



P. HENNESSY, A. BLICK, *Could it happen here? The Day a Prime Minister Refuses to Resign*, London, Haus Publishing, 2025, pp. 94*

Il volumetto redatto a due mani da Peter Hennessy e Andrew Blick si apre con la promessa di non relegare il tema affrontato nello sterile perimetro retorico del “*what if?*” e, proprio in tale prospettiva, la relativa analisi prende avvio fondandosi su un dato strettamente pragmatico: l’avanzata dell’estrema destra nell’Europa occidentale, che si affianca alla constatazione per cui, come accaduto durante il governo Johnson, sia relativamente semplice far vacillare le convenzioni costituzionali britanniche e le norme di decoro del comportamento politico.

Tale binomio, suggeriscono gli Autori (premettendo fin da subito che i movimenti di estrema destra vengono adoperati in via esemplificativa, visto che nel periodo storico attuale si sta assistendo alla loro progressiva crescita), porta a riflettere rispetto all’ipotesi in cui impeti autoritari dovessero investire il Regno Unito.

L’interrogativo che fin dalle prime battute viene attentamente inquadrato è il seguente: cosa succederebbe se un Primo Ministro dovesse rifiutare di dimettersi all’indomani di elezioni che hanno visto la sua maggioranza sconfitta?

Su questa premessa, il volume si scandisce secondo un’architettura tripartita. Nella prima parte si disegna la fattispecie del c.d. “*Limpet Prime Minister*” per poi tracciare, nella seconda, il ventaglio di strumenti di protezione esperibili nei confronti del Primo Ministro (non) dimissionario. L’analisi si conclude con la ricostruzione degli eventi che hanno modellato lo scenario politico-costituzionale britannico nella scorsa decade, con lo scopo di fornire una panoramica minuziosa degli eventi che hanno “stressato” la *unwritten constitution* del Regno Unito.¹

Nello specifico, gli Autori, nella prima parte, costruiscono il quadro di circostanze che porterebbe all’ascesa del *Limpet Prime Minister*, per mezzo di una narrazione dalla forte impronta visiva, facendo susseguire i vari passaggi come vividi fotogrammi. È così che si riesce a visualizzare un ipotetico Primo Ministro di estrema destra che, nonostante l’avvento di un *hung Parliament* in cui il suo partito è il “maggior dei minori”, decide di non rassegnare le proprie dimissioni, opponendo due principali motivazioni: il fatto che il partito d’appartenenza risulti essere ancora il maggiore nei Comuni e l’assunto per cui l’eventuale

*Contributo sottoposto a *peer review*.

coalizione di fazioni rivali rappresenterebbe un implicito rifiuto della volontà del popolo. Nel tracciare l'immagine virtuale di una Camera dei Comuni spiazzata, priva di tutte le ritualità che le permettono di funzionare e di uno Speaker che non ha altra scelta se non quella di rivolgersi al Sovrano, si pone immediatamente l'attenzione sul nucleo delle dinamiche politiche britanniche: le convenzioni costituzionali, in quanto tali, poggiano sull'integrità morale degli attori politici che ne sono protagonisti: “*it's all about good chaps*” (p. 8) si sottolinea, citando Ken Stowe, *Principal Private Secretary* di tre Primi Ministri. In uno scenario come quello del *Limpet Prime Minister*, in cui la teoria dei *good chaps* e la fiducia nella *self-regulation* degli ingranaggi governativi sono minati, gli Autori si concentrano sul ruolo del Monarca e sull'eventuale (controverso) utilizzo di quei poteri di prerogativa regia che l'evoluzione costituzionale britannica ha sbilanciato in favore del Capo dell'Esecutivo e che rilverebbero nel caso in cui il Primo Ministro dovesse essere immune al tritico di diritti regi teorizzato da Walter Bagheot: *to encourage, to advise, to warn*.

La prima parte si conclude delineando lo scheletro della democrazia britannica. Se, come sostengono gli Autori, “*liberal democracies have much to lose*” (p. 11) in quanto frutto dell'*accumulatio* di secoli di saggezza, esperienza e *institution-building*, si pone come essenziale individuarne le componenti per ridurre il rischio di erosione, specialmente nel contesto britannico in cui la costituzione non è cristallizzata in un unico documento scritto.

Si distinguono così:

- *the inner core of indispensables* - in questa categoria rientrano, tra gli altri, la *rule of law* e un giudiziario indipendente;
- *the enablers (institutional)*, di cui fanno parte partiti politici competitivi e ministri responsabili nei confronti del Parlamento;
- *the human rights*;
- *the enablers (material)*, ovvero un'economia mista sufficientemente produttiva e capace di sostenere una serie di settori;
- *the intangibles*, che si sostanziano in garanzie di tipo sociale;
- *the protectors*.

La seconda componente del volume si sviluppa in un rapporto di continuità e consequenzialità rispetto alla precedente, analizzando tutti quegli strumenti volti a *difendere* la democrazia parlamentare britannica. Dopo aver chiesto al lettore di immaginare uno Speaker che, sempre nel contesto precedentemente incorniciato, si lascia alle spalle *The Mall* per recarsi verso *Buckingham Palace* dove sarà ricevuto urgentemente dal Re, gli Autori dissezionano l'apparato di difesa democratica del Regno Unito. Questo si dirama in due macrocategorie: da un lato quella che raggruppa legislazione e convenzioni costituzionali, dall'altro quella che racchiude il c.d. *cast of players*.

Per quanto riguarda la prima, particolare rilevanza è attribuita al *Security Service Act 1989*, al *National Security Act 2023* e al *Civil Contingencies Act 2004* che, si specifica, sono stati concepiti per proteggere il sistema costituzionale britannico da minacce esterne, presumendo, sempre nell'ottica della *good chaps theory*, che ruoli di grande responsabilità siano ricoperti da individui che agiscono in buona fede. Si suggerisce, tuttavia, che gli stessi

potrebbero essere adoperati di modo da fornire una linea di difesa anche nell'ipotesi di minacce ed interferenze interne, come nel caso ipotetico del *Limpet Prime Minister*.

Nel novero della *legislation* si menziona anche il *Parliament Act 1911* che, da un lato sancisce la supremazia della Camera elettiva facendo venire meno il (precedente) potere di veto assoluto della Camera dei Lords, dall'altro lascia quest'ultimo potere inalterato in relazione ad eventuali provvedimenti di legge che mirino ad estendere la durata del Parlamento oltre i cinque anni. In questa maniera si aggira il pericolo che eventuali provvedimenti “*democratically inappropriate*” (p. 24) possano entrare in vigore.

Ultima componente considerata è quella delle convenzioni costituzionali, dalla natura tacita o codificata. A tal proposito, si fa riferimento al *Ministerial Code* e al *Cabinet Manual*, fonti scritte di principi cardini delle dinamiche parlamentari e governative. Il *Cabinet Manual* fa riferimento al fatto che l'autorità del governo dipenda dalla fiducia della Camera dei Comuni, così come specifica che nel caso in cui, in sede elettorale, non si raggiunga una maggioranza assoluta, il governo uscente rimane in carica fino alle proprie dimissioni. Si tratta, naturalmente, di previsioni che ricoprirebbero un ruolo essenziale nello scenario disegnato, nonostante la loro incisività, come precisato dagli Autori, sia limitata: “*the principle rests more in good behaviour than hard power*” (p. 27). Si ritorna, insomma, sempre alla dinamica dei *good-chaps*.

Il secondo ramo di tutele fa riferimento ad una serie di soggetti che, singolarmente o in gruppo, rappresentano degli elementi difensivi della democrazia.

Il lungo elenco comprende il Monarca, del quale si riconosce la posizione delicata nel contesto che viene in considerazione, lo *Speaker*, in quanto “responsabile e capace” di risolvere il *Limpet scenario*, i colleghi di gabinetto del Primo Ministro e la possibilità di rifiutarsi di assistere quest'ultimo. Fanno parte della lista anche i c.d. leader dei partiti anti-autoritari, naturalmente, nonché il Parlamento, che potrebbe votare una mozione di sfiducia o rifiutarsi di confermare le misure legislative di matrice governativa. Inoltre, si constata che il potere sul fronte economico di soggetti come il *Permanent Secretary to the Treasury*, il governatore della Banca d'Inghilterra (responsabile delle sue azioni nei confronti del Parlamento), il *Comptroller and Auditor General* e il *Clerk of the House of Commons* potrebbe disinnescare dinamiche autoritarie bloccandole alla radice. Tuttavia, il ruolo di difensore che trova maggiore fondamento, sia perché registra dei precedenti, sia perché gli organi finora menzionati sono suscettibili, come notano gli Autori, di essere erosi dall'interno, è quello del giudiziario. Come sottolineato, i giudici possono essere rimossi solo col consenso di entrambe le Camere, rendendo più difficile il processo di ingerenza dell'eventuale Primo Ministro autoritario. Inoltre, si ricorda come la Corte Suprema abbia già frenato un “*rogue Prime Minister*”: il Boris Johnson della *prorogation* del 2019. Gli Autori, quindi, ipotizzano che, con molta probabilità, la Corte Suprema e, più in generale, il giudiziario, costituirebbero senz'altro la prima linea nella difesa della democrazia britannica.

La seconda parte della trattazione si conclude prendendo atto della difficoltà nel predire con certezza gli scenari configurabili concretamente. Allo stesso tempo, si constata che, pur essendovi delle chiare linee di difesa a tutela della democrazia britannica, queste presentano

dei profili lacunosi, che si suggerisce di colmare fintanto che si è in presenza di un governo stabile che gode di una maggioranza in Parlamento. “*To forethink is to be forearmed*” (p. 49) sottolineano gli Autori, prima di proporre la creazione di un *Committee of Privy Counsellors to examine the long-term resilience, protection, and preservation of British parliamentary democracy*, che permetterebbe di fornire tutele capillarmente tagliate su misura per il sistema britannico.

Se nelle prime due parti, il voto di scavalcare una trattazione dedicata al “*what if?*” viene rispettato fondando sul piano concreto ogni ipotesi delineata, nel terzo ed ultimo capitolo del volume, lo stesso proposito è onorato dimostrando come, senza lasciarsi andare ad allarmismi, sia effettivamente necessario intervenire di modo da fortificare sistematicamente l’apparato di difesa della democrazia britannica. A tale fine, si ripercorrono tutti gli avvenimenti che, nel corso degli ultimi due lustri, hanno provocato momenti di instabilità che avrebbero potuto o che, per frutto di una *accumulatio*, potrebbero ancora rappresentare la base per l’avverarsi di un “*Limpet scenario*” o più in generale, di “*serious disruptions*”.

“*The Ten-Year Stress Test*”, quindi, considerando un segmento temporale che prende avvio dal referendum sull’indipendenza della Scozia e che arriva ai giorni nostri, pone in prospettiva concreta tutte i profili ipotetici e le categorizzazioni dal sapore teorico che hanno contraddistinto i precedenti capitoli, allontanando dal recinto della pura astrazione il tema affrontato e dimostrando che “*it could happen here*” (p. 87): il Regno Unito potrebbe essere vittima di un Primo Ministro “appiccicoso”.

Un primo elenco, ordinato cronologicamente, dopo aver menzionato il sopracitato referendum, fa riferimento alle elezioni generali del 2015 che hanno visto la vittoria di David Cameron e il suo impegno volto a consultare il popolo sulla *membership* europea. Contrattare di tale evento, che ne ha amplificato, secondo gli Autori, la portata critica è costituito dalla *leadership* laburista di Jeremy Corbyn e dal malfunzionamento del partito di opposizione. Le successive instabilità elencate sarebbero figlie di questa combinazione di circostanze: a tal proposito si menzionano il referendum del 23 giugno 2016, la sentenza *Miller I* riguardante l’attivazione dell’articolo 50 TUE, il governo di Theresa May, seguito da quello di Boris Johnson, che viene definito “*a one-man stress test for the British Constitution*” (p. 57) e la sentenza *Miller II* in tema di *prorogation* del Parlamento. Il fenomeno pandemico con il conseguente *lockdown* che hanno intensificato la già forte tendenza ad utilizzare lo strumento della legislazione delegata, lo *EU-UK Trade and Cooperation Agreement* e il suo impatto sulla delicata questione irlandese, il breve ma “*eventful*” premierato di Liz Truss e la dipartita della Regina Elisabetta II chiudono la ricostruzione dello “*stress-test*” cui il Regno Unito e la sua costituzione sono stati sottoposti. L’analisi prosegue inquadrando delle criticità di tipo “comportamentale e procedurale” proprie delle istituzioni politiche e dei suoi attori. Su questa direttrice si rileva come i c.d. *seven Nolan Principles* (*selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty e leadership*) siano osservati con minore rigore, se non disattesi – richiamando il governo di Boris Johnson gli Autori ne forniscono la dimostrazione. Accanto a questo primo elemento si affiancano la crisi della responsabilità ministeriale collettiva, la sconsideratezza nell’esercizio del potere esecutivo (l’esempio riportato dagli

Autori non poteva che essere quello riguardante Boris Johnson e la *prorogation* del Parlamento sulla base della prerogativa regia), infine la politicizzazione del *Civil Service* e delle nomine pubbliche.

Un ultimo raggruppamento di criticità disegnato dagli Autori ha ad oggetto mutamenti costituzionali, politici sociali che vanno oltre il funzionamento dell'esecutivo, ma che fanno sorgere timori: in tal senso si richiama la crescente tensione cui è sottoposta la *rule of law* sia sul piano interno che internazionale. Esemplificativa, su questa direttrice, è la forte pressione politica cui le corti sono progressivamente sottoposte, che secondo gli Autori è manifestata al massimo dal loro difficile ruolo nell'implementazione del risultato referendario del 2016 e dal caso Ruanda del 2023. Ciò in quanto la *rule of law*, anzitutto, è garantita nella misura in cui le corti possono operare in maniera indipendente e senza che vi sia una “*undue external influence*” (p. 71).

Inoltre, (come si assiste progressivamente in numerosi ordinamenti parlamentari) l'eccessivo utilizzo dello strumento della legislazione secondaria rappresenta un fattore che suscita preoccupazione. Nel Regno Unito, si specifica, l'*Hansard Society*, la *House of Lords Secondary Legislation Scrutiny Committee* e la *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee* ne hanno preso atto. Contribuiscono ad alimentare la situazione di “pre-allarme”, secondo gli Autori, l'intensificarsi dell'utilizzo di social network come *WhatsApp* nell'ambito di comunicazioni ufficiali, il sorgere di teorie del complotto sostenute da protagonisti politici di vertice (si menziona, a tal proposito, la cospirazione del c.d. *deep state* citata dai due ex Primi Ministri, Boris Johnson e Liz Truss) e le restrizioni in tema di proteste politiche che hanno caratterizzato il precedente governo conservatore e che sollevano forti critiche, vista l'introduzione di poteri ritenuti, da alcuni, non necessari e sproporzionati. Ancora, si menzionano i sospetti che i processi democratici britannici possano subire interferenze straniere, oltre che la crescente violenza politica ed estremismo, che costituiscono una potenziale minaccia per la democrazia.

Nelle conclusioni, Hennessy e Blick tirano le somme dell'analisi svolta, escludendo in maniera esplicita un'eventuale impronta allarmista: “*the well-being, viability, and vitality of our parliamentary democracy represents the first line of defence of the realm*” (p.86). Allo stesso tempo, mettono in chiaro che lo stato di salute attuale dell'ordinamento non è sinonimo di imperitura invincibilità, non lasciando spazio, riprendendo le loro parole, a “*soothing lullabies of national complacency*” (p. 86): il sistema presenta sia delle crepe che possono essere sfruttate, sia persone pronte a farlo, come dimostrato nella schematica analisi senza troppi giochi retorici. È per questo che bisogna agire in modo da prevenire qualsiasi degenerazione – “*to forethink is to be forearmed*” (p. 49) - e per evitare che la teoria dei *good chaps* diventi un reperto da guardare da dietro la vetrina di un museo, assieme ai secoli che hanno modellato la società democratica britannica. In questo senso, prescindendo dall'implementazione di misure che pragmaticamente possano contribuire ad un rafforzamento della democrazia, l'analisi - seppure quasi in via incidentale - pone l'attenzione su un nodo critico che, a monte, svigorisce la democrazia parlamentare britannica: vi deve essere un rapporto identitario e

incondizionato tra attori politici e i c.d. “*good chaps*”, specie in tema di convenzioni costituzionali.

A tal proposito, si comprende come i “*what ifs*” delineati nella trattazione non possano dirsi confinati all’estremo dell’astrazione, ma piuttosto presenti in un’area di concreta vigilanza, se si considera che la crisi della *good chaps theory*, assieme al timore che partiti estremisti possano prendere il sopravvento, ha trovato ulteriore validazione nel rapporto del *Constitutional Committee* della Camera dei Lords, pubblicato a novembre 2025 e intitolato “*The rule of law: holding the line against tyranny and anarchy*” in cui si evidenzia che “*Everyone, but particularly those in public life, needs to be proactive in strengthening our rule of law culture, and this must start now. Failing to do so risks the rise of extremist political parties, growing antipathy towards democracy, and, ultimately, creating space for a dictatorship of arbitrary rule*”.

Lo scenario del *Limpet Prime Minister*, in chiusura del volume, si pone chiaramente al di fuori di una costruzione astratta. Contemporaneamente, secondo una linea realistica, oggettiva e distaccata, e per mezzo del tratto schematico che contraddistingue l’analisi, gli strumenti di difesa inquadrati e le prospettive di “armamento” della democrazia britannica lasciano spazio ad uno scenario potenzialmente positivo. Se si prende atto che l’ipotesi del *Limpet Prime Minister* potrebbe verificarsi, d’altra parte non è detto che ciò debba accadere, e le preziose osservazioni e suggerimenti degli Autori rappresentano un punto di partenza affinché tale circostanza possa essere sistematicamente analizzata e prevenuta.

Gli Autori riescono magistralmente nell’intento di delineare uno spaccato delle dinamiche politiche britanniche, inquadrando, senza la pretesa di predire, prospettive future che non sono il frutto di congetture fini a sé stesse, bensì l’origine di potenziali interventi che necessiterebbero di un’implementazione nel breve termine.

Il volume, quindi, rappresenta senz’altro una presa di coscienza su carta delle crepe che, in parte, sono intrinseche all’ordinamento costituzionale britannico e che, in altra, come evidenziato nell’analisi, ne sono contingenti. I “*what ifs*”, in questo contesto, servono a destare l’attenzione verso potenziali interventi volti a rendere più solide le linee di difesa democrazia parlamentare del Regno Unito e a tutelarne l’integrità, seppure in un quadro come quello attuale in cui si rileva una situazione di relativo benessere dell’ordinamento politico-costituzionale.

Sarà il futuro a rivelare se i suggerimenti degli Autori ai fini di scongiurare l’avvento di un *Limpet Prime Minister* verranno colti e se un’azione nel senso del rafforzamento della difesa della democrazia parlamentare britannica verrà ritenuta necessaria. Gli Autori, in uno slancio ironico e guardando al futuro, si augurano che il lavoro redatto insieme si riveli il più “*redundant*” della loro carriera. Indipendentemente da come gli anni a venire modelleranno la valenza delle loro parole, se è vero, come sostengono Blick ed Hennessy, che chi pensa in anticipo è già pronto a difendersi, l’analisi svolta rappresenta senza ombra di dubbio una fonte di riflessione significativa, che cautamente pone l’attenzione su uno scenario non dispiegatosi, ma neanche totalmente inverosimile, il cui destino rimane aperto e senza possibilità di previsione: *it could happen here, but hopefully it won’t*.

Rita Carbonara