopo la fine della Repubblica di Cromwell che era una fazione favorevole all'incondizionato sostegno alla prevalenza del potere regio sulle Camere e ostile nei confronti di ogni forma di tolleranza religiosa, a sostegno dell'anglicanesimo ritenuta come unica religione praticabile.

⁴³ C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, p. 117.

Si può dire che con il governo presieduto da Pitt *The Younger*, il primo fondato su un *cabinet* avente una base monopartitica⁴⁴, si sarebbe avviato quel processo di concentrazione nella figura del *Premier* del ruolo di capo dell'esecutivo, capo della maggioranza parlamentare, *leader* del partito di maggioranza che maturerà nel XIX secolo fino a diventare uno dei capisaldi della forma di governo britannica⁴⁵.

Con Pitt *The Younger* si realizzava quell'idea di forma-partito 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»⁴⁶.

Ancor prima dell'esperienza di governo di Pitt *The Younger*, Burke, a differenza di Bolingbroke⁴⁷, aveva colto una tendenza che si sarebbe via via decisamente affermata nell'ambito della forma di governo parlamentare: il sistema dei partiti sarebbe diventato fondamentale per assicurare il necessario legame tra il legislativo e l'esecutivo⁴⁸. 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.

5. Lo scollamento della costituzione formale dalla costituzione materiale nella concezione blackstoniana del potere regio

Dovettero trascorrere molti decenni prima che venisse compreso pienamente questo fenomeno, in parte intuito pure da altri autori precedenti di certo molto meno influenti di Burke⁴⁹.

Certamente questo ritardo fu dovuto anche alla 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 ad essere rilevanti per la comprensione della dinamica della forma di governo. Nella sua opera colpisce il silenzio sui due partiti politici britannici, sul Gabinetto e la responsabilità politica del Governo davanti

⁴⁴ 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.

⁴⁵ D.C.M. Yardley, *The Effectiveness of the Westminster Model of Constitution*, in G.W. Keeton, G. Schwarzenberger (Ed.), *Year Book of World Affairs*, Stevens & Sons, London, 1977, p. 345 ss; A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, II ed., Yale University Press, London, 2012 (si veda l'edizione italiana: *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2014); e, più di recente, 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 assestamento della forma di governo britannica*, in rivista *AIC*, n. 1/2018, p. 7.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Sulla polemica Bolingbroke-Burke sui partiti politici H. C. Mansfield, *Statesmanship and Party Government: a Study of Burke and Bolingbroke*, Chicago-London, University of Chicago Press, 1965 (reprint edition, February 18, 2013).

⁴⁸ J. Valera Suanzes-Carpegna, *Governo e partiti nel pensiero britannico (1690-1832)*, nella collana del Centro studi *Per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 73, Giuffrè, Milano, 2007, p. 77. Sul punto si veda di M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del Settecento*, *op. cit.*, in cui 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» (citazione tratta dall'estratto, pp. 51-52).

⁴⁹ J. A. W. Gunn, *Factions no more*, *op. cit.*

alle due Camere. Considerato il giurista inglese più influente del secolo XVIII, Blackstone continuava però ad interpretare la monarchia britannica sulla base degli elementi propri 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, ovverossia nel 1707. In realtà, la partecipazione del re alla funzione legislativa si era ormai trasformata in una mera formalità.

A cosa era 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. E proprio un suo studente all'Università di Oxford, Jeremy Bentham, che sarebbe diventato un altro gigante della cultura giuridica inglese di fine Settecento, avrebbe avuto come obiettivo quello di demolire, già nelle sue prime opere⁵⁰, il metodo di analisi giuridica e i contenuti dottrinali dell'impianto blackstoniano. Del resto, anche le tesi di Bentham esposte nella sua opera matura, il *Constitutional Code*⁵¹, si sarebbero rivelate molto lontane dalla realtà costituzionale del Regno Unito, sia da quella allora esistente sia da quella che si andava delineando⁵².

Nonostante il ritardo della prevalente dottrina nella descrizione giuridica del sistema di governo, la realtà costituzionale a partire da Pitt *The Younger* evidenziava una maggiore affermazione dell'«opinione pubblica» e l'ineludibile rafforzamento della disciplina di partito⁵³. In tal modo, il partito politico si trasformava 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.

⁵⁰ J. H. Burns and H. L. A. Hart (eds), *The Collected Works of Jeremy Bentham: A Comment on the Commentaries and A Fragment on Government*, Oxford University Press, 1977.

⁵¹ Dieci anni dopo l'inizio (nel 1822) della redazione dell'opera la morte sorprese l'autore impedendogli di portarla a termine. Sulla lunga elaborazione di questa opera si veda: F. Rosen e J. H. Burns (eds), *Editorial Introduction al The Collected Works of Jeremy Bentham: Constitutional Code*, vol. I, Oxford University Press, 1991, pp. XI-XLV. Tra i migliori lavori sul *Constitutional Code* va segnalato quello di F. Rosen, *Jeremy Bentham and Representative Democracy. A study of the Constitutional Code*, Oxford University Press, 1983. Nel 1830 era apparso il primo volume, mentre l'autore era ancora in vita, pubblicato col titolo *Constitutional Code; for the use of All Nations and All Government professing Liberal Opinions*, in <https://archive.org/details/constituco00bentguat>

⁵² Le tesi di questa opera, rivolta anche all'attenzione dell'opinione pubblica di lingua spagnola e portoghese, avrebbero avuto comunque una notevole influenza all'interno della sinistra britannica.

⁵³ J. Valera Suanzes-Carpegna, *op. cit.*, pp. 90-91.

In questa nuova struttura istituzionale il partito di maggioranza e il Gabinetto diventavano, dunque, sul piano istituzionale gli anelli di “stretta unione” tra il potere esecutivo e quello legislativo, in grado di garantire la funzionalità del Governo britannico⁵⁴.

⁵⁴ W. Bagehot, *The English Constitution*, (1867), Glasgow, Fontana Collins, 1963, XIV rist. (1^a ed.: 1867), tr. it., *La Costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, cit., p. 52.