



**NOMOS**

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## **ROBERT PEEL: UN CONSERVATORE LUNGIMIRANTE AL SERVIZIO DEL REGNO UNITO\***

di Silvio Troilo\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La vita. – 3. Le scelte salienti: dalla conduzione degli affari irlandesi alla creazione di Scotland Yard. – 4. L’emancipazione politica dei cattolici. – 5. La fondazione del Partito conservatore e i cento giorni di governo. – 6. L’opposizione costruttiva in Parlamento e la *Bedchamber Crisis*. – 7. Le riforme economiche degli anni ’40. – 8. La questione irlandese. – 9. L’abrogazione delle *Corn Laws*. – 10. Un giudizio d’insieme.  
APPENDICE: *The Tamworth Manifesto* (December 18, 1834).

### **1. Premessa**

**D**a quasi tre secoli il sistema di governo britannico è oggetto di attenzione e di ammirazione da parte degli osservatori dell’Europa continentale, che l’hanno spesso indicato, a partire da Charles-Louis de Montesquieu, come il modello da imitare (o, comunque, da lodare, anche quando si riteneva che quell’esperienza non fosse trasferibile altrove).

Tale apprezzamento ha riguardato non solo la forma di governo ed il regime politico nazionali in quanto tali, ma anche le figure che hanno guidato e – si può dire – incarnato quel sistema, contribuendo ad indirizzarlo verso le “magnifiche sorti e progressive” tanto stimate al di là e al di qua della Manica.

Tra queste figure, quella di Robert Peel appare come una delle più significative<sup>1</sup>, avendo fornito, nella prima metà dell’Ottocento, un apporto fondamentale alla

---

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

Il presente saggio, senza l’appendice, è destinato alla pubblicazione nel volume collettaneo *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, a cura di Alessandro Torre, © Wolters Kluwer Italia, 2020.

\*\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università degli Studi di Bergamo.

nascita del moderno partito conservatore, al consolidamento del governo parlamentare, all'affermazione dell'uguaglianza di trattamento indipendentemente dalla religione professata ed allo sviluppo di un liberalismo di fondo che ha poi contraddistinto la vita del Regno Unito.

Per questo risulta utile e interessante ripercorrerne le idee e l'azione, rileggendone altresì i due fondamentali manifesti politico-programmatici, indirizzati agli elettori del collegio di Tamworth, densi di argomentazioni razionali, anche di carattere costituzionale.

## 2. La vita

Primo figlio maschio, dopo due femmine, dell'omonimo industriale tessile – poi baronetto e uomo politico – Robert senior (1750-1830) e di Ellen Yates, Robert Peel nacque a Chamber Hall, vicino a Bury, nel Lancashire, il 5 febbraio 1778.

La sua famiglia, in passato dedicatasi all'attività agricola e artigiana, si era convertita alla produzione industriale nel settore tessile, facendo fortuna.

Peel ricevette la prima istruzione a casa, fino all'età di 10 anni, da parte del reverendo James Hargreaves. Quando nel 1798 la famiglia si trasferì a Drayton Manor, nello Staffordshire, frequentò la scuola di Tamworth e quindi, dal 1800 al 1804, il prestigioso *college* di Harrow, a Londra. Fu poi ammesso come *gentleman-commoner* nel celebre Christ Church College di Oxford, dove nel corso del medesimo anno, il 1808, conseguì la laurea dapprima in *Literae Humaniores* (che includevano latino, greco, logica, retorica, filosofia morale) e poi in Matematica e Fisica. In seguito, nel 1814, conseguirà anche il *Master of the Arts (MA)*.

Nel 1809 entrò nel *Lincoln's Inn*, una delle quattro *Inns of Court* di Londra alle quali ancor oggi appartengono i *barristers* di Inghilterra e Galles, avviandosi verso la carriera forense.

Tuttavia suo padre, già parlamentare, con l'appoggio di Sir Arthur Wellesley, futuro Duca di Wellington, nel 1809 gli procurò (a pagamento, com'era usanza in quel tempo) la candidatura da parte dei Tories e l'elezione a deputato nel collegio di Cashel, nella contea di Tipperary, in Irlanda, che contava soltanto 24 elettori. Nessun altro candidato si presentò contro di lui.

Così, a soli 21 anni, Peel iniziò una brillante carriera politica, alla quale, d'altronde, era stato preparato dall'educazione ricevuta: l'anno successivo, nel pieno dello scontro con Napoleone, venne nominato Sottosegretario di Stato per la Guerra e le

---

<sup>1</sup> Non a caso, di essa si interessò anche Walter Bagehot, considerato insieme ad Albert Venn Dicey il più illustre costituzionalista inglese dell'Ottocento, in apertura dei suoi *Biographical studies*, ed. R.H. Hutton, 1889, 1-39.

Colonie nel Governo guidato da Spencer Perceval, lavorando insieme con Lord Liverpool. Nel 1812 venne rieletto alla Camera dei Comuni per un altro “borgo putrido”, Chippenham, nello Wiltshire. Dopo l’assassinio del Primo Ministro Perceval, accettò di diventare *Chief Secretary* per l’Irlanda nell’Esecutivo guidato da Lord Liverpool, detenendo la carica – una delle più problematiche del Governo – fino al 1818 e guadagnandosi la reputazione di amministratore abile e onesto.

Dimessosi da tale ufficio per le fatiche che implicava – dovendo regolarmente lasciare Dublino e recarsi via mare a Londra per partecipare ai dibattiti parlamentari sugli affari irlandesi, oltre che per confrontarsi e coordinarsi con gli altri ministri e alti funzionari governativi – venne eletto presidente del *Select Committee on the High Price of Gold Bullion* o *Bullion Committee* della Camera dei Comuni (in cui sedevano personalità quali Castlereagh, Canning e Huskisson), che, anche grazie alla sua relazione finale, stimolò l’approvazione del *Currency Act 1819* e il ritorno al sistema del *gold standard*, che consentiva la convertibilità in oro di tutte le banconote in circolazione. A seguito di ciò, peraltro, una contrazione troppo rapida nell’emissione delle stesse provocò un calo dei prezzi delle materie prime e una diffusa disoccupazione<sup>2</sup>.

Nel 1820 sposò Julia Floyd, che lo sostenne sempre nelle sue scelte – senza peraltro interessarsi alla vita politica o partecipare attivamente a quella sociale – e da cui ebbe sette figli (cinque maschi e due femmine).

Nel 1822 tornò al Governo, ma questa volta quale *Home Secretary* e membro del Gabinetto nell’Esecutivo guidato nuovamente da Lord Liverpool. In tale veste innovò in maniera significativa l’ordinamento penale britannico, riformando il trattamento carcerario e riducendo i reati puniti con la pena di morte.

Con l’avvento al governo del Tory *liberal* George Canning, nel 1827, passò all’opposizione, ritenendo troppo aperta la linea dell’Esecutivo, soprattutto verso i cattolici.

Ritornò al Ministero degli Interni dal 1828 al 1830, nel Governo guidato dal Duca di Wellington, e divenne *leader* della Camera dei Comuni. In questa fase comprese che non si poteva continuare ad oltranza il braccio di ferro con i cattolici, facendosi sostenitore della legge per loro emancipazione politica.

<sup>2</sup> La circolazione di banconote sotto £ 5 venne, infatti, ridotta da un valore di 7,4 milioni di sterline nel febbraio 1819 a quello di 900.000 nell’agosto 1822. Il conseguente brusco calo dei prezzi danneggiò gli agricoltori, che dovettero continuare a pagare i canoni d’affitto e a rimborsare i prestiti che avevano contratto in tempi di valuta deprezzata e alta inflazione, ma anche molti industriali, che lamentarono che la piena occupazione era stata sacrificata ai “soldi sani”. In compenso, il ritorno al *gold standard* portò ad un immediato incremento delle riserve in valuta estera della Gran Bretagna, mentre gli industriali cotonieri trassero beneficio dalle misure proposte dal *Bullion Committee* perché utilizzavano materie prime importate. Per approfondimenti v. N. MAYHEW, *Sterling: The Rise and Fall of a Currency*, London, Allen Lane, 1999.

Pur considerando ineluttabile una riforma elettorale, avversò quella realizzata dai Whigs perché, ai suoi occhi, troppo radicale. In effetti, dall'applicazione di tale riforma, nel 1832, i Tories uscirono distrutti e, sulle ceneri del vecchio partito parlamentare, Peel gettò le fondamenta per la nascita del Partito conservatore.

Nelle varie elezioni che si tennero fra il 1835 e il 1841 guidò la nuova forza politica verso risultati sempre migliori, mentre a livello parlamentare ispirò l'azione dei conservatori verso un'opposizione costruttiva nei confronti delle scelte dei Governi Whig. Dopo un'esperienza di soli cento giorni, fra il 1834 e il 1835, a capo di un Esecutivo di minoranza, voluto dal Re Guglielmo IV, fu poi Primo ministro negli anni dal 1841 al 1846.

In questo quinquennio, circondatosi dei più importanti e promettenti esponenti conservatori, raggiunse dopo due anni il pareggio di bilancio, grazie all'introduzione dell'imposta sul reddito; creò le basi per una più solida ed autorevole Banca d'Inghilterra ed adottò una serie di misure a favore del libero scambio, anche grazie alle dottrine di Richard Cobden che nel frattempo era andato condividendo.

In particolare, il timore di una carestia su larga scala in Irlanda, a seguito della malattia della patata nel 1845, lo convinse a proporre l'abolizione totale dei dazi sui cereali, un provvedimento di portata storica in tempi di diffuso protezionismo, che tuttavia produsse una spaccatura insanabile nel Partito conservatore fino a determinare la caduta del suo Governo.

Negli anni che seguirono Peel rimase all'opposizione, ma in modo costruttivo e benevolo verso il Governo Whig di Lord Russell, schierandosi, tra l'altro, in favore dell'emancipazione politica degli ebrei.

Ancora nel pieno delle forze, mentre si occupava dell'organizzazione dell'Esposizione universale in programma nel 1851, gli risultò fatale una caduta da cavallo: si spense a Londra il 2 luglio 1850, a 62 anni d'età, suscitando la commozione e il cordoglio della popolazione e lasciando un segno indelebile nella storia costituzionale britannica<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> L'importanza che Robert Peel riveste nella storia, non solo costituzionale, del Regno Unito è ben testimoniata dall'interesse storiografico che ancora di recente si è manifestato a suo riguardo: basti citare i volumi di Douglas HURD, già parlamentare e ministro conservatore, *Robert Peel. A Biography*, London, Weidenfeld & Nicolson, 2007 (poi ripubblicato da Phoenix – Orion Books Ltd., London, 2008) e di Richard A. GAUNT, *Sir Robert Peel. The Life and Legacy*, London, I.B. Tauris, 2010, che si sono aggiunti alle fondamentali opere di Norman GASH, *Mr Secretary Peel. The Life of Sir Robert Peel to 1830*, London, Kindle, 1961 e *Sir Robert Peel. The Life of Sir Robert Peel after 1830*, London, Kindle, 1972 (pubblicati in seconda edizione, rispettivamente, nel 1985 e 1986). V. anche Eric J. EVANS, *Sir Robert Peel. Statesmanship, Power and Party*, London, Routledge, 1991, nonché, più sinteticamente, l'*Encyclopaedia Britannica* (in <https://www.britannica.com/biography/Sir-Robert-Peel>) e il sito *Victorian Web* (in <http://www.victorianweb.org/>, sub *political history*).

### 3. Le scelte salienti: dalla conduzione degli affari irlandesi alla creazione di Scotland Yard

A seguito dell'*Act of Union* tra Gran Bretagna e Irlanda, il *Chief Secretary for Ireland* aveva due funzioni principali: in primo luogo, doveva mantenere l'ordine pubblico – cosa che Peel, in tale veste, cercò di fare senza ricorrere a leggi eccezionali (salvo dover parzialmente ripristinare nel 1814 l'abrogato *Insurrection Act 1807*) ma attraverso migliori apparati amministrativi, istituendo tra l'altro un corpo di polizia (i cui membri furono chiamati “*Peelers*” e sono poi divenuti la *Royal Irish Constabulary*). In secondo luogo, doveva amministrare il *patronage*, ossia le designazioni e le nomine ai più diversi incarichi pubblici, per conto dell'Esecutivo e della Corona – attività in cui egli cercò di guardare alle capacità più che alla fede religiosa protestante, pur senza minare il sistema elitario su cui si reggeva il governo dell'isola, opponendosi alla pratica della vendita degli uffici pubblici ed a quella del licenziamento dei pubblici dipendenti per ragioni di lottizzazione partitica.

A ciò si aggiungeva il compito politico di mantenere la supremazia protestante – cosa nella quale Peel si impegnò con determinazione, sostenuto dalla propria convinta fede anglicana, osteggiando le posizioni favorevoli all'affrancamento dei cattolici (i quali godevano, su base censitaria, dell'elettorato attivo ma non di quello passivo), sostenute, oltre che dalla maggior parte dei Whigs, anche da autorevoli Tories, come Canning.

Peel si dimostrò un uomo capace, preparato, laborioso – preoccupato peraltro della stabilità politica e ordinamentale e dell'efficienza amministrativa più che del miglioramento delle condizioni economiche e sociali – ma inflessibile sui temi più delicati, opponendosi tanto alle rivendicazioni autonomistiche dell'Irlanda quanto a quelle di emancipazione politica dei cattolici. Per questo già nel 1813 fu ribattezzato da Daniel O'Connell, *leader* dell'emancipazionismo cattolico, “Orange Peel”. Un suo duro discorso in materia pronunciato alla Camera dei Comuni nel 1817 gli procurò ampia notorietà, schiudendogli la possibilità di diventare, poco dopo, deputato dell'Università di Oxford, a seguito delle dimissioni di Charles Abbott.

Dimessosi nel 1818 dalla carica di Primo Segretario per l'Irlanda per le fatiche ad essa connesse ed impegnatosi nell'attività parlamentare – in particolare come presidente del già ricordato *Bullion Committee* della Camera dei Comuni –, Peel tornò al Governo nel 1822, ricoprendo l'importantissimo ruolo di *Home Secretary* (e membro del Gabinetto) nell'Esecutivo guidato nuovamente da Lord Liverpool.

In tale veste egli decise di recepire le sollecitazioni da tempo avanzate da vari settori del Parlamento e del Paese per una radicale riforma dell'ordinamento penale. Fra il 1822 e il 1827 – avvalendosi della consulenza di esperti del settore, grazie alla quale

poté apparire davanti ai Comuni dotato di un'ampia padronanza della materia – procedette alla presentazione di otto progetti di legge, tutti approvati dalle Camere, con cui vennero abrogati interamente o parzialmente 250 *statutes* ormai superati e vennero realizzate la riforma e la *consolidation* dell'intera normativa penale, coinvolgendo i tre quarti di tutti i reati. Tuttavia, il perdurante *trend* di crescita degli episodi criminali, connesso con l'inurbamento e la rivoluzione industriale, e il verificarsi di disordini ed episodi di disobbedienza e ribellione nelle fabbriche (in particolare nel Lancashire e nello Yorkshire nel 1826, anno di recessione economica) – per reprimere i quali, in mancanza di adeguati corpi di polizia, dovette utilizzare le forze armate – lo convinsero che occorresse anche una efficace prevenzione dei crimini, innanzitutto sul piano amministrativo ma pure su quello sociale.

Così – dopo aver dovuto inizialmente rinunciare ad una riforma degli apparati di pubblica sicurezza a Londra, a seguito delle conclusioni dell'apposito *Select Committee* della Camera dei Comuni istituito nel 1822 (secondo cui un efficace e pervasivo sistema di polizia non poteva conciliarsi con una società libera) – sulla scia del differente esito di una nuova Commissione parlamentare di indagine, nel 1829 ottenne l'approvazione del *Metropolitan Police Act*, che istituì l'omonimo corpo di polizia (soprannominato, dalla sua sede, Scotland Yard), alle dipendenze dell'*Home Secretary*, i cui componenti furono subito chiamati “*Bobbies*” o “*Peelers*”<sup>4</sup>.

Esso aveva competenza soltanto per l'area metropolitana di Londra, esclusa la *City*. Ma, pochi anni dopo, il *Municipal Corporations Act 1835* impose a tutti i municipi oggetto del provvedimento di istituire forze di polizia sotto il controllo di commissioni locali di supervisione anche se soltanto nel 1856 tale obbligo fu esteso pure alle contee.

#### 4. L'emancipazione politica dei cattolici

Con le dimissioni per ragioni di salute di Lord Liverpool e l'avvento al governo, nel 1827, del Tory *liberal* George Canning – che, peraltro, morì appena quattro mesi dopo – Robert Peel rinunciò alla riconferma, al pari di altri sette importanti

---

<sup>4</sup> La legge ha stabilito i principi che hanno modellato la moderna polizia britannica. In primo luogo, il principale strumento di pubblica sicurezza doveva essere il pattugliamento del territorio da parte di agenti in uniforme. Secondariamente, il comando e il controllo del corpo dovevano essere mantenuti attraverso una struttura organizzativa centralizzata e para-militare. In terzo luogo, la polizia doveva essere disponibile, impersonale e professionale e doveva basare la sua autorità su tre fonti: la Corona, la legge, il consenso e la cooperazione della cittadinanza. Per approfondimenti v., *ex plurimis*, E.A. REYNOLDS, *Before the Bobbies: The Night Watch and Police Reform in Metropolitan London, 1720-1830*, Houndmills-London, Macmillan, 1998; J.L. LYMAN, *The Metropolitan Police Act of 1829. An Analysis of Certain Events Influencing the Passage and Character of the Metropolitan Police Act in England*, in *Journal of Criminal Law and Criminology*, 1, 1964, 141 ss.

ministri, e passò all'opposizione, trovando troppo aperta la linea del nuovo Esecutivo, soprattutto verso i cattolici.

Ritornato al Ministero degli Interni, tra il 1828 e il 1830, nel Governo guidato dal Duca di Wellington, divenne anche *leader* della Camera dei Comuni. In questa fase, grazie alla sua capacità di analizzare la situazione con pragmatica razionalità ed alle insistenze dello stesso Wellington, comprese che non si poteva continuare ad oltranza il braccio di ferro con i cattolici, soprattutto dopo la vittoria, nelle elezioni suppletive per il seggio della Contea di Clare dell'agosto 1828, del pur ineleggibile *leader* dell'emancipazionismo O'Connell e le minacce di ribellione dei suoi sostenitori.

Peraltro, il sostegno alla Chiesa anglicana era la linfa vitale del *Toryism*. Insieme a Peel, la maggioranza dei Tories riteneva che qualunque forma di affrancamento dei cattolici dalla condizione di ineleggibilità avrebbe minacciato la supremazia costituzionale della Chiesa di Stato anglicana. Altri membri del partito, tra cui ormai anche Wellington, ritenevano invece, insieme a molti Whigs, che il problema fosse politico, e non religioso né strettamente costituzionale.

Peel avrebbe preferito dimettersi per non essere direttamente coinvolto nell'approvazione della legge di emancipazione, ma venne convinto dal Re e da Wellington – che aveva affidato gli incarichi di Governo ad esponenti di tutte le tendenze, *ultras*, aperturisti ed anche ex Whig – che senza il suo apporto diretto la misura non sarebbe mai passata. Così accettò di rimanere in carica.

Già nel febbraio 1828, un mese dopo la nascita del suo Governo, Wellington, con la supervisione di Peel, aveva ottenuto l'abrogazione dei *Test and Corporation Acts* del 1673 e 1685, che impedivano ai protestanti non conformisti di accedere agli uffici pubblici e alle cariche politiche. Quindi, il 5 febbraio 1829 fu lo stesso Peel a presentare il progetto di legge di emancipazione dei cattolici di fronte ad una stupita Camera dei Comuni, che l'aveva visto per vent'anni opporsi costantemente ad una tale misura, accompagnandolo con un significativo discorso. Nell'aprile del 1829 il *Roman Catholic Relief Act* venne infine approvato dal Parlamento e sanzionato dal Re.

Peel sostenne che, attraverso di esso, si sarebbe assicurata una migliore e più forte garanzia degli interessi protestanti in Irlanda, mantenendo «intatta e inviolata l'integrità della Chiesa di Stato, la sua disciplina e il suo governo» e conservando anche «l'essenziale carattere protestante della Costituzione»<sup>5</sup>. In effetti, egli non volle accompagnare l'emancipazione con misure collaterali dirette semplicemente a presentarla come meno pericolosa (come la facoltà di porre il veto alla nomina dei

<sup>5</sup> *Speeches delivered in the House of Commons by the late Rt. Hon. Sir Robert Peel*, 1853, rist. New York, 1972, vol. I, 724.

vescovi cattolici, quella di stipendiare il clero “papista” da parte dello Stato così da condizionarlo, e il ripristino di piene relazioni diplomatiche con il Vaticano, per indurlo a moderare le posizioni dei cattolici irlandesi, proposte in tutto o in parte nei precedenti *Bills* del 1813, 1817 e 1825), mentre riuscì a configurarla come una esenzione da principi costituzionali immutati<sup>6</sup>.

Così la legge del 1829 non abrogò i precedenti *statutes* che vietavano ai cattolici di ricoprire uffici pubblici e politici, ma vi introdusse eccezioni a precise condizioni. I cattolici che fossero stati eletti in Parlamento, per essere esentati dagli impedimenti legali a ricoprire la carica, avrebbero dovuto prestare uno speciale giuramento, con cui abiuravano «ogni intenzione di sovvertire l'esistente istituzione della Chiesa [anglicana] stabilita dalla legge ... o di indebolire la religione protestante o il governo protestante nel Regno Unito». Rimanevano poi riservati ai protestanti la Corona, la Reggenza, la Luogotenenza d'Irlanda, il Cancellierato di Gran Bretagna e Irlanda, nonché l'insegnamento nelle scuole e università pubbliche. I cattolici detentori di cariche e uffici erano limitati nella facoltà di proporre alla Corona come distribuire il *patronage* nella Chiesa di Stato e riguardo alle autorizzazioni a favore di ordini religiosi cattolici. Tali ordini, se maschili, dovevano essere registrati, il che consentiva anche un'eventuale successiva revoca della registrazione e la conseguente soppressione nel Regno Unito. Nessuna modifica veniva inoltre apportata, per il momento, alle limitazioni riguardanti il culto, le chiese, le decime, i lasciti, gli enti di beneficenza, i titoli ecclesiastici, i matrimoni cattolici.

Inoltre alla legge principale vennero affiancati due altri provvedimenti: uno bandiva le associazioni cattoliche, l'altro innalzava da 2 a 10 sterline (ovvero da 40 a 200 scellini) il censo necessario per il voto in Irlanda, al fine di escludere dall'elettorato attivo i piccoli proprietari terrieri cattolici<sup>7</sup>.

Il *Relief Act* fu ampiamente sostenuto dai Whigs, la modifica della franchigia elettorale dai loro oppositori e gli effetti del primo furono mitigati da quelli della seconda.

Tuttavia, l'emancipazione dei cattolici divise i Tories fra *ultras*, *liberal* e wellingtoniani e, insieme alla successiva riforma elettorale, portò al superamento del vecchio Partito parlamentare Tory<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Cfr., per tutti, R.A. GAUNT, *op. cit.*, 30.

<sup>7</sup> Infatti il *Parliamentary Elections Ireland Act 1829*, che accompagnò l'emancipazione, privò del diritto di voto i proprietari o affittuari di terre del valore di almeno 40 scellini (soglia fissata per votare a partire dal 1793) – ossia i c.d. *Forty Shilling Freeholders*, in gran parte cattolici – lasciando l'elettorato attivo ai soli proprietari o affittuari di terreni del valore di almeno 200 scellini.

<sup>8</sup> In effetti, al di là delle interpretazioni più radicali secondo cui con l'emancipazione si perse «l'ascendenza intellettuale di una visione del mondo, l'egemonia culturale della vecchia *elite*» (così J.C.D. CLARK, *English Society 1688-1832: Ideology, Social Structure and Political Practice during the Ancien Regime*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 2° ed., 90 e 409), la conseguenza maggiore del provvedimento fu che esso provocò la divisione degli anti-riformatori, riducendo la loro capacità di bloccare ulteriori cambiamenti, a

Quanto a Peel, venne duramente contestato da molti, anche se fu apprezzato da altri, e ritenne doveroso dimettersi dal seggio che deteneva su mandato dell'Università di Oxford – un mandato legato essenzialmente alla difesa dell'anglicanesimo – e ricandidarsi per ottenere la legittimazione della sua svolta politica. Tuttavia nel febbraio 1829 fu sconfitto dall'*ultra* protestante Sir Robert Inglis e il Governo, ritenendone necessaria la presenza ai Comuni, gli procurò il seggio del borgo di Westbury (Wiltshire), soggetto all'influenza del commerciante ebreo Sir Manasseh Lopes, di cui l'Esecutivo acquisì finanziariamente l'appoggio.

Quindi, a seguito della scomparsa di Re Giorgio IV, fu sciolta la Camera dei Comuni: nelle elezioni del 1830 Peel si candidò e fu eletto nel seggio di famiglia a Tamworth, detenuto fino alla morte, in quell'anno, da suo padre, da cui ereditò anche il titolo di baronetto.

## 5. La fondazione del Partito conservatore e i cento giorni di governo

Appena risolta la questione dell'emancipazione dei cattolici, venne al pettine il nodo della riforma elettorale.

Il Governo Wellington, benché uscito vincitore dalle elezioni del 1830, indebolito dai contrasti interni fra i Tories sull'affrancamento dei cattolici e pressato dall'opinione pubblica e dall'opposizione, si ritrovò a subire un voto negativo della Camera dei Comuni su una questione tecnica, presentando le dimissioni. Il successivo Governo Whig di Charles Grey si incamminò sulla strada di una incisiva riforma<sup>9</sup>, a cui Peel si oppose con nettezza. Ma la sua contrarietà derivava dal fatto

---

cominciare dal *Reform Act 1832*. Addirittura, non pochi *ultras* si schierarono a favore di tale ultima misura (come il Marchese di Blandford, che nel febbraio 1830 presentò un primo e drastico *Reform Bill*), confidando che una più ampia ed autonoma base elettorale potesse esprimere nuovamente un orientamento (ritenuto radicato nella popolazione) favorevole al riconoscimento della legittimazione divina del Re ed ai privilegi della Chiesa anglicana e dell'aristocrazia (E.J. EVANS, *The Forging of the Modern State: Early Industrial Britain, 1783-1867*, Reading (USA), Addison Wesley Publishing Company, 1996, 2° ed., 216).

<sup>9</sup> L'iniziale proposta di legge, presentata ai Comuni il 1° marzo 1830 e passata in seconda lettura con un solo voto di scarto, prevedeva di privare della rappresentanza parlamentare oltre 140 "*rotten boroughs*", ossia borghi ormai spopolati e sottoposti all'influenza predominante dei latifondisti o dei capitalisti del luogo, che però continuavano ad inviare alla Camera, come gli altri *boroughs*, due deputati o talvolta uno (ad esempio, Old Sarum che, con sei elettori, sceglieva due parlamentari e Dunwich, centro franato nel mare, che ne eleggeva uno). I relativi seggi sarebbero stati redistribuiti a favore delle aree non rappresentate o sottorappresentate, come Birmingham, Manchester, Leeds, Sheffield.

Inoltre, in tutti i collegi elettorali (borghi e contee) veniva prevista una franchigia uniforme, che garantiva l'elettorato attivo a chi, a 21 anni d'età, fosse proprietario di beni produttori un reddito di 10 sterline all'anno, riducendo l'ulteriore distorsione rappresentata dai cosiddetti "*pocket boroughs*" che, pur senza essere spopolati, erano "nelle tasche" dei grandi proprietari terrieri del luogo: questi ultimi, infatti, anche grazie al voto palese (che peraltro rimase in vigore fino al *Ballot Act 1872*), potevano esercitare un esteso controllo sociale sugli elettori (non di rado attraverso una vera e propria compravendita dei voti).

che «guard[ava] oltre questa legge, perché conosc[eva] la natura delle concessioni alle istanze popolari – la tendenza a propagare la necessità di ulteriori interventi», che «uomini giovani e inesperti», eletti in Parlamento grazie alle nuove regole e «sostenuti dal clamore popolare», non avrebbero saputo contenere<sup>10</sup>.

Infatti, Peel aderì – pur rifiutandosi di guidarla – a quella fazione di Tories più moderati che, diversamente dagli *ultras*, avevano preso atto della necessità di caute riforme (anche per evitare scoppi rivoluzionari come nella Francia del 1789, esperienza che Peel richiamava spesso), pur volendo conservare tutto ciò che ritenevano comunque valido e adeguato: per questo, tale gruppo aveva preso il nome di “conservatori”. In particolare, egli non avrebbe voluto sconvolgere il sistema di influenza del Gabinetto sulle elezioni parlamentari, in modo da garantire la presenza tra i Comuni di un adeguato sostegno all’Esecutivo, mentre percepiva che la riforma elettorale avrebbe prodotto un mutamento nella natura e nella composizione dei Governi del Paese. La sua personale esperienza politica e le sue radicate convinzioni lo portavano a vedere il Parlamento come supporto, anche critico, del Governo di Sua Maestà e non quest’ultimo come comitato esecutivo di un partito o di interessi politici.

In ogni caso, dopo alterne e drammatiche vicende<sup>11</sup>, la riforma fu approvata.

---

Alla fine il *Representation of the People Act 1832* tolse il seggio a 56 “borghi putridi”, conferendo o incrementando la rappresentanza parlamentare a 43 aree urbane di più recente sviluppo e portando gli elettori dall’11% al 18% dei maschi adulti e dal 2,2% al 3,6% della popolazione inglese e gallese (circa 600.000 su 16 milioni e mezzo di abitanti complessivi). Per approfondimenti v., *ex plurimis*, M. BROCK, *The Great Reform Act*, London, Hutchinson, 1973; E.J. EVANS, *Parliamentary Reform in Britain, c. 1770–1918*, London, Routledge, 2014, 2° ed., in particolare il cap. 2; M. COSULICH, *Riforma elettorale e parlamentare nella Costituzione inglese, tra estensione del suffragio e proposte “ultra-democratiche”*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagebot e la Costituzione inglese*, Milano, Giuffrè, 2001, 73 ss.; U. BRUSCHI, *Rivoluzioni silenziose: l’evoluzione costituzionale della Gran Bretagna tra la Glorious Revolution e il Great Reform Act*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, 413 ss.

<sup>10</sup> Affermazioni di Peel rivolte a Lord Harrowby il 5 febbraio 1832, citate da R.A. GAUNT, *op. cit.*, 85.

<sup>11</sup> A seguito della sconfitta su una mozione relativa al primo progetto di legge, Lord Grey chiese ed ottenne lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni: nel 1831 si svolsero, pertanto, nuove elezioni generali, incentrate pressoché esclusivamente sulla questione della riforma elettorale, che assegnarono ai Whigs una netta maggioranza. Un secondo *Bill* fu quindi presentato e approvato dai Comuni, ma fu respinto dai Lords l’8 ottobre 1831. Grey era riluttante a continuare il braccio di ferro, ma Thomas Attwood e altri *leader* delle “Unioni politiche” sorte nel Paese per sostenere la riforma organizzarono una forte campagna pubblica, e vi furono episodi di ribellione e violenza a Bristol, Derby, Nottingham e Londra. Il Primo ministro tentò di disinnescare la tensione presentando nella sessione parlamentare successiva una terza proposta di legge, che passò ai Comuni e fu inviata ai Lords, i quali però cercarono di modificarla radicalmente. Il *premier* chiese allora al Re Guglielmo IV di nominare un cospicuo gruppo di nuovi Pari favorevoli alla riforma, ma, di fronte alle resistenze del monarca, si dimise. Wellington tentò di formare un Esecutivo, ma non riuscì ad ottenere l’appoggio di un numero sufficiente di deputati, anche per l’indisponibilità di Peel ad entrare nel Gabinetto. Guglielmo IV pregò quindi Grey di riprendere la carica, ma questi accettò solo a condizione che il sovrano si impegnasse a creare nuovi Lords per assicurare il passaggio del disegno di legge nella Camera Alta. Di fronte a tale prospettiva ed a manifestazioni pubbliche sempre meno pacifiche, il Duca di Wellington sollecitò fermamente i Pari del suo partito a votare per il *Bill* o ad astenersi dal partecipare alla sessione. Oltre duecento di essi evitarono di partecipare alla votazione e la legge fu approvata dalla Camera Alta il 7 giugno 1832, senza rendere necessaria l’“inforata” di nuovi Lords.

Dalle successive elezioni del 1832 i Tories uscirono distrutti e sulle ceneri del vecchio partito parlamentare Peel gettò le fondamenta per la nascita di quello conservatore, di cui venne riconosciuto *leader*. In tale veste, il suo programma è sintetizzato in un discorso tenuto nel 1833, in cui affermò che sarebbe stato disponibile ad appoggiare il Governo Whig ogni volta che questi avesse difeso la legge e l'ordine e protetto la proprietà. Si può quasi parlare di una strategia volta a “governare dall'opposizione” durante gli anni '30 dell'Ottocento, con l'obiettivo di evitare una radicalizzazione dei Whigs in reazione ad un'eventuale opposizione pregiudiziale dei Tories. In linea con la prevalente opinione all'interno degli stessi Whigs, Peel ricercava un “giusto mezzo” (similmente a Guizot in Francia) fra gli estremi degli ultraconservatori e dei liberali radicali<sup>12</sup>.

Poi, nel novembre 1834, si ebbero le dimissioni del Governo Melbourne per contrasti con il Re Guglielmo IV: il Duca di Wellington declinò l'offerta di guidare l'Esecutivo, ritenendo necessario che, dopo la riforma elettorale, il *premier* sedesse nella Camera dei Comuni, e suggerì al Re il nominativo di Peel. Questi era in vacanza in Italia ma fu rintracciato il 25 novembre e, ritornato in patria, assunse la carica di Primo ministro e Cancelliere dello Scacchiere il 9 dicembre 1834.

Egli accettò la nomina per senso del dovere. Si considerava Ministro del Re e, come detto, credeva che un partito esistesse per sostenere o al più correggere un Governo, non per crearlo o controllarlo.

Il suo indirizzo di fondo, comunque, era per il mantenimento dell'ordine esistente nella Chiesa e nello Stato e contro ulteriori riforme politiche e costituzionali.

Il suo Governo di minoranza fu sostenuto compattamente da tutto il Partito conservatore, anche se dipese dagli *ultras* più di quanto egli desiderasse, e fece emergere Peel come figura nazionale di spicco.

Avendo accettato la carica di Cancelliere dello Scacchiere che comportava la corresponsione di uno stipendio pubblico, egli fu costretto a dimettersi e a candidarsi per la rielezione, cogliendo l'occasione per divulgare il suo programma nella nuova forma del “Manifesto di Tamworth”, al fine di raggiungere tutto l'elettorato in vista delle elezioni generali che si sarebbero tenute il mese successivo, nel gennaio 1835. Nel Manifesto di Tamworth, Peel tracciò l'impegno del Partito conservatore a favore di una serie di circoscritte riforme, indirizzandosi ad un'*audience* che privilegiasse la stabilità e il buon governo rispetto agli interessi particolari e cercando di ampliare il sostegno ai conservatori all'interno delle classi medie, al di là dell'aristocrazia, della piccola nobiltà di campagna e del clero anglicano. Il Manifesto rappresentava un'esplicitazione della visione peeliana, ma fu

<sup>12</sup> Cfr. R.A. GAUNT, *op. cit.*, 83. Non a caso Francois Guizot si interessò alla figura e all'opera di Robert Peel anche sul piano storico, pubblicando i volumi *Sir Robert Peel. Etude d'histoire contemporaine*, Paris, Didier, 1856 e *Memoirs of Sir Robert Peel*, London, Bentley, 1857.

approvato da tutto il Governo e fu messo a disposizione della stampa nazionale, sulla quale fu salutato come «credibile» ed «idoneo a soddisfare le esigenze del pubblico»<sup>13</sup>.

Ed invero nelle elezioni del 1835 – anche grazie al disincanto verso la riforma elettorale Whig, che non aveva prodotto un significativo miglioramento delle condizioni di vita della classe media, ed all’efficace campagna conservatrice contro i pericoli del radicalismo – il suo partito riscosse un notevole consenso, conquistando un centinaio di seggi in più e riguadagnando le posizioni precedenti al 1832 nella maggior parte delle contee, ma alla Camera dei Comuni, benché fosse il primo gruppo, venne messo in minoranza da un’alleanza fra Whigs e radicali irlandesi (il c.d. *Lichfield House Compact*, concluso nella casa di Lord Lichfield). Così, dopo cento giorni di governo, l’8 aprile 1835 Peel, sconfitto da un voto sulle decime della Chiesa d’Irlanda, si dimise. Alcune delle misure che intendeva adottare furono comunque portate a termine dai Whigs, che gli succedettero al potere: tra queste, la legge sul matrimonio dei dissidenti religiosi e proprio le leggi sulle decime, l’*English Tithe Act* e l’*Irish Tithe Act*.

## 6. L’opposizione costruttiva in Parlamento e la *Bedchamber Crisis*

Nonostante la battuta d’arresto, Peel attrasse nel Partito conservatore uomini di talento, come i giovani William Gladstone e Benjamin Disraeli, che diverranno in seguito Primi ministri (ed avversari), o Sir James Graham ed Edward Smith-Stanley (Lord Derby), che si unirono a lui lasciando il partito (allora) di governo. Molti rilevanti atti legislativi voluti dai Whigs nel periodo 1833-34 e 1835-41 – tra cui il *Poor Law Amendment Act 1834*, il *Municipal Corporation Act 1835* e il *Jamaica Act 1839* – ottennero il sostegno di Peel e difficilmente avrebbero potuto essere approvati senza tale supporto. D’altra parte, egli spinse Wellington e i Lords conservatori a non sfruttare eventuali espedienti tattici per guadagnare vittorie effimere.

Dal canto loro, i Whigs avevano ormai realizzato tutto ciò che di importante si erano proposti di fare: la riforma elettorale del 1832; l’abolizione della schiavitù nel 1833; misure sul lavoro nelle fabbriche nel 1833 e sull’antiquato sistema di sostegno ai poveri nel 1834; la riforma municipale nel 1835. Oltre all’esaurimento della loro spinta riformista, contribuirono ad alienare loro le simpatie dell’elettorato la recessione economica del 1837-42 e il grave disavanzo di bilancio via via accumulato.

<sup>13</sup> Così il *Times*, 19 dicembre 1834, 2.

Negli anni successivi alle elezioni del 1835 Peel lavorò per organizzare il Partito conservatore e consolidarne l'unità<sup>14</sup>, guadagnando ulteriori consensi nelle elezioni del 1837, convocate a seguito dell'ascesa al trono della Regina Vittoria.

Nel maggio 1839, alla caduta del Governo Melbourne per un voto parlamentare avverso alla sospensione della Costituzione in Giamaica, gli venne offerta la *premiership*, ma egli richiese, come gesto di fiducia nei suoi confronti, un riequilibrio "politico" nell'ambito delle dame di compagnia della Regina Vittoria, tutte vicine ai Whigs, che venne rifiutato dalla sovrana (producendo la c.d. *Bedchamber Crisis*)<sup>15</sup>. Allora Peel rinunciò alla carica, che fu nuovamente affidata a Lord Melbourne.

Infine, nel 1841 il Governo Whig fu sconfitto su una mozione di sfiducia e la Camera dei Comuni venne sciolta. Nelle susseguenti elezioni, il Partito conservatore ottenne una netta vittoria, a seguito della quale Peel fu nominato a capo di un Esecutivo appoggiato dalla maggioranza dei deputati (con un margine di circa 80 seggi sulle opposizioni).

Tale successo, visto da molti contemporanei e numerosi storici come il risultato della capacità di Peel di organizzare il Partito conservatore e di guidarlo verso un progressivo adattamento alle nuove esigenze sociali, nell'ottica di un pragmatico riformismo indirizzato anche al nuovo elettorato urbano creato dalla riforma elettorale del 1832, non deve però nascondere la permanenza di una forte corrente ultraconservatrice nel partito e alla Camera dei Lords, né sottostimare il peso degli istinti protestanti e protezionistici nelle roccaforti elettorali tradizionali dei Tories (le contee e i piccoli centri urbani). Ciò contribuisce a spiegare anche la successiva spaccatura tra i conservatori nel 1846, che portò alla caduta del Governo Peel.

## 7. Le riforme economiche degli anni '40

L'Esecutivo guidato dal 1841 da Robert Peel incluse ben sette ministri che erano stati o sarebbero diventati *premier* britannici: oltre a Peel, Wellington, Robinson

---

<sup>14</sup> L'organizzazione data al partito contribuì ai successi elettorali dei conservatori. Fin dal 1832 era stato creato il *Carlton Club*, sotto la guida di Sir Francis Bonham, come quartier generale del partito e centro nevralgico dell'informazione politica. Al Club, la cui incidenza risultò peraltro limitata dalle resistenze verso la centralizzazione organizzativa e dalla mancanza di fondi, furono affiancate in tutti i collegi elettorali altre associazioni conservatrici, che si occupavano di registrazione degli elettori e di propaganda, e talvolta anche di selezionare e finanziare i candidati.

<sup>15</sup> Sul piano costituzionale, la richiesta non risultava impropria, considerando il ruolo di fiduciario del monarca ancora rivestito in quell'epoca dal Primo ministro e riferendosi nello specifico solo ad alcune dame di compagnia. La Regina, però, interpretò la richiesta come volta alla sostituzione dell'intera sua corte ristretta e reagì negativamente, anche per via dei modi freddi e (percepiti come) sconvenienti mostrati da Peel (cfr. R.A. GAUNT, *op. cit.*, 95).

(Lord Goderich), Gordon (Lord Aberdeen), Smith-Stanley (Lord Derby), Gladstone e Disraeli.

Tale Governo è stato protagonista di una serie di fondamentali riforme economiche, tra cui l'introduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, sia pure come misura inizialmente temporanea, una razionalizzazione o abolizione dei numerosissimi dazi sulle merci, il *Bank Charter Act 1844*, svariati provvedimenti sulle ferrovie e, infine, l'abrogazione delle *Corn Laws* nel 1846, dopo l'inizio della carestia delle patate in Irlanda.

La valutazione di tale intenso riformismo è stata controversa fin dal momento delle dimissioni di Peel nel 1846, oscillando tra la sottolineatura delle benefiche conseguenze sull'economia e sulla stessa pace sociale britanniche in un periodo di rivoluzioni sul continente europeo (attribuendo a Peel la lungimirante capacità di scegliere «tra pregiudizio e intolleranza da una parte, e intelligente progresso dall'altra»<sup>16</sup> e la messa in luce del tradimento del programma su cui il Partito conservatore aveva ottenuto il consenso elettorale nel 1841, con il conseguente esplodere della contrapposizione nel partito tra rappresentanti di città e campagna, nonché tra *front-benchers* e *back-benchers*.

Non va peraltro sottaciuto che Peel si trovò ad affrontare contemporaneamente numerosi e gravi problemi<sup>17</sup>: la guerra in Cina e in Afghanistan e i rapporti tesi con Francia e Stati Uniti, ereditati dal Governo Melbourne, l'agitazione del movimento popolare dei cartisti<sup>18</sup>, le campagne dell'*Anti-Corn-Law League* (ACLL) contro i dazi sui cereali e di Daniel O'Connell per l'abolizione dell'unione tra Irlanda e Gran Bretagna, una notevole tensione sociale (sfociata, oltre che in ripetuti disordini, nell'assassinio del segretario privato dello stesso Peel, scambiato per lui, e in un

<sup>16</sup> Così l'*Economist*, 20 dicembre 1845, 1286.

<sup>17</sup> Il peso sulle spalle del *premier* fu enorme: il Ministro degli Interni Graham rilevò nel febbraio 1842, parlando al collega Gladstone, che «la pressione su di lui è immensa. Non si è mai avuto un Ministro che fosse così sinceramente un primo Ministro [*first Minister*] come è lui. Si fa sentire in ogni Dipartimento ed è realmente a conoscenza degli affari di ciascuno di essi» (cit. da D. HURD, *op. cit.*, 246).

<sup>18</sup> Questo movimento presentò al Parlamento, nel 1839, una petizione (definita «Carta del popolo») firmata da più di un milione di persone, con la quale si chiedevano: il suffragio universale maschile, la segretezza del voto, l'abolizione dei requisiti di censo per candidarsi ai Comuni, l'indennità parlamentare, la revisione delle circoscrizioni elettorali per assicurare la stessa quota di rappresentanti ad un egual numero di elettori, elezioni parlamentari annuali. Una parte del movimento voleva raggiungere tali obiettivi in modo esclusivamente pacifico, mentre un'altra non escludeva, se necessario, il ricorso alla forza. La petizione fu ripresentata nel 1842, sotto il Governo Peel (quando fu firmata da circa 3.300.000 persone, quasi un terzo dei maschi adulti dell'epoca), e nel 1848, ma fu sempre rigettata dal Parlamento, in quanto – come sottolineò lo stesso Peel (citato da D. HURD, *op. cit.*, 256) – essa proponeva «una Costituzione differente». Ciò provocò manifestazioni, scioperi, scontri, senza però che il movimento riuscisse a conseguire risultati concreti. Per approfondimenti v., tra gli altri, L. DE ROSA, *Storia del Cartismo*, Milano, Giuffrè, 1953; D. THOMPSON, *The Chartists. Popular Politics in the Industrial Revolution*, New York, Pantheon Books, 1984; M. CHASE, *Chartism: A New History*, Manchester, Manchester University Press, 2013; R. BROWN, *Chartism: Rise and Demise*, Createspace Independent Pub, 2014.

attentato contro la Regina Vittoria), cui si aggiungevano un accumulato quinquennale di disavanzi di bilancio e una diffusa povertà in tutto il Paese.

La sua politica mirò alla pace e alla sicurezza, allo sviluppo economico e commerciale e, più che ad alleviare la povertà attraverso misure caritatevoli, a garantire stabilità monetaria e adeguate forniture di cibo alla popolazione, riducendo il costo della vita per le classi lavoratrici<sup>19</sup>.

Così, una politica ferma ma conciliante portò a relazioni migliori con la Francia, mentre le dispute di confine con gli Stati Uniti vennero risolte dalla missione di Alexander Baring, barone Ashburton, nel 1842 e dal trattato dell'Oregon del 1846. Mentre – ritenendo che «qualcosa di efficace deve essere fatto per far rivivere il commercio e l'industria manifatturiera languente di questo paese», in modo da «rendere questo paese un paese conveniente in cui vivere, e così indurre le parti a rimanere e stabilirsi qui, consentendo loro di consumare di più, avendo di più da spendere»<sup>20</sup> – Peel convinse il Gabinetto a reintrodurre temporaneamente l'imposta sul reddito<sup>21</sup> (già istituita durante le guerre napoleoniche), che garantì entrate interne su basi solide e permise di effettuare subito ampie riduzioni dei dazi sui cereali e sulle materie prime importati nel Paese, pur senza abolirli<sup>22</sup>. Il *Bank Charter Act 1844*, che stabilì uno stretto legame tra emissione di banconote e riserve auree, completò le basi del sistema bancario e valutario britannico.

Il successo di queste misure incoraggiò Peel a lanciare un secondo grande bilancio di stimolo al libero scambio nel 1845. L'imposta sul reddito venne rinnovata e ci fu un'altra, ancor più massiccia, serie di riduzioni tariffarie.

## 8. La questione irlandese

---

<sup>19</sup> Così, pur accettando l'introduzione di maggiori forme di tutela del lavoro femminile e minorile (come il divieto di impiegare donne e bambini nelle miniere, previsto dal *Mines Act 1842*, l'innalzamento da 8 a 9 anni dell'età per essere assunti nelle fabbriche e limiti al lavoro notturno o continuativo per donne e bambini, di cui al *Factory Act 1844*), Peel non concentrò la sua azione su misure sociali o di sostegno ai poveri e ritenne troppo oneroso per le imprese e per la loro competitività ridurre a 10 ore la durata massima della giornata lavorativa, imponendo – a fatica – il rigetto di un emendamento in tal senso del conservatore Lord Ashley (indirizzato a favore delle donne, oltre che dei bambini, ma che di fatto sarebbe stato applicato a tutti, non essendo conveniente far funzionare le fabbriche con soltanto una parte degli operai). La limitazione a 10 ore dell'orario di lavoro nelle fabbriche fu, alla fine, approvata dopo la caduta del Governo Peel (*Factory Act 1847*), senza produrre rilevanti ripercussioni sull'economia britannica.

<sup>20</sup> Affermazioni riportate nei diari di John W. Croker, amico e (allora) sostenitore di Robert Peel, *Correspondence and Diaries of J.W. Croker*, London, 1884, vol. II, 175 e 178.

<sup>21</sup> Essa venne fissata in misura pari a 7 scellini per sterlina sui redditi superiori a 150 sterline all'anno.

<sup>22</sup> Nel bilancio del 1842 venne introdotta una nuova graduazione dei dazi sui cereali: quando il grano domestico fosse costato 73 scellini al trimestre, il dazio sarebbe stato di 1 solo scellino, mentre sarebbe salito ad un massimo di 20 scellini quando il prezzo fosse sceso a 51 scellini o a meno ancora. Quanto alle tariffe, furono fissate sulle materie prime in misura pari al 5%, sui semilavorati al 12% e sui prodotti stranieri al 20%.

In quegli anni si riaccese, peraltro, la questione irlandese. Daniel O’Connell e i suoi seguaci chiedevano infatti l’abrogazione dell’*Act of Union* con la Gran Bretagna del 1800. Sapendo che i Whigs – in quel periodo comunque all’opposizione – non avrebbero appoggiato tale misura, ma ricordando che Wellington e Peel avevano accettato l’emancipazione politica dei cattolici nel 1828-29 anche per il timore di una guerra civile, O’Connell organizzò nel 1843 imponenti raduni in tutta l’Irlanda per mobilitare la popolazione a sostegno del “*Great Repeal*”. Il supporto e le donazioni alla sua causa aumentarono, ma O’Connell entrò in contrasto con i nuovi militanti della “*Young Ireland*” favorevoli, anche con l’uso della violenza, ad una piena indipendenza dell’isola più che all’autonomia politica, culturale e religiosa dei suoi abitanti sotto la Corona britannica.

Nell’ottobre del 1843 O’Connell convocò un raduno di massa a Clontarf. Il Governo di Peel vietò la riunione e O’Connell rispettò l’ordine, ma fu comunque arrestato e giudicato colpevole di cospirazione ed altri reati da una giuria di parte. Il verdetto fu annullato a seguito di appello alla Camera dei Lords, ma O’Connell perse credibilità e consenso politico in Irlanda a favore della *Young Ireland*, al cui interno iniziarono ad essere avanzate proposte di incisiva riforma agraria ed istanze repubblicane.

Peel reagì utilizzando la stessa combinazione di fermezza e conciliazione usata in altri campi. Inizialmente fece approvare una legge restrittiva sul possesso delle armi, inviò truppe nell’isola e proclamò che avrebbe represso ogni ribellione e non avrebbe mai preso in considerazione l’abrogazione dell’*Act of Union*. Nello stesso tempo, egli fece diverse concessioni: invitò il Luogotenente a dare il massimo patrocinio possibile alle nomine di cattolici a cariche pubbliche, fece approvare una legge per contribuire alle dotazioni finanziarie della Chiesa cattolica in Irlanda e incrementare le sovvenzioni pubbliche al seminario cattolico di Maynooth – decisione che peraltro provocò le dimissioni dal Gabinetto di Gladstone e mise a dura prova i rapporti con l’ala più marcatamente protestante del partito –, creò *colleges* universitari secolari a Belfast, Cork e Galway (contestati tanto dai cattolici quanto dai protestanti come “collegi atei” e dei quali fiorì solo quello di Belfast), istituì la “Commissione Devon” «per indagare sullo stato della legge e delle pratiche relative all’occupazione della terra in Irlanda», il cui rapporto fu però presentato nel 1845, all’inizio della carestia e troppo tardi perché qualsiasi azione efficace avesse luogo.

## 9. L’abrogazione delle *Corn Laws*

Nel frattempo Peel stava diventando sempre più impopolare tra i suoi stessi *back-benchers*, che peraltro egli non consultava, e nemmeno informava, sulle sue scelte politiche ed ai quali si riferiva apertamente come “*blockheads*” (“teste di legno”). Il suo Governo sopravvisse a un voto parlamentare sulla riduzione dell’orario di lavoro nelle fabbriche, nel 1844, solo perché fu sostanzialmente trasformato in un voto di fiducia<sup>23</sup>, ma egli si rese conto che il suo Ministero non sarebbe stato in grado di resistere molto più a lungo.

La malattia della patata nel 1845, portando con sé la certezza di una diffusa carestia in Irlanda, completò la marcia di Peel verso il libero scambio. Egli si era già convinto che le leggi protezionistiche sui cereali prima o poi avrebbero dovuto essere abolite, ma non si sentiva in grado di ottenere su ciò il consenso del Parlamento sulla base di ragioni puramente economiche. Ora la crisi in Irlanda e la povertà dei raccolti in Inghilterra lo stimolarono ad agire. D’altronde, la *Anti-Corn-Law League* era divenuta una forza politicamente influente<sup>24</sup>, mentre Lord Russell aveva già pubblicato la “Lettera di Edimburgo” che esplicitava il sostegno dei Whigs all’abolizione dei dazi, incoraggiando Peel a proporre tale misura.

La sua decisione in tal senso nell’autunno del 1845, nella speranza di ottenere la riduzione del costo del pane e consentirne l’acquisto anche da parte dei meno abbienti sia in Inghilterra che in Irlanda, divise però il suo Governo e portò alle sue dimissioni, nonostante la sua proposta prevedesse un’abolizione graduale dei dazi nell’arco di tre anni, e non un’eliminazione totale e immediata, oltre a misure parzialmente compensative. Ma, quando Lord Russell non riuscì a formare un Ministero favorevole al libero scambio nel dicembre del 1845, Peel ritornò in carica e all’inizio del 1846 presentò l’*Importation Bill*.

Quasi nessuno nel partito, a parte i suoi fedelissimi (i “Peeliti”), si fidava di lui, ma tutti erano consapevoli che egli era l’unico esponente che avrebbe potuto consentire ai conservatori di prevalere nuovamente alle elezioni. Molti credevano, comunque, di riuscire a moderare le sue posizioni: quando scoprirono di non poterlo fare, il Partito conservatore si spaccò<sup>25</sup>. Dopo due discorsi in Parlamento, il 22 e il 27 gennaio 1846, e durissimi dibattiti, Peel dovette subire la defezione di due terzi dei

<sup>23</sup> V. *supra* la nota 18.

<sup>24</sup> Essa stava infatti stimolando il sostegno ai gruppi contrari ai dazi e al Governo, favorendo la registrazione di nuovi elettori e presentando candidati alle elezioni suppletive per la Camera dei Comuni. Cercava anche di creare malcontento tra le classi lavoratrici incoraggiando i membri della Lega proprietari di fabbriche a ridurre i salari o a tagliare le ore di lavoro degli operai, addebitandone la necessità al protezionismo commerciale. Per approfondimenti v., *ex plurimis*, P. PICKERING, A. TYRRELL, *The People’s Bread. A History of the Anti-Corn Law League*, Leicester, Leicester University Press, 2000.

<sup>25</sup> Benjamin Disraeli e Lord George Bentinck, emersi come i *leaders* della corrente protezionista, sostennero che l’abolizione dei dazi non potesse essere approvata anche per ragioni costituzionali, perché avrebbe indebolito i proprietari terrieri non solo economicamente, ma socialmente e politicamente, distruggendo la “Costituzione territoriale” della Gran Bretagna e conferendo tutto il potere ai portatori degli interessi commerciali (cfr. R.A. GAUNT, *op. cit.*, 126 s.; D. HURD, *op. cit.*, 353 ss.).

suoi deputati e un'aspra critica alla sua personale coerenza politica e alla sua *leadership*. Il 15 maggio 1846 l'abrogazione delle *Corn Laws* fu approvata da una combinazione di conservatori, Whigs e altri deputati liberisti; ma solo 112 conservatori votarono a favore, mentre 241 si espressero contro. Il passaggio della legge attraverso la Camera dei Lords nel giugno 1846 avvenne, poi, grazie soprattutto alla disciplina militare che il Duca di Wellington riuscì, anche in quest'occasione, a far rispettare in quell'Aula.

Tuttavia, la *leadership* di Peel era ormai minata ed il 26 giugno 1846 il suo Governo fu sconfitto su un progetto di legge sull'uso della forza in Irlanda contro le proteste e i disordini popolari (*Irish Coercion Bill*) da un insieme di Whigs, radicali, irlandesi e protezionisti. Subito dopo egli si dimise, piuttosto che chiedere uno scioglimento della Camera dei Comuni, per evitare che le elezioni diventassero un voto di fiducia nei suoi confronti.

Per il resto della sua vita si dedicò al sostegno dei principi del libero scambio, supportando il Ministero Whig di Lord Russell come unica difesa contro un Governo protezionista, e godette di una considerevole reputazione ed anche di una significativa popolarità, che non volle comunque capitalizzare sul piano politico ed elettorale.

Il suo ultimo discorso parlamentare, il 28 giugno 1850 – occasionato da una critica alla condotta del Ministro degli Esteri Palmerston riguardo ad una specifica controversia con la Grecia – rappresentò un elogio delle virtù della pace, del contenimento delle spese e del libero commercio<sup>26</sup>.

## 10. Un giudizio d'insieme

Robert Peel è morto nel momento e nelle circostanze migliori per la consacrazione della sua fama, come venne notato già da numerosi osservatori a lui contemporanei. La sua scomparsa in circostanze drammatiche, oltre a suscitare profonda impressione e sincero cordoglio in tutto il Paese, è infatti coincisa con l'inizio di una fase di sviluppo economico e di benessere collettivo che ha finito per proiettare sulla sua memoria una luce positiva.

Peel è stata una persona fiera e insieme timida, coraggiosa ma testarda, piuttosto fredda e spesso autocratica, attenta ai dettami della coscienza ma anche alla sua reputazione pubblica. Di famiglia agiata, ha potuto condurre una vita adatta al suo temperamento ed alle sue inclinazioni. Con una spiccata intelligenza, una notevole

<sup>26</sup> «Fu il discorso di un maturo statista ... tranquillo, riflessivo, non partigiano, non volto a conquistare voti, ma molto persuasivo a causa della sua moderazione» (così N. GASH, *Sir Robert Peel. The Life of Sir Robert Peel after 1830*, 2° ed., cit., 655).

memoria e una grande capacità lavorativa, è stato un ottimo e onesto amministratore e un abile parlamentare.

Sinceramente credente in Dio e nella divina Provvidenza secondo la fede anglicana, non è mai stato interessato alle dispute dottrinali o alle questioni religiose. Incline a ricercare la logica delle cose e la soluzione più razionale dei problemi, non ha mai ceduto al sentimentalismo, né verso le condizioni dei fanciulli impiegati nelle miniere o nelle industrie, né verso le sofferenze degli schiavi o il pentimento dei condannati a morte. Nello stesso tempo, si è preoccupato delle difficili condizioni di vita in cui versava buona parte della popolazione (riguardo a cui, in tempo di carestia, ha speso anche parole non prive di emotività).

In ogni caso il suo impegno è stato costantemente volto a raccogliere, più di ogni suo predecessore, fatti e cifre su ciascun tema oggetto di decisione e ad analizzarli approfonditamente. Prima di agire egli voleva confrontare tali elementi con le convenienze politiche, le esigenze di stabilità e conservazione dell'ordine esistente, le stesse convinzioni radicate nella sua mente, verificando e giustificando l'eventuale necessità di introdurre cambiamenti<sup>27</sup>.

Egli ha anche valorizzato l'attività legislativa, affiancandola, nella strategia volta a realizzare il proprio indirizzo politico, alle numerose modalità di intervento in via amministrativa a disposizione dei Governi e dei Primi ministri dell'epoca<sup>28</sup>.

Specialmente per i conservatori britannici, Robert Peel è stato uno statista illuminato, capace di acute intuizioni, ed il padre fondatore del moderno *Conservative Party*.

Sebbene abbia svolto un ruolo indiscutibile sotto entrambi gli aspetti, va rimarcato come la sua visione politica si sia formata nell'era e nell'ambiente aristocratico di inizio Ottocento. Considerava i ministri della Corona come servitori dello Stato piuttosto che come portavoce delle visioni di partito e riteneva che il ruolo dei partiti fosse di sostenere o al più correggere l'azione dei Governi, non di crearli o controllarli.

Insistendo sulla priorità dell'interesse pubblico (*“putting nation before party”*) e sulla forza dei fatti e delle cifre, ha assecondato o realizzato cambiamenti fondamentali nell'assetto del Regno Unito, contribuendo nel contempo, in modo rilevante, a garantire la continuità del governo parlamentare censitario in un'epoca di mutamenti economici, disagi sociali e conflitti di classe. Nel corso della sua vita Peel si è convinto, infatti, che il tentativo di mantenere l'ostracismo verso i cattolici o i dazi sui cereali o altre misure del passato in mutate condizioni sociali e politiche non avrebbe preservato, ma messo in pericolo la stabilità politico-costituzionale e il

<sup>27</sup> Cfr. R.A. GAUNT, *op. cit.*, 1 ss. e 133 ss.; D. HURD, *op. cit.*, 388 ss.

<sup>28</sup> Cfr. D. HURD, *op. cit.*, 189 s.

predominio delle classi superiori. In effetti, il suo (e non soltanto suo) buon senso ha salvato l'aristocrazia terriera e mercantile, consentendo non solo di evitare scoppi rivoluzionari, avvenuti invece nel resto d'Europa, ma anche di ritardare altre importanti innovazioni come il *Reform Act* del 1867<sup>29</sup>.

Pur avendo militato fra i Tories e fondato il Partito conservatore, Peel ha portato avanti nell'azione di governo una serie di misure di stampo liberale che hanno poi contraddistinto la politica britannica nel XIX secolo, contribuendo in modo decisivo a sviluppare un liberalismo di fondo che ha ispirato le prospettive di tutti i partiti dominanti.

Nondimeno, se subito dopo la riforma elettorale del 1832 si era realizzato, anche grazie al suo contributo, un sistema bipartitico che assomigliava già a quello che ha poi fatto la fortuna dell'ordinamento britannico – in cui Peel, con l'aiuto fondamentale del Duca di Wellington alla Camera dei Lords, riuscì ad anticipare quella disciplina di partito e quella preminenza del Primo ministro tipiche della forma di governo d'Oltremania – quando egli ripudiò le *Corn Laws* il Partito conservatore si spaccò in due. La parte più ampia di esso venne guidata da Benjamin Disraeli (insieme a Lord Bentinck, prima, e Lord Derby, poi) e rimase il partito meglio organizzato nel Paese; ma non fu abbastanza forte da ottenere la maggioranza nella Camera dei Comuni e formare un Governo. L'altro troncone, costituito dai fedeli di Peel, pur continuando a definirsi “conservatore”, si aggiunse al novero dei gruppi indipendenti dai partiti organizzati, che contribuirono a rendere meno chiara e lineare la politica britannica. Sino alla fondazione nel 1859 del Partito liberale da parte di esponenti Whig, Peeliti e radicali<sup>30</sup>, si ebbe, dunque, una politica senza disciplina efficace e quindi senza una coerenza adeguata: il Parlamento poteva dibattere una questione, discuterne di nuovo e poi di nuovo ancora senza arrivare a conclusioni definitive (come avvenne, ad esempio, sulla riforma elettorale – realizzata solo nel 1867 – o su quella dell'istruzione pubblica)<sup>31</sup>.

Da questo punto di vista, l'eredità di Peel riguardo al bipartitismo ed alle stesse fortune del Partito conservatore è piuttosto controversa. Mentre, a proposito della questione irlandese, può riscontrarsi un'evoluzione del suo pensiero e della sua

<sup>29</sup> Cfr. N. GASH, *Sir Robert Peel*, in *Encyclopaedia Britannica*, cit.

<sup>30</sup> Il Partito liberale (termine adottato ufficialmente nel 1868, ma introdotto colloquialmente già parecchi anni prima) nacque, infatti, dall'aggregazione di Whigs, Peeliti – ossia conservatori seguaci di Peel (guidati poi da Graham, Aberdeen e Gladstone) e sostenitori del libero scambio, che erano riusciti, in diversi collegi, ad essere rieletti alla Camera dei Comuni e ad utilizzare il giornale *The Morning Chronicle* per pubblicizzare le loro opinioni – nonché radicali, ovvero sostenitori del libero mercato e di più incisive riforme politico-sociali (peraltro mai organizzatisi in una forza politica strutturata, ma presenti in Parlamento fin dal 1832). Per approfondimenti su tali correnti politiche v. W.D. JONES, A.B. ERICKSON, *The Peelites 1846-1857*, Columbus (OH), Ohio State University Press, 1972; E.J. EVANS, *Parliamentary Reform in Britain*, cit., passim; E.J. EVANS, *Political Parties in Britain 1783-1867*, London, Routledge, 1985, passim.

<sup>31</sup> Cfr. J. KITSON CLARK, *The golden age of the MP and an ineffectual Parliament at mid century*, in *The Victorian Web*, cit.

azione che, per molti, prefigurava la volontà di inserire i cattolici nelle istituzioni dell'isola, riformando anche in certa misura i rapporti fra proprietari terrieri e affittuari e fra Stato e Chiesa cattolica<sup>32</sup>.

Robert Peel rappresenta, dunque, una figura tra le più eminenti della storia costituzionale britannica della prima metà del XIX secolo<sup>33</sup>, ma è stata una personalità non priva di chiaroscuri, certamente onesta, capace e per molti aspetti lungimirante, ma non pienamente moderna e intimamente aperta al nuovo (come, d'altronde, era probabilmente inevitabile per un esponente conservatore).

Il suo lascito, comunque, è stato fondamentale non solo per il Regno Unito ma, per molti aspetti – a cominciare dal liberoscambismo e dal consolidamento della forma di governo parlamentare –, anche per il mondo intero.

---

<sup>32</sup> In tal senso, ad esempio, D. HURD, *op. cit.*, 392.

<sup>33</sup> Nel 2006 il Partito conservatore ha sollecitato l'inclusione di Peel, nei programmi scolastici, fra le dodici personalità britanniche più influenti di tutti i tempi (insieme ad Alfredo il Grande, Oliver Cromwell, Isaac Newton, Aneurin Bevan ed altri).

## THE TAMWORTH MANIFESTO

(December 18, 1834)

To the Electors of the Borough of Tamworth.

Gentlemen,

On the 26th of November last, being then at Rome, I received from His Majesty a summons, wholly unforeseen and unexpected by me, to return to England without delay, for the purpose of assisting His Majesty in the formation of a new government. I instantly obeyed the command for my return; and on my arrival, I did not hesitate, after an anxious review of the position of public affairs, to place at the disposal of my Sovereign any services which I might be thought capable of rendering.

My acceptance of the first office in the Government terminates, for the present, my political connection with you. In seeking the renewal of it, whenever you shall be called upon to perform the duty of electing a representative in Parliament, I feel it incumbent on me to enter into a declaration of my views of public policy, as full and unreserved as I can make it, consistently with my duty as a Minister of the Crown.

You are entitled to this, from the nature of the trust which I again solicit, from the long habits of friendly intercourse in which we have lived, and from your tried adherence to me in times of difficulty, when the demonstration of unabated confidence was of peculiar value. I gladly avail myself also of this, a legitimate opportunity, of making a more public appeal – of addressing myself, through you, to that great and intelligent class of society of which you are a portion, and a fair and unexceptionable representative – to that class which is much less interested in the contentions of party, than in the maintenance of order and the cause of good government, that frank exposition of general principles and views which appears to be anxiously expected, and which it ought not to be the inclination, and cannot be the interest of a Minister of this country to withhold.

Gentlemen, the arduous duties in which I am engaged have been imposed on me through no act of mine. Whether they were an object of ambition coveted by me – whether I regard the power and distinction they confer as of any sufficient compensation for the heavy sacrifices they involve – are matters of mere personal concern, on which I will not waste a word. The King, in a crisis of great difficulty, required my services. The question I had to decide was this – Shall I obey the call? Or shall I shrink from the responsibility, alleging as the reason, that I consider

myself, in consequence of the Reform Bill, as labouring under a sort of moral disqualification, which must preclude me, and all who think with me, both now and for ever, from entering into the official service of the Crown? Would it, I ask, be becoming in any public man to act upon such a principle? Was it fit that I should assume that either the object or the effect of the Reform Bill has been to preclude all hope of a successful appeal to the good sense and calm judgement of the people, and so fetter the prerogative of the Crown, that the King has no free choice among his subjects, but must select his Ministers from one section, and from one section only, of public men?

I have taken another course, but I have not taken it without deep and anxious consideration as to the probability that my opinions are so far in unison with those of the constituent body of the United Kingdom as to enable me, and those with whom I am about to act, and whose sentiments are in entire concurrence with my own, to establish such a claim upon public confidence as shall enable us to conduct with vigour and success the government of this country.

I have the firmest convictions that that confidence cannot be secured by any other course than that of a frank and explicit declaration of principle; that vague and unmeaning professions of popular opinion may quiet distrust for a time, may influence this or that election but that such professions must ultimately and signally fail, if, being made, they are not adhered to, or if they are inconsistent with the honour and character of those who made them.

Now I say at once that I will not accept power on the condition of declaring myself an apostate from the principles on which I have heretofore acted. At the same time, I never will admit that I have been, either before or after the Reform Bill, the defender of abuses, or the enemy of judicious reforms. I appeal with confidence in denial of the charge, to the active part I took in the great question of the currency – in the consolidation and amendment of the Criminal Law – in the revisal of the whole system of Trial by Jury – to the opinions I have professed, and uniformly acted on, with regard to other branches of the jurisprudence of this country – I appeal to this as a proof that I have not been disposed to acquiesce in acknowledged evils, either from the mere superstitious reverence for ancient usages, or from the dread of labour or responsibility in the application of a remedy.

But the Reform Bill, it is said, constitutes a new era, and it is the duty of a Minister to declare explicitly – first, whether he will maintain the Bill itself, secondly whether he will act on the spirit in which it was conceived.

With respect to the Reform Bill itself, I will repeat now the declaration I made when I entered the House of Commons as a member of the Reformed Parliament – that I consider the Reform Bill a final and irrevocable settlement of a great

constitutional question – a settlement which no friend to the peace and welfare of this country would attempt to disturb, either by direct or by insidious means.

Then, as to the spirit of the Reform Bill, and the willingness to adopt and enforce it as a rule of government: if, by adopting the spirit of the Reform Bill, it be meant that we are to live in a perpetual vortex of agitation; that public men can only support themselves in public estimation by adopting every popular impression of the day, – by promising the instant redress of anything which anybody may call an abuse – by abandoning altogether that great aid of government – more powerful than either law or reason – the respect for ancient rights, and the deference to prescriptive authority; if this be the spirit of the Reform Bill, I will not undertake to adopt it. But if the spirit of the Reform Bill implies merely a careful review of institutions, civil and ecclesiastical, undertaken in a friendly temper combining, with the firm maintenance of established rights, the correction of proved abuses and the redress of real grievances, – in that case, I can for myself and colleagues undertake to act in such a spirit and with such intentions.

Such declarations of general principle are, I am aware, necessarily vague: but in order to be more explicit, I will endeavour to apply them practically to some of those questions which have of late attracted the greater share of public interest and attention.

I take first the inquiry into Municipal Corporations:

It is not my intention to advise the Crown to interrupt the process of that inquiry, nor to transfer the conduct of it from those to whom it was committed by the late Government. For myself, I gave the best proof that I was not unfriendly to the principle of inquiry, by consenting to be a member of that Committee of the House of Commons on which it was originally devolved. No report has yet been made by the Commissioners to whom the inquiry was afterwards referred: and until that report be made, I cannot be expected to give, on the part of the Government, any other pledge than that they will bestow on the suggestions it may contain, and the evidence on which they may be founded, a full and unprejudiced consideration.

I will, in the next place, address myself to the questions in which those of our fellow-countrymen who dissent from the doctrines of the Established Church take an especial interest.

Instead of making new professions, I will refer to the course which I took upon those subjects when out of power.

In the first place I supported the measure brought forward by Lord Althorp, the object of which was to exempt all classes from the payment of Church-rates, applying in lieu thereof, out of a branch of revenue, a certain sum for the building and repair of churches. I never expressed, nor did I entertain, the slightest objection

to the principle of a bill of which Lord John Russell was the author, intended to relieve the conscientious scruples of dissenters in respect to the ceremony of marriage. I give no opinion now on the particular measures themselves: they were proposed by Ministers in whom the Dissenters had confidence; they were intended to give relief; and it is sufficient for my present purposes to state that I supported them.

I opposed – and I am bound to state that my opinions in that respect have undergone no change – the admission of Dissenters as a claim of right, into the universities; but I expressly declared that if regulations, enforced by public authorities superintending the professions of law and medicine, and the studies connected with them, had the effect of conferring advantages of the nature of civil privileges on one class of the king's subjects from which another was excluded – those regulations ought to undergo modification, with the view of placing all the King's subjects, whatever their religious creeds, upon a footing of perfect equality with respect to any civil privilege.

I appeal to the course which I pursued on those several questions, when office must have been out of contemplation; and I ask, with confidence, does that course imply that I was actuated by any illiberal or intolerant spirit towards the Dissenting body, or by an unwillingness to consider fairly the redress of any real grievances?

In the examination of other questions which excited the public interest, I will not omit the Pension List. I resisted – and, with the opinions I entertain I should again resist – a retrospective inquiry into pensions granted by the Crown at a time when the discretion of the Crown was neither fettered by law nor by the expression of any opinion on the part of the House of Commons; but I voted for the Resolution, moved by Lord Althorp, that pensions on the Civil List ought, for the future, to be confined to such persons only as have just claims to the royal beneficence, or are entitled to consideration on account either of their personal services to the Crown, or of performance of duties to the public, or their scientific or literary eminence. On the Resolution which I thus supported as a private Member of Parliament, I shall scrupulously act as a Minister of the Crown, and shall advise the grant of no pension which is not in conformity with the spirit and intention of the vote to which I was a party.

Then, as to the great question of Church Reform. On that head I have no new professions to make. I cannot give my consent to the alienating of Church property, in any part of the United Kingdom, from strictly ecclesiastical purposes. But I repeat now the opinions that I have already expressed in parliament in regard to the church Establishment in Ireland – that if, by an improved distribution of the revenues of the Church, its just influence can be extended, and the true interests of

the Established religion promoted, all other considerations should be made subordinate to the advancement of objects of such paramount importance.

As to Church property in this country, no person has expressed a more earnest wish than I have done that the question of tithe, complicated and difficult as I acknowledge it to be, should, if possible, be satisfactorily settled by means of a commutation, founded upon just principles, and proposed after mature consideration.

With regard to alterations in the laws which govern our Ecclesiastical Establishment, I have had no recent opportunity of giving that grave consideration to a subject of the deepest interest; which could alone justify me in making any public declaration of opinion. It is a subject which must undergo the fullest deliberation, and into that deliberation the Government will enter, with the sincerest desire to remove every abuse that can impair the efficiency of the Establishment, to extend the sphere of its usefulness, and to strengthen and confirm its just claims upon the respect and affection of the people.

It is unnecessary for my purpose to enter into any further details. I have said enough, with respect to general principles and their practical application to public measures, to indicate the spirit in which the King's Government is prepared to act. Our object will be – the maintenance of peace – the scrupulous and honourable fulfilment, without reference to their original policy, of all existing engagements with Foreign Powers – the support of public credit – the enforcement of strict economy – the just and impartial consideration of what is due to all interests – agricultural, manufacturing, and commercial.

Whatever may be the issue of the undertaking in which I am engaged, I feel assured that you will mark, by a renewal of your confidence, your approbation of the course I have pursued in accepting office. I enter upon the arduous duties assigned to me with the deepest sense of the responsibilities they involve, with great distrust of my own qualifications for their adequate discharge, but at the same time with a resolution to persevere, which nothing could inspire but the strong impulse of public duty, the consciousness of upright motives, and the firm belief that the people of this country will so far maintain the prerogative of the King, as to give to the Ministers of his choice, not an implicit confidence, but a fair trial.

I am, Gentlemen,  
 With affectionate regard,  
 Most faithfully yours,  
 Robert Peel.

## Il Manifesto di Tamworth (18 Dicembre 1834)<sup>#</sup>

Agli Elettori del *Borough* di Tamworth

Signori,

Il 26 novembre scorso, mentre ero a Roma, ricevetti da Sua Maestà una richiesta, del tutto imprevista e inaspettata da parte mia, di rientrare in Inghilterra senza indugio, allo scopo di assistere Sua Maestà nella formazione di un nuovo governo. Ho immediatamente obbedito al comando di ritornare; e, al mio arrivo, non esitai, dopo una trepidante disamina della situazione degli affari pubblici, a mettere a disposizione del mio Sovrano tutti i servizi che potessi essere ritenuto in grado di rendere.

La mia accettazione del primo incarico di Governo comporta la conclusione, per ora, del mio collegamento politico con voi. Nel cercare il rinnovo dello stesso, quando sarete chiamati a svolgere il compito di eleggere un rappresentante in Parlamento, sento che grava su di me esplicitare in una dichiarazione i miei punti di vista sulla politica pubblica, tanto piena e incondizionata quanto io possa fare, coerentemente con il mio dovere di ministro della Corona.

Avete diritto a questo, per la natura della fiducia che di nuovo sollecito, per la lunga consonanza di amichevole rapporto che abbiamo vissuto, e per la vostra provata vicinanza nei momenti di difficoltà, quando la dimostrazione di continua fiducia era di particolare valore. Mi avvalgo volentieri anche di questa legittima opportunità di fare un appello pubblico – rivolgendomi io stesso, attraverso di voi, a quella grande e intelligente fascia di società di cui siete parte, quale rappresentante equo e ineccepibile – a quella classe che è assai meno interessata alle contese di partito che al mantenimento dell'ordine e alle esigenze del buon governo, [operando] quella schietta esposizione di principi e punti di vista generali che sembrano essere trepidamente attesi, e che non dovrebbe essere inclinazione, e non può essere interesse di un Ministro di questo paese a rifiutare.

Signori, gli ardui doveri che ho assunto mi sono stati assegnati senza che io lo richiedessi. Che fossero un obiettivo ambito da me – che io consideri il potere e il prestigio che essi conferiscono come una compensazione sufficiente per i pesanti sacrifici che comportano – sono questioni di mera rilevanza personale, sulle quali

---

<sup>#</sup> Traduzione a cura del redattore.

non sprecherò una parola. Il Re, in una crisi di grande difficoltà, ha richiesto i miei servizi. Il quesito su cui dovevo decidere era questo: Devo obbedire alla richiesta? O devo declinare la mia responsabilità, adducendo come motivo che mi considero, in conseguenza della Riforma elettorale, come operante sotto una sorta di incapacità morale, che deve precludere a me, e a tutti quelli che penso insieme a me, ora e per sempre, di entrare al servizio ufficiale della Corona? Sarebbe, chiedo, diventato necessario per ogni uomo pubblico agire sulla base di tale principio? Era giusto pensare che l'oggetto o l'effetto della Riforma fosse stato quello di precludere ogni possibilità di appello al buon senso e al pacato giudizio del popolo, e quindi di ingabbiare le prerogative della Corona, così che il Re non abbia libera scelta tra i suoi sudditi, ma debba selezionare i suoi Ministri da un settore, e da un sol settore, di uomini pubblici?

Ho preso un altro indirizzo, ma non l'ho preso senza una profonda e trepidante considerazione delle probabilità che le mie opinioni siano così in sintonia con quelle del corpo elettorale del Regno Unito da consentire a me e a coloro con cui sono in procinto di operare, e i cui sentimenti sono in completo accordo con i miei, di stabilire una tale confidenza nella fiducia del pubblico che ci permetta di condurre con vigore e successo il governo di questo paese.

Ho la più ferma convinzione che tale fiducia non possa essere assicurata da un indirizzo diverso da quello di una schietta ed esplicita dichiarazione di principio; che vaghe e insignificanti affermazioni d'opinione pubblica possono quietare la sfiducia per un certo tempo, possono influenzare questa o quella elezione ma devono alla fine fallire, se non vengono rispettate, o se sono incoerenti con l'onore e il carattere di coloro che le hanno fatte.

Ora io dico che non accetterò il potere a condizione di dichiararmi apostata dai principi sulla base dei quali ho agito finora. Allo stesso tempo, non ammetterò mai di essere stato, prima o dopo la Riforma elettorale, il difensore degli abusi o il nemico delle riforme giudiziose. Mi appello con fiducia per negare l'accusa, per la parte attiva che ho preso nella grande questione della moneta – nel consolidamento e nella modifica della normativa penale – nella revisione dell'intero sistema di giudizio tramite giuria – nelle opinioni che ho professato, agendo in modo uniforme ad esse, per quanto riguarda gli altri rami della giurisprudenza di questo paese – mi appello a questo come prova che non sono stato disposto a prestare acquiescenza a mali riconosciuti, che fosse la semplice superstiziosa riverenza verso usi antichi, o il timore dell'impegno o della responsabilità nell'applicazione di un rimedio.

Ma la Legge di Riforma, si dice, apre una nuova era, ed è dovere di un Ministro dichiarare esplicitamente – in primo luogo se manterrà la Legge stessa, in secondo luogo se agirà sulla base dello spirito con cui è stata concepita.

Riguardo alla Riforma, ripeterò ora la dichiarazione che ho fatto quando sono entrato alla Camera dei Comuni come membro del Parlamento riformato – che considero la Legge di Riforma una soluzione definitiva e irrevocabile di una grande questione costituzionale – un accordo che nessun amico della pace e del benessere di questo paese tenterebbe di compromettere, sia con mezzi diretti che con modi più insidiosi.

Quindi, per quanto riguarda lo spirito della Riforma, e la volontà di seguirla e farla rispettare come regola di governo: se, adottando lo spirito della Riforma, si intende che vivremo in un perpetuo vortice di agitazione; che gli uomini politici possono fondarsi soltanto sul consenso pubblico seguendo ogni impressione popolare del momento, promettendo la riparazione istantanea di tutto ciò che qualcuno può chiamare un abuso – abbandonando del tutto quel grande aiuto del governo – più potente sia delle leggi che della ragione – che è il rispetto per i diritti antichi e la deferenza all'autorità regolativa; se questo è lo spirito della Riforma, non mi impegnerò a seguirlo. Ma se lo spirito della Legge di Riforma implica semplicemente un attento riesame delle istituzioni, civili ed ecclesiastiche, intrapreso in un clima amichevole che combina, con il fermo mantenimento dei diritti consolidati, la correzione degli abusi comprovati e la soluzione di effettive ingiustizie, – in tal caso, posso per me e per i miei colleghi impegnarmi ad agire con tale spirito e con tali intenzioni.

Tali dichiarazioni di principio generale sono, ne sono consapevole, necessariamente vaghe: ma, per essere più esplicito, cercherò di applicarle praticamente ad alcune di quelle questioni che hanno di recente attirato in maggior misura l'interesse e l'attenzione pubblici.

Inizio dall'inchiesta sugli enti municipali.

Non è mia intenzione consigliare alla Corona di interrompere il corso di tale indagine, né di toglierne la conduzione a coloro ai quali è stata affidata dal precedente Governo. Per quanto mi riguarda, ho dato la prova migliore di non essere ostile all'idea dell'indagine, acconsentendo ad essere membro di quel Comitato della Camera dei Comuni a cui essa era stata originariamente devoluta. Nessuna relazione è stata ancora presentata dai commissari a cui l'inchiesta è stata successivamente affidata: e, fino a quando la relazione non sarà presentata, non ci si può aspettare, da parte del Governo, se non l'impegno a dedicare ai suggerimenti che essa potrà contenere, e alle prove su cui questi potranno essere fondati, un'attenzione piena e senza pregiudizi.

Quindi, mi rivolgerò alle questioni che, per i nostri concittadini che dissentono dalle dottrine della Chiesa di Stato, rivestono un interesse speciale.

Invece di fare nuove promesse, mi riferirò all'indirizzo che ho seguito verso quei soggetti quando non ero al potere.

In primo luogo ho appoggiato il provvedimento promosso da Lord Althorp, il cui scopo era quello di esentare tutti i gruppi sociali dal pagamento delle imposte per la Chiesa, prevedendo in sostituzione, da un ramo delle entrate pubbliche, uno stanziamento per la costruzione e la riparazione delle chiese. Non ho mai espresso, né ho avuto, la minima obiezione all'idea di un disegno di legge, di cui era autore Lord John Russell, inteso ad alleviare gli scrupoli di coscienza dei dissidenti in merito alla celebrazione del matrimonio. Non esprimo alcuna opinione sulle misure particolari in sé: sono state proposte da Ministri nei quali i dissidenti avevano fiducia; erano destinate a prevedere franchigie; ed è sufficiente per i miei scopi attuali sottolineare che le ho sostenute.

Mi sono opposto – e sono tenuto a dichiarare che le mie opinioni in merito non hanno subito alcun cambiamento – al riconoscimento del diritto all'ammissione dei dissidenti nelle università; ma ho dichiarato espressamente che, ove i regolamenti, applicati dalle autorità pubbliche che sovrintendono alle professioni giuridiche e mediche, ed agli studi ad esse connessi, avessero l'effetto di conferire vantaggi della natura di privilegi civili a una classe di soggetti escludendone un'altra – quei regolamenti avrebbero dovuto essere modificati, al fine di porre tutti i sudditi del Re, a prescindere dalle loro credenze religiose, su una base di perfetta uguaglianza rispetto a qualsiasi privilegio civile.

Faccio appello all'indirizzo che ho seguito su queste diverse questioni, quando non ero in carica; e chiedo, con fiducia, se questo corso implichi che sono stato guidato da qualsiasi spirito illiberale o intollerante nei confronti dei gruppi dissidenti, o dalla riluttanza a considerare in modo equo i rimedi di eventuali effettive lagnanze.

Nell'esame di altre questioni che hanno suscitato l'interesse pubblico, non tralascierò quella degli appannaggi. Ho rifiutato – e, con le opinioni che ho, dovrei rifiutare di nuovo – un'inchiesta retrospettiva sugli appannaggi concessi dalla Corona in un momento in cui la discrezione della Corona stessa non era condizionata né dalla legge né dall'espressione di alcuna opinione da parte della Camera dei Comuni; ma ho votato a favore della risoluzione, promossa da Lord Althorp, che gli appannaggi civili dovrebbero, per il futuro, essere concessi solo alle persone che hanno richiesto il beneficio reale, oppure che hanno diritto che siano presi in considerazione o i loro servigi alla Corona o l'adempimento di doveri pubblici o la loro eminenza scientifica o letteraria. Sulla base della risoluzione che ho sostenuto in quanto membro del Parlamento, mi comporterò scrupolosamente come Ministro della Corona e non consiglierò di concedere alcun appannaggio che non sia conforme allo spirito e all'intento della deliberazione di cui sono stato parte.

Quindi, per quanto riguarda la grande questione della riforma della Chiesa, sul punto non ho nuove promesse da fare. Non posso dare il mio consenso all'utilizzo delle proprietà della Chiesa, in nessuna parte del Regno Unito, per scopi non strettamente ecclesiastici. Ma ripeto ora le opinioni che ho già espresso in Parlamento riguardo all'istituzione ecclesiastica in Irlanda – che se, attraverso una migliore distribuzione delle entrate della Chiesa, possa essere estesa la sua giusta influenza e promossi i veri interessi della religione di Stato, tutte le altre considerazioni dovrebbero essere subordinate al conseguimento di obiettivi di tale fondamentale importanza.

Per quanto riguarda le proprietà della Chiesa in questo paese, nessuno ha espresso un intendimento più serio di quello che ho fatto io affinché la questione delle decime, complicata e difficile come riconosco che sia, sia, se possibile, risolta in modo soddisfacente per mezzo di una commutazione, fondata su giusti principi e proposta dopo matura considerazione.

Per quanto riguarda le modifiche delle leggi che governano la nostra istituzione ecclesiastica, non ho avuto alcuna recente opportunità di dedicare seria considerazione a un argomento di profondo interesse; ciò che, da solo, potrebbe esentarmi dal fare qualsiasi dichiarazione pubblica. È un argomento che deve essere sottoposto alla più ampia deliberazione, e in quella deliberazione entrerà il Governo, con il più sincero desiderio di rimuovere ogni abuso che possa compromettere l'efficienza dell'istituzione, di estendere l'ambito della sua utilità e di rafforzare e confermare la sua giusta rivendicazione del rispetto e dell'affetto della gente.

Non è necessario per i miei scopi entrare in ulteriori dettagli. Ho detto abbastanza per quanto riguarda i principi generali e la loro applicazione pratica ai provvedimenti pubblici, per indicare lo spirito con cui il Governo del Re è pronto ad agire. I nostri obiettivi saranno – il mantenimento della pace – l'implementazione scrupolosa e onorevole, senza riferimento alle scelte politiche originarie, di tutti gli impegni esistenti con le potenze straniere – il sostegno del credito pubblico – la realizzazione di economie di spesa – la considerazione giusta e imparziale di ciò che è dovuto a tutti gli interessi: agricolo, manifatturiero e commerciale.

Qualunque possa essere l'esito dell'impegno assunto, mi sento rassicurato dal fatto che segnalerete, con un rinnovo della vostra fiducia, la vostra approvazione dell'indirizzo che ho seguito nell'accettare l'incarico. Mi accingo ad eseguire gli ardui compiti che mi sono stati assegnati con il senso più profondo delle responsabilità che comportano, con poca fiducia nelle mie stesse capacità di loro adeguato adempimento, ma allo stesso tempo con un impegno a perseverare, che nulla potrebbe ispirare se non il forte senso di pubblico dovere, la consapevolezza di

nobili ragioni, e la ferma convinzione che il popolo di questo paese sosterrà ancora la prerogativa del Re di dare ai Ministri di sua scelta non una fiducia implicita, ma una valutazione equa.

Sono, Signori,  
con affetto,  
fedelmente vostro,  
Robert Peel

## ABSTRACT

Da quasi tre secoli il sistema di governo britannico è oggetto di attenzione e di ammirazione da parte degli osservatori italiani e, più in generale, dell'Europa continentale, non solo riguardo alla forma di governo ed al regime politico in quanto tali, ma anche ai personaggi che hanno guidato e incarnato quel sistema.

Tra questi, Robert Peel appare come una delle figure più significative, anche se non priva di chiaroscuri, avendo fornito nella prima metà dell'Ottocento un apporto fondamentale alla nascita del moderno partito conservatore, al consolidamento del governo parlamentare, all'affermazione dell'uguaglianza di trattamento indipendentemente dalla religione professata ed allo sviluppo di un liberalismo di fondo che ha poi contraddistinto la vita del Regno Unito.

Per questo risulta utile e interessante ripercorrerne le idee e l'azione, rileggendone altresì il fondamentale manifesto politico-programmatico, indirizzato nel 1834 agli elettori del suo collegio di Tamworth, denso di argomentazioni razionali, anche di carattere costituzionale. Di esso si riporta integralmente la versione originale, accompagnata da una traduzione non ufficiale a cura dell'autore della biografia.

For almost three centuries the British system of government has been receiving attention and admiration from the Italian and the Continental Europe observers, not only with regard to the government and the political regime as such, but also to the people who have guided and embodied that system.

Among these, Robert Peel appears to be one of the most significant figures, having made a fundamental contribution, in the first half of the nineteenth century, to the birth of the modern conservative party, to the consolidation of parliamentary government, to the affirmation of equal treatment regardless of religion and to the

development of a fundamental liberalism that has since then marked the life of the United Kingdom.

For this reason, it is useful and interesting to retrace his ideas and actions, also rereading the fundamental political-programmatic manifesto, addressed in 1834 to the voters of his college in Tamworth, full of rational arguments, including those of a constitutional nature. Its original version is reproduced in full, accompanied by an unofficial translation by the author of the biography.