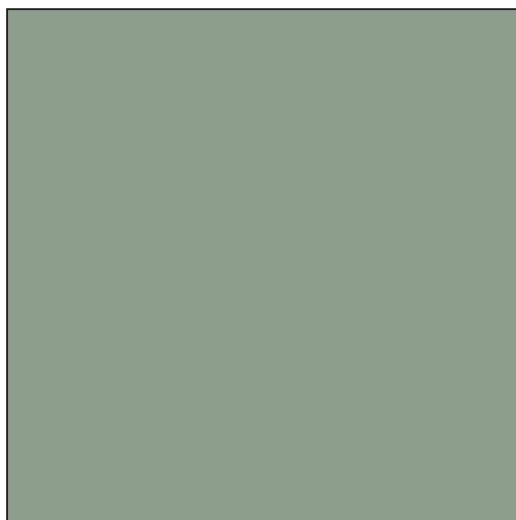


**per la storia
del pensiero
giuridico
moderno**

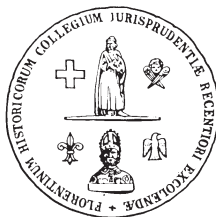
73



JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA

**GOVERNO E PARTITI
NEL PENSIERO BRITANNICO
(1690-1832)**

UNIVERSITA' DI FIRENZE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO
GIURIDICO MODERNO

BIBLIOTECA

fondata nel 1973 da PAOLO GROSSI
diretta da BERNARDO SORDI

La sede del Centro di Studi è in FIRENZE
(50129) - piazza Indipendenza, 9

www.centropgm.unifi.it

VOLUME SETTANTATREESIMO

JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA

**GOVERNO E PARTITI
NEL PENSIERO BRITANNICO
(1690-1832)**

traduzione di ALEJANDRO MARCACCIO ed ALBERTO SPINOSA



Milano - Giuffrè Editore

ISBN 88-14-13468-5

Titolo originale dell'opera:

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Sistema de gobierno y partidos políticos:
de Locke a Park*

- © Copyright by Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002
- © Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2007

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

A Simonetta Scandellari, con amicizia

PREMESSA

In questo libro — che nel 1998 ho avuto l'opportunità di presentare presso il Centro “Antoine Barnave” della Università di Macerata e che fa parte di una ricerca più ampia, in corso di elaborazione, sulla monarchia e il costituzionalismo europeo — esamino il dibattito sul sistema di governo e i partiti politici che si svolse in Gran Bretagna tra il 1690, anno in cui John Locke pubblica il *Secondo Trattato sul Governo Civile*, e il 1832, anno di pubblicazione di un'opera di John James Park ancora oggi molto poco conosciuta: *I Dogmi della Costituzione*.

Questo dibattito era fortemente condizionato dal modo in cui la realtà costituzionale era concepita. Gli autori che identificavano la realtà costituzionale con l'insieme delle norme giuridiche, scritte o meno, che formavano “Costituzione formale” della Gran Bretagna, si mantennero fedeli alla dottrina della monarchia “mista” ed “equilibrata” — della quale si andranno a ricostruire qui le radici storiche e i successivi sviluppi — e non si occuparono di partiti politici se non per farne oggetto d'accusa, perché considerati una riedizione delle vecchie fazioni. Al contrario, quei pensatori che, al di là delle norme giuridiche e persino al di sopra di quelle, dettero importanza alle consuetudini costituzionali, in altre parole alla “Costituzione materiale”, si fecero sostenitori della monarchia parlamentare e, oltre a distinguere tra fazioni e partiti politici, concepirono questi ultimi come il frutto inevitabile del pluralismo sociale e, in alcuni casi, come una delle premesse fondamentali dello Stato costituzionale.

Passando ad un altro ordine di cose, desidero esprimere tutta la mia più profonda gratitudine a Paolo Grossi, Fondatore del *Centro di Studi per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno* presso l'Università degli Studi di Firenze, e al suo attuale Direttore, prof. Bernardo Sordi, per il grande onore che mi hanno fatto di aver voluto includere il presente libro in questa prestigiosa *Biblioteca*. Un

debito di riconoscenza che estendo a tutti gli altri membri di questo esemplare Centro universitario, in modo particolare a Maurizio Fioravanti e Pietro Costa, che ho avuto il piacere di conoscere personalmente.

Desidero inoltre ringraziare Alejandro Marcaccio e Alberto Spinosa per l'eccellente traduzione italiana della presente opera, che il Centro de Estudios Políticos y Constitucionales di Madrid ha pubblicato cinque anni or sono in lingua spagnola.

Oviedo, gennaio 2007

CAPITOLO I
MONARCHIA E LIBERTÀ IN LOCKE

1. La “monarchia moderata”. — 2. Libertà religiosa e partiti politici. — 3. Guglielmo III e Anna I.

1. *La “Monarchia moderata”.*

Qual è il sistema di governo che John Locke (1632-1704) difende in *An essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government* (1)? In quest’opera, di importanza capitale sia per il pensiero britannico che per quello occidentale nel suo complesso, Locke usava il termine ‘power’ per designare indifferentemente il concetto di funzione e quello di organo, ragion per cui riesce spesso difficile interpretare correttamente il suo pensiero. Tuttavia non v’è dubbio che Locke attribuiva potere legislativo e potere esecutivo a due organi distinti, senza dimenticare però di stabilire fra i due dei meccanismi di collegamento, come si dirà più oltre. Difatti, Locke sosteneva che nelle « monarchie moderate » e negli altri « governi ben costituiti », legislativo ed esecutivo si trovavano « in mani diverse » (2). In precedenza, aveva opportunamente chiarito che

(1) Come già ricordato nella *Premessa*, quest’opera vide la luce nel 1690, ma l’autore ne aveva ultimato la redazione diversi anni prima (cfr. J.R.MILTON, *Dating Locke’s Second Treatise*, in *History of Political Thought*, vol. XVI, n. 3, autunno 1995, pp. 356-7). L’opera può essere consultata in *The Works of John Locke, a New edition, corrected, in ten volumes*, vol. V, London 1823, reprinted by Scientia Verlag Aalen, Germany, 1963, pp. 338-485. Il lettore italiano può fare affidamento sulla più recente edizione (con saggio introduttivo di Tito Magri, traduzione di Anna Gialluca e testo inglese a fronte) J. LOCKE, *Il secondo trattato sul governo. Saggio concernente la vera origine, l’estensione e il fine del governo civile*, BUR, Milano, 2004 (4^a ed.). Da quest’ultima sono presi i passi citati.

(2) *Il secondo trattato sul governo*, cit., cap. XIV, § 159, p. 283.

« negli Stati bene ordinati, in cui il bene della totalità è tenuto nella dovuta considerazione, il potere legislativo è posto nelle mani di persone diverse », che si riuniscono « come convenuto » ⁽³⁾, vale a dire in un'Assemblea, a differenza di quanto avveniva per il potere esecutivo il quale, dovendo essere « sempre in atto » ⁽⁴⁾, poiché l'esecuzione delle leggi non tollerava interruzioni, era di solito affidato a una persona sola.

Arrivati a questo punto, va segnalato (ci limitiamo appunto alla mera segnalazione, poiché la questione non è in stretta relazione con la forma di governo bensì con la divisione dei poteri) che Locke non fa menzione della giurisdizione come funzione autonoma, né della magistratura come organo o potere distinto dal legislativo e dall'esecutivo. La ragione di questo silenzio va ricercata nel fatto che in Inghilterra non vi era una netta distinzione organica tra giudice e legislatore, né era limpido il discrimine fra funzione legislativa e giurisdizionale. Se, infatti, la Camera dei Lords era — come lo è tuttora — il Supremo Tribunale del Regno, i giudici dal canto loro erano organi di creazione giuridica, dal momento che le loro sentenze si convertivano in precedenti vincolanti per tutti i futuri casi analoghi ⁽⁵⁾.

Tornando ai rapporti fra esecutivo e legislativo, va ricordato che, per Locke, l'attribuzione di questi due poteri a organi differenti era il criterio più sicuro per distinguere le « monarchie moderate » — e altre forme di « governo ben costituito » — dalle « monarchie assolute », in cui il principe riuniva in sé entrambi i poteri e non esisteva « alcun giudice né alcuno cui si possa fare appello che possa equamente, imparzialmente e con autorità decidere, e dalla cui decisione ci si possa aspettare aiuto e risarcimento per una qualche offesa o danno che si sia eventualmente subito per opera del principe o per ordine suo » ⁽⁶⁾.

Ora, nell'attribuire a due organi distinti il potere legislativo ed il potere esecutivo, Locke non intendeva soltanto — benché questo

⁽³⁾ *Ibidem*, cap. XII, § 143, p. 259

⁽⁴⁾ Cfr. *ibidem*, cap. XII, § 144, pp. 259-260.

⁽⁵⁾ Cfr. N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, UTET, Torino 1988, p. 104.

⁽⁶⁾ *Il secondo trattato sul governo*, cit., cap. VII, §§ 90 e 91, p. 179.

rimanesse il suo obiettivo primario — attaccare la monarchia assoluta, nella quale il re esercitava entrambi i poteri, ma anche prendere le distanze dal sistema assembleare di governo, basato sul monopolio di quei due poteri da parte di un'Assemblea. Qui Locke dovette tenere presente l'esperienza storica del Lungo Parlamento (dal 1640 al 1649), « vera e propria svolta nella storia dei popoli di lingua inglese » (7); ed è senz'altro questa esperienza che egli aveva in mente allorché segnalava che non era conveniente « in ragione dell'umana fragilità così incline ad impossessarsi del potere » (8), affidare il compito di applicare le leggi alle stesse persone preposte a elaborarle. Il pensatore inglese aggiungeva che, qualora i due poteri fossero finiti nelle stesse mani, l'esecutivo avrebbe potuto esonerarsi « dall'obbedienza alle stesse leggi » fatte in quanto legislatore, e avrebbe potuto adattare « la legge — sia nella formulazione che nell'attuazione — al (...) proprio vantaggio privato, giungendo così ad avere un interesse distinto dal resto della comunità e contrario al fine della società e del governo » (9).

Se il potere legislativo consisteva nella facoltà di approvare le leggi, l'esecutivo comprendeva due sfere: quella esecutiva propriamente detta e quella federativa, che Locke definiva come « il potere di guerra e di pace, di costituire leghe e alleanze e tutti i negoziati con tutte le persone e le comunità che sono fuori dello Stato » (10). La distinzione tra la sfera esecutiva e quella federativa era sottesa a quello che con ogni probabilità è il più importante contributo di Locke alla dottrina delle funzioni dello Stato (11). Le due sfere venivano di solito attribuite ad un medesimo organo, che in Inghilterra altro non era se non il monarca stesso. « Questi due poteri, —

(7) G.M. TREVELYAN, *Storia d'Inghilterra* (1942), Garzanti, Milano, 1977, p. 339. Il Lungo Parlamento, aggiunge l'autore, « non solo impedì alla monarchia inglese di arroccarsi in un assolutismo simile a quello che si stava diffondendo in tutta Europa, ma realizzò una grande esperienza di governo diretto del paese e dell'Impero, compiuta dalla Camera dei Comuni ». *Ibidem*.

(8) *Il secondo trattato sul governo*, cit., cap. XII, § 143, p. 259.

(9) *Ibidem*, cap. XII, § 143, p. 259.

(10) *Ibidem*, cap. XII, § 146, p. 261.

(11) Come ricorda M.J.C. VILE in *Constitutionalism and the separation of powers*, Oxford University Press (d'ora in avanti OUP), p. 60. Sulla dottrina lockeana della divisione dei poteri cfr. in generale pp. 58-67.

egli scriveva — esecutivo e federativo, sebbene siano effettivamente distinti in sé, tuttavia comprendendo l'uno l'esecuzione delle leggi locali della società, all'interno di essa e su tutte le sue parti; l'altro la cura della sicurezza e dell'interesse della comunità all'esterno, nei confronti di tutti coloro da cui essa può ricevere danno o vantaggio, sono quasi sempre uniti » (12).

Oltre ad esercitare il potere esecutivo e federativo, il monarca poteva anche partecipare all'elaborazione delle leggi. Pensando senza dubbio al *royal assent*, Locke segnalava che in alcune comunità politiche il potere esecutivo era delegato a « una sola persona », che partecipava « anche al potere legislativo » (13).

Stante la posizione di assoluto rilievo che il monarca ricopriva nell'ordinamento costituzionale — in virtù della quale collaborava all'approvazione delle leggi e al tempo stesso ne ordinava e dirigeva l'esecuzione — diventava persino possibile affermare che egli detenesse di fatto il « potere supremo ». E ciò « non perché abbia in sé tutto il supremo potere, che è quello di legiferare, ma perché ha in sé il supremo potere esecutivo, da cui tutti i magistrati inferiori derivano i loro rispettivi poteri subordinati, o almeno la maggior parte di essi. Non avendo inoltre alcun legislativo (...) superiore, dato che non vi è legge che possa essere fatta senza il suo consenso (...) » (14).

Si tenga presente, inoltre, che Locke attribuiva al re, in virtù della sua prerogativa, un insieme di facoltà discrezionali che egli definiva come il potere discrezionale che il sovrano aveva di « agire in vista del pubblico bene senza la prescrizione della legge e, talvolta, anche contro di essa » (15). Per far fronte a quelle circostanze impreviste che potevano rappresentare una minaccia per la comunità, era necessario, a suo avviso, lasciare al potere esecutivo una certa libertà di fare e decidere determinate cose che il potere legislativo si rivelava incapace di compiere, per via dell'elevato numero dei suoi componenti e della eccessiva lentezza del suo intervento; cose, s'intende, che le leggi non potevano prevedere né

(12) *Il secondo trattato sul governo*, cit., cap. XII, § 147, p. 261.

(13) *Ibidem*, cap. XIII, § 151 e 152, pp. 267 e ss.

(14) *Ibidem*, cap. XIII, § 151, p. 267.

(15) *Ibidem*, cap. XIV, § 160, p. 285.

disciplinare. L'insieme di queste facoltà discrezionali o non regolamentate, anche se per nulla arbitrarie visto che dovevano esercitarsi sempre nell'interesse pubblico ⁽¹⁶⁾, erano appunto ciò in cui consisteva la prerogativa regia. Tra queste facoltà si trovava anche quella di convocare e sciogliere l'Assemblea ⁽¹⁷⁾. Infatti Locke, che non perdeva di vista l'esperienza del Parlamento Lungo, riteneva che le « costanti e frequenti sedute del legislativo e lunghe durate delle assemblee, senza una motivazione necessaria, non potevano che essere gravose per il popolo e dovevano necessariamente produrre col tempo inconvenienti anche più rischiosi » ⁽¹⁸⁾. La prerogativa regia permetteva in ogni caso al monarca di adottare le misure opportune « per il bene della società, (...) fino a quando il legislativo non può essere opportunamente convocato per provvedervi » ⁽¹⁹⁾. Infine, Locke considerava inerenti a tale prerogativa buona parte delle competenze che spettavano al monarca nell'esercizio della funzione federativa, giacché mentre questi doveva attenersi al diritto nell'esercizio della funzione esecutiva, la stessa cosa non era necessaria né a rigore possibile nell'esercizio della funzione federativa ⁽²⁰⁾.

In tal modo, Locke riconosceva, nello Stato costituzionale, l'esistenza di una funzione di governo o di indirizzo politico che non consisteva nel creare leggi (funzione legislativa), né tantomeno nel provvedere alla loro esecuzione (funzione esecutiva), bensì nell'adottare decisioni politiche: dallo scioglimento del Parlamento fino alla dichiarazione di guerra. Accanto agli "atti giuridici" del re (o di questi e del Parlamento assieme), il pensatore inglese ammetteva così, in modo implicito, l'esistenza di un insieme di "atti politici", compiuti esclusivamente dal re quale organo in cui essenzialmente risiedeva la funzione di governo.

Ebbene, se appariva sconveniente che il monarca si limitasse ad eseguire le leggi, era ugualmente sconsigliabile circoscrivere la fun-

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*, cap. XIV, § 159.

⁽¹⁷⁾ *Ibidem*, cap. XIII, § 154.

⁽¹⁸⁾ *Ibidem*, cap. XIII, § 156, p. 275.

⁽¹⁹⁾ *Ibidem*, cap. XIV, § 159, p. 283. Su questo punto cfr. VILE, *op. cit.*, p. 65.

⁽²⁰⁾ *Ibidem*, cap. XII, § 147. In ultima analisi, come ricorda Matteucci, la prerogativa era un fascio di poteri residuali, che dovevano esercitarsi in circostanze impreviste e incerte "secondo la massima *salus populus suprema lex*". Cfr. N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà*, cit., p. 104.

zione del Parlamento alla loro approvazione: questo doveva anche controllarne l'esecuzione, come accadeva nell'Inghilterra del suo tempo, grazie allo strumento dell'*impeachment*: un procedimento speciale, apparso all'inizio del secolo XIV, che permetteva di esigere la responsabilità penale, e dunque individuale, dei membri dell'esecutivo — ad eccezione del monarca, che era giuridicamente e politicamente irresponsabile —, e secondo il quale competeva alla Camera dei Comuni la funzione della pubblica accusa, mentre a quella dei Lords, la funzione giudicante. « Se il legislativo ha affidato l'esecuzione delle leggi da lui fatte in altre mani, conserva sempre il potere di revocarla se trova motivo per farlo, e di punire ogni cattiva amministrazione contraria alle leggi » (21).

Locke, in definitiva, era favorevole tanto ad attribuire l'esercizio del potere legislativo e del potere esecutivo a due organi distinti, quanto all'ipotesi di ripartirli fra i medesimi, mediante una serie di controlli e di equilibri. Egli optava, così, per un sistema di governo basato sì, sulla divisione dei poteri, ma anche sull'equilibrio costituzionale (*balanced constitution*).

Le dottrine della divisione dei poteri e dell'equilibrio costituzionale erano a quei tempi accompagnate dalla vecchia teoria dello "Stato misto" o "Costituzione mista", cosa che del resto avverrà anche dopo Locke, come si vedrà nel seguito di questo libro. Tale teoria affondava le sue radici nel pensiero greco-romano (Platone, Aristotele, Polibio, Cicerone) e in virtù di essa si considerava che la forma ideale di governo fosse nella somma di monarchia, aristocrazia e democrazia. Nel Basso Medioevo, San Tommaso d'Aquino rielaborò tale teoria, privilegiando la "monarchia mista" o "temperata" quale forma migliore di governo. La versione tomista ebbe speciale influenza in Inghilterra, dove alcuni autori, come Fortescue, Hooker e Smith, avevano insistito sul fatto che quelle tre forme semplici di governo erano rappresentate rispettivamente dalla Corona, dalla Camera dei Lords e dalla Camera dei Comuni, la cui unione formava il Parlamento, nel quale risiedeva la sovranità (22).

(21) *Ibidem*, cap XIII, § 153, pp. 269-271.

(22) Della genesi e dello sviluppo della dottrina dello stato misto e della sua influenza in Inghilterra mi occupo nel mio studio *La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)*, nel n. 1 di *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado*,

Tuttavia, se Locke rimaneva un teorico della divisione dei poteri e dell'equilibrio costituzionale, egli non era, invece, assertore dello Stato misto. In realtà, nell'opera che ora stiamo analizzando Locke si limitava a menzionare *en passant* le « forme di governo composte e miste », e precisamente al capitolo X, quello dedicato alle diverse forme del *Commonwealth* (23); mentre alla Camera dei Lords alludeva soltanto nell'ultimo capitolo, il XIX, e per altro in modo indiretto: « Supponiamo dunque — egli argomentava — che il legislativo si fondi sulla cooperazione di tre distinte persone: 1. una persona che per diritto ereditario detiene stabilmente il supremo potere esecutivo e, con esso, il potere di convocare e sciogliere gli altri due organismi, in determinati periodi di tempo; 2. un'assemblea di nobiltà ereditaria; 3. un'assemblea di rappresentanti scelti *pro tempore* dal popolo » (24).

Detto tra parentesi, conviene non perdere di vista il fatto che in questo libro Locke non intendeva analizzare la Costituzione inglese in particolare, ma più in generale quella di ogni Stato libero. È evidente però che egli non poteva dimenticarsi del suo paese natale: ad esso infatti fa costante riferimento, sia pure quasi sempre senza nominarlo.

Ora, se per preservare la libertà era necessario che esecutivo e legislativo fossero riposti in mani distinte, quest'ultimo doveva rappresentare, a parere di Locke, il supremo potere dello Stato, poiché « ciò che può dare leggi ad altri deve di necessità essergli superiore » (25). E aggiungeva: « la forma di governo dipende dalla collocazione del potere supremo, che è il legislativo; poiché essendo impossibile concepire che un potere inferiore prescriva leggi ad uno superiore, o che un potere che non sia il potere supremo emani leggi,

Derecho Público e Historia Constitucional, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998, pp. 96 e 101, ora anche in versione inglese, *Sovereignty in british legal doctrine*, in "Historia Constitucional", rivista elettronica, n° 4, junio de 2003 (<http://bc.rediris.es>).

(23) Cfr. *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, § 132.

(24) *Ibidem*, § 213, p. 355. Su tutto ciò cfr. A. PASSERIN D'ENTREVES, *La dottrina dello Stato: elementi di analisi e di interpretazione*, Giappichelli, Torino, 1967; e M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the separation of powers*, cit., p. 64.

(25) *Ibidem*, cap. XIII, § 150, p. 267.

quale è la collocazione del potere di legiferare, tale è la forma dello Stato » (26). La supremazia del potere legislativo convertiva lo Stato — persino quando a capo vi era un re ereditario — in un governo che godeva del consenso dei governati, requisito imprescindibile per affermare la propria legittimità (27).

Ciononostante, la supremazia del potere legislativo non implicava per Locke che il potere esecutivo fosse assorbito dall'Assemblea, e nemmeno che venisse messa in discussione la sua autonomia organica e funzionale, come era avvenuto presso il Parlamento Lungo durante il regno di Carlo I (28).

D'altra parte, il fatto che il potere legislativo fosse l'organo supremo dello Stato non significava che dovesse godere di un potere illimitato, né tanto meno arbitrario. La sua funzione, come quella dello Stato nel suo insieme, doveva limitarsi ad assicurare i diritti naturali, dei quali si discuterà più avanti. Inoltre si deve tenere presente, che al di sopra del potere legislativo Locke riconosceva la sovranità del popolo.

Ora, lasciando da parte le questioni relative alla sovranità — su cui mi sono soffermato altrove (29) —, quel che interessa ora sottolineare, rispondendo alla domanda formulata poc' anzi, è che in questa opera di capitale importanza Locke propugnava un sistema di governo monarchico-costituzionale lontano tanto dal sistema assembleare quanto da quello parlamentare. Un sistema di governo in cui al Monarca era affidata un'attiva e decisiva partecipazione nella direzione dello Stato, peraltro esente — salvo il caso estremo del diritto di resistenza, che Locke ammetteva espressamente — da ogni

(26) *Ibidem*, cap. X, § 132, p. 237.

(27) Cfr. *ibidem*, capp. XI, XII e XIII.

(28) « Locke — scrive Vile — afferma più volte che nessun organo dello Stato è onnipotente, che il legislativo e l'esecutivo hanno uno *status* autonomo (...). Quando Locke parla di supremazia del potere legislativo, non intende certo che l'esecutivo si debba convertire in un semplice dispaccio, interamente subordinato al legislativo nell'*esercizio delle sue funzioni*. Al contrario, il potere dell'Assemblea legislativa rimane circoscritto nell'esercizio delle funzioni che le sono *proprie* », cfr. M.J.C. VILE, *op. cit.*, pp. 62-64, sottolineature dell'autore.

(29) Cfr. il mio studio su, *La soberanía en el "Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil"* che costituisce la seconda parte del saggio *La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)*, cit., pp. 106-119.

responsabilità, sia sul piano giuridico che politico ⁽³⁰⁾. Locke faceva così ricadere ogni responsabilità sui Ministri del re e sui suoi agenti subordinati. Una responsabilità che però era puramente penale, e che si otteneva, come si è detto, attraverso l'*impeachment*.

Locke gettò dunque le basi dottrinali della monarchia costituzionale, ovvero della « monarchia moderata » — come egli preferisce denominarla, valendosi di un'espressione di matrice tomista ⁽³¹⁾ — basata sulla divisione dei poteri e sull'equilibrio costituzionale. Ma quella di Locke è ancora molto lontana dall'essere una monarchia parlamentare, un sistema cioè nel quale la guida dello Stato, da un re irresponsabile, fosse trasferita su di un Governo espresso dal Parlamento e di fronte ad esso politicamente e penalmente responsabile. Un tipo di monarchia, beninteso, che Locke non ebbe occasione di conoscere, dal momento che neanche per il regno di Anna I — inauguratosi un paio di anni prima della morte di Locke — si può parlare di monarchia parlamentare, ma al limite solo di un timido processo di "parlamentarizzazione". Su questo problema ci soffermeremo più oltre. Vediamo ora quale fu l'atteggiamento di Locke rispetto ai partiti politici.

2. *Libertà religiosa e partiti politici.*

Nel secondo trattato sul governo civile, Locke segnalava che nessun uomo poteva essere sottomesso al potere politico di altri senza il suo consenso ⁽³²⁾. Per questo motivo, la funzione di indirizzo politico dello Stato doveva competere ai rappresentanti della maggioranza: « Quando un gruppo di uomini ha così consentito a costituire una comunità o un governo, essi sono con ciò immediatamente assoggettati e costituiscono un solo corpo politico in cui la

⁽³⁰⁾ *Il secondo trattato sul governo*, cit., capp. XVIII e XIX. Sulla dottrina di Locke riguardo il diritto di resistenza al tiranno, v. il mio, *La dottrina britannica de la soberanía*, cit., pp. 116-119.

⁽³¹⁾ *Il secondo trattato sul governo*, cit., cap. XIV, § 159.

⁽³²⁾ *Il secondo trattato sul governo*, cit., cap. VIII, § 95. Riguardo l'idea di Governo per consenso dei governati, concetto chiave nella filosofia politica di Locke, v. J. STEINBERG, *Locke, Rousseau and the Idea of Consent. An Inquiry into the Liberal-Democratic Theory of Political Obligation*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, London, England, 1940, cap. 3, *Locke and the idea of consent*, pp. 53-79.

maggioranza ha il diritto di decidere e deliberare per il resto »⁽³³⁾. Locke aggiungeva: « tale consenso [unanime] è pressoché impossibile da ottenere se si considerano (...) la varietà di opinioni e il contrasto di interessi inevitabilmente presenti in ogni raggruppamento di uomini (...). (...) dove la maggioranza non può determinare tutti gli altri, ivi non si può deliberare come un solo corpo, e questo, di conseguenza, immediatamente si dissolve »⁽³⁴⁾.

Qualche autore ha ritenuto che, pur giungendo ad ammettere il dualismo tra la maggioranza e la minoranza, con queste parole Locke non intendesse ricorrere al principio maggioritario per garantire questo dualismo, bensì per assicurare una fittizia unanimità imposta dalla decisione della maggioranza⁽³⁵⁾.

Ora, si deve tenere presente che per Locke la maggioranza di governo aveva l'obbligo di rispettare i diritti della minoranza, dal momento che, come già accennato, egli concepiva i "diritti naturali", inerenti a tutti gli individui, come un limite al potere legislativo e pertanto al governo della maggioranza. Infatti, Locke riteneva che anche dopo il contratto sociale gli individui continuassero a conservare i propri diritti naturali, e che la sovranità risiedesse nell'insieme di essi, vale a dire nella comunità o nel popolo. Lo Stato scaturito dal patto sociale, che aveva nel potere legislativo il suo organo sovrano, aveva lo scopo supremo di conservare quei « diritti naturali » alla vita, alla proprietà e alla sicurezza personale, la cui protezione e conservazione era, a suo giudizio, il fine fondamentale del patto sociale e di conseguenza dell'abbandono dello stato di natura⁽³⁶⁾.

⁽³³⁾ *Ibidem*, § 95, p. 189.

⁽³⁴⁾ *Ibidem*, § 98, pp. 191-193.

⁽³⁵⁾ Cfr. G. de VERGOTTINI, *Lo "Shadow Cabinet". Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 9-10.

⁽³⁶⁾ « Se l'uomo nello stato di natura è così libero come si è detto, se è padrone assoluto della propria persona e dei propri beni, pari al più grande fra tutti e a nessuno soggetto, perché rinuncia alla sua libertà? Perché (...) sebbene nello stato di natura egli abbia un tale diritto, tuttavia il godimento di esso è molto incerto e continuamente esposto alla violazione da parte di altri (...). Il grande e principale fine per cui dunque gli uomini si riuniscono in Stati e si assoggettano a un governo è la salvaguardia della loro proprietà. A tale fine lo stato di natura è per molti rispetti inefficiente ». *Ibidem*, cap. IX, §§ 123 e 124, p. 229.

Tra questi “diritti naturali” Locke non annoverava il diritto di riunione e di associazione: un silenzio analogo a quello fatto calare sul partito politico, cui simili diritti sono intimamente legati.

Ora, per farsi un’idea chiara del pensiero di Locke su questo punto, è opportuno richiamare l’opera pubblicata in forma anonima nel 1689, durante il suo esilio in Olanda: l’*Epistola de Tolerantia* ⁽³⁷⁾. A dispetto di quanto il titolo lasciasse supporre, in quest’opera Locke non sosteneva unicamente la tolleranza religiosa — già difesa da Erasmo, Bodin, L’Hôpital, Montaigne e More — ma anche la libertà religiosa, reclamata precedentemente da John Milton nella sua *Areopagitica* (1644), da Spinoza nel suo *Tractatus Theologicus-Politicus* (1670) e da Pierre Bayle nel suo *Commentaire philosophique sur ces paroles de Jésus-Christ “Contrain-les d’entrer”*, pubblicato nel 1686, l’anno successivo all’abrogazione dell’Editto di Nantes. In altre parole, Locke non si limitava a condannare la persecuzione religiosa da parte dello Stato, ma difendeva, inoltre, il diritto degli individui a praticare liberamente la religione che sentissero più vicina alla propria fede. La difesa della libertà religiosa lo portava così ad esigere la neutralità dello Stato in materia religiosa (ma non necessariamente la sua indifferenza), e di conseguenza a richiedere a più riprese la separazione fra Stato e Chiesa ⁽³⁸⁾.

Va anche detto che Locke stabiliva alcuni limiti alla libertà religiosa: ad esempio, nel momento in cui escludeva cattolici ed atei dal godimento dei suoi benefici ⁽³⁹⁾. In ogni caso, non ci interessa per ora sottolineare le possibili contraddizioni di Locke in questa materia, o, per essere più precisi, le sue limitazioni storiche, ma qualcosa di ben diverso: e cioè che Locke, come già Spinoza, parlava

⁽³⁷⁾ Nella sua versione inglese di pochi mesi successiva (*A Letter concerning Toleration*), può essere ora consultata in *The Works of John Locke*, cit., pp. 1-58. I passi sono citati invece da C. A. VIANO (a cura di), *Lettera sulla tolleranza*, Laterza, Roma-Bari, 2005 (7^a ed.).

⁽³⁸⁾ Cfr. *Lettera sulla tolleranza*, cit., pp. 9-13; 20; 43-44.

⁽³⁹⁾ Cfr. *Ibidem*, pp. 45-46. Riguardo a queste due esclusioni cfr. le osservazioni di PEDRO BRAVO GALA nella sua interessante *Presentación della Carta sobre la Tolerancia*, di John Locke, Tecnos, 3a ed., 1994, pp. XLIX-L. Una recente versione spagnola di questo testo in J. LOCKE, *Escritos sobre la tolerancia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 107-151, edizione di Luis Prieto Sanchís e Jerónimo Botegón, autori anche di un interessante *Estudio Preliminar*, pp. XI-LVII.

di libertà religiosa all'interno di una più ampia concezione filosofica della libertà di coscienza. « La libertà di coscienza — egli spiegava — è un diritto naturale di ogni uomo » (40). Detto altrimenti, Locke difendeva la libertà religiosa a partire da un concetto molto più ampio, politico, di libertà. In tal senso, non c'è alcun dubbio che la "Lettera sulla tolleranza" sia inseparabile dal "Secondo trattato sul governo civile", destinata, al pari di questo, ad illuminare il significato della Rivoluzione del 1688 (41).

È in un tale contesto religioso che Locke rivendica i diritti di aggregazione, di associazione e di libertà di espressione: « che le riunioni ecclesiastiche e le prediche siano lecite è confermato dalla pubblica usanza. Ma se si ammettono le riunioni di una Chiesa o di una setta, perché non si devono ammettere tutte? (...) Le riunioni religiose non devono essere il rifugio dei facinorosi e dei ribelli, ma d'altra parte le riunioni in chiesa non devono essere più illecite di quelle fatte negli edifici pubblici (...). (...) quelli che hanno una dottrina apportatrice di pace (...), ebbene costoro abbiano la stessa posizione degli altri cittadini » (42).

Bisognerà dunque convenire con Matteucci quando segnala che, per Locke, « la libertà religiosa contiene in sé non solo la libertà di culto, perché la prima senza la seconda non avrebbe senso, ma anche la libertà di associazione, la libertà di pensiero, la libertà di diffonderlo con ogni mezzo (...). Inoltre, i partiti del suo tempo erano essenzialmente partiti religiosi e la religione, per i Tories, era uno strumento politico per discriminare gli avversari: chiedere la libertà religiosa era, dunque, chiedere la libertà politica ». « Locke — aggiunge Matteucci — non giunge ancora a teorizzare i partiti politici, chiuso nei due storici conflitti inglesi dell'epoca, quello fra re e Parlamento e quello fra Parlamento (anglicano) e paese, e nella tematica del giusnaturalismo, che vedeva solo il rapporto fra popolo e magistrato. Ma le premesse teoriche le aveva poste: aveva implicitamente sostenuto la necessità di una secolarizzazione dei partiti; aveva, inoltre, individuato un potere filosofico o morale, accanto a

(40) *Lettera sulla tolleranza*, cit., pp. 47-48.

(41) Cfr. P. BRAVO GALA, *Presentación della Carta sobre la Tolerancia*, di John Locke, cit., p. XLIV.

(42) *Lettera sulla tolleranza*, cit., p. 50.

un potere economico, nella cornice di un potere politico, e aveva mostrato come fossero poteri diversi, e quindi logicamente distinti » (43).

In sintesi, Locke non fu un teorico del sistema parlamentare di governo, né del partito politico; tuttavia, nel porre le basi dottrinali della monarchia costituzionale e del pluralismo politico-religioso, egli stabilì i requisiti teorici affinché sia il sistema parlamentare di governo che i partiti politici potessero in seguito svilupparsi concettualmente. Nel prosieguo del nostro lavoro cercheremo di provare come il pensiero britannico successivo intavolerà con l'autore del "Secondo trattato sul governo civile" un dialogo costante.

3. *Guglielmo III e Anna I.*

Come accennato in precedenza, con la rivoluzione del 1688 si instaurò non una monarchia parlamentare, ma una monarchia costituzionale. Era questo il sistema di governo che si delineava nel *Bill of Rights* del 13 febbraio del 1689, senza dubbio il più importante documento giuridico ad essere approvato dopo la "gloriosa" rivoluzione, corredato di altri documenti che entrarono in vigore poco più tardi (44). Nel *Bill of Rights* venivano infatti raccolti due principî chiave del diritto pubblico inglese — la sovranità del Parlamento e la *Rule of Law* —, in forza dei quali i Lords e i Comuni sottoponevano Guglielmo III e sua moglie Maria II, figlia di Giacomo II, a un insieme di restrizioni, fra cui quella di dover rispettare le leggi approvate dal Parlamento, con l'espreso divieto di sospendere o rimandare oltre la loro applicazione. Un'altra restrizione riguardava le imposte e stabiliva che nessuna dovesse essere approvata senza il consenso del Parlamento (45).

Il *Bill of Rights* del 1689 inaugurava in tal modo una Monarchia

(43) N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà*, cit., pp. 107-108. Dello stesso parere è L. COMPAGNA, *L'idea dei partiti da Hobbes a Burke*, Bibliopolis, Napoli, 1986, pp. 55-56.

(44) Come l'*Act of Recognition*, il *Mutiny Act*, il *Toleration Act*, il *Triennial Act* o il *Civil List Act*. Un'analisi esauriente della legislazione costituzionale approvata dopo la rivoluzione del 1688 si trova in N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà*, cit., pp. 109-111.

(45) Il testo della Dichiarazione dei Diritti del 13 febbraio 1689 è consultabile in

diversa da quella precedente: rispetto alla Monarchia della Restaurazione (ossia quella di Carlo II e Giacomo II), che prendeva legittimarsi in base al diritto divino e si fondava sull'idea che il re disponesse di alcuni poteri sacri e inalienabili, in questo testo politico le due Camere del Parlamento dichiaravano solennemente che Giacomo II aveva rotto il contratto originale che lo legava al popolo — la vera fonte di ogni potere —, che aveva inoltre violato le leggi fondamentali del regno e che, pertanto, doveva abdicare e lasciare vacante il trono. Il *Bill of Rights* del 1689 rese in tal modo possibile una Monarchia fino allora sconosciuta: quella costituzionale, basata sul consenso della Nazione espresso, come segnalava lo stesso documento, attraverso i suoi rappresentanti nel Parlamento.

Ciò detto, i rivoluzionari inglesi lasciarono a Guglielmo III — che regnò fino al 1702 — un ampio potere residuo: la c.d. prerogativa. In virtù di questa egli conservava il diritto a partecipare a tutte le funzioni dello Stato e pertanto anche alla funzione di governo o di indirizzo politico. In effetti, Guglielmo III seguì a godere di facoltà molto ampie: egli rimaneva il Capo dello Stato e della Chiesa Anglicana, nominava i membri del suo Consiglio Privato ai gradi più alti dell'Amministrazione, delle Forze Armate e della Chiesa. Spettava sempre a lui il potere di dichiarare la guerra e firmare la pace, stipulare Trattati Internazionali, accreditare e ricevere Ambasciatori stranieri, riconoscere nuovi Stati e coniare moneta e bolli. Rimanevano parimenti di sua competenza la convocazione, scioglimento e proroga del Parlamento, la creazione di nuovi Pari ereditari e l'assegnazione di altri titoli e privilegi, senza dimenticare il potere di veto sulle leggi approvate dalle due Camere del Parlamento. Il Monarca, infine, poteva creare nuovi Tribunali di *Common Law* ed esercitare il diritto di indulto.

Dopo la rivoluzione del 1688, il Monarca non divenne dunque un "Presidente onorario della Repubblica", ma continuò ad essere un "*Governing King*", un "*King with policy*", vale a dire un Re con facoltà di governo e indirizzo politico (46). A voler essere rigorosi,

W.C. COSTIN e J. STEVEN WATSON, *The Law and Working of the Constitution. Documents. 1660-1914*, Londra, Adam e Charles Black, 1961, I, pp. 67-74.

(46) Cfr. F.W. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, (d'ora in avanti CUP), 1926, p. 388.

quel che cambiò a partire dal 1688 non fu tanto l'inquadramento giuridico dei poteri del Monarca, quanto il titolo o il fondamento stesso della Monarchia ⁽⁴⁷⁾.

Se è vero che, nella pratica, Guglielmo III fece uso di queste prerogative, è tuttavia d'obbligo riconoscere che durante il regno di Anna I ebbe inizio, sia pure in forma embrionale, il passaggio dalla monarchia costituzionale a quella parlamentare. Infatti, nel corso di questo regno si consolidò una istituzione chiave del sistema parlamentare: il Gabinetto (*Cabinet*) — vocabolo probabilmente di origine francese, con il quale ci si riferiva alla camera destinata alle interviste riservate, ma che durante il regno di Guglielmo III fu adoperato per designare la ristretta cerchia dei Consiglieri regi. In realtà, il Gabinetto era nato nel regno di Carlo I con il nome di *Cabinet Council*: era formato da un esiguo numero di persone, appartenenti al *Privy Council*, che avevano il compito di collaborare in modo più stretto e operativo con il re — che ne era il presidente — nella direzione dello Stato. Durante la seconda metà del secolo XVII il *Cabinet Council* aveva perso progressivamente la sua importanza, per poi recuperarla e persino accrescerla a partire dagli inizi del XVIII secolo.

La diffidenza nei confronti di un futuro Gabinetto di un Monarca straniero fu posta in rilievo dall'*Act of Settlement*. È opportuno tener presente che quando questa legge fu approvata, il 12 giugno del 1701 ⁽⁴⁸⁾, ancora sotto il regno di Guglielmo III (la cui sposa era deceduta nel 1694), dei ben 17 figli della principessa Anna, sua erede legittima (sorella di Maria II e quindi figlia di Giacomo II), non ne era sopravvissuto nessuno, dal momento che il giovane Duca di Gloucestre, ultimo discendente protestante di Giacomo II, era morto nel 1700. L'*Act of Settlement* stabiliva che non appena fosse salito sul Trono un nuovo Monarca — s'intende: dopo la morte di Guglielmo III e della principessa Anna —, « tutti gli affari che, relativi al buon governo di questo Regno, fossero di competenza del Consiglio Privato, in accordo con le leggi e le usanze di questo

⁽⁴⁷⁾ Cfr. D.L. KEIR, *The Constitutional History of Great Britain Since 1485*, Adams e Charles Black, 9ª edizione, Londra, 1965, pp. 268-272.

⁽⁴⁸⁾ Testo in W. C. COSTIN e J. STEVEN WATSON, *The Law and Working of the Constitution*, cit., I, pp. 92-96.

Regno lì dovranno essere trattati; e tutte le risoluzioni adottate in questa maniera saranno firmate per mano di quei membri dello stesso che le avessero proposte o approvate » (49). Questa clausola mirava a far sì che le redini dello Stato rimanessero nelle mani del Consiglio Privato, e non in quelle del Gabinetto di un Monarca nato fuori dall’Inghilterra (50). D’altra parte, il requisito della firma — con cui si intendeva identificare i Consiglieri ed eventualmente esigere la loro responsabilità penale —, oltre a vanificare il segreto sulle risoluzioni, impediva anche la creazione di un vero organo collegiale di Governo (51).

Frutto di questo clima, l’*Act of Settlement* conteneva una seconda clausola, in base alla quale chiunque avesse occupato un incarico remunerato dal tesoro reale, ovvero goduto di una “pensione” da parte della Corona, sarebbe stato automaticamente escluso dalla Camera dei Comuni (52). Con ciò si stabiliva una rigida separazione tra l’Esecutivo e il Legislativo, tra il Gabinetto e i Comuni, poco consona al sistema parlamentare di governo.

Tuttavia, entrambe le clausole furono abrogate dal Parlamento tramite una Legge Addizionale all’*Act of Settlement*, approvata nel 1705 (53); l’abrogazione fu poi confermata nel 1707, con la *Regency Act* (54), la quale, limitatamente alla seconda clausola, concedeva ai

(49) “...*All Matters and Things relating to the well governing of this Kingdom which are properly cognizable in the Privy Council by the Laws and Customs of this Realme shall be transacted there and all Resolutions taken thereupon shall be signed by such of the Privy Council as shal advise and consent to the same*”. Cfr. *ibidem*, p. 95.

(50) Cfr. A.H. DODD, *The Growth of Responsible Government, from James the First to Victoria*, Routledge and Kegan Paul, London, 1965, 79-81. V. in generale, il capitolo VI. “Cabinet and Party in Embryo. 1688-1714”, pp. 64-91.

(51) Cfr. C. ROBERTS, *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, CUP, 1966, p. 336. V. in generale, il capitolo 9: “*Political parties and responsible government (1702-1714)*”.

(52) La clausola dell’*Act of Settlement* recitava così: “*That no person who has Office or Place or Profit under the King or recieves a Pension from the Crown shall be capable of serving as a Member of the House of Commons*”. In *ibidem*, I, p. 95.

(53) Cfr. G. ROBERTSON, *Select Statutes*, pp. 106-107, in A.H. DODD, *The Growth of Responsible Government*, cit., p. 81.

(54) Il testo della *Regency Act* in W.C. COSTIN e J. STEVEN WATSON, *The Law and Working of the Constitution*, cit., I, pp. 111-116. Riguardo questi estremi cfr. A.H. DODD, *The Growth of Responsible Government*, cit., p. 81 e C. ROBERTS, *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, cit., pp. 336-338.

membri dei Comuni la possibilità di essere nominati Ministri, purché ovviamente si sottoponessero a una nuova elezione ⁽⁵⁵⁾.

In questo modo, possiamo senza dubbio affermare che, durante il regno di Anna, il Gabinetto venne a consolidarsi come organo collegiale, e che si gettarono allora le fondamenta perché la responsabilità politica davanti al Parlamento potesse svilupparsi legalmente.

Inoltre, mentre Guglielmo III dirigeva personalmente la politica nazionale e internazionale, Anna I preferì affidare la direzione di tutto il settore militare e diplomatico al Duca di Marlborough, con un'investitura più simile a quella di un Primo Ministro che non a quella di un Ministro favorito del re, conosciuta già sin dall'epoca dei Tudor, e anche se la regina continuava ad assistere abitualmente alle riunioni di Gabinetto ⁽⁵⁶⁾. La figura del Primo Ministro si rafforzò quando la Regina Anna I nominò Sidney *Lord* del Tesoro e, in seguito, Robert Harley, i quali operarono come intermediari tra la Corona e i Ministri e fra quest'ultimi e il Parlamento, di fronte al quale assunsero la responsabilità degli atti regi ⁽⁵⁷⁾.

Da ultimo, durante il regno di Anna I si poté assistere ad una crescente omogeneità fra i membri del Gabinetto, come conseguenza dello sviluppo dei due grandi partiti nati a metà del secolo XVII: il *tory* e il *whig*. Il primo godeva dell'appoggio della Chiesa anglicana, dell'aristocrazia terriera e della Corona; il secondo di quello dei puritani, della borghesia cittadina, dell'aristocrazia legata agli interessi commerciali e dei sostenitori del Parlamento ⁽⁵⁸⁾. Il trionfo della Rivoluzione del 1688 aveva sancito la vittoria delle tesi del partito *whig*, legato sin dall'inizio alla nuova dinastia degli Hannover, mentre alcuni *tory* auspicavano ancora una restaurazione

⁽⁵⁵⁾ Il requisito della rielezione si è andato stemperando nelle successive leggi, ma non sparì del tutto fino alla *Reelection of Minister Act*, del 1926, come ricorda P. BISCARETTI DI RUFFIA nella sua *Introduzione al diritto costituzionale comparato: le forme di Stato e le forme di governo, le costituzioni moderne*, Giuffrè, Milano, 1998 (6^a ed.), p. 181.

⁽⁵⁶⁾ Sulla politica durante il regno di Anna, v. la brillante analisi di G. HOLMES, *British Politics in the Age of Anne*, 1967.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà*, cit., p. 119.

⁽⁵⁸⁾ Circa la nascita e lo sviluppo del bipartitismo in Inghilterra, cfr. la classica opera di G.M. TREVELYAN, *The Two-Party System in English Political History*, OUP, 1982.

degli Stuart. Tutto ciò costrinse il Parlamento ad approvare numerose leggi contro le ambizioni di Giacomo III ⁽⁵⁹⁾. Tuttavia, fra il 1688 e il 1714, i partiti — duramente criticati da Halifax subito dopo la rivoluzione del 1688 ⁽⁶⁰⁾ — erano ancora lontani dall'essersi guadagnati un ruolo costituzionale di rilievo.

⁽⁵⁹⁾ Come l'*Act of Attainder of the Pretended Prince of Wales* e l'*Act imposing the Abjuration Oath*, entrambe del 1701. Il testo in W.C. COSTIN e J STEVEN WATSON, *op. cit.*, I, pp. 96-97 e 97-98, rispettivamente.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. i testi di Halifax selezionati da J.A.W. GUNN in *Factions no more. Attitudes to Party in Government and Opposition in Eighteenth Century England*, Frank Cass, Londra, 1971, pp. 41-45; cfr. altresì le osservazioni di L. COMPAGNA, *L'idea dei partiti da Hobbes a Burke*, cit., pp. 83-84. Sui due partiti politici inglesi durante i regni di Guglielmo III e Anna I, cfr. R.R. WALCOTT Jr. *English Party Politics in The Early Eighteenth Century*, CUP, 1965; W.A. SPECK, *Tory and Whig. The Struggle in the Constituencies: 1701-1715*, Londra, 1970; G. STUART DE KREY, *A fractured Society: The politics of London in the first age of party: 1688-1715*, OUP, 1985.

CAPITOLO II
BOLINGBROKE VERSUS WALPOLE

1. Contesto e contenuto del dibattito. — 2. Walpole e i primi due Giorgio. — 3. Bolingbroke e la Monarchia. — 4. Il “partito della Corte” e il “partito del paese”.

1. *Contesto e contenuto del dibattito.*

Dalla pubblicazione del *Secondo Trattato sul Governo Civile* di Locke fino al *Trattato sulla Natura Umana* di Hume, vale a dire fra il 1690 e il 1739, il problema della sovranità in Gran Bretagna viene solo sfiorato. Se i *whigs* avevano rifiutato di far proprie le tesi più radicali di Locke — come il principio di sovranità popolare e il diritto di resistenza —, accettando solo le più conservatrici, come la difesa della proprietà privata e la disuguale distribuzione della ricchezza, i *tories* preferirono voltar le spalle alle tesi filmeriane della monarchia assoluta per diritto divino ⁽¹⁾. In tal modo la maggioranza di entrambi i partiti non ebbe difficoltà ad accettare la sovranità del Parlamento che, dal punto di vista del diritto positivo, venne ratificata dalla *Septennial Act* del 1716 ⁽²⁾.

Dal trionfo della rivoluzione del 1688, l'esistenza di una convergenza dottrinale su posizioni moderate fra i due partiti inglesi ebbe un importante riscontro sul piano dei compromessi politici. Così, sebbene dopo la morte della Regina Anna (1714), buona parte dei *tories* appoggiasse James Edward, figlio di Giacomo II (come del

⁽¹⁾ Cfr. H.T. DICKINSON, *Liberty and property: political ideology in Eighteenth-century Britain*, Weidenfeld and Nicolson, Londra, 1977, pp. 91 e ss..

⁽²⁾ Il testo in W.C. COSTIN e J. STEVEN WATSON, *The Law and Working of the Constitution*, cit., vol. I, pp. 126-7. Un commento di questa legge si trova nel mio saggio, *La soberanía en la doctrina británica*, cit., p. 119, nota 98. V. anche, H.T. DICKINSON, *Liberty and property*, cit., p. 83.

resto avrebbe appoggiato nel 1745 Charles Edward, suo nipote), la maggioranza finiva poi con l'accettare la nuova dinastia degli Hannover, riconoscendo come re legittimo Giorgio I, che nel 1714 accedeva al trono d'Inghilterra (o, più precisamente, al trono della Gran Bretagna, dato che la Scozia era stata incorporata nel 1707 con l'approvazione dell'*Act for the Union with Scotland* (3)).

A partire dal 1688, dunque, e soprattutto dal 1714, il dibattito costituzionale venne così a spostarsi dal problema dell'origine e della titolarità del potere, alla forma in cui questo doveva esercitarsi. Ma anche su questo tema *wighs* e *tories* convenivano sulla necessità di difendere la dottrina della monarchia mista ed equilibrata, secondo la sintesi proposta da Humphrey Mackworth in un opuscolo del 1701 intitolato *A vindication of Rights of the Commons of England* (4). Entrambi i partiti consideravano questa dottrina una delle più rilevanti eredità dell'"antica Costituzione" della Gran Bretagna, che la Rivoluzione del 1688 aveva reso di nuovo attuale (5). Differivano, invece, in merito alla forma in cui le tre parti che componevano il Parlamento (re, Lords e i Comuni) avrebbero dovuto tra di loro rapportarsi.

Su questo punto però non vi era accordo nemmeno fra gli stessi *wighs* e lo vedremo più avanti quando parleremo del *Peerage Bill*. In ogni caso, nel periodo ora in esame, i protagonisti del dibattito non furono le diverse fazioni del partito *whig*, ma il partito di Robert Walpole (1676-1745) (6) — l'onnipotente Primo Ministro *whig* di

(3) Il cui testo può trovarsi in W.C. COSTIN e J. STEVEN WATSON, *The Law and Working of the Constitution*, cit., vol. I, pp. 98-110.

(4) Cfr. M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, cit., p. 69. Il capitolo III di questo libro, *The Theory of Balanced Constitution*, è molto interessante per comprendere il dibattito costituzionale nell'epoca di Walpole e Bolingbroke.

(5) Circa l'idea dell'"antica costituzione" cfr. il classico studio di J.A. POCOCK, *The Ancient Constitution and the Feudal Law*, CUP, 1957, ripubblicato nel 1987. Cfr. anche, J.W. GOUGH, *Fundamental Law in English Constitutional History*, Fred B. Rothman and Co., Colorado, 1985. H. T. DICKINSON segnala che alcuni eminenti *wighs* vicini a Walpole, occasionalmente abbandonarono l'idea della "antica Costituzione", per insistere sul fatto che la libertà in Inghilterra era stata possibile solo a partire dalla Rivoluzione del 1688. Cfr. *Liberty and property*, cit., p. 141. Questa veniva ad essere la tesi di Hume, come ho rilevato nel mio studio *Estado y Monarquía en Hume*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, n. 22, Madrid, 1995, p. 86.

(6) Sulla vita e l'opera di Walpole cfr. J.H. PLUMB, *Sir Robert Walpole*, vol. 1. *The Making of a Statesman*, Londra, 1956 e vol. 2. *The King's Minister*, Londra, 1961.

Giorgio I e Giorgio II, al potere dal 1721 al 1742 — e i seguaci di Henry Saint-John, Primo Visconte di Bolingbroke (1678-1751) (7), il più brillante pubblicista *tory* della prima metà del secolo XVIII, il principale animatore di un esclusivo circolo letterario — di cui facevano parte Jonathan Swift, Alexander Pope e John Gay (8) —, nonché il direttore dell'influente periodico *The Craftsman, or Country Journal*, dove uscirono alcuni dei suoi scritti maggiori. Per dirla con le parole che lo stesso Bolingbroke renderà poi celebri, i protagonisti del dibattito furono « il partito della Corte », capeggiato da Walpole, e « il partito del paese », diretto da Bolingbroke (9), di cui facevano parte *tories* favorevoli agli Stuart, *tories* fedeli alla dinastia degli Hannover, e anche qualche *whig* in disaccordo col potente Primo Ministro, compresi alcuni radicali e filorepubblicani.

Tanto i seguaci di Walpole come quelli di Bolingbroke si dichiaravano fedeli alla dottrina della monarchia “mista” ed “equilibrata”; tuttavia, ciascuno interpretava tale dottrina a modo suo. Il pomo della discordia era l'uso e l'ampiezza dell'“influenza regia”: eufemistica espressione con cui si alludeva al controllo esercitato dalla Corona — e cioè dal re e i suoi ministri — sulla Camera dei Comuni, mediante compravendita di scanni o brogli elettorali, dal momento che per controllare la Camera dei Lords era sufficiente che il re facesse uso della sua prerogativa di nominarne i membri.

Mentre Walpole e i suoi sostenitori si pronunciavano a favore dell'“influenza regia”, al fine di assicurare una maggioranza parlamentare favorevole al Ministero, Bolingbroke e i suoi seguaci se ne dichiaravano contrari. I primi insistevano sul fatto che tale “influenza” fosse necessaria a preservare il carattere misto ed equilibrato della Costituzione, oltretutto per evitare una separazione asso-

(7) La biografia più documentata e fedele rimane quella di H.T. DICKINSON, *Bolingbroke*, Constable, Londra, 1970.

(8) Cfr. I. KRAMNICK, *Bolingbroke and his Circle* (1968), Cornell University Press, Ithaca and London, 1992. Si tratta di uno stimolante studio della ideologia di questa epoca; v. soprattutto i capitoli I, IV, V e VI.

(9) Su questa polemica cfr. Q. SKINNER, *The Principles and Practice of Opposition: the Case of Bolingbroke vs Walpole*, in *Historical Perspectives. Studies in English Political and Social Thought in Honour of J.H. Plumb*, a cura di N. MCKENDRICK, Londra, 1974, pp. 93-128.

luta fra i tre rami del legislativo (Lords, Comuni e re). I secondi, al contrario, consideravano che tale “influenza”, per il fatto di subordinare le due Camere del Parlamento alla Corona e dunque, in sostanza, al Governo, avrebbe finito per distruggere in modo irrimediabile la monarchia mista ed equilibrata nata dalla rivoluzione del 1688 in conformità con l’“antica Costituzione” d’Inghilterra.

Ma oltre al dibattito sull’“influenza” regia, una seconda questione divise in modo ancora più netto i seguaci di Walpole da quelli di Bolingbroke: il ruolo dei partiti nella struttura costituzionale della Gran Bretagna. Mentre i primi, per quanto non sempre in modo coerente, consideravano i partiti delle tessere fondamentali della struttura dello Stato costituzionale, i secondi, pur riconoscendo la legittimità della loro esistenza, quale espressione del pluralismo politico in seno alla società, la pensavano in modo ben diverso.

Naturalmente, questi due atteggiamenti rispetto all’“influenza regia” e al ruolo dei partiti politici risultano comprensibili solo se si tiene presente che a partire dal regno di Anna, e soprattutto dopo l’ascesa al trono di Giorgio I nel 1714, era andato progressivamente consumandosi un vero e proprio divorzio fra realtà giuridica e realtà politica, fra diritto — scritto o consuetudinario — e prassi: insomma, per dirla in forma più incisiva, tra la Costituzione *formale* — che nulla diceva sul Gabinetto né sui partiti politici — e la Costituzione *materiale*. Un divorzio che danneggiò in modo particolare la posizione della Corona la quale, a causa dello sviluppo del sistema parlamentare di governo, vedeva diminuire gradualmente, anche se non in modo lineare, il proprio potere reale o effettivo sebbene le sue attribuzioni giuridiche rimanessero formalmente invariate. Un sistema di governo che, dopo un inizio balbettante durante il regno di Anna I, troverà il suo assetto stabile durante i regni di Giorgio I e Giorgio II. È quindi evidente che una conoscenza dei lineamenti essenziali di tale sistema di governo risulta imprescindibile per comprendere il dibattito costituzionale britannico di questo periodo.

Prima di addentrarci in questo terreno è inoltre opportuno tener presente un’ultima osservazione preliminare. Anche se qui ci occuperemo di esaminare solo l’aspetto puramente costituzionale del dibattito intorno all’influenza regia e ai partiti politici, converrà porre in rilievo fin d’ora le sue numerose implicazioni socio-econo-

miche. Non si dovrà, cioè, perdere di vista il fatto che questo dibattito ebbe luogo nel bel mezzo — e in parte come conseguenza — di un rilevante sviluppo del capitalismo finanziario sostenuto dal potere politico. Un processo che ebbe notevoli ripercussioni sull'organizzazione della società, nonché sul sistema di valori fino allora dominanti, come denunciarono Pope e Swift — tanto per citare i due maggiori scrittori dell'epoca —, o come si può facilmente apprezzare nei quadri di William Hogarth. Ebbene, la battaglia tra Bolingbroke e Walpole intorno all'influenza regia e al ruolo dei partiti politici, o — in termini più attuali — intorno alla sopravvivenza della Costituzione formale, così come si era configurata dopo la Rivoluzione del 1688, rispetto agli attacchi di una Costituzione materiale che tentava di radicarsi attraverso l'introduzione di nuove prassi e consuetudini, non era altro che espressione della lotta fra una organizzazione socio-economica “antica” e una “moderna”, tra alcuni valori tradizionali come il lavoro e il patriottismo, ed altri valori che allora cominciavano a farsi strada, come la sete di guadagno e il gusto del lusso. Nel voler mantenere ad ogni costo l'indipendenza del Parlamento di fronte alle arbitrarie dell'esecutivo — come del resto anche nella nostalgica difesa di un re che governasse al di sopra dei partiti —, Bolingbroke e il “partito del paese” difendevano i vecchi interessi economici della piccola aristocrazia rurale, degli artigiani e dei commercianti tradizionali, contro i nuovi interessi degli speculatori, dei commercianti legati ai monopoli statali e ai grandi possidenti *whigs* protetti da Walpole e dal “partito della Corte”. Le tesi costituzionalistiche di Bolingbroke e dei suoi seguaci erano, dunque, inseparabili dalla difesa dei costumi, dei pregiudizi e delle gerarchie sociali della vecchia Inghilterra anglicana, rispetto alla nuova cultura urbana e capitalista che si andava diffondendo all'ombra dei grandi affari incoraggiati da Robert Walpole — che arrivò così ad accumulare una grossa fortuna — e dal suo Governo. A tal fine, il “partito del paese” non rinunciò nemmeno a fare l'apologia di una presunta e mitizzata democrazia antica, per contrapporla polemicamente alla nuova oligarchia di cui il “partito della Corte” ⁽¹⁰⁾ si stava facendo promotore.

(10) Sulle implicazioni socio-economiche della dottrina costituzionale di Boling-

2. *Walpole e i primi due Giorgio.*

Nell'occuparci del regno di Anna I, abbiamo visto che il processo di parlamentarizzazione della monarchia britannica consistette nella progressiva diminuzione dei poteri regi e nel loro passaggio ad un Gabinetto sempre più responsabile davanti al Parlamento, o, ad essere ancora più precisi, ad un Primo ministro dipendente in misura crescente dalla fiducia dei Comuni ⁽¹¹⁾. Conviene ora insistere sul fatto che questa diminuzione del potere regio non venne a prodursi in forza di leggi approvate dal Parlamento (*statute law*), bensì mediante l'interpretazione giurisprudenziale della prerogativa (cioè del *Common Law*), e soprattutto attraverso preassi costituzionale, vera protagonista di una « rivoluzione invisibile ⁽¹²⁾, che trasformò profondamente l'accordo costituzionale del 1688.

Non c'è dubbio che la parlamentarizzazione della monarchia britannica fu dovuta in non piccola parte ad un fattore accidentale e secondario: Giorgio I non parlava inglese. Per questo motivo, quando, nel 1714, salì al trono di Gran Bretagna — che conservò fino alla morte nel 1727 — smise di assistere alle riunioni del Gabinetto. L'incapacità a parlare la lingua di Shakespeare non è stato tuttavia, come invece si è soliti credere, il motivo più rilevante del suo abbandono delle questioni di governo. In realtà, pesò molto di più il fatto che egli ignorava totalmente la situazione inglese ⁽¹³⁾.

Anche Giorgio II, che regnò dal 1717 fino al 1760, si mostrò più interessato alle vicende di Hannover che non a quelle d'Inghilterra: ecco perché neppure lui assisteva alle riunioni di Gabinetto. L'allontanamento del re dagli affari dello Stato diede impulso alla parlamentarizzazione della monarchia, anche se è necessario tener presente che nessuno dei due Giorgio — e il secondo in particolare

broke v. le acute osservazioni di G. ABBATISTA in *Introduzione a Bolingbroke, L'idea di un Re patriota*, Donzelli editore, Roma 1995, pp. XV, XXIXXXXII e LIV-LV.

⁽¹¹⁾ J.H. PLUMB si occupa dello sviluppo del sistema parlamentare nel suo studio *The Growth of political Stability in England, 1675-1725*, Londra, 1967, pp. 98-158; v. altresì A. H. DODD, *The Growth of Responsible Government*, cit., pp. 65-116, e M. GALIZIA, *Carattere del Regime Parlamentare Inglese nel Settecento*, Giuffrè, Milano, 1969.

⁽¹²⁾ L'espressione è di N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà*, cit., p. 117.

⁽¹³⁾ Cfr. J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, Stevens an Son, 3^a edizione, Londra, 1977, p. 51.

— rinunciò del tutto alla partecipazione nella funzione di governo. « La Rivoluzione del 1688 — ricorda Williams a tale riguardo — aveva lasciato il monarca in una posizione molto solida, e durante la maggior parte di questo periodo egli fu effettivamente il capo del potere esecutivo. Giorgio I e Giorgio II rivestirono un ruolo attivo in tutti gli ambiti del governo, grandi e piccoli » (14), anche se, va sottolineato, lo fecero in realtà attraverso un Primo ministro responsabile davanti al Parlamento, che diresse e coordinò la gestione del consiglio di governo.

Accanto al volontario, ma relativo, allontanamento dalla guida politica dello Stato da parte dei primi due Giorgio, il rafforzamento del sistema parlamentare di governo va altresì ricondotto al consolidamento dei due grandi partiti politici nati verso la metà del XVII secolo: il *tory* e il *whig* (15). Anche se, come ha giustamente rilevato Lewis B. Namier (16), non si giungerà mai ad una approfondita conoscenza della politica inglese di questo periodo se ci si limita ad un semplice confronto fra questi due partiti, e si dimentica il complicato groviglio di fazioni e relazioni personali implicate. E altrettanto dicasi per la politica della seconda metà del secolo XVIII.

Il partito *whig*, a differenza di quello *tory*, si schierò sin dal principio e senza riserva alcuna con la nuova dinastia degli Hannover, cosa che gli valse il primato della scena politica inglese lungo il quasi mezzo secolo che va dall'ascesa al trono di Giorgio I fino all'avvento di Giorgio III (un periodo che non a caso la storiografia britannica denomina "l'epoca della supremazia *whig*" (17)). Anche se, come ricordato sopra, la maggioranza dei *tories* finì con l'accettare la legittimità degli Hannover, tuttavia il partito non poté mai

(14) E.N. WILLIAMS, *The Eighteenth-Century Constitution*, cit., p. 68.

(15) Sui partiti politici durante quest'epoca, v. J. BREWER, *Party Ideology and Popular Politics at the Accession of Georges III*, CUP, 1976; J.P. KENYON, *Revolution Principles. The Politics of Party, 1689-1720*, CUP, 1977; L. COLLEY, *In Defiance of Oligarchy: The Tory Party (1714-1760)*, CUP, 1982.

(16) Cfr. L.B. NAMIER, *Monarchy and the Party System*, in *Crossroads of Power. Essays in Eighteenth-Century England*, Londra, 1962, pp. 213-234. Dello stesso autore v. inoltre, *England in the Age of the American Revolution*, Londra, 1930; *The Structure of Politics at the Accession of George III*, 2ª edizione, St. Martin's Press, 1957.

(17) Cfr. B. WILLIAMS, *The Whig Supremacy, 1714-1760*, Oxford History of England, 2ª edizione rivista da C.H. Stuart, 1962; e H. T. DICKINSON, *Walpole and the Whig Supremacy*, 1973.

fare affidamento sull'appoggio dei due primi Giorgio. Questa circostanza lo mise in una situazione piuttosto scomoda, poiché, nonostante tutto, non poteva smettere di difendere le prerogative della Corona di fronte a quelle del Parlamento, tenuto conto che tale difesa continuava ad essere il suo principale segno di identità.

Il monopolio del potere esercitato dai *Whigs* determinava una crescente coesione e omogeneità fra i membri del Gabinetto, che aumentò grazie al consolidamento del Primo ministro. Se è vero che, durante il regno di Anna, il Duca di Marlborough aveva già in parte agito in veste di Primo ministro, questa figura si irrobustì poi in misura maggiore grazie all'austera personalità di Robert Walpole, il quale, come già ricordato, mantenne le redini del Gabinetto e dei Comuni dal 1721 al 1742, e il cui unico principio politico era, a detta di Leslie Stephen, *quieta non movere* (18). Walpole esercitò uno speciale ascendente sulla maggior parte dei membri del Gabinetto, operando come intermediario tra loro e il re. Il suo primato personale dipendeva sia dal fatto che egli godeva della piena fiducia di Giorgio I — confermata poi da Giorgio II nel 1727 —, ma anche dalla carica che occupava: ministro delle Finanze (*First Lord of the Treasure* e *Chancellor of the Exchequer*). Un incarico che, in assenza di una rigida disciplina di partito, gli permetteva anche di assicurarsi l'appoggio della maggioranza nella Camera dei Comuni, utile soprattutto per ottenere le risorse finanziarie necessarie per governare. Appoggio che Walpole ottenne facendo ricorso ad ogni tipo di stratagemma, compresa la corruzione, come avverrà poi nel corso del XVIII secolo (19). L'"influenza" della Corona nei Comuni venne così a configurarsi come elemento essenziale nel sistema di governo inglese, nonostante che buona parte dei pubblicisti non si rassegnasse ad accettarlo.

Come Primo ministro, Walpole preferì appartenere alla Camera dei Comuni piuttosto che a quella dei Lords, creando così un importante precedente cui daranno seguito Lord North, Pitt il

(18) L. STEPHEN, *History of English Thought in the Eighteenth Century* (1902), a Reprint in two volumes by Thoemmes Antiquarian Books, Bristol, 1991, vol. II, p. 168.

(19) Un recente studio su Walpole e la vita politica del suo tempo in J. BLACK, *Robert Walpole and the Nature of Politics in Early Eighteenth Century England*, Macmillan, Londra, 1990.

Giovane e infine Fox, ma che arriverà a consolidarsi solo a partire dal 1832. Era indubbio inoltre che l'appartenenza di Walpole alla Camera Bassa rafforzava in modo notevole il suo potere personale, che a questo punto si basava non solo sulla fiducia della Corona, ma anche su quella dei Comuni ⁽²⁰⁾. « Quando io parlo qui come ministro — diceva Walpole in quella Camera il 1° febbraio 1739 — lo faccio avendo ricevuto i miei poteri da sua Maestà, ma altresì in quanto responsabile davanti a questa Camera per l'esercizio di tali poteri » ⁽²¹⁾. Orbene, Walpole era chiamato Primo ministro soltanto dai suoi nemici. Da parte sua, egli insisteva nel presentarsi quale semplice membro del Gabinetto e dunque quale “Servitore di sua Maestà” (*His Majesty confidential Servent*) ⁽²²⁾, come del resto continuarono ad esserlo i suoi successori per tutto il secolo e anche il successivo, visto che, fino al secolo XX, il diritto scritto non si occupò di regolare né il suo statuto personale né le sue competenze, come neppure quelle del Gabinetto, nonostante l'evidente importanza che entrambi questi organi avevano nel sistema parlamentare di governo, che non a caso prenderà il nome di *Cabinet System*. In realtà la posizione di assoluta preminenza di Walpole si doveva più al favore regio che non alla fiducia del Parlamento. Ne sia riprova il fatto che, quando nel 1739, egli fu costretto a rassegnare le dimissioni a Giorgio II per via della tenace opposizione del Parlamento, il re si rifiutò di accettarle per due volte di seguito ⁽²³⁾.

Il primato di Walpole nell'ambito dell'esecutivo, e di conseguenza la solidarietà e coesione dei membri del Gabinetto, fu oltretutto dovuta al consolidamento della responsabilità politica dei suoi membri davanti al Parlamento, cosa che, senza dubbio, rafforzò anche la posizione dei Comuni di fronte alla Corona e, in definitiva, il sistema parlamentare di governo nel suo insieme. La responsabilità politica del Gabinetto nasceva dal già menzionato *impeachment*. Un

⁽²⁰⁾ Cfr. E. NEVILLE WILLIAMS, *The Eighteenth-Century Constitution*, cit., p. 73 e G.M. TREVELYAN, *Storia d'Inghilterra*, cit., pp. 439 e ss.

⁽²¹⁾ Da W.C. COSTIN and J. STEVEN WATSON, *The Law and Working of the Constitution*, cit., vol. I, pp. 217-8.

⁽²²⁾ Cfr. S.B. CHRIMES, *English Constitutional History*, OUP, 3^a edizione, 1965, pp. 18 ss.

⁽²³⁾ Cfr. K.R. MACKENZIE, *The English Parliament*, Penguin Books, Harmondsworth, Londra, 1950, p. 84.

procedimento che era stato messo in atto nei primi quindici anni del secolo XVIII, precisamente contro Walpole e Bolingbroke. Infatti, nel gennaio del 1712 Walpole, nella veste di Segretario di Guerra, fu oggetto di un *impeachment* per corruzione — propiziato tanto da Bolingbroke quanto da Robert Harley — da cui ne uscì colpevole. Il fatto gli valse l'espulsione dai Comuni e una breve prigionia nella Torre di Londra. A partire da quest'episodio Walpole, che i *whigs* considerarono un martire, cominciò a nutrire verso i *tories* — e in particolare verso Bolingbroke — un odio che non lo avrebbe abbandonato per tutto il resto della sua vita.

L'ascesa al trono di Giorgio I stroncò le ambizioni politiche di Bolingbroke e diede a Walpole l'opportunità di vendicarsi. Questi, in effetti, fece sì che Bolingbroke fosse a sua volta oggetto di un *impeachment* per la sua partecipazione, in qualità di Segretario di Stato, alle negoziazioni di pace durante la guerra di successione spagnola — conclusasi nel 1713 con la firma del Trattato di Utrecht — nonché per i suoi intrighi con i giacobiti, cioè con i seguaci di Giacomo III, pretendente Stuart al trono d'Inghilterra ⁽²⁴⁾.

Tuttavia, la nascita e lo sviluppo della responsabilità politica dei ministri davanti alle Camere del Parlamento, rendevano il ricorso all'*impeachment* sempre più superfluo: il riconoscimento di fatto alle Camere del potere di sciogliere il Gabinetto, ovvero di ottenere la rimozione o le dimissioni di un ministro, manifestando espressamente la sfiducia nei suoi confronti, in effetti, destituiva l'*impeachment* di ogni significato, anche se per tutto il XVIII secolo le due modalità continueranno a convivere.

Durante il Governo di Walpole — e, in realtà, durante tutto il regno dei due primi Giorgio — la responsabilità politica dei ministri

⁽²⁴⁾ La vita politica di Bolingbroke era iniziata nel 1700 — data della sua ascesa al Parlamento — segnalandosi ben presto per la sua oratoria e per il suo appoggio ai *tories*. Nominato Segretario di Guerra dalla Regina Anna nel 1704, appoggiò Robert Harley, uno dei principali Ministri di quella, e collaborò strettamente con il duca di Marlborough durante la guerra di successione spagnola, che vide l'una contro l'altra l'Inghilterra e la Francia. Nel 1710 fu nominato Segretario di Stato nel nuovo Governo di Harley, ma successivamente ne criticò la politica moderata con l'intenzione di sostituirla, tuttavia il suo tentativo fallì. Harley diede le dimissioni nel luglio del 1714, ma la morte della Regina Anna, nel mese successivo, fece precipitare definitivamente le speranze di Bolingbroke di sostituire Harley nella direzione dei *tories*.

fu messa alla prova in diverse occasioni, dato che nemmeno Walpole arrivò a controllare totalmente i Comuni, e in modo particolare i grandi proprietari terrieri che vi sedevano (25). Certo, si trattava di responsabilità puramente individuale. In quel periodo, infatti, la Camera dei Comuni si rivolse a più riprese al re per sollecitare l'allontanamento di un certo ministro reo di avere respinto alcune misure proposte dal Parlamento, e ciò per mezzo di mozioni (che possono qualificarsi già come censura) in cui si dichiarava che tal ministro mancava dell'appoggio parlamentare (26). È vero che i Comuni ottennero nel 1742 la caduta di Walpole, ma non è meno vero che egli trascinò con sé soltanto tre ministri, il che prova che la responsabilità collettiva del Gabinetto non aveva ancora gettato solide radici (27). Si sarebbe dovuto attendere il regno di Giorgio III prima che riuscisse ad imporsi il principio secondo il quale tutti i membri del Governo avrebbero dovuto dimettersi in blocco qualora il Primo ministro fosse stato sconfitto nel Parlamento, ossia affinché la responsabilità collettiva cominciasse ad affermarsi.

Con la supremazia di Walpole e il progressivo allontanamento di Giorgio I e Giorgio II dalle funzioni di governo, venne acquistando sempre maggiore peso il principio, tratto dal *Common Law*, secondo cui il monarca non può mai essere in torto (*The King can do no wrong*) e con il quale, dunque, il diritto pubblico britannico sancisce l'irresponsabilità giuridica e politica del re (28). Una simile irresponsabilità è, del resto, consustanziale a tutte le forme di monarchia. Tuttavia, in quella parlamentare essa va considerata una conseguenza dell'allontanamento del monarca dagli impegni di governo e, di conseguenza, del trasferimento ai ministri della responsabilità collegata all'effettivo esercizio di quelli. Una responsabilità

(25) Sul controllo dei Comuni da parte di Walpole, cfr. J.H. PLUMB, *The Growth of political Stability in England*, cit. e R. SEDGWICK (ed), *The House of Commons, 1715-1754*, 2 vol., 1970.

(26) A.H. DODD, *The growth of responsible Government from James the first to Victoria*, cit., pp. 71 ss.

(27) Cfr. J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, cit., p. 57.

(28) Sulla storia e la portata di questo principio v. J. GREENBERG, *Our Grand Maxim Of State, "The King Can Do No Wrong"*, in "History of Political Thought", vol. XII, n. 2, 1991, pp. 209-228.

che prima era stata solo giuridica, ma che proprio a partire dal Governo di Walpole fu anche, e soprattutto, politica.

Il passaggio della responsabilità dal re ai suoi ministri diede forza al principio, anch'esso estrapolato dal *Common Law*, in base al quale il monarca non poteva agire autonomamente (*the King cannot act alone*), bensì solo attraverso i suoi ministri o altri agenti di grado inferiore, i quali così facendo si sarebbero assunti tutta la responsabilità. Questo principio impose la controfirma (*counter-signature*) degli atti regi e, in seguito, l'adozione di sottili e complicate procedure volte a fornire una copertura anche agli atti non scritti del monarca, ad esempio, ritenendosi necessaria la presenza del ministro degli Esteri — o di altri alti funzionari del ministero — ai colloqui che monarca avesse intrattenuto con ministri stranieri ⁽²⁹⁾.

Collegata al principio della responsabilità politica dei ministri davanti al Parlamento si venne affermando, durante l'epoca di Walpole, la consuetudine secondo cui il Monarca dovesse esercitare i suoi poteri di prerogativa — fra cui quello sciogliere i Comuni — in accordo con il consiglio dei ministri e, in particolare, con il Primo ministro stesso. Il consolidamento di questa consuetudine costituzionale, senza dubbio la più importante di tutte, non impedì tuttavia al monarca, come è stato detto in precedenza, di intervenire direttamente nella funzione di governo e di far uso — per tutta l'epoca che stiamo esaminando — delle sue più importanti prerogative.

Lo sviluppo del sistema parlamentare, che abbiamo appena finito di illustrare nei suoi tratti essenziali, ricevette impulso dal bipartitismo e al tempo stesso contribuì in modo decisivo al suo consolidamento; fino al punto che, durante il regno dei primi due Giorgio, l'esistenza di un partito al potere (sempre lo stesso: il *whig*, o più propriamente il “partito della Corte”, affine a Walpole), e di un altro partito all'opposizione (il *tory*, o più esattamente il “partito del paese”, sostenuto da Bolingbroke) venne considerato una parte essenziale del sistema politico britannico — ovvero, detto in altri termini, della sua “costituzione materiale” —, sebbene nuovamente — e lo vedremo più avanti — non tutti i pubblicisti accettarono questa situazione.

⁽²⁹⁾ Cfr. A. TODD, *Parliamentary Government of England* (edizione ridotta e curata da G. Walpole), Londra, 1982.

3. *Bolingbroke e la Monarchia.*

Sebbene i membri del partito *whig* avessero accettato la dottrina della monarchia mista ed equilibrata ⁽³⁰⁾ — divenuta ormai un vero e proprio luogo comune —, per quel che riguardava invece le relazioni fra la Corona, i Lords e i Comuni, essi mostrarono, come già accennato, una certa discordanza di opinioni, che venne in evidenza soprattutto durante l'interessante dibattito suscitato dal *Peerage Bill* del 1719 ⁽³¹⁾. Con questo progetto di legge, che non arrivò ad essere approvato, alcuni dirigenti *whigs* pretendevano assicurarsi il controllo della Camera dei Lords — praticamente già in loro possesso — riducendone il numero a 235 membri e limitando così la prerogativa regia di nominare nuovi Pari. Questa misura — frutto del timore che il Principe di Galles, una volta sul Trono, si manifestasse ostile al Gabinetto — scatenò un'accesa polemica sul rapporto fra il re, per l'appunto Giorgio I, i Lords e i Comuni.

I difensori del *Bill* affermavano che solo riducendo il numero dei Lords e sopprimendo, pertanto, la prerogativa regia di nomina illimitata, la Camera Alta avrebbe potuto essere indipendente dal re e giocare così il ruolo del moderatore nelle dispute che fossero sorte tra il re e i Comuni. In definitiva, un ruolo di salvaguardia del carattere "misto" ed "equilibrato" della Costituzione, che sarebbe stato impossibile da esercitare se il re avesse conservato la facoltà di nominare i Pari necessari per disfare una maggioranza parlamentare ostile nella Camera Alta. Bill Addison, per esempio, sosteneva: « è necessario che questi tre rami (vale a dire i Lords, i Comuni e il re) siano distinti e vi sia completa separazione fra gli uni e gli altri, in modo tale che nessuno di essi possa finire sotto l'influenza e il controllo di qualsivoglia degli altri » ⁽³²⁾.

⁽³⁰⁾ Proprio Walpole accettò espressamente questa dottrina nel Parlamento, affermando: « è vero che il nostro governo è misto e in questo consiste la perfezione della nostra costituzione. Nel nostro sistema di governo si combinano e si intrecciano la monarchia, l'aristocrazia e la democrazia con il fine di darci tutti i vantaggi di ognuna senza sottoporci ai suoi rischi e svantaggi », in. H.T. DICKINSON, *Liberty and property*, cit., p. 144.

⁽³¹⁾ Il testo di questo progetto di legge in W.C. COSTIN e J. STEVEN WATSON, *The Law and Working of the Constitution*, cit., vol. I, pp. 213-215.

⁽³²⁾ *The Old Whig*, n. 1, Londra, 1719, p. 2. In M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the separation of powers*, cit., pp. 70-71.

I detrattori del progetto di legge, capeggiati da Robert Walpole — che al momento non era ancora a capo del Gabinetto — replicavano che l'indipendenza dei tre rami del Parlamento non era da sola sufficiente a garantire l'equilibrio costituzionale, ma era altresì necessario che ciascuno di essi esercitasse un controllo sugli altri. Se il re avesse tolto ai Comuni il potere di approvare il bilancio, ci si sarebbe ritrovati in una monarchia assoluta; viceversa in una monarchia democratica, qualora i Comuni avessero abolito la prerogativa regia di decidere del loro scioglimento; infine, se si fosse abolita la prerogativa regia sulla nomina di nuovi Pari — come sostenevano i difensori del *Peerage Bill* —, la Camera dei Lords si sarebbe trasformata nientemeno che in un circolo aristocratico. L'approvazione di questo progetto avrebbe dunque comportato, a giudizio di Walpole e dei suoi seguaci, l'eliminazione dei controlli reciproci tra i diversi poteri, convertendo la Costituzione in un sistema di poteri indipendenti che avrebbe determinato « uno stato di guerra al posto di uno stato civile »⁽³³⁾, per usare le parole dello stesso Walpole.

Ciò detto, bisogna sottolineare però che i difensori del *Peerage Bill*, appoggiando l'indipendenza dei Lords di fronte al Monarca, non miravano all'indipendenza dei tre poteri dello Stato. Lo prova il fatto che essi non si batterono mai per l'indipendenza dei Comuni rispetto all'“influenza” dell'esecutivo (cosa che certamente sarebbe stata più coerente con le loro premesse). Costoro in realtà pensavano semplicemente di approfittare di questa “influenza” in futuro, come del resto poi avrebbe fatto Walpole⁽³⁴⁾.

Il dibattito sull'organizzazione dei poteri dello Stato si animò ancor più con l'intervento di Bolingbroke, il quale non aveva potuto prendere parte ai dibattiti sul *Peerage Bill* a causa del già menzionato *impeachment*, che lo costrinse in esilio in Francia dal 1715 (anno in cui il suo nemico Walpole fu nominato Ministro delle Finanze) al 1725. Il fatto di diventare in quella sede Segretario di Giacomo III, indusse il Parlamento britannico a dettare contro di lui un *act of Attainder* che imponeva la confisca di tutte le sue proprietà. Dopo la

⁽³³⁾ *Some Reflections upon a Pamphlet called the Old Whig*, Londra, 1719, p. 16.
In M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the separation of powers*, cit., p. 73.

⁽³⁴⁾ Cfr. M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the separation of powers*, cit., p. 71.

rottura con il pretendente stuardo, Bolingbroke cercò di ingraziarsi Giorgio I scrivendo, nel 1717, una “Lettera a Sir William Wyndham” — pubblicata postuma nel 1753 — in cui difendeva la sua azione pubblica dal 1710 e faceva un appello ai *tories* affinché abbandonassero la causa giacobita ⁽³⁵⁾.

Due anni dopo aver ottenuto il perdono, nel 1725, Bolingbroke fece ritorno in Inghilterra, ma senza riavere il suo titolo e il suo posto nella Camera dei Lords (circostanza che egli attribuì all’ostilità di Robert Walpole). Da quel momento in poi, contro di lui e il suo Governo, Bolingbroke avrebbe esercitato una costante e intelligente opposizione, incentrata sull’accusa di essere un accentratore di potere senza scrupoli e di distruggere le basi stesse della Costituzione britannica.

Per Bolingbroke era necessario assicurare l’indipendenza dei tre poteri dello Stato, in particolare quella dei Comuni di fronte all’Esecutivo, al fine di proteggere l’indipendenza del Parlamento contro le possibili ingerenze del re e dei suoi ministri. Ingerenze che, a suo giudizio, mettevano a repentaglio quel carattere misto ed equilibrato della Monarchia britannica che la rivoluzione del 1688 aveva proclamato quale garanzia imprescindibile di libertà. Nei suoi scritti, tuttavia, Bolingbroke distingueva accuratamente il re dai suoi ministri, scaricando interamente su quest’ultimi l’accusa di corruzione, oltre al ribadire, con la premura tipica del convertito, la sua fedeltà alla dinastia regnante e dunque ai principî dell’“antica costituzione” britannica e agli ideali della rivoluzione del 1688. Con tali dichiarazioni intendeva mettere in chiaro che egli non aveva ormai niente a che spartire col suo antico giacobitismo, di cui continuava ad essere accusato dai seguaci di Walpole.

Bolingbroke espone con chiarezza la sua tesi centrale in un articolo apparso sul *The Craftsman* nel febbraio del 1729: « poiché una delle peculiarità più felici della nostra Costituzione consiste nel fatto che la suprema autorità legislativa risiede in tre ordini distinti (il re, i Lords e i Comuni), è necessario, per preservare questo saggio principio, che nessuno di questi tre ordini controlli o influenzi gli

⁽³⁵⁾ Cfr. *A Letter to Sir William Windham*, in *The Works of Lord Bolingbroke*, Londra, 1844, Reprints of Economics Classics, Augustus M. Kelley, Bookseller, New York, 1967, vol. 1, pp. 111-179.

altri due, ch  altrimenti verrebbe meno l'*Equilibrio dei Poteri* su cui si fonda uno *Stato Libero* e si avrebbe una monarchia assoluta » (36).

Coerentemente con questa premessa, nello stesso anno (1729) Bolingbroke propose che i Deputati titolari di pensioni o incarichi regi fossero privati del loro seggio (37). Un'opzione che, come si   visto, il Parlamento aveva gi  scartato nel 1705, poich  contraria ad una clausola dell'*Act of Settlement* che escludeva dai Comuni chiunque svolgesse incarichi al servizio della Corona.

L'anno seguente Bolingbroke torn  a difendere le sue tesi dalle colonne del *The Craftsman*, entrando in polemica con il *London Journal* — testata sostenuta da Walpole — dove era stato accusato da Osborne di voler attentare all'equilibrio fra i poteri cercando di relegare il re all'esercizio della mera funzione esecutiva, quando invece era palese che, mediante il veto, questi partecipava anche alla funzione legislativa (38). L'accusa era priva di fondamento. La critica di Bolingbroke era rivolta all'"influenza" del re — e soprattutto di Walpole, suo Primo ministro — nei Comuni. Una influenza che, a suo avviso, era proprio ci  che distruggeva il carattere misto ed equilibrato della Costituzione e, in ultima analisi, ci  che faceva della monarchia una monarchia assoluta, dove il potere legislativo assurge a potere supremo dello Stato. Infatti, in risposta a Osborne, Bolingbroke sostenne che « la sicurezza di tutto dipende dall'equilibrio delle parti e l'equilibrio delle parti dall'indipendenza delle une rispetto alle altre » (39).

Tesi che egli ripropose in *Remarks on the History of England* (40), anch'esso pubblicato in *The Craftsman* tra il 1730 e il

(36) *The Craftsman*, Reprint, t. 6, p. 75, in M. TROPER, *La S paration des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1980, p.129. Sottolineature di Bolingbroke.

(37) *The Craftsman*, Reprint, t. 6, p. 75, in M. TROPER, *La S paration des pouvoirs*, cit., p. 129.

(38) Di questa polemica si occupa Michel Troper ne *La S paration des pouvoirs*, cit., pp. 128-130, interpretando la teoria costituzionale di Bolingbroke in modo molto diverso da R. SHACKLETON nel suo articolo, *Montesquieu, Bolingbroke and the separation of powers*, in "French Studies", Gennaio 1945.

(39) *The Craftsman*, 208, Reprint. 219, 27 giugno, 1730, in M. TROPER, *La separation de pouvoirs*, cit., p. 129.

(40) *Remarks on the History of England* in *The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. I, p. 331.

1731, in cui esponeva un dettagliato riassunto della sua teoria della Costituzione, ispirata alla nozione di Stato misto o monarchia limitata, così come alle dottrine della divisione dei poteri e dell'equilibrio costituzionale: « il re della Gran Bretagna è il supremo magistrato che ha voce negativa nel potere legislativo (Bolingbroke fa qui riferimento al veto). A lui è stato affidato il potere esecutivo, così come altre competenze e privilegi annessi a detto potere, che costituiscono nel loro insieme ciò che va sotto il nome di prerogativa. Le due Camere del Parlamento hanno propri diritti e privilegi, alcuni dei quali comuni ad entrambe, altri esclusivi di ciascuna di esse. Alle due Camere del Parlamento spetta di deliberare e approvare i progetti di legge, ovvero respingere quelli che le vengono presentati, nonché parlare, rappresentare, consigliare e protestare. Il supremo potere giudiziario risiede nella Camera dei Lords. I Comuni sono la "Grande Giuria" della Nazione: a questi spetta l'esame e l'approvazione del Bilancio ».

Bolingbroke continuava il suo esame segnalando che « quando legislativo ed esecutivo risiedono interamente nel re, come accade in certi paesi, la monarchia è assoluta; se invece risiedessero entrambi nei Lords, il nostro governo sarebbe un'aristocrazia; se nei Comuni, una democrazia. Ciò che costituisce una monarchia limitata è la divisione dei poteri, l'esistenza di privilegi differenti attribuiti al re, ai Lords e ai Comuni ».

Questa monarchia mista o limitata necessitava di un equilibrio fra i tre poteri che la componevano, di modo che, secondo Bolingbroke, « qualora una parte dei tre poteri accumulasse a un certo punto più potere di quel che il diritto gli concede, ovvero facesse un uso inadeguato del suo potere legittimo, le altre parti potrebbero, unendo le loro forze, ricondurre questo potere ai suoi limiti propri, o correggerne l'abuso; così, se due parti si accordassero per usurpare o abusare del potere, il peso della terza parte potrebbe almeno ridurre il danno o aspettare il momento opportuno e l'occasione per impedirlo. In questo consiste l'equilibrio dei poteri, di cui tanto si è parlato (...) e che ha salvato la nostra costituzione (...) ».

Bolingbroke concludeva avvertendo che se « le diverse parti del nostro Stato avevano il potere di controllare e contenere le altre », ciò era possibile solo in forza dell'indipendenza, e non della confu-

sione di queste tre parti: « se questa divisione del potere (...) costituisce e mantiene il nostro sistema di governo, la sua confusione tenderebbe a distruggerlo » (41).

Nella sua *A Dissertation upon Parties*, pubblicata sempre nel *The Craftsman* tra il 1733 e il 1734 e dedicata al suo grande rivale, Robert Walpole (42), Bolingbroke, sfoggiando una mentalità giusrazionalista tipica del suo tempo, prendeva le mosse da una distinzione molto importante fra “*constitution*” e “*government*”. La prima era data dall’« insieme delle leggi, istituzioni e costumi, derivate da certi principî razionali immutabili (...) destinati a mantenere un non meno immutabile bene pubblico ». Il secondo, invece (concepito come funzione in senso ampio e non come mero organo), consisteva in una particolare maniera di organizzare « l’amministrazione dalla cosa pubblica ». In virtù della costituzione una comunità si organizzava politicamente e osservando le sue norme dovevano necessariamente agire tutti i poteri dello Stato (43). In altre parole, aggiungeva Bolingbroke, la costituzione « è la regola in base alla quale i nostri principî devono governare sempre », mentre il governo è « il modo in cui questi principî dirigono la cosa pubblica in un determinato momento ». Per questo motivo, mentre la Costituzione « doveva essere immutabile », il governo (e cioè il modo di governare o dirigere lo Stato) « poteva e (...) doveva variare » (44).

La Costituzione britannica, così come era stata « migliorata » — e non « inventata » — nella Rivoluzione del 1688, e alla quale, come si è visto, erano sottomessi sia la Corona che le due Camere del Parlamento, costituiva l’ossatura di uno Stato « misto » e « equilibrato » (45), senza dubbio il « più perfetto fra quelli costituiti fino ad allora » (46). Uno Stato che si fondava sulla saggia presunzione,

(41) *Remarks on the History of England* in *The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. I, pp. 332-333. Su questi dettagli v. M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the separation of powers*, cit., pp. 73-4; e J.H. BURNS, *Bolingbroke and the concept of Constitutional Government*, in *Political Studies*, vol. 10, 1962, pp. 264-276.

(42) Il testo in *The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. II, pp. 5-171.

(43) *A Dissertation upon Parties* in *The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. II, p. 88. V. in ogni modo, pp. 6-7.

(44) *Ibidem*, p. 89.

(45) *Ibidem*, p. 119.

(46) *Ibidem*, p. 9.

confermata dalla storia, secondo cui « i principi possono abusare del proprio potere e i parlamenti tradire la fiducia [del popolo] »; ragion per cui si erano stabiliti i controlli necessari perché né gli uni né gli altri potessero recar danno alla libertà popolare troppo a lungo ⁽⁴⁷⁾. Ma questo Stato “misto” ed “equilibrato”, orgoglio dei britannici e invidia degli stranieri, rischiava di essere distrutto da Robert Walpole e dal suo Governo mediante il sistematico impiego della corruzione, « che aveva subordinato le due camere del Parlamento alla Corona » e nociuto « alla libertà delle elezioni », mettendo in serio pericolo la Costituzione britannica ⁽⁴⁸⁾.

Bolingbroke riprese con particolare vigore queste tesi nel suo “*Idea of a Patriot King*”, scritto nel 1738 ⁽⁴⁹⁾. Quest’opera, in buona misura corollario delle precedenti e senza dubbio la più elaborata e influente fra quelle dovute alla sua penna ⁽⁵⁰⁾, era rivolta agli oppositori di Walpole, i quali avevano riposto le loro speranze nel figlio di Giorgio II, Federico Luigi Principe di Galles, che era in lite con il padre e con il Primo Ministro, ma che sarebbe morto nel 1751, pochi mesi prima di Bolingbroke, senza mai arrivare al trono. In quest’opera, oltre a difendere una « monarchia limitata » o costituzionale — cosa che aveva fatto già negli scritti precedenti —, egli insisteva sul ruolo che in una simile monarchia dovesse spettare al re. Però non un re qualsiasi, bensì un “re Patriota”, appunto scritto con la lettera maiuscola. Per Bolingbroke la monarchia limitata era « la migliore forma di governo », perché, coniugando armoniosamente un potere ereditario, e dunque permanente, incarnato nella Corona, con l’aristocratico e il democratico, rappresentati rispettivamente dalla Camera dei Lords e dalla Camera dei Comuni, consentiva

⁽⁴⁷⁾ *Ibidem*, p. 101.

⁽⁴⁸⁾ *Ibidem*, pp. 9-10. Nello stesso senso, pp. 11 e 15-16 e 160. In realtà, questo argomento è presente ampiamente in tutto l’opuscolo.

⁽⁴⁹⁾ Il suo testo nel *The Works of Lord Bolingbroke*, vol. II, pp. 372-429. Sulle diverse edizioni di questo testo, v. la dettagliata *Introduzione* di Guido Abbatista alla traduzione italiana di questa opera, *L’Idea di un Re Patriota*, cit., p. LXXXIX-XCVI.

⁽⁵⁰⁾ La sua influenza esterna fu abbastanza limitata, come mette in evidenza Guido Abbatista, che ricorda come dalla sua pubblicazione fino ad oggi ci sono state solo tre traduzioni in francese, mentre la prima in italiano è proprio la sua; cfr. *Premessa a L’Idea di un Re Patriota*, cit., p. XIV, nota 3.

l'affermazione di un governo misto ed equilibrato ⁽⁵¹⁾. La struttura giuridica di una monarchia limitata doveva a suo giudizio assicurare la libertà del popolo, senza però indebolire eccessivamente le prerogative del monarca ⁽⁵²⁾. « Il principe e il popolo — egli argomentava — si obbligano reciprocamente: il principe a governare bene e il popolo a onorarlo e obbedirgli » ⁽⁵³⁾.

Citando Locke, Bolingbroke ricordava che il bene del popolo era « il vero e ultimo fine di tutti i governi, al cui beneficio furono creati, e senza il consenso dei quali non sarebbero potuti nascere » ⁽⁵⁴⁾. La libertà è « il più grande bene del popolo », per cui l'obbligo di mantenerla e difenderla diventa « il più sacro obbligo di un re Patriota », per il quale la Costituzione è la legge contenente « la regola del suo governo e la misura dell'obbedienza dei suoi sudditi » ⁽⁵⁵⁾. In una monarchia limitata, dunque, il monarca, se realmente Patriota, doveva essere secondo Bolingbroke il principale garante della libertà del popolo riconosciuta nella Costituzione, e pertanto era necessario che costui esercitasse tutti i poteri che questa legge gli conferiva.

Bolingbroke aggiungeva che solo l'ascesa al trono di un re Patriota — nella fattispecie il principe Federico — avrebbe potuto ristabilire in tutta la sua integrità la Costituzione britannica e sradicare il malcostume che Walpole con la connivenza di Giorgio II aveva introdotto nella vita politica. Il nuovo re doveva cominciare a « governare non appena salito sul trono », e la prima cosa da fare era sbarazzarsi dei vecchi ministri e nominarne di nuovi, avendo sempre di mira l'interesse dello Stato e non quello del partito, l'unità e non la divisione del corpo politico ⁽⁵⁶⁾. In tal modo, il re britannico sarebbe divenuto il « padre comune del suo popolo » ⁽⁵⁷⁾. « La vera

⁽⁵¹⁾ Cfr. *Idea of a Patriot King*, nel *The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. II, pp. 378-381.

⁽⁵²⁾ Cfr. *Ibidem*, p. 383.

⁽⁵³⁾ Cfr. *Ibidem*, p. 386.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. *Ibidem*, p. 390.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. *Ibidem*, p. 391.

⁽⁵⁶⁾ *The Idea of a patriot King in The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. II, pp. 398-399. Un'analisi sarcastica di questo testo in L. STEPHEN, *History of English Political Thought*, cit., vol. II, pp. 177-8, in cui si critica la sua vacua e pomposa retorica.

⁽⁵⁷⁾ *The Idea of a patriot King in The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. II, p. 401.

immagine di un popolo libero governato da un re Patriota — aggiungeva — è quella di una famiglia patriarcale nella quale la testa e le membra sono unite dall'interesse comune e ugualmente animate da uno spirito comune » (58).

In sintesi, dunque, di contro al sistema parlamentare che Walpole aveva contribuito in maniera decisiva a edificare, Bolingbroke sosteneva la necessità di conservare quel sistema di governo monarchico-costituzionale cui quella rivoluzione aveva dato vita.

4. Il “partito della Corte” e il “partito del paese”.

Oltre a criticare il sistema di governo metto in piedi da Walpole, Bolingbroke rifletté anche sul ruolo dei partiti politici in seno allo Stato costituzionale. Una riflessione che in realtà era cominciata fin dagli inizi del secolo XVIII, in modo particolare da quando Walpole era andato al potere (59). Ma, come ha sottolineato J.A.W. Gunn (60), già prima di Bolingbroke diversi autori avevano messo in guardia contro i rischi del sistema dei partiti. In effetti, nel 1701, in un opuscolo intitolato *The Art of Governing by Partys*, John Toland (1669-1722) (61) aveva criticato il *party system*, nella misura in cui metteva in pericolo l'interesse nazionale richiedendo al monarca di dare il proprio sostegno a uno dei due partiti di governo. In tal caso, segnalava Toland prefigurando le tesi e le parole che presto avrebbe usato Bolingbroke, il monarca si convertiva nel « re di una fazione » e smetteva di essere « il padre comune del suo popolo ». Un salto di piano che era estremamente pericoloso per il monarca stesso, in quanto il partito escluso dai

(58) *Ibidem*, p. 401.

(59) A questo riguardo si sono espressi a loro volta K. KLUXEN, *Das Problem der politischen Opposition. Entwicklung und Wesen der englischen Zweiparteienpolitik im 18. Jahrhundert*, Verlag Karl Alber, Freiburg/München, 1956; S. COTTA, *La nascita dell'idea di partito nel secolo XVIII*, in *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, 3, Il Mulino, Bologna, 1959, pp. 445-486.

(60) Cfr. *Factions no more*, cit., pp. 1 e ss. Da questo libro sono stati estrapolati i riferimenti di cui più oltre alle opere di Toland, Tindal e Defoe.

(61) Su questo curioso *bohémien*, v. L. STEPHEN, *History of English Thought*, cit., vol. 1, pp. 101-118.

favori del potere si sarebbe sentito in dovere di distruggerlo, di guardarlo quale nemico e oppressore ⁽⁶²⁾.

Alcuni anni più tardi — dopo la salita al potere del ministero *whig*, che egli aveva contribuito a risollevarlo — Toland modificò le sue tesi. Nel *The State-Anatomy of Great Britain* (1717) affermò che l'esistenza dei partiti poteva essere sempre tollerata purché entrambi avessero abbracciato disinteressatamente la causa dell'interesse pubblico. In questo caso i partiti potevano perfino essere utili alla libertà, proprio come l'esistenza di sette dissidenti nella Chiesa ufficiale lo era stata per la libertà religiosa ⁽⁶³⁾.

Una tesi ripresa lo stesso anno da Matthew Tindal (1653?-1733), professore a Oxford ⁽⁶⁴⁾, in *The Defection Considered*. In quest'opera Tindal sosteneva — in polemica con la *Dissertation sur les Whigs et les Torys* di Rapin de Thoyras — che la competizione tra i due partiti inglesi non poteva ridursi al desiderio di accumulare privilegi economici e politici ⁽⁶⁵⁾.

Tanto Toland come Tindal consideravano legittima l'esistenza dei partiti politici, considerati persino strumenti utili alla causa della libertà, a condizione però che non interferissero nei meccanismi istituzionali della vita politica inglese sanciti dalla costituzione. Allo stesso tempo, tuttavia, tanto l'uno che l'altro temevano che i partiti potessero degenerare in fazioni, preoccupate esclusivamente dei propri interessi egoistici, e che il partito, o meglio, la fazione governante, potesse violare la costituzione accentrando su di sé il potere esecutivo e legislativo insieme.

Un simile rischio era stato denunciato da Daniel Defoe (1660-1731) in un articolo pubblicato l'11 maggio 1723 ⁽⁶⁶⁾. Secondo Defoe, l'esistenza di partiti politici, organicamente inseriti nella dinamica parlamentare, costituiva un attentato alla prerogativa regia di eleggere liberamente i membri del proprio governo, in piena

⁽⁶²⁾ Cfr. *The Art of Governing by Partys*, Londra, 1701, p. 40.

⁽⁶³⁾ Cfr. *The State-Anatomy of Great Britain*, Londra, 1717, pp. 2r.-4v.

⁽⁶⁴⁾ Su questo autore, cfr. L. STEPHEN, *History of English Thought*, cit., vol. 1, pp. 134 ss.

⁽⁶⁵⁾ *The Defection Consider'd, and The Designs of those who divided the Friends of the Government, set in a True Light*, Londra, 1717, pp. 7-10.

⁽⁶⁶⁾ L'articolo si intitolava *On Government by Parties* e vide la luce nell'*Applebee's Journal*.

indipendenza dalla Camera dei Comuni. Le argomentazioni avanzate da Defoe — in realtà un attacco al neonato governo Walpole e al partito *whig* che lo sosteneva — ebbero grande fortuna nei decenni successivi, dal momento che la situazione che denunciava il celebre autore del “Robinson Crusoe” si protrasse per tutto il governo Walpole, vale a dire dal 1721 al 1742, nel corso del quale, come già accennato, si sarebbe fatto sistematico ricorso all’“influenza” regia o, che è lo stesso, al sistema di patronato e alla pratica dei brogli elettorali. Da qui il successo della denuncia di Defoe, che avrebbe avuto in Bolingbroke il suo più grande continuatore.

Bolingbroke fu in effetti l’autore che, nella prima metà del secolo XVIII, trattò questa materia nella forma più distesa e lucida ⁽⁶⁷⁾. In *A Dissertation upon Parties* sosteneva che le antiche divisioni religiose e politiche tra *whigs* e *tories* dopo la rivoluzione del 1688 erano ormai prive di senso ⁽⁶⁸⁾. La vera divisione consisteva adesso fra il partito della Corte (*court party*) e il partito del paese (*country party*) ossia, il che non cambiava la sostanza, fra gli « anticostituzionalisti » ed i « costituzionalisti » ⁽⁶⁹⁾. Il primo, in realtà, non era altro che una fazione: composto da individui uniti da meri interessi egoistici, che avevano subordinato le due Camere del Parlamento alla Corona, stabilendo tra l’uno e l’altra un vincolo che aveva dato luogo a un sistema dispotico destinato a distruggere, prima o poi, la Costituzione britannica e il progetto di pacificazione nazionale avviatosi dopo la rivoluzione del 1688. Il secondo avrebbe dovuto riunire tutti i *whigs* e i *tories* onesti, superando le antiche rivalità, con l’obiettivo di allontanare Walpole dal potere e di dar vita ad un Governo che avesse come esclusivo interesse il bene generale della nazione e il ripristino integrale della Costituzione britannica e, pertanto, del sistema di governo “misto” e “equilibrato” ⁽⁷⁰⁾.

Bolingbroke espose nuovamente queste tesi in *The Idea of a Patriot King*, dove segnalava che il « partito del paese » non doveva

⁽⁶⁷⁾ Lo ricorda G. SARTORI, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1976, p. 23, anche se non fa menzione dei precedenti dottrinali ora commentati.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. *A Dissertation upon the Parties* in *The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. II, pp. 23-24. Tesi ripetuta per tutta la lunghezza dell’opuscolo.

⁽⁶⁹⁾ *Ibidem*, p. 168.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. *Ibidem*, pp. 26-27 e 168.

rappresentare le ambizioni di un singolo gruppo, ma i diritti di tutti gli inglesi; di conseguenza non poteva accontentarsi della maggioranza parlamentare, più o meno ampia che fosse, mentre era chiaro che doveva invece lanciarsi alla conquista dell'intera opinione pubblica nazionale sotto la guida di un monarca veramente « Patriota », capace di rigenerare la vita politica inglese operando come forza aggregante e unificatrice: « anziché incoraggiare le divisioni di un popolo si sforzerà di unirlo; invece di collocarsi alla testa di un partito per governare il suo popolo, si collocherà alla testa di quest'ultimo per governare tutti i partiti o, più propriamente, per dominarli » (71).

Sebbene in *A Dissertation upon Parties* Bolingbroke avesse stabilito una chiara e molto perspicace differenza tra “fazioni” — obbedienti a meri « interessi personali » — e “partiti” — posti al servizio dell'interesse nazionale e articolati intorno a un *corpus* dottrinale (72), in *The Idea of a patriot King* le differenze tra partito e fazione venivano talora ad offuscarsi, convertendosi in due termini che esprimevano una medesima realtà negativa: « il governo di un partito — egli scriveva — finisce sempre nel governo di una fazione » (73). E aggiungeva: « i partiti, prima che degenerino in fazioni, sono già gruppi di uomini associati per certi fini e per certi interessi che non sono certo quelli della comunità » (74).

È vero che Bolingbroke sosteneva che un re Patriota non avrebbe dovuto proibire nessun partito (75), giungendo in tal modo

(71) *The Idea of a patriot King* in *The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. II, p. 402. “Un re Patriota — afferma l'autore — non dispererà di conciliare e riunire i suoi sudditi tra sé e intorno a lui”, *ibidem*, p. 406.

(72) Cfr. *A Dissertation upon Parties* in *The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. II, pp. 11, 13, 50 e 170.

(73) *The Idea of a Patriot King* in *The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. II, p. 401.

(74) *Ibidem*, p. 402. « Una fazione — aveva scritto poco prima — rispetto ad un partito è come un aggettivo superlativo rispetto all'aggettivo di grado positivo: il partito è un male politico e la fazione è il peggiore fra tutti i partiti ». *Ibidem*, p. 401. L'identificazione tra il partito e la fazione si manifestava chiaramente nel suo breve saggio, redatto poco dopo il suo opuscolo sul re Patriota, *Of The State of Parties at the Accession of King George the First*, che può essere consultato in *The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. II, pp. 430-437, e soprattutto pp. 433 e 435.

(75) « [Il re Patriota], quando la situazione di questo regno così lo richieda, può per un certo periodo favorire un partito e scoraggiarne un altro, ma non farà alleanze con

ad ammettere il pluralismo politico nell'ambito della società. Ma è altrettanto vero che egli era anche dell'opinione che, una volta che il re fosse salito al potere e avesse stabilito una « monarchia ben regolata », le differenze partitiche sarebbero apparse prive di senso in seno allo Stato, cosicché l'opposizione avrebbe cessato « di essere forte e duratura » (76). In realtà, Bolingbroke confessava di essersi proposto, con i suoi scritti, di « cancellare i contrasti e persino i nomi dei partiti, che per tanto tempo avevano danneggiato la nazione » (77).

In fin dei conti, ciò che il nostro pubblicista pretendeva legittimare era un partito anti-partitico ossia, detto altrimenti, costruire uno Stato Costituzionale — ma non necessariamente una società — senza partiti. Uno Stato basato sull'unione del popolo intorno a un monarca-padre. Dentice di Accadia mette in rilievo a questo riguardo come in tutta l'opera di Bolingbroke si esalti « il valore dello Stato contro tutti gli altri valori » (78).

Da parte sua, H.C. Mansfield ha scritto che Bolingbroke « non concepì il suo partito di opposizione come il primo di una lunga serie di partiti di opposizione (...). Al contrario, il suo partito lo avrebbe pensato come l'*ultimo* partito, il partito il cui obiettivo era distruggere qualsiasi futuro pretesto per l'esistenza di altri partiti » (79). E infine, Sartori segnala: « bisogna concludere che Bolingbroke fosse avversario dei partiti. Poiché il governo dei partiti scade sempre in un governo di fazioni, e poiché i partiti scaturiscono dalle passioni e dagli interessi e non dalla ragione e dall'equità, ne

nessuno di essi, né tantomeno li proscriverà », *The Idea of a patriot King in the Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. II, p. 406.

(76) *Ibidem*, p. 405.

(77) *Dissertation upon Parties in The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. II, p. 11.

(78) M. DENTICE DI ACCADIA, *La supremazia dello Stato secondo Bolingbroke*, in *Giornale Critico della Filosofia Italiana*, XVII, 1936, p. 235. In L. COMPAGNA, *L'Idea dei Partiti*, cit., p. 100.

(79) H. C. MANSFIELD, jr, *Statesmanship and Party Government: a study of Burke and Bolingbroke*, The University of Chicago Press, Chicago e Londra, 1965, p. 11. Una tesi con cui concorda J.A.W. GUNN, che segnala come Bolingbroke fosse più interessato ad « ottenere il potere piuttosto che a giustificare la continuazione dei partiti in un prevedibile futuro ». *Factions No More*, cit., p. 23. In modo simile si esprimono H.T. DICKINSON, *Liberty and property*, cit., pp. 175 e ss., e L. COMPAGNA, *L'Idea dei Partiti*, cit., p. 103.

consegue che i partiti corrodono e mettono in pericolo lo Stato costituzionale. E ciò che Bolingbroke difendeva era proprio lo Stato costituzionale. Suo era l'ideale dell'unità e dell'armonia »⁽⁸⁰⁾.

Da Toland a Bolingbroke, passando per Tindal e Defoe, quel che veniva difeso era il pluralismo politico nella società, non nello Stato. Quest'ultimo, infatti, portava dritto al sistema parlamentare di governo e pertanto a distruggere le basi della costituzione britannica, ossia di quella monarchia costituzionale che Locke aveva delineato e la Rivoluzione del 1688 consacrato.

Conviene avvertire che nemmeno Walpole e i difensori del *party system* dettero prova di aver compreso interamente il ruolo dei partiti e dell'opposizione nel sistema parlamentare. A tale riguardo Eugenio di Rienzo sottolinea che, mentre il *London Journal* del gennaio 1730 vedeva nell'esistenza dei partiti una caratteristica che distingueva uno Stato libero da uno dispotico, cinque anni più tardi Willian Arnall, dando alle stampe un libretto dal titolo molto espressivo, *Opposition no Proof of Patriotism*, criminalizzava l'opposizione politica, facendo leva su alcune tesi che proprio Walpole avrebbe poi ripreso in *Speech on the Place Bill*, pubblicato nel 1740. In tale scritto Walpole metteva in guardia l'opinione pubblica inglese contro la congiura ordita dalle forze di opposizione al Governo (il partito del *Paese*), nella quale si mescolavano giacobiti e repubblicani, due forze da lui considerate "estremiste" e che, a suo giudizio, avevano costituito « una formidabile unione di partiti » destinata a sovvertire lo stesso ordine costituzionale⁽⁸¹⁾.

Dunque, se tutto ciò è vero non c'è dubbio che, soprattutto grazie agli scritti di Bolingbroke, il dibattito sul ruolo dei partiti e pertanto dell'opposizione al Governo divenne ineludibile nella dottrina costituzionalista britannica successiva. Persino gli scritti di Bolingbroke potevano essere impiegati per difendere la necessità di una opposizione stabile e legalizzata, diversa dall'opposizione anti-sistema. Tutto ciò veniva messo in rilievo in *Remarks on the History*

⁽⁸⁰⁾ G. SARTORI, *Parties and Party Systems*, cit., p. 25.

⁽⁸¹⁾ Cfr. E. DI RIENZO, *Il Modello politico inglese e la Rivoluzione in Francia, partito politico e governo di gabinetto da Burke a Mirabeau*, in *Modelli nella Storia del Pensiero Politico*, Leo S. Olschki, 1989, vol. II, pp. 96-100. I testi citati sono reperibili in J.A.W. GUNN, *Factions no More*, cit., pp. 113-116, 122-123 e 127-130.

of England, dove l'autore operava la distinzione tra una opposizione necessaria — esercitata in modo « tempestivo ed energico » da un partito veramente patriota, quando « vengono attaccate le leggi fondamentali di uno Stato libero » o attaccati gli « interessi generali della Nazione » — e un'opposizione, sostenuta da una “fazione”, mossa da interessi meramente personali o vincolati ad aspetti secondari della politica promossa dal Governo, che mette così in dubbio il vero interesse nazionale ⁽⁸²⁾.

Allo stesso modo, in *A Letter on the Spirit of Patriotism*, Bolingbroke insisteva sul carattere sistematico, non meramente occasionale, dell'opposizione, e sosteneva che coloro che aspiravano a svolgere un ruolo protagonista all'interno dell'opposizione, dovevano altresì essere disposti a mantenersi « costantemente informati sull'attività del Governo in modo tale da poterlo affrontare adeguatamente ». Poiché se « ciascuna Amministrazione » aveva « un sistema di comportamento », l'opposizione doveva avere « ugualmente un sistema di comportamento » ⁽⁸³⁾. Si tratta di una concezione che conteneva in nuce l'idea secondo cui l'opposizione non doveva solo esprimere il proprio dissenso rispetto alle scelte politiche del governo, né limitarsi all'esercizio di una mera funzione di controllo, ma doveva aspirare altresì a porsi quale alternativa al governo. Un'idea che si farà strada nel secolo XIX, nella misura in cui andrà consolidandosi l'istituto del “*shadow cabinet*” o “governo ombra”, formato dal *leader* del partito dell'opposizione (*shadow primer minister*), e dagli altri membri del futuro Gabinetto (*shadows ministers*) ⁽⁸⁴⁾.

Inoltre Bolingbroke, superando la riduttiva concezione del Parlamento quale mero sede di esercizio della funzione legislativa,

⁽⁸²⁾ Cfr. *Remarks on the History of England in The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. 1, pp. 428-9.

⁽⁸³⁾ *A Letter on the Spirit of Patriotism in The Works of Lord Bolingbroke*, cit., vol. II, pp. 369-370. Paul Hazard ricorda che in questa opera, pubblicata nel 1736, Bolingbroke « per quanto fosse conservatore, a lungo capo del partito tory », nondimeno rafforza la dottrina del liberalismo « per rafforzare il suo partito oltre che per salvaguardare il carattere ereditario della monarchia inglese ». P. HAZARD, *La pensée européenne au 18. siècle: de Montesquieu à Lessing*, I, Parigi, Boivin, 1946, pp. 254-255.

⁽⁸⁴⁾ Sul concetto di opposizione come dissenso, come limite e controllo del potere e come alternativa al governo, v. G. DE VERGOTTINI, *Lo “Shadow Cabinet”*, cit., pp. 1-35. Sullo sviluppo storico del *Shadow Cabinet* in Inghilterra, cfr. *ibidem*, pp. 47-74. Cfr., ugualmente, D.R. TURNER, *The Shadow Cabinet in British Politics*, Londra, 1969.

aggiungeva che « qualsiasi membro delle due Camere del Parlamento », anche senza essere « investito dei poteri di un Ministro dello Stato », conservava comunque il « potere superiore di controllare coloro che erano stati nominati dalla Corona » (85).

Infine è opportuno ricordare che Bolingbroke si propose di dare vita a una Monarchia a-partitica, senza con ciò sopprimere i partiti politici, i quali potevano continuare ad operare nella società come espressione del suo pluralismo ideologico.

A questo riguardo, Isaac Kramnick ricorda che quasi ottant'anni prima che John Cam Hobhouse coniasse l'espressione "Opposizione di sua Maestà" (*His Majesty's Opposition*), Bolingbroke aveva già descritto un Parlamento diviso in due partiti: quello del Governo e quello dell'opposizione. Kramnick aggiungeva che ancora più significativa risultava la descrizione di questa opposizione nei termini di un'alternativa al Governo. Ciò implicava distinguere con chiarezza tra « il re, che è una parte essenziale della Costituzione, e i suoi ministri, semplici parti intercambiabili del Governo ». Per Bolingbroke criticare il re era « un atto incostituzionale », mentre non lo era invece criticare i suoi ministri. « L'opposizione — conclude Kramnick — consiste nel giudicare le azioni del Governo in base al canone della Costituzione. Bolingbroke delinea qui il nucleo della teoria ottocentesca dell'opposizione come tutela e salvaguardia della Costituzione contro l'azione sconsiderata del Governo » (86).

Dal canto suo, Guido Abbatista — senza tralasciare di sottolineare che Bolingbroke aveva giustificato l'opposizione al Governo unicamente in una fase antecedente all'instaurazione di una monarchia veramente patriottica — sostiene che il pubblicista inglese, ora insistendo sulla propensione del potere agli abusi e alla corruzione, ora col mostrare i pericoli cui può trovarsi esposta la libertà persino in un sistema costituzionale, infine insistendo sulla necessità di una critica e di un controllo del potere, contribuì in modo considerevole

(85) *Ibidem*, p. 370.

(86) I. KRAMNICK, *Introduction a Bolingbroke, Political Writings*, cit., pp. XXV-XXVI. Da parte sua W. JÄGER insiste sul rilevante ruolo svolto da Bolingbroke nel sostituire la vecchia teoria del diritto di resistenza di fronte al monarca, con quella dell'opposizione ai suoi ministri, cfr. *Politische Partei und parlamentarische Opposition. Eine Studie zum politischen Denken von Lord Bolingbroke und David Hume*, Berlin, 1971, pp. 140 ss.

a giustificare la necessità di una opposizione permanente e legale, quale componente necessaria dello Stato costituzionale ⁽⁸⁷⁾.

Giuseppe de Vergottini va addirittura oltre: « per la prima volta, Bolingbroke cominciò a definire con notevole sistematicità quel dualismo fra l'opposizione e il governo, che costituisce ancora oggi un presupposto della teoria dell'opposizione parlamentare. Partendo dall'impossibilità giuridica di mettere in discussione i principî fondamentali della Costituzione inglese, Bolingbroke riconobbe la legittimità costituzionale dell'opposizione alle decisioni del governo che fossero contrarie agli interessi diffusi. Da qui la configurazione dell'opposizione "patriottica", portata avanti da un partito insoddisfatto dell'operato dei ministri, che avrebbe consentito la costituzionalizzazione di un diritto di *resistencia continua* nel Parlamento. Tutto ciò diventava possibile a patto di stabilire una distinzione tra costituzione e governo, tra sovrano e ministero, partito e fazione: insomma fra interesse nazionale e interesse di parte. Con sorprendente lucidità, Bolingbroke delineava le caratteristiche di un'opposizione che sarebbe stata metodica e non occasionale, avrebbe proposto misure vantaggiose oltre a criticare quelle nocive, sarebbe stata infine disposta ad affrontare le responsabilità del governo e seguire le regole condivise del procedimento parlamentare. In questa prospettiva l'opposizione tendeva ad assumere un ruolo istituzionale nell'ambito delle relazioni tra il Parlamento e quella parte dell'esecutivo — il ministero — che si andava separando progressivamente dal re, acquisendo, insieme alla piena titolarità dell'indirizzo politico, la parallela responsabilità esclusiva di fronte al Parlamento » ⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. *Premessa a L'idea di un Re Patriota*, cit., pp. XVI-XVIII.

⁽⁸⁸⁾ G. DE VERGOTTINI, *La forma de Gobierno de Oposición Garantizada*, in "Revista de Estudios Políticos", n. 49, maggio-giugno 1979, pp. 19-20.

CAPITOLO III

HUME E LA MONARCHIA HANNOVERIANA

1. Elogio della Monarchia mista ed equilibrata. — 2. Fazioni e partiti.

Al pari di Bolingbroke, anche David Hume (1711-1776) si mantenne fedele, in linea di massima, alla dottrina della monarchia mista ed equilibrata; questo non gli impedì, tuttavia, di cogliere e perfino di appoggiare alcune premesse dell'emergente sistema parlamentare di governo e, in particolare, la crescente importanza dei Comuni. Inoltre, a Hume non sfuggì la rilevanza del bipartitismo nella struttura costituzionale britannica. Verifichiamo le due affermazioni separatamente.

1. *Elogio della Monarchia mista ed equilibrata.*

Quel che interessava realmente a Hume era la difesa del sistema di governo più adeguato ad instaurare uno Stato di Diritto, ovvero, per dirla con parole sue, “*a government of laws, not of men*” ⁽¹⁾. Ebbene, qual era a suo giudizio questo sistema di governo? In principio, come già Montesquieu, egli prendeva le mosse da un esame dei vantaggi dei sistemi di governo in relazione alla specifica situazione di ciascun paese, anche se non nascondeva le sue simpatie

⁽¹⁾ *Della libertà civile*, in M. DAL PRA-E. RONCHETTI (a cura di), *Saggi e trattati morali letterari politici e economici di David Hume*, UTET, Torino, 1974, pp. 175-835. Da questa edizione sono tratte tutte le citazioni di Hume fatte oltre. La maggior parte delle opere qui citate sono brevi saggi raggruppati sotto il titolo di *Essays, Moral and Political*, pubblicati tra il 1741 ed il 1742, o di *Political Discourses*, che videro la luce nel 1752. Una selezione di entrambe le opere fu pubblicata tra il 1753 ed il 1754 con il titolo di *Essays and Treatises on several subjects*, e nel 1758, sotto quello di *Essays Moral, Political and Literary*.

— che per altro nuovamente coincidevano con quelle del Barone de la Brède — per la “monarchia mista”. Ma c’è di più: Hume considera un « assioma universale in politica *che un principe ereditario, una nobiltà senza vassalli e un popolo che vota attraverso i suoi rappresentanti, formano rispettivamente la migliore monarchia, la migliore aristocrazia e la migliore democrazia* » (2).

La monarchia “mista”, sebbene non priva di difetti, sommava a suo parere i pregi più grandi di ciascuna delle forme pure di governo. Dalla monarchia ereditaria (3) prendeva la stabilità e la continuità delle istituzioni statali. Il principio di uguaglianza di tutti gli uomini davanti alla legge, riconosciuto nella formula “una nobiltà senza vassalli” (che Voltaire aveva già utilizzato in precedenza (4)), e la votazione delle imposte da parte dei rappresentanti del popolo (beninteso: solo la componente istruita e con diritto di voto), erano invece gli ingredienti democratici che Hume riteneva imprescindibili al fine di temperare tanto la componente aristocratica quanto quella monarchica (e ciò malgrado la loro evidente inadeguatezza, non solo in rapporto alla democrazia diretta, ma anche alla democrazia rappresentativa basata sul suffragio universale (5)).

(2) D. HUME, *Che la politica può essere ridotta a scienza*, in *Saggi e trattati*, cit., p. 193.

(3) Così si esprimerà nel suo saggio *Del contratto originale*, in *Saggi e trattati*, cit., p. 193.

(4) “*La nation anglaise* — scrive Voltaire nelle sue *Lettres Anglaises* — *est la seule de la terre qui soit parvenu à régler le pouvoir des rois en leur résistant, et qui d’efforts en efforts ait enfin établi ce gouvernement sage où le prince, tout-puissant pour faire du bien, a les mains liées pour faire le mal, ou les seigneurs sont grands sans insolence et sans vassaux, et où le peuple partage le gouvernement sans confusion*, *Lettres Philosophiques* (più conosciute come *Lettres Anglaises*), (1733-1734), Gallimard, Paris, 1986, Ottava Carta, *Sur le Parlement*, p. 66.

(5) « Le classi inferiori del popolo e i piccoli proprietari — scrive Hume in *Idea di uno Stato perfetto* (“perfect Commonwealth”) — (...) sono completamente inadatti per le assemblee di contea e per eleggere le cariche più importanti dello Stato ». In questo stesso saggio, oltre a definire i « nostri elettori inglesi » nei termini di « plebaglia incapace di distinguere », egli si mostrava favorevole a impedire, come accadrà poi nell’epoca di Cromwell, « ad alcuno che non possieda una proprietà del valore di 200 sterline di votare nelle elezioni di contea ». In *Saggi e trattati*, cit., pp. 710-715. In un’altra occasione arriverà a dire che « sebbene la libertà sia preferibile alla schiavitù, nella stragrande maggioranza dei casi, per quanto riguarda quest’isola preferirei vedere insediarsi una monarchia assoluta piuttosto che una repubblica ». *Whether the British*

Questa forma mista di governo era a suo giudizio proprio quella che esisteva nella Gran Bretagna del suo tempo ⁽⁶⁾ e nella quale in sostanza il pensatore scozzese si riconobbe sempre. A tal punto che Duncan Forbes ha scorto nel pensiero politico di Hume l'intento di legittimare la monarchia hannoveriana — ancora minacciata dai “giacobiti” favorevoli agli Stuart — mediante un programma moderato e di consenso ⁽⁷⁾. Un'opinione condivisa da Frederick G. Whelan, che segnala come per Hume la monarchia inglese della sua epoca, oltre ad essere stata il frutto di un consenso popolare o, più esattamente, parlamentare — conquistato dopo la rivoluzione del 1688 — aveva l'età sufficiente ormai da potersi legittimare in forza del criterio della *long possession*, nonché, naturalmente, in forza della sua stessa utilità, avendo consolidato nel tempo l'esercizio regolare delle libertà pubbliche ⁽⁸⁾. In poche parole, nella monarchia britannica si davano tutti e tre i requisiti che Hume nel *Trattato sulla natura umana* aveva considerato necessari a legittimare lo Stato: utilità, consenso e lunga durata ⁽⁹⁾.

Se la classe media era la migliore e più solida base sociale della libertà pubblica, come ripeté più volte ⁽¹⁰⁾, la monarchia britannica, combinando le tre forme classiche di governo, era di questa il principale baluardo istituzionale, come lo era, del resto, del progresso economico e della supremazia della legge. « Nulla è più

Government inclines more to Absolute Monarchy, or to a Republic, in D. HUME, *The Philosophical Works* (1882-1886), Scientia Verlag Aalen, 1964, vol. 3, p. 125.

⁽⁶⁾ « *The English Government* » era a tutti gli effetti « una mescolanza di monarchia, di aristocrazia e di democrazia », dirà in *Dei caratteri nazionali*, in *Saggi e trattati*, cit., p. 399.

⁽⁷⁾ Cfr. *Hume's Philosophical Politics*, CUP, 1975, p. 91.

⁽⁸⁾ Cfr. F.G. WHELAN, *Time, Revolution and Prescriptive Right in Hume's Theory of Government*, in *Utilitas*, vol. 7, n. 1, Maggio, 1995, pp. 112-119. L'autore segnala a questo riguardo la sezione “*Objects of Allegiance*”, della seconda parte del “*Trattato sulla natura umana*”, e il saggio “*Of The Protestant Succession*”. Di F.G. WHELAN, cfr. anche il suo libro *Order and Artifice in Hume's Political Philosophy*, Princeton, University Press, 1985, nel quale analizza più da vicino le tesi di Hume sul costituzionalismo britannico della sua epoca.

⁽⁹⁾ Su questo punto e su altri aspetti della Teoria dello Stato di Hume, sia consentito rinviare al mio articolo, *Estado y Monarquía en Hume*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 22, sett.-dic. 1995, pp. 59-90.

⁽¹⁰⁾ Per esempio, nel suo saggio *Of Refinements in the Arts*.

idoneo a sorprendere un forestiero — scrive Hume — quanto l'estrema libertà, che godiamo in questo paese, di partecipare al pubblico qualunque cosa ci piaccia e di criticare apertamente qualsiasi misura presa dal re o dai suoi ministri (...). Poiché questa libertà non è favorita da alcun altro governo, repubblicano o monarchico, in Olanda e a Venezia più che in Francia o in Spagna, la cosa può molto naturalmente fornire l'occasione per impostare il problema di come mai avvenga che soltanto la Gran Bretagna goda di questo peculiare privilegio. La ragione per cui da noi le leggi consentono simile libertà sembra derivare dalla nostra forma mista di governo, che non è né interamente monarchico, né interamente repubblicano » (11).

A giudizio di Hume, in questa forma mista di governo in cui prevaleva « la parte repubblicana del governo, anche se con una grande mescolanza di monarchia » — il monarca si vedeva obbligato, « per preservarsi, a nutrire un vigilante sospetto o gelosia nei confronti dei magistrati, per impedire ogni potere discrezionale e per assicurare la vita e la fortuna di ciascuno con leggi generali e inflessibili ». Il risultato non poteva che essere il consolidamento dello Stato di diritto: « Nessun'azione deve essere considerata un crimine all'infuori di quella che la legge ha chiaramente determinato come tale; nessun crimine deve essere imputato a qualcuno, se non in base ad una prova legale davanti al giudice; ed anche questi giudici debbono essere suoi connazionali, obbligati, per il loro stesso interesse, a tenere gli occhi bene aperti sulle usurpazioni e sulla violenza dei ministri » (12). Hume era inoltre convinto che proprio a questo tipo « misto » di Monarchia, la Gran Bretagna dovesse non solo « la sua libertà e forse la sua cultura », ma anche la sua « industria, il commercio e persino la forza navale »; e che era ancora grazie a quella se « il nome di Inglese si distingue nella società delle nazioni e aspira a competere con quello delle più libere e più illustri Comunità dell'antichità » (13).

A questo riguardo si deve segnalare che per Hume la repubblica era una forma di governo perfettamente possibile in Gran Bretagna.

(11) D. HUME, *Della libertà di stampa*, in *Saggi e trattati*, cit., p. 182.

(12) *Ibidem*, pp. 184-185.

(13) D. HUME, *Della coalizione dei partiti*, in *Saggi e trattati*, cit., p. 682.

Semplicemente, essa non era la più conveniente. In realtà, contrariamente all'opinione dominante, egli riteneva che questa forma di governo fosse più adatta ai grandi Stati piuttosto che a quelli piccoli ⁽¹⁴⁾. Una tesi che i fatti confermeranno un mese dopo la sua morte, quando con la firma della Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti si costruì la prima grande repubblica moderna.

Il fatto che Hume si riconoscesse nella monarchia britannica non significa che egli accettasse pienamente il sistema politico allora in vigore, anzi. Il pensatore scozzese non nascose le sue critiche al sistema rappresentativo ed elettorale britannici, né i suoi desideri di riformarlo, sebbene certamente non con l'obiettivo di renderlo più democratico, bensì più « equilibrato » ⁽¹⁵⁾. Tuttavia, in linea di massima, era d'accordo sugli aspetti essenziali della costituzione britannica, il cui sviluppo tracciò con mano magistrale nella sua *History of England*, e alla quale farà ancora riferimento in un'altra occasione: « quella nobile costruzione, orgoglio dell'Inghilterra, invidia dei nostri vicini, innalzata dal lavoro di tanti secoli, restaurata con dispendio di tante energie, e cementata da tanta profusione di sangue » ⁽¹⁶⁾.

Dunque, riassumendo sia pure in parte quanto è stato detto finora, per il pensatore di Edimburgo la monarchia britannica non si caratterizzava solo per il fatto di riunire monarchia ereditaria, aristocrazia e democrazia, ma anche perché stabiliva un equilibrio tra le tre istituzioni nelle quali queste tre forme semplici di governo si incarnavano: la Corona, la Camera dei Lords e la Camera dei Comuni. Un equilibrio sul quale, come si è detto, avevano insistito sia Locke che Bolingbroke, per non dire Voltaire, che aveva elogiato « ce mélange heureux dans le Gouvernement d'Angleterre, ce concert entre les communes, les lords et le roi... » ⁽¹⁷⁾. In ogni caso, per Hume l'equilibrio tra la Corona, i Lords e i Comuni non era solo un equilibrio di poteri, ma anche di interessi, a tal punto che « il principale supporto del [sistema di] governo britannico » era ap-

⁽¹⁴⁾ D. HUME, *Idea di uno Stato perfetto*, cit., pp. 701 e ss.

⁽¹⁵⁾ Cfr. *ibidem*, p. 703.

⁽¹⁶⁾ D. HUME, *Che la politica può essere ridotta a scienza*, cit., p. 204.

⁽¹⁷⁾ *Lettres Philosophiques*, cit., Nona Lettera, *Sur le Gouvernement*, p. 69.

punto « l'opposizione di interessi » (18). Una tesi senza dubbio di grande rilevanza, che Hume si limitò solo ad accennare, ma che avrebbe sviluppato William Paley alla fine del XVIII secolo, come si vedrà più avanti.

Hume considerava l'equilibrio tra la Corona, i Lords e i Comuni una caratteristica encomiabile della Monarchia britannica, degna di esser presa in considerazione da altre Nazioni (19), anche se ammetteva che, in rapporto al suo contenuto e ampiezza, tra i due principali partiti britannici si era venuta a creare la più ampia delle divergenze. In realtà, « il giusto equilibrio fra la parte repubblicana e la parte monarchica della nostra costituzione — ammetteva Hume — è per se stesso realmente così delicato e incerto che, quando sia congiunto alle passioni e ai pregiudizi degli uomini, è impossibile che non debba dar luogo a differenti opinioni, anche in persone di ottimo intendimento » (20). Ovviamente, i *whigs* avevano sempre mirato a rafforzare la parte repubblicana o democratica della Costituzione, rappresentata dai Comuni, a discapito della parte monarchica; mentre per i *tories* valeva tutto il contrario. Una differenza che si era manifestata in modo particolare durante il regno di Giacomo II. A quell'epoca il dilemma era grave: se si acconsentiva alle pretese del Parlamento, « esse avrebbero rotto l'equilibrio della costituzione rendendo il governo quasi interamente repubblicano », mentre se si fosse acconsentito alle pretese della Corona, « la nazione si sarebbe trovata, forse, ancora nel pericolo di cadere sotto un potere assoluto in forza dei principi stabiliti e delle consuetudini inveterate del re » (21). Solo la rivoluzione del 1688 aveva restaurato questo difficile equilibrio costituzionale, che da allora si era andato consolidando. In realtà, quella rivoluzione rappresentava « il più solido fondamento della libertà *britannica* » (22). Opinione che sviluppava nella

(18) *Idea of a perfect Commonwealth*, vol. 3, p. 490.

(19) D. HUME, *Dell'equilibrio di potere*, in *Saggi e trattati*, cit. pp. 525 e ss.. A suo giudizio, questo equilibrio trovava una conferma nel « senso comune e nel ragionamento più ovvio », che « non poteva assolutamente dirsi fuori portata per l'antichità », e ciò benché si trattasse di « un segreto politico che finora non era stato ben conosciuto », come sostiene in *Della libertà civile*, cit., p. 272 e ss.

(20) D. HUME, *Dei partiti di Gran Bretagna*, in *Saggi e trattati*, cit. p. 244.

(21) *Ibidem*, p. 248.

(22) *Ibidem*, p. 251.

sua *History of England*, dove affermava che con gli avvenimenti del 1688 si « erano concluse felicemente tutte le dispute fra la Corona e il Parlamento, col risultato che si erano gettate le fondamenta di un solido edificio (costituzionale) », che corresse completamente « le mostruose discrepanze » fra le vecchie parti gotiche » e « i recenti piani della libertà », mostrando al re e al popolo, « per la gioia dell'uno e dell'altro », i limiti ai quali entrambi erano sottoposti ⁽²³⁾.

Cosa pensava, allora, Hume riguardo all'equilibrio che esisteva all'epoca tra il re, i Lords e i Comuni? Per rispondere a questa domanda è necessario esaminare con cura il suo saggio *On the independence of Parliament*, pubblicato nel 1741 — vale a dire durante il regno di Giorgio II e verso la fine del mandato di Robert Walpole come Primo Ministro. In questo saggio Hume sosteneva che l'importanza maggiore della Corona risiedeva nel potere esecutivo, ma riconosceva anche che detto potere si trovava allora « completamente subordinato a quello legislativo », dal momento che il suo esercizio richiedeva « delle spese immense » e che i Comuni avevano riservato solo a se stessi « il diritto di concedere il denaro ». Il pensatore scozzese aggiungeva che « la parte di potere attribuita dalla nostra costituzione alla Camera dei Comuni è così grande che essa controlla in modo assoluto tutte le altre parti del governo ». Inoltre considerava che il potere legislativo del re non fosse per niente « un freno adeguato ». E pertanto — tenendo senz'altro presente che sin dal 1707, col rifiuto della regina Anna I allo *Scottish Militia Act*, non era mai stato negato il *Royal Assent* a una legge approvata dalle due Camere del Parlamento —, egli segnalava che « sebbene il re abbia il diritto di veto riguardo alla formazione delle leggi, esso è considerato, in linea di fatto, di così poca importanza, che tutto quello che viene votato dalle due Camere diventa sicura-

(23) *The History of England from the Invasion of Julius Caesar to the Revolution in 1688*. Quest'opera cominciò ad essere pubblicata nel 1754 e l'edizione definitiva vide la luce nel 1762, in sei volumi. Qui è stata consultata l'edizione del 1807, uscita a Londra, in 8 volumi, che contiene “*the author's last corrections and improvements*”, così come la sua autobiografia e un ritratto di Hume fatto da Adam Smith, vol. VIII, p. 249. Con gli stessi termini si esprime nelle pp. 310-319. In questa opera Hume non esita a difendere le pretese del Parlamento di fronte all'attività del re Giacomo II, né a sostenere la legittimità di Guglielmo d'Orange, il cui ritratto dipinse con tratti assai piacevoli. Cfr., *ibidem*, pp. 305-6. Cfr. in generale i capitoli LXX e LXXI, pp. 215-338.

mente legge, mentre il consenso reale è poco più di una formalità ». D'altro canto, per quanto fosse certo che la Camera dei Lords costituisse « un valido sostegno per la Corona », almeno finché sarebbe stata a sua volta sostenuta da questa, sia l'« esperienza » che la « ragione » mostravano che essa non aveva « la forza od autorità sufficiente per tenersi in piedi da sola, senza il sostegno della corona » (24).

Questo non significava, tuttavia, che la costituzione inglese avesse cessato di essere una “costituzione equilibrata”, poiché, anche se era vero che la Corona dipendeva dai Comuni, non era meno vero che i Comuni dipendevano dalla Corona e cioè dall’“influenza” che questa — direttamente o attraverso i suoi ministri — esercitava su di loro. « La corona ha talmente tanti uffici a sua disposizione — scrive Hume — che, assistita dalla parte onesta e disinteressata della Camera, ne controllerà sempre le delibere in modo quanto meno da preservare dal pericolo l'antica costituzione ». Per questo motivo Hume era convinto che l’“influenza” regia — un modo eufemistico per dire ciò che più spesso non era altro che corruzione e scambio di favori — fosse necessaria per mantenere il carattere misto ed equilibrato della costituzione. Una tesi che, come si è visto, era già stata sostenuta Walpole nel 1721, contro tutti coloro che, come Bolingbroke, l'accusavano di accentrare troppo potere e distruggere le basi della costituzione. Possiamo allora dare a questa influenza — scriveva Hume — il nome che più ci piace persino qualificarla « con gli appellativi odiosi di *corruzione* e di *soggezione*; ma qualche grado di e qualche genere di corruzione e di soggezione sono inseparabili dalla stessa natura della costituzione e sono necessari per la preservazione del nostro governo misto ». Pertanto — concludeva, pensando senza dubbio a Bolingbroke e al suo gruppo —, « invece di affermare in modo assoluto che un grado qualsiasi di dipendenza del Parlamento è una violazione della libertà inglese, il *Country-party* dovrebbe fare qualche concessione ai suoi avversari e dovrebbe soltanto esaminare quale sia il grado giusto di tale dipendenza, superando il quale la dipendenza diventerebbe pericolosa per la libertà » (25).

(24) D. HUME, *Sull'indipendenza del Parlamento*, in *Saggi e trattati*, cit. p. 223.

(25) *Ibidem*, p. 224. Sottolineature di Hume. In nota aggiungeva: « Con questo

L'adesione di Hume alla dottrina della costituzione equilibrata non gli impedì poi di riconoscere che tale equilibrio non era, né mai avrebbe potuto essere, perfetto: così facendo, apriva un'incrinatura in quello che appariva allora un vero e proprio assioma costituzionale (accettato più tardi da Blackstone ma non altrettanto da Burke né da Bentham, come si vedrà più avanti).

Hume, tuttavia, non si occupò del ruolo che il Gabinetto e il Primo ministro svolgevano nella struttura costituzionale del suo tempo. In realtà, non analizzò neppure le decisive trasformazioni che la costituzione inglese aveva subito a partire dagli inizi del XVIII secolo, soprattutto dal 1714, da quando, cioè, Giorgio I era salito al trono. Trasformazioni che si erano imposte soprattutto in via consuetudinaria, ad opera e in virtù delle prassi costituzionali, ossia quelle regole non scritte — a cui tanta importanza attribuisce la dottrina di Hume ⁽²⁶⁾ —, grazie alle quali si erano consolidati i meccanismi per esigere la responsabilità politica, sia pur solo individuale, dei ministri da parte del Parlamento, ben al di là del vecchio strumento dell'*impeachment* con il quale, sin dal Basso Medioevo, si richiedeva la responsabilità penale. Una responsabilità che però, come è risaputo, non raggiungeva il monarca, per quanto Hume precisasse che ciò non implicava la sua totale impunità. Infatti, nel suo saggio *Of Passive Obedience*, dopo aver tessuto le lodi dell'irresponsabilità del re in Gran Bretagna, affermava che detta irresponsabilità non doveva intendersi come assoluta impunità. Anzi, qualora il re « protegga i suoi ministri, perseveri nell'ingiustizia e usurpi tutto il potere dello Stato », il ricorso al diritto di resistenza per difendere la Costituzione doveva intendersi come pienamente giustificato, anche se « questa eventualità non è mai espressamente riconosciuta dalle leggi, poiché è impossibile che esse, nel loro corso ordinario pongano un rimedio a ciò, investendo un qualunque magistrato di autorità superiore per reprimere gli eccessi del principe. Ma, dato

influsso della Corona, che vorrei giustificare, intendo soltanto quell'influsso che deriva dagli uffici e dagli onori che sono a disposizione della Corona; per quanto riguarda la corruzione privata, la si può considerare nella stessa luce in cui si considera la pratica di giovare di spie, che si può appena giustificare di un buon ministro e torna ad infamia di un ministro cattivo (...)».

⁽²⁶⁾ Su questo particolare, v. il mio studio, *Estado y Monarquía en Hume*, cit., pp. 73 ss.

che un diritto privo di possibilità di attuazione sarebbe un'assurdità — aggiungeva Hume —, in questo caso il rimedio è quello straordinario della resistenza, quando la situazione giunga ad un punto tale che la costituzione possa essere difesa solo da essa ». Un rimedio che era stato utilizzato per deporre Carlo I e Giacomo II, anche se a suo giudizio, non avrebbe mai dovuto essere accompagnato (come invece era accaduto nel caso di Carlo I) dal tirannicidio, « attualmente abolito dalle leggi delle nazioni e condannato universalmente come un metodo abietto e sleale di far giustizia » (27).

In definitiva, sebbene Hume continuasse a sostenere la dottrina della Costituzione « mista ed equilibrata », senza peraltro fare alcun riferimento al ruolo del Gabinetto e del Primo ministro, non c'è dubbio che egli avesse introdotto importanti correzioni a questa dottrina. Pensiamo ad esempio quando sottolinea la subordinazione dell'esecutivo al legislativo, oppure il carattere di pura formalità in cui era sfociato il veto regio alle leggi. Correzioni che, di fatto, contenevano in germi che avrebbero portato tale dottrina alla distruzione e che annunciavano la nuova teoria del sistema parlamentare di governo, basata più sull'idea di "armonia" che non su quella di "equilibrio" fra i poteri dello Stato costituzionale.

2. *Fazioni e partiti.*

Hume mantenne un atteggiamento di manifesta indipendenza ed equidistanza rispetto ai partiti politici del suo tempo. Temperamento conciliatore e amante della sfumatura, il pensatore scozzese non dissimulava il suo desiderio di raggiungere un accordo tra i *whigs* — ai quali ad essere franchi egli era assai più vicino — e i *tories*, ossia, come talvolta amava scrivere rifacendosi a Bolingbroke, tra il "partito della Corte" e il "partito del paese" (28). A tal fine, Hume si mostrava deciso ad « incoraggiare le opinioni moderate, trovare il giusto mezzo in tutte le dispute, persuadere ciascuno che il suo avversario può essere talvolta nel giusto e conservare un equilibrio nella lode e nel biasimo che

(27) D. HUME, *Dell'obbedienza passiva*, in *Saggi e trattati*, cit., pp. 676-679.

(28) Cfr., per esempio, *Of the Parties of Great Britain* (1742), vol. 3, pp. 133-144. Sulla posizione di Bolingbroke e di Hume riguardo i partiti politici, v. W. JÄGER, *Politische Parteien*, cit.

attribuiamo a ciascuna parte », come scriveva in *Of the Coalition of Parties* (1752) ⁽²⁹⁾. In questo saggio, Hume ricordava del resto che il desiderio di coalizzare i due partiti britannici, superando le loro odiose resistenze, era allora molto diffuso.

Tuttavia, più che una vocazione eclettica, ciò che maggiormente emergeva quando Hume rifletteva su questi temi era la sua grande indipendenza di giudizio, non solo rispetto ai partiti politici, ma anche rispetto a tutti i gruppi e le istituzioni. Un pensiero indipendente di cui nella sua brevissima autobiografia egli andava estremamente orgoglioso, in particolare quando ricordava « di non aver mai sollecitato il favore di nessun potente, né di averne cercato l'amici-zia » ⁽³⁰⁾.

Hume era un convinto assertore del pluralismo, sia religioso che politico. Nei suoi saggi, infatti, egli faceva mostra di radicalismo soltanto nel criticare la superstizione e il fanatismo, soprattutto religioso, e nel difendere la tolleranza e la libertà: pilastri di quella “società aperta” di cui avrebbe parlato K. Popper nel Novecento, ma che allora esisteva soltanto in Gran Bretagna o al limite in Olanda, paese infatti molto ammirato dal pensatore di Edimburgo. Una società nella quale gli intellettuali non formavano una casta di eruditi nascosti tra le cattedre universitarie, come accadeva in Germania, né erano continuamente costretti ad ingegnarsi per eludere la censura statale o ecclesiastica, come avveniva nell'Europa meridionale, ma che al contrario esponevano liberamente le proprie opinioni dinanzi ad una “opinione pubblica” sempre più ampia e consapevole, che da allora sarebbe diventata — come lo stesso Hume desiderava ardentemente — una componente essenziale di ogni Stato libero.

In *Of Parties in General* (1742), Hume operava con molta acutezza una distinzione tra fazioni, « che sovvertono il governo, rendono impotenti le leggi e seminano le più fiere animosità fra gli uomini della stessa nazione », e partiti politici. Le prime si basavano

⁽²⁹⁾ D. HUME, *Della coalizione dei partiti*, in *Saggi e trattati*, cit., p. 680

⁽³⁰⁾ D. HUME, *Autobiografia*, in *Saggi e trattati*, cit., pp. 161 e ss. Hume compì la stesura delle brevi note che compongono la sua autobiografia nel suo ultimo anno di vita, soltanto quattro mesi prima della sua morte. Fu pubblicata postuma dall'editore W. Strahan a Londra nel 1777 insieme a una lettera di Adam Smith. La migliore biografia di Hume rimane quella di E.C. Mossner, *The Life of David Hume*, OUP, 1980.

sugli « interessi » e sulle « passioni », mentre i secondi si articolavano attorno a « principî astratti e speculativi ». Hume aggiungeva che mentre le fazioni esistevano fin dall'antichità, i partiti « si conoscono solo nei tempi moderni », rimanendo forse — egli ribadiva — « il fenomeno più straordinario e inesplicabile che si sia finora verificato nelle faccende umane ». Hume distingueva a sua volta fra i partiti basati su principî « politici » e quelli basati su principî « religiosi »: mentre accettava i primi, respingeva i secondi, perché erano, a suo giudizio, « più inclini alla violenza e alla rabbia delle fazioni più crudeli » (31).

In *Of the Coalition of parties* (1752), Hume sosteneva che « abolire ogni distinzione di partito » poteva « non essere attuabile né desiderabile in un governo libero ». « Gli unici partiti pericolosi », aggiungeva, « sono quelli che mantengono punti di vista opposti circa gli elementi essenziali del governo, la successione della corona o i più importanti privilegi che appartengono ai vari organi previsti dalla costituzione » (32). Hume distingueva poi, ricalcando le orme di Bolingbroke, due classi di partiti: quelli costituzionali, che guidavano un'opposizione all'interno del sistema, e quelli anti-costituzionali, fautori di posizioni anti-sistema.

Come prova dell'importanza che Hume accordava ai partiti politici per la stabilità costituzionale della Gran Bretagna, Luigi Compagna porta a conferma la lettera, scritta in francese, che Hume inviò a Montesquieu il 10 aprile 1749, nella quale il pensatore scozzese commentava all'illustre autore de *L'esprit des Loix* che, sebbene le forme semplici di governo risultassero esposte agli abusi per il fatto di essere prive di contrappesi, le forme di governo complesse, come quella britannica, « nelle quali una parte controlla l'altra », andavano nondimeno « soggette, alla stregua di complicati macchinari, a guastarsi (*se déranger*), per via del contrasto e l'opposizione dei partiti » (33).

(31) D. HUME, *Dei partiti in generale*, in *Saggi e trattati*, cit., pp. 234 e ss.

(32) D. HUME, *Della coalizione dei partiti*, in *Saggi e trattati*, cit., p. 680. In questo senso, Luigi Compagna sostiene che Hume, a differenza di Bolingbroke, non vedeva alcuna incompatibilità tra costituzione e pluralismo dei partiti. Cfr. *L'Idea dei Partiti*, cit., p. 108.

(33) L. COMPAGNA, *L'Idea dei Partiti*, cit., p. 110. La lettera citata da Compagna in *The Letters of David Hume*, edite da J.Y.T. Greig, OUP, 1932, vol. I, p. 138.

Benché Hume non avesse esaminato l'incidenza reale del bipartitismo nella struttura costituzionale dell'epoca, tuttavia ne mise in risalto l'importanza e, a differenza di Bolingbroke, si manifestò favorevole all'esistenza dei partiti (di quelli almeno che avessero accettato i principi fondamentali della costituzione) come espressione del pluralismo politico. Come ha sottolineato Sartori, Hume accettò i partiti più come una conseguenza dello Stato libero — una conseguenza nel complesso fastidiosa — che non come condizione di questo tipo di Stato, a differenza di quanto avrebbe fatto Burke più tardi ⁽³⁴⁾.

In effetti, la posizione di Hume non solo contrastava con quella che avrebbe assunto Burke vent'anni dopo, ma anche con quella che in quegli stessi anni Edward Spelman difendeva in un opuscolo pubblicato nel 1747, intitolato *A Parallel between the Roman and the British Constitution*. Spelman sosteneva che a distruggere, in età antica, la libertà non era stata l'esistenza dei partiti, uno aristocratico e l'altro democratico, ma la soppressione di uno di questi per mano del rivale. « I partiti non sono solo il risultato, ma anche il supporto della libertà », ribadiva Spelman. L'esistenza di un'opposizione organizzata e permanente, anche se non esente da rischi e pericoli riusciva, sempre secondo Spelman, di grande beneficio per il popolo, in quanto grazie a questa vigeva un'attenta e costante vigilanza sull'attività del governo, « che controllava i Ministri » e che spesso impediva loro di adottare misure destinate a rafforzare eccessivamente il suo potere. Inoltre, l'opposizione costituiva un meccanismo necessario per conservare l'equilibrio costituzionale, « in virtù del quale il nostro sistema di governo si trova così felicemente composto » ⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Cfr. G. SARTORI, *Parties and Party Systems*, cit., p. 28. Sartori si basa soprattutto sul saggio di Hume *Of the parties in Great Britain*, scritto nel 1742.

⁽³⁵⁾ Cfr. *A Parallel between the Roman and the British Constitution, Comprehending Polibius' Curious Discoveries of the Roman Senate; with a copious preface, wherein his Principles are applied to our Government*, Londra, 1747, in J.A.W. GUNN, *Factions No More*, cit., pp. 151-153. Su Edward Spelman, cfr. H.Y. DICKINSON, *Liberty and property*, cit., p. 181.

CAPITOLO IV

GLI ELOQUENTI SILENZI DI BLACKSTONE

1. La descrizione giuridica del sistema di governo. — 2. L'involuzione autoritaria di Giorgio III.

1. *La descrizione giuridica del sistema di governo.*

Nei suoi celebri *Commentaries on the Laws of England*, pubblicati fra il 1765 e il 1769 ⁽¹⁾, William Blackstone (1723-1780), il giurista inglese più influente del secolo XVIII ⁽²⁾, insisteva sul carattere misto della Costituzione britannica, affermando che in essa si combinavano le tre forme pure di governo: la monarchia, l'aristocrazia e la democrazia. Questa combinazione, lodata già da Cicerone e Tacito, si incarnava nelle tre parti di quel « corpo politico » o « corporazione » chiamata Parlamento britannico, in cui risiedeva la sovranità ⁽³⁾: il re, la Camera dei Lords e la Camera dei Comuni — quest'ultima « eletta liberamente dal popolo » ⁽⁴⁾. Blackstone aggiungeva che « nel caso in cui il potere supremo risiedesse in una delle tre parti separatamente, ci si troverebbe esposti agli inconvenienti di una monarchia assoluta, dell'aristocrazia o della democrazia ». Per lo stesso motivo non era auspicabile che « il potere

⁽¹⁾ W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England in four books, with the last corrections of the author*, London, printed at the revived Apollo Press, 1814, 4 voll. Tutte le citazioni di Blackstone saranno estrapolate dal primo volume di questa edizione e nella lettura dell'autore.

⁽²⁾ V. la classica biografia di D.A. LOCKMILLER, *Sir William Blackstone*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1938.

⁽³⁾ Sul concetto della sovranità in Blackstone, cfr. il mio lavoro già citato, *La soberanía en la doctrina británica (da Bracton a Dicey)*, pp. 129 ss.

⁽⁴⁾ W. BLACKSTONE, *Commentaries*, cit. Introduzione, sezione II, p. 71 e Libro I, cap. II, p. 171.

supremo risiedesse in due di queste tre parti ». Se, per esempio, il potere appartenesse al re e alla Camera dei Lords, « le nostre leggi potrebbero anche essere ben fatte ed eseguite, ma non avrebbero sempre come fine il bene del popolo »; se, invece, fossero il re ed i Comuni a dividerlo, « sarebbe necessaria quella accortezza e ponderazione che solo la saggezza dei Pares potrebbe conferire »; infine, se il potere supremo risiedesse nelle due Camere del Parlamento con esclusione del re, « queste potrebbero essere tentate di cancellare la prerogativa regia, di abolire gli uffici della corona e di conseguenza di indebolire (se non distruggere completamente) la forza del potere esecutivo » (5).

Oltre alla sovranità del Parlamento e alla combinazione delle tre forme di governo, la Costituzione inglese si caratterizzava per la divisione dei poteri, necessaria, come aveva dimostrato Montesquieu, per garantire la libertà. Le due Camere del Parlamento, con le loro rispettive facoltà e privilegi esercitavano il potere legislativo insieme al re; quest'ultimo, quale titolare della Corona, esercitava da solo il potere esecutivo, per il quale era dotato di ampi poteri — di cui presto parleremo —, mentre il potere giudiziario era attribuito ad una magistratura indipendente dall'esecutivo (ma non necessariamente dal legislativo). Blackstone ribadiva la necessità di separare tanto il potere legislativo dall'esecutivo, quanto quest'ultimo dal potere giudiziario. « In tutti i governi tirannici — scriveva in merito al primo punto — il potere di fare ed eseguire le leggi risiede nello stesso uomo o nello stesso gruppo di uomini, e là dove entrambi i poteri si trovano riuniti, la libertà pubblica non può esistere » (6). Non era poi così importante che quei poteri li esercitasse il re, come accadeva in una monarchia assoluta, oppure il Parlamento, come era capitato durante il regno di Carlo I con il “Parlamento Lungo”. La tirannia era inevitabile in entrambi i casi (7). In relazione al secondo punto, Blackstone aggiungeva che « in una Costituzione libera nulla

(5) W. BLACKSTONE, *Commentaries*, Introduzione, sezione II, p. 71; v. anche, pp. 69-72 e Libro I, cap. II, pp. 166-167.

(6) *Ibidem*, Libro I, cap. II, p. 160.

(7) Cfr. *Ibidem*, Libro I, cap. II, p. 167.

deve essere evitato più dell'unione delle competenze (*provinces*) di un giudice e di un ministro » (8).

Su questi temi veniva alla luce tutta la grande influenza esercitata da Montesquieu, come ha rimarcato F.T.H. Fletcher (9). Si è arrivati addirittura a sostenere che « sul solco di Coke, (Blackstone) offrirà un'analisi sistematica del diritto del paese, qualcosa come un'interpretazione dello “spirito delle leggi inglesi” » (10). È necessario tener presente però, che anche se considerava la divisione dei poteri un tratto essenziale della costituzione inglese, Blackstone si adoperò per conciliare questa teoria con la dottrina della “costituzione equilibrata” (sostenuta in precedenza da Locke e Hume), più di quanto non si fosse fatto sino ad allora, e ben al di là di quanto non avesse voluto fare Montesquieu nello *Spirito delle leggi* (11).

Per Blackstone, infatti, non era sufficiente affermare che la costituzione inglese si caratterizzava per la sovranità del Parlamento e per il fatto di consacrare una forma “mista” di governo che si strutturava attorno al principio di divisione dei poteri. A suo avviso bisognava aggiungere che si trattava anche di una costituzione « equilibrata », poiché i poteri dello Stato erano legati fra loro da un sistema di controlli ed equilibri (sui quali Montesquieu non aveva insistito abbastanza; mentre l'avevano fatto, invece, Locke — di cui Blackstone è su questo punto fortemente debitore — e Hume). A tale riguardo, il professore di Oxford sottolineava che « per preservare l'equilibrio costituzionale » era fondamentale che il potere esecutivo esercitasse parte del potere legislativo, anche se non in misura eccessiva e che proprio a tal fine la costituzione inglese aveva dato al re il potere di veto sulle leggi approvate dai Lords e dai Comuni (12). Inoltre, mediante l'*impeachment*, il Parlamento poteva controllare l'azione del potere esecutivo (13), anche se era necessario in questo caso partire dalla irresponsabilità giuridica del re, senza la

(8) *Ibidem*, L. I, cap. VII, p. 277.

(9) Cfr. F.T.H. FLETCHER, *Montesquieu and English Politics*, cit., pp. 107-151.

(10) A. TRUYOL Y SERRA, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, ed. in “Revista de Occidente”, Madrid, 1975, vol. II, p. 248.

(11) Cfr., M.J. C. VILE, *Constitutionalism and the separation of powers*, cit., pp. 102-103.

(12) *Commentaries*, cit., Libro I, cap. II, pp. 166-168.

(13) *Ibidem*, Libro I, cap. VII, p. 252.

quale l'equilibrio costituzionale sarebbe andato distrutto ⁽¹⁴⁾. Infine, il potere giudiziario era esercitato da alcuni giudici indipendenti, ma il principale tribunale di giustizia rimaneva proprio la Camera dei Lords. Un fatto su cui Montesquieu, nella sua analisi della costituzione inglese, non si era soffermato e che, come già ricordato, aveva indotto Locke a ignorare il potere giudiziario nella sua classificazione dei poteri dello Stato. Ed era proprio a causa di questa unione tra i Lords e la magistratura, se Blackstone insisteva sull'assoluta necessità di separare il potere giudiziario dall'esecutivo, ma non dal legislativo ⁽¹⁵⁾.

In definitiva Blackstone, nonostante l'inevitabile sviluppo che il sistema parlamentare di governo già allora aveva acquisito, continuava a interpretare la monarchia britannica sulla base di schemi monarchico-costituzionali. A questo proposito occorre tenere presente che nei *Commentaries* — in particolare nei capitoli VII e VIII del Primo Libro — si trovava la migliore sintesi dello statuto giuridico del monarca inglese dai tempi di Bracton. In questi capitoli Blackstone esaminava la posizione del monarca (nel caso specifico Giorgio III) in conformità al diritto approvato dal Parlamento e al *common law*. Un diritto, quest'ultimo, interpretato e attualizzato dai giudici, che il Parlamento non aveva abrogato, e grazie al quale buona parte delle competenze del Monarca si erano progressivamente ridotte, in particolare quelle racchiuse sotto il nome di "prerogativa", a cui lo stesso Blackstone si dedica, dando prova di saper coniugare magistralmente il rigore giuridico a quello storico ⁽¹⁶⁾.

Blackstone mostrava come il monarca, in virtù dei poteri di prerogativa, godesse di un insieme di poteri residuali o rimanenti — più tardi detti 'di riserva' — che il Parlamento aveva consentito di conservare. Da un punto di vista funzionale, simili poteri non erano

⁽¹⁴⁾ *Ibidem*, p. 252.

⁽¹⁵⁾ Cfr. M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the separation of powers*, cit., pp. 103-4. «Blackstone — conclude Vile — fu discepolo, e per giunta plagiatario, di Montesquieu; tuttavia egli fu anche qualcosa di più: svolse un'interpretazione essenzialmente inglese di Montesquieu e diede un indirizzo nuovo al pensiero inglese, che avrebbe giocato una carta di primo ordine nello sviluppo costituzionale americano». *Ibidem*, p. 105.

⁽¹⁶⁾ Cfr. Libro I, cap. VII, pp. 247-8 e 259-260.

solo di carattere esecutivo — pur essendo questi i più importanti —, ma anche di carattere legislativo, poiché alla prerogativa regia era annessa l'approvazione e, pertanto, il potere di veto o di rigetto delle proposte del Parlamento ⁽¹⁷⁾.

Per Blackstone, in realtà, il re di Inghilterra continuava ad essere « non solo il capo, ma anche l'unico magistrato della Nazione », a cui tutti gli altri organi dello Stato dovevano essere subordinati. « In un certo senso — egli aggiunge — come accadde sotto la grande rivoluzione dello Stato romano, tutti i poteri dell'antico *Commonwealth* si sono concentrati nel nuovo Imperatore » ⁽¹⁸⁾. Rispetto al Parlamento, il monarca era “*caput, principium, et finis*”, poiché, oltre a partecipare all'elaborazione delle leggi mediante la sua approvazione, gli spettava inoltre il potere di convocare e sciogliere le due Camere ⁽¹⁹⁾.

Si trattava di una concezione del potere regio che, pur entrando in contrasto con la realtà costituzionale, era comune a tutti i giuristi del tempo, i quali avevano l'abitudine di utilizzare vecchi termini per designare istituzioni nuove ⁽²⁰⁾.

A cosa fosse dovuto questo divorzio tra la concezione blackstoniana del potere regio e la realtà costituzionale è presto detto: egli si era dimenticato delle consuetudini costituzionali. Al momento di definire la posizione del re, infatti, il professore inglese si concentrava esclusivamente sulla sua dimensione giuridica, così come veniva delineata dal diritto parlamentare e dal *Common Law*; ma, allo stesso tempo, non si interessava affatto della dimensione politica del re, che al contrario era regolata dalle prassi costituzionali che si erano andate affermando con la rivoluzione del 1688.

Questo modo di impostare il discorso spiega perché Blackstone potesse alludere alla partecipazione del monarca nella elaborazione delle leggi approvate dalle due Camere del Parlamento, senza aggiungere al contempo il fatto che il veto regio non venisse esercitato dai tempi della regina Anna nel 1707, e che pertanto, la partecipa-

⁽¹⁷⁾ Sul *Royal Assent*, cfr. *ibidem*, Libro I, cap. II, pp. 196-197.

⁽¹⁸⁾ *Ibidem*, Libro I, cap. VII, p. 258.

⁽¹⁹⁾ *Ibidem*, Libro I, cap. II, p. 166.

⁽²⁰⁾ Cfr. A.V. DICEY, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, cit., p. 7. A questo riguardo, cfr., ugualmente, Sir Ernest Barker, *Blackstone on the British Constitution*, in *Essays On Government*, OUP, 2^a edizione, 1965, pp. 144-146.

zione del re alla funzione legislativa si era ormai trasformata in una mera formalità, come aveva scritto Hume nel suo saggio sull'indipendenza del Parlamento. Ma, soprattutto, questa presa di posizione rivela come mai nel corso dei quattro volumi che compongono la sua opera, egli non abbia fatto alcun riferimento né al Gabinetto né tantomeno ai meccanismi mediante i quali l'opposizione richiedeva la responsabilità politica del Governo davanti alle due Camere del Parlamento: come la mozione di censura, il voto di fiducia, il dibattito sul bilancio, le domande e le interpellanze. Tutti meccanismi questi molto diversi dall'*impeachment* o dai procedimenti per esigere la responsabilità penale a cui, come già ricordato, faceva riferimento Blackstone (21). È molto significativo che, nel capitolo IX del Primo libro dei *Commentaries*, intitolato *Of subordinate Magistrates*, Blackstone non abbia preso in esame i poteri e i doveri di *his Majesty's great officers of state*, come il ministro del Tesoro (*Lord Treasure*), non essendo « oggetto delle nostre leggi » (22), mentre nello stesso capitolo egli si era occupato di altre cariche della pubblica amministrazione senza dubbio assai meno rilevanti dal punto di vista costituzionale, come gli *Sheriffs*, i *Corones*, i *Justices of peace*, i *Constables* o i *Surveyors* (23).

Come appare chiaro, questo punto di partenza teorico spiega pure il silenzio di Blackstone in merito ai due partiti politici, il *whig* e il *tory* — la cui importanza nella struttura costituzionale dello Stato era per altro già manifesta — e, di conseguenza, anche il suo silenzio sulla dialettica Governo/opposizione (24).

In realtà l'analisi del sistema costituzionale britannico svolta da Blackstone — attenta alla “costituzione formale” ma indifferente riguardo a quella “materiale” — rappresentava un ritorno indietro

(21) Cfr. Libro I, cap. VII, p. 252.

(22) *Ibidem*, Libro I, cap. IX, p. 344.

(23) Cfr. *ibidem*, Libro I, cap. IX, pp. 345 ss.

(24) Questa tendenza dei giuristi a omettere la “costituzione materiale” perdurerà lungo tutto il secolo XIX. Giuseppe de Vergottini ricorda a questo proposito che “Bagehot fu il primo a riconoscere la funzione di alternanza ciclica dell'opposizione, mentre i giuristi, più cauti, non si erano occupati del problema, che veniva regolato da semplici *conventions*: così May, che nel suo Trattato ignora il problema; Dicey, invece, lo riconosce implicitamente e altrettanto può dirsi per Anson”. *La forma de gobierno de oposición garantizada*, cit., pp. 21-22.

rispetto a quella fatta da Hume: un autore che, come si è visto, aveva quanto meno segnalato l'importanza dell'"influenza" regia e dei partiti politici.

2. *L'involuzione autoritaria di Giorgio III.*

A discolpa di Blackstone si potrebbe riconoscere che, al tempo in cui egli rese noti i suoi *Commentaries*, l'autonomia del Gabinetto rispetto al monarca era già considerevolmente menomata, così come la sua dipendenza dal Parlamento. A questo proposito non v'è dubbio che Giorgio III, sin dalla sua ascesa al trono nel 1760, si fosse proposto di rinforzare le sue prerogative a discapito del potere del Gabinetto, in questo seguendo il modello paternalista e autoritario della Monarchia che Bolingbroke aveva sostenuto in *Idea of a Patriot King* (25). Le pretese di Giorgio III furono in gran parte soddisfatte sotto la presidenza di Pitt il vecchio — il *Earl* di Chatham — e soprattutto sotto quella di Lord North (1770-1782), durante la quale il monarca riuscì a riconquistare quei poteri della Corona che la Rivoluzione del 1688 aveva fortemente circoscritto, convertendo il Primo ministro in un mero strumento della volontà regia e riducendo il Gabinetto a un gruppo di « servitori del re ». Il monarca stesso esercitò un controllo personale sulle nomine per gli incarichi pubblici, corrompendo egli stesso la Camera dei Comuni, anziché lasciare il controllo e la corruzione quale prerogativa dei *whigs*.

In buona misura, se le cose andarono così lo si doveva all'assenza di un forte partito *tory*: infatti, fino a quando Pitt il Giovane non ne divenne il *leader*, un settore non trascurabile di questo partito non era riuscito a riconciliarsi pienamente con i principî del 1688 e perseverava nel suo giacobitismo iniziale. « Gli "amici del re" nei Comuni erano, d'altra parte, semplici mercenari, nel migliore dei casi suoi devoti personali, e non esattamente seguaci *tories*. I fatti — come ricorda Macaulay Trevelyan — non dettero ragione alle profezie di Bolingbroke circa l'età dell'oro che sarebbe dovuta succe-

(25) Cfr. R. PARES, *George III and the Politicians*, OUP, 1953; J. STEVEN WATSON, *The Reign of George III, 1760-1815*, OUP, 1960.

dere all'avvento di un "re patriota", indipendente da tutte le fazioni politiche»⁽²⁶⁾.

Ebbene, nemmeno durante il mandato di Lord North Giorgio III riuscì a recuperare tutte le prerogative che la rivoluzione del 1688 aveva lasciato nelle mani del re, né poté accantonare i meccanismi mediante i quali l'opposizione esigeva la responsabilità parlamentare del Governo. Per quanto concerne il primo punto è necessario non perdere di vista che Giorgio III, conformandosi alla prassi instaurata dai suoi due predecessori, non prese parte alle riunioni di Gabinetto, limitandosi a presiedere le riunioni del Consiglio Privato, che da allora si convertirono in un mero espediente volto a formalizzare le decisioni che il Gabinetto aveva precedentemente adottato. Nonostante ciò, Blackstone non esitò a prendere in esame quest'organo nei suoi *Commentaries*, cosa che, come già ricordato, egli non fece con il Gabinetto.

Quanto al secondo punto, dalla salita al trono di Giorgio III fino alle dimissioni di Lord North — e per molto tempo ancora, come vedremo a tempo debito — continuarono ad essere messi in pratica i meccanismi per esigere la responsabilità politica del Governo, compatibili con l'*impeachment* entrato in funzione per l'ultima volta nel 1805 contro Lord Melville⁽²⁷⁾. I *whigs*, esclusi dal governo e raggruppati intorno a Rockingham, svolsero un costante lavoro di opposizione, presentando mozioni di censura contro alcuni ministri e votando contro il Discorso della Corona. Tale opposizione, beninteso, ebbe vita breve per mancanza di un adeguato appoggio parlamentare, ma non c'è dubbio che contribuì a consolidare il controllo del Gabinetto da parte del Parlamento⁽²⁸⁾, e più in particolare la responsabilità collettiva di quello davanti ai Comuni, contrariamente ad una pratica che fino ad allora contemplava la sola forma indivi-

⁽²⁶⁾ G.M. TREVELYAN, *Storia d'Inghilterra*, cit., p. 462.

⁽²⁷⁾ Cfr. A TODD, *Parliamentary Government of England*, cit., T. I, pp. 54 ss.; e A. ESMEIN, *Elements de Droit Constitutionnel Francais et Comparé*, T. 1°, Paris, 1921, pp. 146 ss.

⁽²⁸⁾ Cfr. K. LOEWENSTEIN, *British Cabinet Government*, OUP, 1967, pp. 92 ss. F. O'GORMAN, *The emergence of the british two-party system. 1760-1832*, Edward Arnold, London, 1982, pp. 13-14. Sui partiti politici inglesi nella seconda metà del XVIII secolo, v. W. HILL, *British Parliamentary Parties: 1742-1832. From the Fall of Walpole to the First Reform Act*, London, 1985.

duale. Una responsabilità che lo stesso Lord North difese con grande chiarezza nel 1778, affermando che i crimini, gli abusi o gli errori commessi da un membro del Governo « devono attribuirsi al collegio governamentale nel suo complesso e non ad uno o a ciascuno dei suoi membri separatamente »⁽²⁹⁾.

A seguito del dibattito parlamentare che si svolse l'anno successivo su una mozione di censura rivolta al Primo Lord dell'Ammiragliato, Lord North volle ribadire che una mozione di questa indole non doveva riguardare un singolo Ministro, bensì tutto il Gabinetto: « la presente mozione equivale a un voto di censura contro il Primo Lord del Ammiragliato (...) ma un voto di questa natura non può essere solamente una censura contro il Primo Lord del Ammiragliato, ma deve investire tutti i servitori di fiducia di sua Maestà »⁽³⁰⁾.

Tuttavia, a parte la mozione di censura e la Contestazione al Discorso della Corona (*the address in reply to the King's or Queen's Speech*), in questo stesso periodo altri meccanismi per esigere la responsabilità del Governo davanti al Parlamento si erano affermati: si pensi alle “interpellanze” (*questions*) o al dibattito annuale sul bilancio (*the general Budget resolution*)⁽³¹⁾.

L'analisi svolta da Blackstone nei suoi *Commentaries* — tanto nella prima edizione come nelle otto successive, apparse prima della sua morte avvenuta nel 1780 — non poteva dunque trovare giustificazione né dal punto di vista della prospettiva giuridica che aveva adottato, né in ragione dell'indiscutibile inflessione autoritaria che Giorgio III aveva dato ai primi anni del suo regno. Tuttavia, malgrado il divorzio con la realtà costituzionale dell'epoca, i *Commentaries* ebbero immediatamente un riscontro enorme in Gran

⁽²⁹⁾ In W.C. COSTIN e J. STEVEN WATSON, *The Law and working of the Constitution*, cit., I, p. 239.

⁽³⁰⁾ *Ibidem*, Libro I, cap. V, pp. 238-9.

⁽³¹⁾ Se al principio del regno di Giorgio III la presenza dei ministri nel Parlamento non era molto apprezzata da alcuni membri delle Camere — e, di fatto, furono prese alcune iniziative intese a estrometterli —, in seguito questa diffidenza venne affievolendosi. I Comuni desideravano avere i ministri nella propria Camera per appoggiarli o attaccarli, considerandoli non solo quali rappresentanti o agenti del re, ma principalmente come portavoce del partito avversario, di modo che la disfatta del Ministero presupponeva la disfatta del partito che lo appoggiava.

Bretagna, come lo provano le ben otto edizioni pubblicate mentre l'autore era ancora in vita ⁽³²⁾. I *Commentaries* costituirono infatti per molto tempo il fondamento dell'educazione giuridica nelle Università inglesi e negli Stati Uniti, considerati « il più importante trattato giuridico in lingua inglese che sia mai stato scritto » ⁽³³⁾. Ma l'opera di Blackstone riscosse un grande successo non solo tra i giuristi, ma anche fra il pubblico colto dell'epoca. La sua interpretazione della Costituzione inglese fu a tutti gli effetti quella dominante nell'ultimo terzo del secolo XVIII, tanto in Gran Bretagna come in Francia ma soprattutto nell'America anglosassone, dove la sua influenza sui “padri fondatori” degli Stati Uniti fu addirittura decisiva ⁽³⁴⁾.

⁽³²⁾ Oltre a queste otto edizioni, David Lieberman ricorda che tra il 1783 e il 1849 i *Commentaries* ebbero ben altre quindici edizioni. A metà del secolo XIX, l'opera fu profondamente riveduta da H.J. STEPHEN, e a partire da questa revisione continuò ad essere pubblicata per tutto il secolo XX. Cfr. D. LIEBERMAN, *The Province of Legislation determined. Legal theory in eighteenth-century Britain*, CUP, 1989, pp. 31-2. Cfr., anche, Sir W. HOLDSWORTH, *Some Makers of English Law*, CUP, 1938, pp. 238 sgg e p. 266.

⁽³³⁾ S.W. KATZ, *Introduction* al Primo Libro dei *Commentaries on the Law of England*, di William Blackstone, *A Facsimile of the first edition of 1765-1769*, The University of Chicago Press, 1979, vol. 1, p. III.

⁽³⁴⁾ Sull'influsso di quest'opera, cfr. Sir E. BARKER, *Blackstone on the British Constitution*, cit., pp. 125-128, 139-140 e 152.

CAPITOLO V

“CABINET SYSTEM” E PARTITI POLITICI IN BURKE

1. Gli “amici del Re”. — 2. Le “onorevoli connessioni”.

Nel 1770, Edmund Burke (1729-1797), il più brillante parlamentare britannico del secolo XVIII, colui che riuniva in sé le doti del teorico costituzionale e dell’attivista politico ⁽¹⁾, diede alle stampe un vibrante opuscolo intitolato *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, in cui difendeva un’interpretazione del sistema britannico di governo molto diversa da quella esposta poco prima da Blackstone nei suoi *Commentaries* ⁽²⁾.

Burke ultimò quest’opera poco dopo che Giorgio III nominasse il suo settimo Gabinetto in solo dieci anni di regno, questa volta presieduto da Lord North. Il suo scritto era un atto d’accusa contro il governo personale del monarca e contro i suoi tentativi di distruggere il bipartitismo ⁽³⁾. Le tesi di Burke erano certamente l’espressione delle idee di quel settore del partito *whig* coalizzato intorno a Rockingham, di cui era stato segretario personale tra il 1765 e il

⁽¹⁾ Una esaustiva e fedele biografia di Burke in Carl B. CONE, *Burke and the Nature of Politics*, vol. I. *The Age of The American Revolution*, vol. II, *The Age of French Revolution*, University of Kentucky Press, 1957 e 1964.

⁽²⁾ I *Thoughts on the Cause of the Present Discontents* (1770), sono reperibili in *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, editi da Paul Langford, OUP, 1981, vol. II, pp. 241-323. La maggior parte delle citazioni sono riprese da E. BURKE, *Pensieri sulla causa dell’attuale scontento*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Antologia dei costituzionalisti inglesi*, Bologna, Il Mulino, 1962. Non tutte però, poiché per ragioni editoriali l’insigne costituzionalista aveva « dovuto sacrificare tutta la parte in cui il Burke difende la positiva funzione dei partiti, quali cinghie di trasmissione fra il popolo e il Parlamento ». Nelle parti mancanti interviene nuovamente la traduzione dell’autore.

⁽³⁾ Sul contesto politico di quest’opera, cfr. J. BREWER, *Party Ideology and Popular Politics at the Accession of Georges III*, cit., 1976, pp. 39-138.

1766, quando questi era stato a capo del Gabinetto. Ma a parte questo, quelle tesi rappresentavano soprattutto la descrizione fedele del modo in cui la monarchia inglese si era andata configurando durante il regno dei primi Giorgio. Infatti, in molti dei postulati che Burke sosteneva in quest'opera si incontrano le pietre miliari di ciò che con l'andar del tempo diverrà noto come dottrina del *cabinet system*: senza dubbio molto più in sintonia con le profonde trasformazioni che si erano verificate dal tempo dell'estinzione della dinastia degli Hannover, di quanto non fosse quella tradizionale. Infine, in questa opera viene messa a punto una lucida difesa del ruolo dei partiti politici nello Stato costituzionale.

1. *Gli "amici del Re".*

Per Burke la Corona, avendo abusato della sua prerogativa — o, più precisamente, al suo potere di influenza —, aveva esteso pericolosamente i suoi poteri con il proposito di sottomettere i partiti al proprio disegno personale, al fine ultimo di fare del Parlamento, a mezzo di corruzione, uno strumento della corte. A tal fine — denunciava Burke — Giorgio III aveva creato un suo proprio partito: quello degli « amici del Re ». In realtà, più che di un partito si trattava di una « fazione », attraverso la quale cercava di controllare il Ministero e il Parlamento, dando luogo a rigore a un sistema di “doppio gabinetto”: quello *de iure*, responsabile di fronte al Parlamento, ma privo di un effettivo potere, e quello *de facto*, che esercitava il potere con la fiducia del re, ma che era politicamente irresponsabile di fronte alla rappresentanza nazionale. Un sistema completamente contrario, non tanto alla “lettera” quanto allo “spirito” della Costituzione inglese, così come questa si era andata consolidando dalla rivoluzione del 1688.

Per porre fine a questa situazione, Burke proponeva di recuperare il sistema parlamentare di governo. A suo giudizio, in Gran Bretagna doveva esistere una stretta connessione tra il potere legislativo e quello esecutivo. E il Gabinetto era precisamente quel vincolo che univa l'uno all'altro. L'elezione del Gabinetto, quindi, non doveva dipendere dalla prerogativa regia, ma dalla Camera dei Comuni, essendo questo l'organo rappresentativo di tutta la Nazione: « ogni tipo di regime — asseriva il focoso politico *whig* —

dovrebbe avere la propria amministrazione corrispondente alla legislatura. Se fosse altrimenti, le cose cadrebbero in un disordine orrendo. Il popolo di uno Stato libero, che ha avuto cura che le sue leggi fossero il risultato di un consenso generale, non può essere tanto stolto da sopportare che il suo sistema esecutivo sia composto di persone su cui non ha alcuna fiducia, e che nessuna prova di pubblico attaccamento e fiducia ha innalzati a quelle posizioni di potere, dal cui uso dipende l'essenza stessa dello Stato » (4). Burke aggiungeva che in un paese libero era necessario che esistesse « una ragione migliore (...) per appoggiare i ministri della corona, di quella pura e semplice: *Che il Re ha considerato giusto nominarli* ». Tali ragioni altro non erano che la fiducia dei Comuni, unico modo di stabilire una salda connessione fra quelli e « il sentimento e le opinioni del popolo » (5).

In altre parole, Burke proponeva di trasformare il Ministero in un organo dipendente dal Parlamento — in particolare dai Comuni — e non già dalla Corona; di trasformare cioè il Parlamento in un organo che esprimesse fedelmente la volontà popolare, quella del “popolo” istruito e colto, e non del popolo ignorante (6); perché Burke era sì un difensore del sistema parlamentare di governo e dei partiti politici, ma non di un sistema democratico, né tantomeno di una democrazia di partiti, nella quale i rappresentanti di questi nel Parlamento si sottomettano ad un nuovo mandato imperativo. Una situazione propria del secolo XX e incompatibile con le tesi di Burke, soprattutto con quelle esposte nel suo celebre *Bristol Address*, pubblicato nel 1774, in cui difendeva il carattere puramente rappresentativo del mandato parlamentare, con argomenti esposti brillantemente ma non del tutto originali, visto che erano già impliciti nelle opere di Smith e Hooker, nonché in forma esplicita già nei *Commentaries* dello stesso Blackstone (7).

(4) E. BURKE, *Pensieri sulla causa*, cit., p. 194.

(5) *Ibidem*, p. 196.

(6) Sull'idea popolo in Burke, v. A. COBAN, *Edmund Burke ante the revolt against the eighteenth century*, George Allen, an Unwin, Londra, 2ª edizione, 1960, p. 66. Sul suo atteggiamento rispetto alla democrazia, v. il Cap. intitolato *Burke and the eighteenth century constitution*, pp. 59-71.

(7) Sul concetto di rappresentazione in Smith e Hooker mi soffermo in *La soberanía en la doctrina británica*, cit., pp. 92-97. Sul concetto della rappresentazione in

Sostenendo la responsabilità politica e non meramente penale del Governo, Burke considerava altresì necessario che il Parlamento controllasse non solo gli atti giuridici di quello, ma anche i suoi atti politici o discrezionali ossia, detto altrimenti, non solo la funzione esecutiva del Governo, ma anche quella che più tardi si sarebbe chiamata funzione di direzione politica dello Stato o di *indirizzo politico* (8): « Le leggi — egli affermava — portano a ben poco. Costituite un regime come volete, la maggior parte di esso deve sempre dipendere dall'esercizio dei poteri lasciati in gran parte alla prudenza e alla dirittura dei ministri di Stato. Da essi dipendono in tutto perfino l'utilità e l'efficacia delle leggi » (9).

2. Le "onorevoli connessioni".

Dunque, per porre fine al governo autoritario di Giorgio III, Burke proponeva di recuperare non solo il sistema parlamentare di governo, ma anche il ruolo dei partiti politici nella struttura costituzionale dello Stato. A questo riguardo, ampliando alcune delle tesi che aveva sostenuto l'anno precedente nelle sue *Observations on a Late State of the Nation* (10), egli concepiva il partito politico come « un gruppo di uomini uniti per realizzare, con il loro sforzo congiunto, l'interesse nazionale, sulla base di qualche principio condiviso da tutti i suoi membri » (11). L'ambizione di potere era consustanziale all'organismo partitico, ma si trattava di una ambizione "generosa", facilmente distinguibile « dalla lotta meschina e interessata per ottenere posizioni ed emolumenti », che per Burke

Burke, cfr. H. FENICHEL PITKIN, *El concepto de representación*, CEC, Madrid, 1985, pp. 201 e 204.

(8) Sul concetto di indirizzo politico, v. E. CHELI, *Atto politico e funzione d'Indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961.

(9) E. BURKE, *Pensieri sulla causa*, cit., p. 193.

(10) L'opuscolo è reperibile in *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, cit., vol. II, pp. 102-219. Burke difendeva già qui la necessità dei partiti in uno Stato libero, così come l'imprescindibile omogeneità politica del Gabinetto e l'unità dei suoi criteri nella politica nazionale e internazionale.

(11) *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, cit., p. 317. Come scrive Leslie Stephen, a rigore il partito per Burke era « l'antitesi della cricca »; l'esistenza dei partiti provava che « sangue sano stava circolando nelle vene di un corpo politico », *History of English Thought*, cit., vol. 2, p. 235.

rappresentava l’obiettivo delle fazioni e, in particolare, di quella costituita dagli “amici del re” (12). Come osserva Sartori, « non si tratta tanto del fatto che un partito possa sempre sfociare in fazione, quanto piuttosto del fatto che, in tal caso, quel partito smetterà di essere tale. Quando Burke intende parlare di fazione dice ‘fazione’; quando invece intende partito dice ‘partito’ » (13). Mentre la fazione costituita dagli “amici del re” faceva proseliti sulla base del principio secondo cui « tutte le connessioni politiche sono per natura faziose », Burke in questo opuscolo sosteneva il principio secondo il quale le “connessioni” fra gli uomini dediti alla politica non risultavano solo inevitabili, ma anche « onorevoli » (14). Gli uomini liberi ragionano sovente in modo diverso, e pertanto è necessario non coltivare « l’odio per le connessioni politiche », ma al contrario rendersi conto che tali connessioni sono « essenzialmente necessarie per la completa realizzazione del nostro dovere politico », e ciò anche quando comportino onori, ricompense e influenza. Ecco perché « i migliori patrioti nei maggiori Stati hanno sempre consigliato e promosso tali connessioni » (15). Per Burke, il sistema dei partiti era precisamente quel meccanismo che univa l’esecutivo al legislativo, il tassello essenziale che assicurava un necessario legame fra entrambi, superando la geometrica distinzione e contrapposizione che dell’uno come dell’altro avevano fatto Bolingbroke e Montesquieu (16).

Va dunque condivisa la visione di Sartori quando sostiene che, in realtà, Burke « concepì l’idea di “partito” prima ancora che questi fossero effettivamente esistiti, e di fatto egli inaugurò l’*idea* che aiutò i partiti, col passare del tempo, ad andare ben oltre lo status di fazione. Ma dovettero trascorrere molti decenni prima che venisse pienamente compreso quel che egli aveva allora percepito » (17). E

(12) *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, cit., p.318.

(13) G. SARTORI, *Parties and Party Systems*, cit., p. 29.

(14) *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, cit., p.319.

(15) *Ibidem*.

(16) Cfr. L. COMPAGNA, *L’idea dei Partiti*, cit., pp. 128-129.

(17) G. SARTORI, *Parties and Party Systems*, cit., p. 31. Aggiunge Sartori che « nel migliore dei casi, i partiti [britannici] del secolo XVIII erano “protopartiti”. Se proviamo ad arretrare ancora, incontriamo gli antenati degli antenati ». *Ibidem*, p. 31. « Solo con Burke — conclude Sartori — si trova il punto critico nella sfera della storia intellettuale.

anche se l'autore incorre qui in qualche esagerazione circa l'importanza di Burke per lo sviluppo dell'idea moderna di partito, ignorando altri autori precedenti, di certo molto meno influenti di Burke, che J.A.W. avrebbe riesumato in un libro esemplare ⁽¹⁸⁾, come lo è quello del già menzionato Spielman.

È comunque al di là di ogni ragionevole dubbio che, nel fondamentale opuscolo che veniamo commentando, Burke propugnava un potenziamento del sistema parlamentare di governo e dei partiti politici (beninteso non la democrazia), quale unica alternativa al Governo di Giorgio III, che egli non esitava a qualificare come "personale", "arbitrario" e addirittura "tirannico", a un passo dall'assolutismo e, pertanto, contrario ai principî essenziali della "gloriosa" rivoluzione del 1688 ⁽¹⁹⁾.

Mettendo a confronto il pensiero costituzionale di Bolingbroke con quello di Burke, Luigi Compagna ha evidenziato che nel primo l'accento veniva posto esclusivamente sul momento dell'integrazione, mentre era escluso il momento del conflitto, considerato come fatto eccezionale. Da qui la visione statica, meccanicista e razionalista del processo costituzionale, la prospettiva rigida e formale della divisione dei poteri e l'idea del bene comune come risultato della naturale convergenza al vertice degli interessi economici e politici. Nel secondo, invece, emerge il momento del conflitto politico, entro certi limiti connaturale ad ogni organismo sociale e strumento esso stesso di un processo di integrazione costituzionale, concepito non in maniera astratta, ma in linea con la sua effettiva articolazione storica. Ne deriva la centralità delle connessioni che sono il terreno — sociale, ma

Ma l'andamento dei fatti è ben altra cosa. Dovette passare quasi mezzo secolo dal suo *Discorso* perché i partiti, così come egli li aveva definiti, eliminassero completamente le fazioni e arrivassero ad esistere come tali nel mondo di lingua inglese». *Ibidem*, pp. 34-35. Se questo è vero, i partiti vengono concepiti non prima del 1770 e solo intorno al 1820 ricevono una articolazione. « Burke non vide mai, in tutta la sua vita, il partito di cui aveva dato la definizione », *ibidem*, p. 45.

⁽¹⁸⁾ J.A.W. GUNN, *Factions No more*, cit., *passim*.

⁽¹⁹⁾ Sulle idee costituzionali sostenute da Burke in *Thoughts on the cause of the present Discontents*, cfr. il cap. II del libro di M. GANZIN, *La Pensée Politique de Edmund Burke*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1972.

anche politico e giuridico — su cui si snoda una dinamica costituzionale che deve realizzare un doppio controllo: del popolo sul Parlamento e del Parlamento sul Governo ⁽²⁰⁾.

Da parte sua, Nicola Matteucci, incorrendo forse nella stessa esagerazione di Sartori — e per ragioni analoghe, quando segnala che il saggio di Burke rappresenta « la grande svolta del pensiero costituzionale inglese » ⁽²¹⁾ — aggiunge che quel saggio poggiava su due colonne fondamentali: « la scoperta, con David Hume, della funzione del partito politico, che consente di avere un legame con i sentimenti e le opinioni del popolo, e alla rivalutazione della funzione esecutiva, del momento squisitamente ‘politico’ del governo » ⁽²²⁾. In relazione a quest’ultimo Matteucci — riecheggiando sicuramente sia Bolingbroke che Montesquieu, Kant come anche Paine, Sieyes e Rousseau — mette in rilievo come Burke avesse cercato di liberarsi dai pregiudizi contro il Governo, così tipici della teoria costituzionale settecentesca, tanto liberale quanto soprattutto democratica, per la quale il Governo rappresenterebbe il male, anche se un male necessario dal quale comunque era altrettanto necessario difendersi per salvaguardare la libertà dell’individuo e la sovranità del popolo. « Per la mitologia Settecentesca, il compito del governo si riduce, così, a quello di una meccanica e subalterna “esecuzione” della volontà della nazione (...). A questa concezione “intellettualistica” (...) Burke contrappone una concezione “politica”, secondo la quale il governo è un centro di azione, una forza propulsiva che rende “viva, attiva ed effettiva” la costituzione. La libertà è salva non quando il governo è un semplice commesso più o meno autonomo della volontà generale, ma quando è forte e potente, perché ha il consenso del Parlamento e il Parlamento il consenso del popolo. Al principio dell’equilibrio dei poteri destinati a neutralizzarsi l’un con l’altro, tipico dei liberali, o al principio di un governo sempre sottomesso all’assemblea, e revocabile a vista, dei democratici, insomma a un esecutivo debole, Burke contrappone un sistema unidirezionale di controlli, il cui schema è questo: popolo →

⁽²⁰⁾ Cfr. L. COMPAGNA, *L’Idea dei Partiti*, cit., pp. 125-126.

⁽²¹⁾ N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà*, cit., p. 121.

⁽²²⁾ *Ibidem*, p. 121.

Parlamento → Governo, ma dove l'ultimo elemento è la vera forza propulsiva della vita sociale. Insomma — conclude Matteucci —, egli individua già le caratteristiche del moderno parlamentarismo britannico inteso come supremazia o primato politico dell'esecutivo, e mostra come il *Cabinet Government* sia il cuore del sistema costituzionale britannico » ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ *Ibidem*, p. 122.

CAPITOLO VI

DA PAINE A PALEY

1. Il repubblicanesimo di Paine. — 2. Bentham, critico di Blackstone. — 3. Pitt “*versus*” Fox. — 4. La sintesi di Paley

1. *Il repubblicanesimo di Paine.*

Nel gennaio del 1776, Thomas Paine (1737-1809) pubblicava un'opera intitolata *Common Sense*, molto critica verso la Costituzione britannica e in particolare verso la monarchia ⁽¹⁾. In quest'opera, che all'epoca godette di sensazionale popolarità, Paine anticipava i capisaldi del suo pensiero e dei suoi ideali politici, riassumibili nella difesa di una Repubblica basata sulla sovranità popolare, sulla divisione dei poteri e sul riconoscimento dei diritti “naturali” dell'uomo. Una Repubblica che sarebbe divenuta la forma di Stato che avrebbe trovato la sua concreta attuazione nell'America anglosassone, dove l'influsso di Paine, « il più illustre rappresentante inglese delle dottrine dei rivoluzionari francesi » ⁽²⁾, risultò decisivo.

⁽¹⁾ Quest'opera può essere consultata in T. PAINE, *I diritti dell'uomo e altri scritti politici* (a cura di Tito Magri), Editori Riuniti, Roma, 1978, pp. 65-108. Dell'edizione inglese, Thomas Paine, *Political Writings*, CUP, 1989, edizione e Introduzione a cura di B. KUKLIC, pp. 1-38, esiste una traduzione spagnola piuttosto recente: *El Sentido Común y otros escritos*, Estudio Preliminar, scelta e traduzione di Ramón Soriano e Enrique Bocado, Tecnos, Madrid, 1990, che ha il pregio di contenere una succosa appendice al saggio in questione.

⁽²⁾ L. STEPHEN, *History of English Thought*, cit., vol. II, p. 260. Una panoramica più recente e sistematica sul pensiero di Paine in A.J. Ayer, *Thomas Paine*, Londra, 1988; cfr. anche G. CLAEYS, *Thomas Paine. Social and Political Thought*, Unwin Hyman, Boston, 1989, in particolare a pp. 63 ss.; interessante infine il breve studio di M. PHILIP, *Paine*, OUP, 1989, *passim*.

La riflessione sul sistema di governo occupava un posto centrale in quest'opera. Per Paine, la Repubblica democratica cui aspiravano i coloni americani era alternativa non tanto alla monarchia assoluta, quanto alla monarchia cui aveva dato vita la Costituzione inglese. In estrema sintesi, ragionava Paine, « i governi assoluti, che pure sono la disgrazia della natura umana, hanno però questo vantaggio: che sono semplici; se il popolo soffre, sa da dove deriva la sua sofferenza; ugualmente ne conosce il rimedio; e non si lascia confondere dalla varietà delle cause e delle cure. Ma la Costituzione inglese è così straordinariamente complicata che la nazione potrebbe soffrire per anni addirittura, senza che si riuscisse a scoprire in quale sua parte sia l'errore; alcuni diranno che è in una, alcuni in un'altra, ed ogni "medico" politico prescriverà una medicina diversa » (3).

Paine aggiungeva che se si fossero esaminate le parti che componevano la Costituzione inglese si sarebbe scoperto che in essa si nascondevano « i miseri resti di due antiche tirannidi mescolate ad alcuni nuovi elementi repubblicani: *Primo*, i resti della tirannide monarchica nella persona del re. *Secondo*, i resti della tirannide aristocratica nelle persone dei Pari. *Terzo*, i nuovi elementi repubblicani, impersonati dai Comuni, dalla cui virtù dipende la libertà dell'Inghilterra » (4).

Tutto ciò non significava però che Paine fosse d'accordo, nel definire la monarchia inglese, con la dottrina della monarchia mista ed equilibrata. Al contrario, Paine aggiungeva — forse riecheggiando Blackstone, allora il principale sostenitore di questa dottrina — che definire la Costituzione inglese come « un'unione di tre poteri che si *controllano* reciprocamente è ridicolo », una semplice contraddizione (5). Per Paine, infatti, le tre parti che componevano la costituzione inglese non si trovavano su un piano paritario, cosa che era semplicemente impossibile. C'era una parte preponderante, e questa era la monarchia. L'elemento chiave di tale costituzione era infatti il re, non i Lords né i Comuni. E lo era soprattutto per l'enorme potere che gli derivava dalla sua "influenza". « Non c'è bisogno di dire che nella Costituzione inglese questa parte prepon-

(3) T. PAINE, *I diritti dell'uomo*, cit., p. 72.

(4) *Ibidem*.

(5) *Ibidem*, p. 73, sottolineature di Paine.

derante è rappresentata dalla corona, ed è evidente che tutta la sua importanza deriva dal fatto che essa distribuisce le cariche e le pensioni: pertanto, sebbene siamo stati abbastanza saggi da sbattere la porta in faccia alla monarchia assoluta, e chiuderla con il catenaccio, siamo però tanto sciocchi da darne al contempo la chiave alla corona » (6).

Paine non negava che i diritti individuali fossero più sicuri in Inghilterra che in qualsiasi altro paese, ma per quel che concerneva l'organizzazione del potere pubblico, « la volontà del re è legge tanto in Gran Bretagna quanto in Francia, con questa differenza, che anziché procedere direttamente dalla sua bocca, è trasmessa al popolo sotto la forma temibile di un atto del parlamento. Invero la sorte di Carlo I ha reso i sovrani solamente più scaltri, non più giusti » (7). Su questo punto, dunque, Paine era d'accordo con Blackstone — sia pure con motivazioni diverse se non addirittura opposte — nel passar sopra al fatto che in Inghilterra il veto regio alle leggi approvate dalle due Camere del Parlamento non fosse altro ormai che una mera possibilità giuridica, una mera formalità, come già aveva avvertito Hume (8).

In definitiva, la Gran Bretagna poteva certo fungere da esempio come il paese delle libertà politiche, ma certo non poteva essere un modello di organizzazione statale. Un duplice messaggio di cui avrebbero tenuto conto non solo i rivoluzionari americani, ma anche quelli francesi, e che era rivolto ad arrestare la generale compiacenza con cui i pubblicisti britannici — da Bolingbroke a Blackstone, fino al più critico Hume — contemplavano la loro costituzione e, in particolare, l'intreccio di poteri e funzioni che questa organizzava. « Il pregiudizio degli inglesi a favore del loro governo di re, Lord e

(6) *Ibidem*, p. 74.

(7) *Ibidem*. Le sottolineature sono di Paine. In appendice, il repubblicanesimo un po' naïf dell'autore lo induce ad affermare che « il seminudo e incolto indiano che vive della caccia nella selva è meno selvaggio del re della Gran Bretagna », *Apéndice a El Sentido Común*, ed. cit., p. 60.

(8) Paine torna a insistere su questo punto più avanti, quando segnala che « se i poteri del governo rimarranno nelle mani del re, egli avrà diritto di veto su tutta la legislazione americana (...). Vi è forse un abitante dell'America tanto ignorante da non sapere che, secondo la cosiddetta Costituzione attuale, questo continente non può avere altre leggi che quelle autorizzate dal re? ». *Ibidem*, pp. 91-92.

Comuni deriva [piuttosto] dall'orgoglio nazionale che non dalla ragione", sentenziava Paine » (9).

Anche se nella sua descrizione del sistema britannico di governo Paine non faceva menzione dei partiti politici, tuttavia le parole che usava in conclusione (in appendice alla sua opera) erano senza dubbio rivelatrici di un modo di pensare poco incline, non tanto al pluralismo politico quanto al bipartitismo realmente esistente allora in Gran Bretagna: « spariscano pure i nomi dei *whigs* e dei *tories*, cosicché i soli ad essere uditi fra noi siano quelli di *buon cittadino, sincero e generoso amico, virtuoso difensore dei diritti dell'umanità e degli Stati liberi e indipendenti di America* » (10). Come ricorda J.A.W. Gunn, il fatto è che Paine « rimase ostile al convenzionale conflitto tra partiti », sebbene non avesse mai smesso di formare associazioni di inequivocabile carattere politico: un atteggiamento contraddittorio condiviso anche dal movimento radicale che Paine contribuì a formare, e non molto diverso poi da quello che aveva tenuto Bolingbroke (11).

2. *Bentham, critico di Blackstone.*

Nell'aprile dello stesso anno (anno fecondo ed emblematico il 1776, se si pensa che nei mesi di giugno e luglio vennero approvate rispettivamente la Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti e la Dichiarazione dei Diritti della Virginia) Jeremy Bentham (1748-1832), che a quel tempo aveva solo ventotto anni, pubblicava il suo primo libro: *A Fragment on Government*. Questo libro, in cui anticipava buona parte delle idee chiave della filosofia utilitarista che avrebbe poi sostenuto per il resto della sua lunga vita, era una specie di resa dei conti con William Blackstone, suo vecchio maestro a Oxford, alle cui lezioni di Diritto aveva assistito nel 1763 (12), e al quale avrebbe dedicato anche un altro libro: *A Comment on the*

(9) *Ibidem*, p. 74.

(10) *Appendice a El Sentido Común*, cit., p. 68. Sottolineature di Paine.

(11) Cfr. J.A.W. GUNN, *Factions No More*, cit., p. 30 e nota 52.

(12) Si tenga presente che il titolo completo di questo libro era il seguente: *A Fragment on Government; being an examination of what is delivered on the subject of government in general in the introduction to Sir William Blackstone's Commentaries: with a preface, in which is given a critique on the work at large.*

Commentaries, che rimarrà inedito fino al 1928 ⁽¹³⁾. La sua ossessione per l'opera di Blackstone — così influente e, talvolta, a parere di Bentham, pesantemente contaminata da conformismi, luoghi comuni e contraddizioni — durò per tutta la sua vita: al punto che persino nei suoi ultimi giorni egli andava mettendo mano a un'opera, rimasta poi inconclusa, intitolata *A Familiar Views of Blackstone: or say Blackstone Familiarized* ⁽¹⁴⁾.

Bentham iniziò il suo *A Fragment on Government* con una frase tratta dallo Spirito delle Leggi di Montesquieu (in particolare dal cap. XV del Libro XXX), che nella penna del giovane pensatore inglese si mutava in un caustico riferimento ai *Commentaries* di Blackstone: “rien ne recule plus le progrès des connaissances qu' un mauvais ouvrage d'un auteur célèbre: parce qu' avant d'instruire, il faut commencer par d'êtromper”.

In quest'opera, il pubblicista inglese si prendeva gioco della celebrativa e ormai antiquata interpretazione che Blackstone aveva dato della monarchia britannica come monarchia mista e equilibrata, basata sull'indipendenza del re, dei Lords e dei Comuni. Bentham, come già Burke, metteva in evidenza che il re e le due Camere del Parlamento, lungi dall'essere tre parti “intieramente indipendenti”, come Blackstone aveva affermato, erano in realtà strettamente connesse tra loro: «Coloro che considerano l'influenza che il Re e numerosi Lords hanno nella elezione dei membri della Camera dei Comuni; coloro che considerano il peso, che il Re ha su entrambe le Camere, con la concessione e la revoca, sempre a piacere, di incarichi importanti e di profitti; coloro che considerano che il Re, d'altra parte, dipende per il suo “pane quotidiano” da entrambe le Camere, ma più in particolare dalla Camera dei Comuni; per non ricordare tutta una serie di altre circostanze, che potrebbero essere ricordate allo stesso scopo; costoro potranno giudicare quale grado di precisione c'era nel significato delle parole del nostro Autore [vale

⁽¹³⁾ *A Comment on the Commentaries and A Fragment on Government*, edizione di J.H. Burns e H.L. Hart, The Athlone Press, 1975.

⁽¹⁴⁾ Cfr. J.H. BURNS, *Bentham and Blackstone: A Lifetime's Dialectic*, in “Utilitas”, OUP, vol. I, n. 1, maggio, 1989, pp. 22. Cfr. anche I. DOOLITTLE, *Jeremy Bentham and Blackstone's Lectures*, in “The Bentham Newsletter”, n. 6, maggio, 1982, p. 23.

a dire di Blackstone], quando egli, così decisamente, si è chiaramente schierato per il sì » ⁽¹⁵⁾.

Inoltre Bentham riconosce — pur senza dilungarsi troppo su questo punto — che uno Stato libero o costituzionale aveva l'obbligo di riconoscere, tra le altre cose, il diritto di associazione, così come la libera alternanza fra Governo e opposizione. Questioni sulle quali, come già accennato, Blackstone aveva taciuto. «Tra un governo libero — si domandava Bentham — ed un governo tirannico, in che cosa consiste quindi la differenza? (...) La distinzione verte su altre circostanze di ben diversa natura: sul *modo* in cui l'intera quantità di potere la quale, considerata nella sua totalità, è sempre suprema, si trova, in uno stato libero, *distribuita* tra le diverse classi di persone che vi partecipano; sulla *fonte* da cui successivamente derivano i loro diritti ad esercitare il potere; sui frequenti e facili *cambiamenti* di condizione tra *governanti* e *governati*, per cui gli interessi di una classe sono più o meno confusi, sì da non poter essere facilmente distinti da quelli dell'altra; sulla *responsabilità* dei governanti, cioè sul diritto che un suddito ha che siano pubblicamente indicate e discusse le ragioni di ogni atto di potere esercitato su di lui; sulla *libertà di stampa*, cioè sull'assicurazione che ogni uomo, a qualsiasi classe appartenga, può far conoscere le sue lamentele e le sue rimostranze alla intera comunità; sulla *libertà di pubblica associazione*, cioè sulla garantita possibilità con cui i malcontenti possono comunicare i loro sentimenti, concertare i loro piani, praticare ogni tipo di opposizione che non sfoci però in una effettiva rivolta, prima che il potere esecutivo sia legalmente giustificato ad intervenire nei loro confronti » ⁽¹⁶⁾.

Alcune pagine più avanti, nell'ambito del dibattito sulla sovranità del Parlamento e, più precisamente, sui limiti ai quali doveva sottostare nell'esercizio della funzione legislativa, Bentham distingue due tipi di opposizione: quella "ostile" e quella "legale". La prima, più o meno violenta, oltre a non rispettare la legge, metteva in discussione la legittimità del legislatore; la seconda, si limitava

⁽¹⁵⁾ Cfr. S. MARCUCCI (a cura di), J. BENTHAM, *Un frammento sul governo*, Giuffrè, Milano, 1990, cap. III, § 6, p. 137.

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*, cap. IV, § 24, pp. 165-166. Sottolineature di Bentham.

invece a manifestare nei confronti della legge approvata il suo pacifico dissenso ⁽¹⁷⁾.

Un dato che emerge con chiarezza da questo scritto è la consapevolezza di Bentham a proposito del ruolo protagonista che nel sistema costituzionale del suo paese e, più in particolare, nella vita parlamentare, i partiti politici avevano acquisito. Circostanza che non viene contraddetta dal fatto che egli non si sarebbe più soffermato sull'argomento, forse dato ormai per risolto. Dove invece avrebbe insistito era sulla necessità che la dialettica tra governo e opposizione fosse regolata dal principio di utilità: « Non posso fare a meno di persuadermi — dice Bentham — che le dispute tra le parti contendenti (tra i difensori di una legge ed i suoi oppositori) sarebbero in una condizione di essere regolate molto meglio di adesso, se esplicitamente e, nello stesso tempo, costantemente si riferissero al principio di *utilità* (...). Se la discussione quindi fosse condotta sotto gli auspici di questo principio, (...) la parte scontenta potrebbe prendere quindi la sua risoluzione di sottomettersi o di resistere, basandosi su giusti principî, secondo che ad essa sembri importante l'oggetto della disputa, secondo che ad essa sembri probabile o improbabile il successo; in breve, *secondo che i danni della sottomissione appaiano, a sopportarsi, maggiori o minori dei danni della resistenza* » ⁽¹⁸⁾.

3. Pitt “versus” Fox.

Se durante gli anni Settanta gli scritti di Burke, Paine e Bentham contribuirono a mettere in questione la dottrina della monarchia “mista” ed “equilibrata”, i dibattiti parlamentari che si svolsero nei Comuni agli inizi degli anni Ottanta, in particolare dopo le dimissioni di Lord North, misero in rilievo che questa dottrina era ormai ferita a morte.

Le dimissioni di Lord North giocarono, realmente, un ruolo decisivo nello sviluppo del sistema parlamentare di governo. Esse furono la conseguenza della mozione di censura che, il 20 marzo 1782, la Camera dei Comuni avanzò desiderosa di porre fine alla

⁽¹⁷⁾ Cfr. *ibidem*, cap. IV, §§ 29 e 30.

⁽¹⁸⁾ *Ibidem*, cap. IV, § 39, p. 173. Sottolineature di Bentham.

disastrosa guerra d'America. Il Primo Ministro, al potere dal 1770, si dimise ben sapendo che tale mozione sarebbe andata a buon fine. E con lui si dimise tutto il Gabinetto, ad eccezione del *Lord Chancellor*, il cui incarico era considerato a carattere giudiziario. Dal momento che Lord North godeva della piena fiducia del re, le sue dimissioni acquistavano valore simbolico. Così il Primo Ministro, consapevole della precarietà della sua situazione, suggeriva a Giorgio III di mettere da parte le simpatie personali e di rimettersi, in quella delicata congiuntura, alla volontà dei Comuni; infine, egli consigliava di affrettare la nomina di un nuovo Ministero ⁽¹⁹⁾. Così fece Giorgio III, ben sapendo che con ciò si sarebbe creato un precedente storico di straordinaria rilevanza: « il giorno fatale è arrivato — confessava il Monarca a Lord North —, nel quale l'inclemenza dei tempi e il repentino mutamento degli animi nella Camera dei Comuni mi inducono a cambiare i miei Ministri e ad avviare la rimozione generalizzata di altre persone, cosa che credo non si sia mai vista prima d'ora » ⁽²⁰⁾.

La caduta del Gabinetto North presupponeva, in effetti, il primo avvicendamento quasi completo di un Governo come conseguenza delle pressioni esercitate dal Parlamento, non direttamente a causa della presentazione di una mozione di censura, ma in base alla convinzione secondo cui tale mozione avrebbe vinto se solo fosse stata presentata. Ecco perché alcuni autori non esitano ad affermare che le dimissioni di Lord North rappresentano un vero *turning point* nello sviluppo del sistema parlamentare di governo, per quanto non si deve dimenticare che la responsabilità collettiva del Gabinetto davanti ai Comuni avrebbe impiegato ancora anni ad affermarsi ⁽²¹⁾.

Nello stesso anno 1782, *whigs* e *tories* presentarono contro Lord Shelburne una mozione di censura che obbligò il Re Giorgio III a nominare, nell'aprile 1783, un Gabinetto di coalizione fra entrambi i partiti. Ne fecero parte Lord North e Charles James Fox, fino ad allora acerrimi avversari. Si trattò di un nuovo trionfo del Parlamento sul Re, trionfo che appariva tanto più significativo per via

⁽¹⁹⁾ Cfr. E.N. WILLIAMS, *The Eighteenth Century Constitution*, cit., p. 90.

⁽²⁰⁾ In, *ibidem*, p. 91.

⁽²¹⁾ Cfr. per esempio, K.R. MACKENZIE, *The English Parliament*, cit., p. 88; e K. LOEWENSTEIN, *British Cabinet Government*, OUP, 1967, p. 92.

delle dei rapporti non proprio idilliaci che questi aveva con Fox. Tuttavia, Giorgio III non tardò a sciogliere questo Gabinetto di coalizione — sebbene esso continuasse a godere della fiducia dei Comuni — e a nominare, nel dicembre 1783, come Primo Ministro Pitt il Giovane, che si vide così costretto a governare in minoranza fino al marzo del 1784. In questo modo venne a stabilirsi una consuetudine costituzionale, in base alla quale il Primo Ministro si considera obbligato a rassegnare le dimissioni solo quando il Gabinetto cade su questioni di particolare rilevanza ⁽²²⁾. D'altra parte, sempre nel 1784, Pitt il Giovane, desideroso di non essere più in minoranza, sollecitò e ottenne da Giorgio III lo scioglimento dei Comuni: una prerogativa molto importante della Corona, che da allora passerà di fatto al Primo Ministro.

In questi anni alcuni politici sostennero pubblicamente l'idea secondo cui, nella designazione del Primo Ministro e degli altri membri del gabinetto, si dovesse accordare maggiore peso alla fiducia del Parlamento anziché a quella della Corona. Così si esprimeva dalla camera dei Comuni — in un decisivo 1782 — Charles James Fox, il più grande politico *whig* dell'ultimo terzo del secolo XVIII. A giudizio di Fox, il Re doveva eleggere i suoi Ministri tenendo conto soprattutto dell'« opinione pubblica, della volontà del Parlamento e, in definitiva, di quella del popolo ». E aggiungeva: « una amministrazione della quale i Comuni non si fidano, non è una amministrazione sicura su cui possa poggiare il governo di questa nazione in questa crisi (...). Non basta infatti dire: "Io sono il Ministro perché Sua Maestà ha voluto che lo sia" » ⁽²³⁾. Due anni più tardi, sempre nei Comuni, Fox sostenne che al momento di affidare alla Camera Bassa la protezione "dei diritti del popolo", si doveva riconoscere a detta Camera la facoltà « di opporsi all'elezione dei Ministri » ⁽²⁴⁾.

Tuttavia, Giorgio III e molti altri politici della sua epoca non accettarono pacificamente queste premesse. Pitt il Giovane, il più noto rappresentante del partito Tory nell'ultimo terzo del secolo XVIII e

⁽²²⁾ Cfr. A.H. DODD, *The Growth of Responsible Government*, cit., p. 144.

⁽²³⁾ In COSTIN and Watson, *The Law and Working of the Constitution*, cit., vol. I, p. 241.

⁽²⁴⁾ In E. NEVILLE WILLIAMS, *The Eighteenth Century Constitution*, cit., p. 98.

nei primi anni del XIX, sostenne nel 1784 davanti ai Comuni che se si fosse riconosciuto a questa Camera — come sollecitava Fox — il diritto di opporsi alla nomina regia dei Ministri, si sarebbe conferito ad essa *ipso facto* il potere esecutivo, cagionando la distruzione “dell’equilibrio tra le tre parti dell’esecutivo”, cioè tra il re e le due Camere del Parlamento, sul quale riposava la Costituzione inglese ⁽²⁵⁾. Un’affermazione che riusciva difficile controbattere.

In realtà, la fiducia della Corona continuò ad essere un requisito necessario — almeno fino al 1832 — per ottenere e conservare l’incarico di Primo Ministro. La fiducia regia era considerata imprescindibile anche per designare gli altri membri del Gabinetto. Spettava al Primo Ministro proporli, ma tale proposta doveva contare sul consenso della Corona ⁽²⁶⁾.

In ogni caso, dopo le dimissioni di Lord North nel 1782, dodici anni dopo la sua ascesa al potere, divenne man mano sempre più chiaro che il Gabinetto doveva contare sull’appoggio del Parlamento e in particolare su quello della Camera dei Comuni. Per quanto il re e i suoi ministri si impegnassero, senza questo appoggio l’esercizio del governo divenne sempre più difficile, se non addirittura impossibile, dal momento che i Comuni avrebbero potuto paralizzare da un momento all’altro tutte le iniziative legislative del gabinetto e negare l’approvazione del bilancio. Per queste ragioni, Giorgio III si vide obbligato a scegliere il suo Gabinetto tenendo ben presente la volontà del Parlamento, e in particolare quella dei Comuni, come Burke anni prima aveva fortemente auspicato. In realtà, qualcosa del genere era già accaduta nella prima metà del secolo XVIII. La differenza ora risiedeva nel fatto che la volontà dei Comuni si rendeva sempre più indipendente dalla Corona e dalla Camera dei Lords, in modo tale che l’“influenza” dell’una e dell’altra sui Comuni andò scemando. Fu giocoforza sostituire questa influenza con la ricerca di una più forte omogeneità o “armonia” tra il Gabinetto e la Camera Bassa. Ciò richiedeva l’ineludibile rafforzamento della

⁽²⁵⁾ In *ibidem*, p. 97.

⁽²⁶⁾ Pitt il Giovane non ebbe esitazioni nell’accettare, nel 1803, l’affermazione secondo cui “nella direzione degli affari pubblici sarebbe assolutamente necessario che ci fosse un Ministro su cui far ricadere il maggior peso del Gabinetto”; egli aggiungeva tuttavia che questo Ministro doveva contare con la fiducia del Re”, cfr. *ibidem*. Una fiducia che Fox, in realtà, non aveva mai negato con chiarezza.

disciplina di partito, cosa alla quale Pitt il Giovane avrebbe dato un contributo decisivo.

Oltre a riorganizzare il partito *tory*, dotandolo di una ideologia più nitida, nonché di una organizzazione e di un appoggio elettorale più solidi e stabili, Pitt — che fu a capo del Governo prima fra il 1783 e il 1801, e poi dal 1804 al 1806 — fece in modo che anche il partito *whig* si rafforzasse organicamente intorno a un dirigente indiscusso: Charles James Fox. Con il consolidamento e l'istituzionalizzazione del “Capo dell'opposizione” — per via di consuetudine, come era accaduto con la figura del Primo Ministro —, non v'è dubbio che il sistema parlamentare fece passi da gigante.

Proprio in quegli anni (precisamente nel 1792), Henry Mackenzie sosteneva che l'opposizione, in Gran Bretagna, fosse « una specie di corpo pubblico (*public body*) », « perfettamente conosciuto e inserito » nella pratica politica. Le funzioni di questa “*ex official body*”, come Mackenzie la denominava, quando agivano « in modo salutare per lo Stato », erano quelle di « vigilare puntigliosamente sulle attività dell'Amministrazione », correggendo i suoi abusi e limitandone gli eccessi, oltre a « contrastare la degenerazione del suo potere » e, quando fosse necessario, rafforzare le sue prerogative. Si trattava soprattutto di un meccanismo necessario per equilibrare e limitare il potere dell'Amministrazione. Se il potere di questa si rafforzava per via della sua facoltà di effettuare nomine, « lo scontento e l'invidia » di coloro che non erano stati nominati avrebbe rafforzato l'opposizione, andando ad alimentare le sue fila. Se l'Amministrazione poteva contare sulle « maggiori opportunità di informazione », all'opposizione non si poteva impedire l'accesso ai segreti di Stato. Se l'Amministrazione si imponeva per la dignità del suo potere, l'opposizione dal canto suo contava sulla « familiarità con il popolo ». Se l'Amministrazione poteva accrescere la sua popolarità quando tutto andava a gonfie vele, l'opposizione non vedeva per ciò decrescere la sua popolarità soffiava vento contrario. Inoltre, l'opposizione poteva censurare pubblicamente l'Amministrazione, spesso anche senza provare la veridicità delle sue accuse, poiché l'onere della prova ricadeva quasi sempre sull'Amministrazione. « L'opposizione è di frequente obbligata ad agire in difesa, ma nondimeno mantiene sempre l'ardore, la vivacità e l'entusiasmo di un attaccante ». Ovviamente, l'opposizione doveva misurare molto

la veridicità e l'opportunità delle sue critiche. « Il rispetto e l'utilità di questa rappresentanza critica del popolo (*censorial representation of people*), se mi è concesso di darle questa denominazione — concludeva Mackenzie —, dipendono dal modo in cui esercita le proprie funzioni. Se la sua resistenza alle misure del Governo non è ragionevole o le sue obiezioni sono capziose », il popolo ritirerà la sua fiducia nell'opposizione e « la sua rispettabilità diminuirà » (27).

Pur trattandosi di un'analisi abbastanza accurata delle funzioni dell'opposizione all'interno dello Stato Costituzionale, Mackenzie insisteva più che altro sulle funzioni di questa come strumento di controllo e limite imposto all'attività di governo, senza ricordare la sua funzione di alternativa al Governo cui era già approdato Bolingbroke e che si andava imponendo agli inizi del secolo XIX, come si vedrà in seguito.

Naturalmente, prima di rafforzare la figura del "Capo dell'opposizione", Pitt rafforzò quella del Primo Ministro, così come la stabilità del Gabinetto, eliminando in esso la presenza del *Lord Chancellor* che, avendo un carattere giurisdizionale, si traduceva in pratica in un incarico vitalizio utilizzato dal monarca per introdurre il suo punto di vista all'interno del Gabinetto. Pitt ottenne che i ministri discutessero con il monarca solo su questioni attinenti al suo dipartimento, riservando per sé, in quanto Primo Ministro, ogni questione di politica generale (28).

Pitt fece anche in modo che le elezioni si svolgessero secondo criteri di maggiore trasparenza, pur senza rigettare l'arcaico e ingiusto sistema elettorale risalente ai tempi di Carlo II, che dava la priorità alla rappresentanza degli interessi agrari dell'aristocrazia terriera, a discapito agli interessi industriali e finanziari della grande borghesia e delle classi medie urbane. In quel sistema, inoltre, i distretti elettorali venivano distribuiti in modo non omogeneo e arbitrario, di modo che alcune città, come Manchester e Birmingham, sebbene molto popolose erano prive di rappresentanti, mentre venivano mantenuti i *pocket boroughs* — piccoli distretti asserviti

(27) *A Review of the Principal Proceedings of the Parliament of 1784, 1792*, in J.A. GUNN, *Factions no More*, cit., p. 243.

(28) Cfr. A.H. DODD, *The Growth of Responsible Government*, cit., p. 149 e K. LOEWENSTEIN, *British Cabinet Government*, cit., pp. 96-7.

a ricchi proprietari terrieri — e i *rotten boroughs*, siti sottomessi in passato alla signoria di famiglie aristocratiche i quali, anche se pressoché disabitati, inviavano al Parlamento alcuni rappresentanti che a rigore rappresentavano soltanto coloro che li avevano nominati. Da ultimo, Pitt allontanò la Pubblica Amministrazione dalla politica, senza tuttavia trasformarla in un *Civil Service*.

Tutte queste misure attenuarono in modo considerevole il primato della Corona e dell'esecutivo sul Parlamento e sugli elettori (29).

In sintesi, dunque, poco dopo le dimissioni di Lord North, e in gran misura come conseguenza di queste, la parlamentarizzazione della monarchia inglese aveva ricevuto una spinta molto importante, tanto che la vecchia dottrina della Costituzione “mista” ed “equilibrata” si allontanava considerevolmente dalla realtà. Tra il monarca o Capo dello Stato e il Gabinetto la consuetudine stabiliva un'inattaccabile, anche se non nitida distinzione, attribuendo al secondo buona parte delle facoltà che in base al diritto scritto appartenevano al primo. All'irresponsabilità del monarca si accompagnava la responsabilità politica dei ministri davanti alle due Camere del Parlamento, in modo individuale e collettivo. Il Gabinetto si era già trasformato in un organo politicamente omogeneo, in cui spiccava la figura del Primo ministro.

Tuttavia, i membri del Gabinetto e segnatamente il Primo ministro, per avere e mantenere i propri incarichi dipendevano anche dalla fiducia del re e non solo di quella del Parlamento. All'interno di questo, la Camera dei Lords godeva degli stessi poteri della Camera dei Comuni, eccetto che nel settore finanziario. Inoltre, i partiti politici non erano ancora raggruppamenti sufficientemente coesi, e la loro disciplina rimaneva ancora poco chiara. L'elettorato poi era molto ridotto e il Gabinetto continuava sistematicamente a manipolare le elezioni, cosicché quest'organo esprimeva la volontà politica del Parlamento solo in forma molto imperfetta: del resto il Parlamento non era espressione della volontà della maggioranza della Nazione.

La Monarchia britannica non era pertanto una Monarchia parlamentare in senso stretto, né tantomeno una monarchia demo-

(29) Cfr. A.H. DODD, *The Growth of Responsible Government*, cit., pp. 153-5.

cratica. Ma non v'è dubbio che la vecchia dottrina della monarchia "mista" ed "equilibrata", elaborata da Bolingbroke, Montesquieu e Blackstone, corrispondesse molto meno alla realtà costituzionale rispetto alla nuova dottrina della monarchia parlamentare difesa da Burke agli inizi del mandato di Lord North e da Fox alla fine di questo mandato. Malgrado ciò, si vedrà in seguito che qualche importante pubblicista britannico, come William Paley, avrebbe continuato a difendere la vecchia dottrina.

4. *La sintesi di Paley.*

Nel 1785 vide la luce un'opera notevole, *The Principles of Moral and Political Philosophy* ⁽³⁰⁾. Ne era autore William Paley, un sacerdote anglicano nato nel 1743 e allora Arcidiacono di Carlisle. Paley redasse i suoi *Principi* sulla base delle conferenze che aveva tenuto all'Università di Cambridge, nel cui *Christ's College* si era diplomato nel 1763 e del quale arriverà più tardi ad essere *tutor* e *fellow* ⁽³¹⁾.

In quest'opera, specialmente nel VI libro, intitolato *Elementi di filosofia politica*, Paley tracciava una brillante sintesi della dottrina della Costituzione mista ed equilibrata, che aveva però poco a che vedere con la realtà costituzionale del momento, visto il notevole sviluppo raggiunto, soprattutto dopo le dimissioni di Lord North nel 1782, dal sistema parlamentare di governo (di cui, come si vedrà, Paley è ben consapevole).

A suo giudizio, la costituzione britannica dava vita a uno « stato misto » o, che è lo stesso, a una « monarchia limitata », nella quale si combinavano tre forme di governo: la monarchia, l'aristocrazia e la repubblica, rappresentate rispettivamente dal re, dalla Camera dei Lords e dalla Camera dei Comuni. La bontà di questa forma mista

⁽³⁰⁾ *The Principles of Moral and Political Philosophy*, by William Paley, M.A. Archdeacon of Carlisle, London, printed for R. Faulder, New Bond Street, MDC-CLXXXV.

⁽³¹⁾ Biografia e raccolta delle opere di W. Paley sono in *The works of William Paley... with a life by Alexander Chalmers*, 1819, 5 voll. Nuova edizione di Edmund Paley, 1830, 6 voll. Una biografia molto più recente in M.L. CLARKE, *Paley: evidences from the man*, 1974. Su Paley, cfr. anche L. STEPHEN, *History of English Political Thought*, cit., vol 1, pp. 407 ss. e vol. 2, pp. 124 ss.

di governo consisteva nell'unire i vantaggi delle tre forme semplici, escludendone gli svantaggi: vantaggi e svantaggi che lo stesso Paley analizzava minuziosamente ⁽³²⁾.

A queste caratteristiche si doveva aggiungere il ruolo arbitrale di mediazione tra re e popolo che svolgevano i giudici, cosa per la quale era imprescindibile che essi fossero indipendenti da entrambi ⁽³³⁾. Autonomia che Paley, ricalcando le orme di Montesquieu e di Blackstone (sia pure senza mai citarli), riaffermava con forza segnalando che la prima massima di uno Stato libero consisteva nel separare il potere legislativo — composto dal re e dalle due Camere del Parlamento — dal potere giudiziario ⁽³⁴⁾. Un punto di vista che lo portava a criticare la pratica degli *Act of Attainder* e tutte le altre leggi create *ex post facto* dal Parlamento, nelle quali quest'ultimo si comportava quale legislatore e giudice ad un tempo.

La Costituzione britannica perseguiva due fini fondamentali: « la felicità dei sudditi » e « la propria conservazione » ⁽³⁵⁾. Il primo obiettivo si realizzava grazie alla rappresentanza parlamentare e al carattere ereditario e limitato della Monarchia. Il Parlamento, con le sue periodiche elezioni e i suoi dibattiti politici, stabiliva uno stretto legame tra gli elettori e i legislatori e dunque, in buona misura, tra i governanti e il popolo ⁽³⁶⁾. L'attribuzione del supremo potere esecutivo a un monarca ereditario contribuiva largamente a garantire la tranquillità interna e la pace, nonché una rapida ed efficiente esecuzione delle leggi; mentre il suo carattere limitato, specialmente in materia fiscale e punitiva, metteva al riparo da qualsiasi attentato alla libertà, dal momento che senza il consenso dei Comuni — cioè della Camera popolare — la Corona non poteva esigere il pagamento di nessuna imposta, né tantomeno i magistrati da essa nominati potevano imporre altre pene al di fuori di quelle sanzionate dalle leggi, e in ogni caso conformemente al verdetto di una Giuria composta da dodici uomini appositamente eletti. Sagge precauzioni, alle quali era opportuno aggiungere le garanzie processuali ricono-

⁽³²⁾ Cfr. *ibidem*, cap. VI.

⁽³³⁾ Cfr. *ibidem*, pp. 500 ss.

⁽³⁴⁾ *Ibidem*, p. 496.

⁽³⁵⁾ *Ibidem*, p. 470.

⁽³⁶⁾ *Ibidem*, pp. 471-473.

sciute nell'ordinamento inglese, particolarmente nell'*Habeas Corpus* ⁽³⁷⁾.

Ma oltre alla felicità dei sudditi, la Costituzione britannica garantiva anche la propria conservazione mediante un duplice equilibrio: di potere e di interesse (*balance of power and balance of interest*) ⁽³⁸⁾. In virtù del primo, l'eventuale abuso o eccesso di uno dei tre poteri che esercitavano la funzione legislativa era controbilanciato dagli altri due. Così, per esempio, il potere delle due Camere del Parlamento di approvare le leggi, veniva frenato dalla facoltà regia di sospenderne la promulgazione, di modo che, mediante l'esercizio di questa prerogativa, il re poteva difendere i propri diritti di fronte all'eventualità di una loro lesione da parte di una legge parlamentare. Inoltre, se il re utilizzava arbitrariamente la sua prerogativa di veto su una legge votata dalle due Camere del Parlamento, queste potevano negare l'approvazione del piano di risorse finanziarie avanzato dall'amministrazione regia. Allo stesso modo, l'irresponsabilità giuridica e politica del re (riconosciuta nella massima *the King can do no wrong*) veniva compensata con la necessità che tutti i suoi ordini fossero controfirmati dai suoi esecutori, i quali pertanto si assumevano al suo posto ogni responsabilità penale. Responsabilità che poteva esigersi — « come era consuetudine », a parere dell'autore — attraverso l'*impeachment*. Il potere della Corona di guidare l'esercito, poi, si attenuava di fronte alla necessità che il Parlamento si manifestasse annualmente a favore del mantenimento e del governo di tale esercito, mentre la prerogativa regia di dichiarare guerra aveva il suo contrappunto nel privilegio dei Comuni di somministrare o meno le dotazioni necessarie a fare la guerra. Infine, l'elezione regia dei ministri non era separabile dall'obbligo di nominare coloro che fossero in grado di governare con l'appoggio di entrambe le Camere ⁽³⁹⁾.

Mediante l'« equilibrio di interessi », che rendeva efficace l'« equilibrio di potere », le facoltà della Corona, dei Lords e dei Comuni erano organizzate in modo tale che se una di esse avesse sconfinato, le altre due si sarebbero unite per opporvi resistenza. Se il re si fosse

⁽³⁷⁾ *Ibidem*, pp. 474-476.

⁽³⁸⁾ *Ibidem*, p. 478.

⁽³⁹⁾ Cfr. *ibidem*, pp. 478-480.

adoperato per estendere la propria autorità, limitando ad esempio i poteri e i privilegi dei Comuni, la dignità dei Lords si sarebbe trovata minacciata da qualunque tentativo della corona di rendersi indipendente dalle risoluzioni del Parlamento. Se, invece, i Comuni avessero usurpato la prerogativa regia, i Lords avrebbero fatto scattare immediatamente l'allarme rispetto a qualsiasi nuovo rafforzamento del potere popolare. Infine, se la nobiltà avesse provato a ridare vita ai privilegi di cui i suoi antenati godevano secondo la Costituzione feudale, il re e il popolo si sarebbero ricordati quanto il primo fosse stato insultato e il secondo ridotto in schiavitù da quella così barbara tirannide ⁽⁴⁰⁾.

Insomma, sebbene Paley scrivesse pochi anni dopo dell'*affaire* Lord North e fosse senza dubbio a conoscenza — pur non facendone menzione — della critica di Burke, Bentham e Paine alla dottrina della “Costituzione mista ed equilibrata”, egli non solo insisteva su questa dottrina, ma ne dava una chiara e incisiva esposizione, forse la più penetrante di quante ne conobbe il secolo XVIII, come giustamente riconosce uno studioso qualificato come M.J.C. Vile ⁽⁴¹⁾.

La fedeltà di Paley ai postulati di fondo della dottrina della “costituzione mista ed equilibrata” lo indussero tuttavia a sorvolare, fra le altre cose, sul ruolo che il Gabinetto effettivamente svolgeva nella struttura costituzionale dell'Inghilterra e sulla sua responsabilità politica di fronte al Parlamento — come prima era accaduto con Hume e Blackstone — così come a passare sotto silenzio il tema dei partiti politici. Tuttavia, questa fedeltà alle vecchie e ormai sfaldate dottrine non gli impedì di mettere in risalto — come abbiamo visto — l'esistenza di alcune consuetudini costituzionali, come ad esempio quella che imponeva al re di nominare Ministri che godessero della fiducia del Parlamento.

Resta comunque il fatto che a Paley non sfuggì il profondo cambiamento subito dalla Costituzione della Gran Bretagna dopo la Rivoluzione del 1688, anche se ne non ne seppe trarre tutte le conseguenze. Un cambiamento che si era verificato in modo « silenzioso e impercettibile », come era sempre avvenuto in questo paese, la cui Costituzione — contrariamente a quanto ritenuto da molti

⁽⁴⁰⁾ *Ibidem*, pp. 480-482.

⁽⁴¹⁾ Cfr. *Constitutionalism and the Separation of Powers*, cit., p. 106.

commentatori — non era mai stata disegnata secondo un « piano » razionale o dei « principî » immutabili. Al contrario, la Costituzione britannica assomigliava a certi vecchi palazzi signorili, « che anziché essere costruiti di getto, sulla base di un progetto e nel rispetto di un determinato canone architettonico, erano invece stati eretti in periodi artistici diversi, subendo alterazioni e ricevendo continuamente aggiunte e rimaneggiamenti inclini al gusto, alla fortuna e alla convenienza dei proprietari che vi si succedevano » (42). Ne conseguì che, nella politica britannica, « gli effetti più importanti e permanenti fossero per lo più accidentali e imprevisi », ragion per cui occorreva usare grande cautela nell'appoggiare ogni mutamento costituzionale e non minore accortezza nel sapersi sottrarre alla seduzione dei diversi « modelli di perfezione speculativa » (43).

Paley insisteva in particolar modo sulla differenza tra lo statuto giuridico della Corona e la sua posizione nel sistema politico: per dirla con parole sue, tra la *legal existence* e l'*actual exercise* della *royal authority*. Dal primo punto di vista — che egli chiama talvolta “teorico”, talaltra “giuridico” — il re appariva investito di prerogative talmente estese (come quella di respingere le leggi approvate da entrambe le Camere), che agli occhi di uno straniero la Gran Bretagna poteva apparire come un paese in cui si fosse imposto il « più tortuoso dispotismo ». Dal secondo punto di vista, invece, tali prerogative regie passavano per « meri rituali », che avevano ceduto il posto al potere di « influenza » o « patronato », accresciutosi inarrestabilmente man mano che l'Impero si estendeva ed arricchiva, e sebbene la Costituzione sembrasse ignorarlo completamente (44). In realtà, il sacerdote anglicano era ben consapevole del fatto che la forza fondamentale della Corona risiedeva allora nella sua “influenza”, e non nell'esercizio effettivo delle sue vecchie prerogative.

Anche se si mostrava disposto ad accettare alcune critiche contro l'”influenza” della Corona — e in generale dell'esecutivo — sulla vita politica inglese e in specie sulle due Camere del Parlamento, Paley non mancava di sottolineare l'importanza di tale “influenza” nel funzionamento della Costituzione inglese, fino al

(42) *Principles of Moral and Political Philosophy*, cit., pp. 465-6.

(43) *Ibidem*, pp. 467-469.

(44) *Ibidem*, pp. 466-7.

punto di considerarla un elemento chiave dell'equilibrio costituzionale, nonché un meccanismo necessario affinché tutte le parti del sistema costituzionale potessero funzionare correttamente e senza intoppi ⁽⁴⁵⁾. Paley si affrettava però a dichiarare che tali opinioni non avevano niente a che vedere con la giustificazione di eventuali pressioni sui giudici, corruzione o qualunque altro tipo di malaffare o pratica mettesse in pericolo la probità personale. Quel che doveva essere messo in discussione, a suo giudizio, non era la convenienza o la sconvenienza dell'influenza in sé (che, nel caso in cui fosse sottratta al re, un altro potere si sarebbe assunto l'incarico di esercitarla, come era inevitabile), ma la sua portata ⁽⁴⁶⁾. Paley riteneva — come in precedenza aveva fatto Hume nel suo articolo *Of the Independency of Parliament* — che lo strapotere della Camera dei Comuni richiedeva un sistema di protezione mediante il quale la Corona e la Camera dei Lords potessero provvedere alla propria difesa e al mantenimento di un'autentica "costituzione mista". Ecco perché egli concludeva l'esame dell'"influenza" regia affermando che « un Parlamento indipendente era incompatibile con la monarchia » ⁽⁴⁷⁾.

A ben vedere però, la posizione di Paley così come emerge dai suoi *Principi* era abbastanza contraddittoria e anche un po' sconcertante. Lo era, intanto, da un punto di vista dottrinale, nel momento in cui accettava le vecchie tesi di Montesquieu, Hume e Blackstone, e al tempo stesso si faceva portavoce della nuova realtà costituzionale. In altre parole, pur muovendosi entro gli schemi della "costituzione mista ed equilibrata", riconosceva il divorzio fra il diritto e la realtà, ossia fra lo statuto giuridico della Corona e la sua posizione nel processo politico.

Ma Paley andava incontro a contraddizioni anche da un punto di vista politico, nel difendere l'"influenza" regia e al contempo riconoscendo i pericoli cui poteva dal luogo. In un'altra occasione, egli riconosce che certi aspetti del sistema politico e giuridico britannico — quali l'elezione e la composizione della Camera dei

⁽⁴⁵⁾ *Ibidem*, pp. 491-492.

⁽⁴⁶⁾ *Ibidem*, p. 495.

⁽⁴⁷⁾ *Principles of Moral and Political Philosophy*, cit., p. 496. Su questi estremi, cfr. M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the separation of powers*, cit., p. 106.

Comuni — erano viziati da « irregolarità » e « incongruenze »⁽⁴⁸⁾, senza tuttavia astenersi né dal difendere la convenienza e l'utilità del sistema rappresentativo vigente (la cura poteva essere peggiore del male), né dallo scagliarsi contro coloro che concepivano il suffragio come un « diritto naturale » (escluso per le donne) e si dichiaravano a favore di una riforma parlamentare sulla base di schemi « astratti »⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁸⁾ *Ibidem*, pp. 485 e 486. In questa ultima pagina Paley riconosce che « circa la metà dei membri della Camera dei Comuni ottiene il proprio seggio tramite elezione popolare, mentre l'altra metà lo fa attraverso l'acquisto o la designazione dei grandi proprietari ».

⁽⁴⁹⁾ Cfr. *ibidem*, pp. 487-9.

CAPITOLO VII

IL PENSIERO “WHIG” AGLI INIZI DELL’OTTOCENTO

1. La “*Edinburgh Review*” e il nuovo equilibrio. — 2. Una “novella politica” di Erskine.
— 3. Russell: dall’“equilibrio” all’“armonia”

1. La “*Edinburgh Review*” e il nuovo equilibrio.

Nel primo terzo del secolo XIX la dottrina della “monarchia mista ed equilibrata” fu gradualmente abbandonata perché ritenuta non più rispondente alla realtà costituzionale ⁽¹⁾. Come si è già detto, quest’abbandono era in qualche modo collegato agli scritti di Burke, Paine e Bentham ed ai dibattiti parlamentari svolti in seguito alle dimissioni di Lord North el 1782. Adesso si deve aggiungere che gli attacchi al sistema britannico di governo — considerato ormai corrotto — da parte dei più eminenti democratici inglesi della fine del secolo XVIII e degli inizi del XIX, quali lo stesso Paine, Cartwright e Cobbett, contribuirono non poco a diffondere la convinzione che la funzione di indirizzo politico stesse progressivamente concentrandosi in un Gabinetto responsabile in primo luogo davanti ai Comuni ⁽²⁾.

In *Rights of Man*, pubblicato nel 1791, Paine aveva caldeggiato l’idea di una rigida divisione dei poteri — analoga a quella prevista dalla Costituzione americana del 1787 o da quella francese del 1791 —, criticando al contempo la Costituzione inglese la quale stabiliva

⁽¹⁾ Cfr. il mio saggio, *La monarquía en la teoría constitucional británica durante el primer tercio del siglo XIX*, in “Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno”, n. 23, 1994, pp. 9-53, ora anche in “Revista de Estudios Políticos”, n. 96, aprile-giugno, 1997, pp. 9-41, da cui si citerà più oltre.

⁽²⁾ Cfr. M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the separation of powers*, cit., pp. 111-118 e 215-216.

un sistema misto di governo, a suo avviso « un sistema imperfetto », dove i contrasti tra le varie parti potevano essere composti solo « attraverso la corruzione ». Paine aggiungeva che, quando si stabiliva come principio costituzionale che il monarca era infallibile, ogni responsabilità finiva per passare al ministero, che era a sua volta subordinato alla maggioranza del Parlamento il quale, in fin dei conti, a forza di poltrone, prebende e corruzione era quello che deteneva il comando. In realtà, concludeva Paine, ciò che in Inghilterra veniva chiamato re, era il Gabinetto; e siccome il Gabinetto faceva parte del Parlamento, il sistema inglese di governo diventava un « enigma permanente », che aveva bisogno della corruzione per funzionare e non poteva che sfociare inesorabilmente in un « *Government by committee* » (3). Si trattava di tesi condivise dal movimento radicale inglese, che vedeva nella Costituzione americana del 1787, e perfino in quella francese del 1791, un modello molto più condivisibile di quello del proprio paese (4).

Il problema dell'emancipazione dei cattolici, che venne alla ribalta agli inizi del secolo XIX — e che non verrà risolto fino al 1829 —, provocò un'importante polemica intorno alla responsabilità dei ministri. Sul solco di Paine, Cobbett attaccò i presupposti di fondo del sistema parlamentare di Governo, pronunciandosi a favore dell'esclusione dei Ministri della Camera dei Comuni (5).

Nel luglio del 1807 queste tesi ebbero una risposta — anonima, come sovente accadeva all'epoca — dalla rivista *whig*, “*The Edinburgh Review*”, poi sviluppata in modo più disteso in un articolo

(3) Un governo in cui “*the advisers, the actors, the approvers, the justifiers, the persons responsible, and the persons not responsible, are the same persons*”, *Rights of Man*; Cfr. T. PAINE, *I diritti dell'uomo*, cit., pp. 119 e ss. Sul contesto di questa opera, cfr. M. Butler, *Burke, Paine, Godwin and the Revolution Controversy*, CUP, 1984.

(4) Sulla storia del radicalismo inglese in questo periodo cfr. A. GOODWIN, *The Friends of Liberty. The English democratic movement in the age of French revolution*, Londres, 1979; J.A. HONE, *For the Cause of Truth. Radicalism in London; 1796-1821*, Oxford, 1982.

(5) *Political Register*, 1807, vol. XI, pp. 1086-7, in M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the separation of powers*, cit., p. 216. Sul dibattito giuridico e politico durante il primo terzo del secolo XIX cfr. il classico lavoro di A.V. DICEY, *Lectures on the relation between Law and Public Opinion in England during the nineteenth century*, Macmillan and Co., Londra, 1930, pp. 63-125; e H.J. HANHAN, *The Nineteenth Century Constitution. 1815-1914. Documents and Commentary*, CUP, 1969.

apparso pochi mesi più tardi (6). La risposta non si basava sull'idea settecentesca di costituzione, ma su una visione realista della stessa, nella quale veniva messo in rilievo il ruolo del Gabinetto nella trama costituzionale della monarchia britannica, quale vincolo che univa e armonizzava potere esecutivo e legislativo. A detta dell'anonimo articolista, l'equilibrio costituzionale tra il re, i Lords e i Comuni — di cui avevano parlato i più celebri commentatori della Costituzione nel corso del secolo XVIII — continuava ad essere la pietra angolare del sistema britannico di governo e la fondamentale garanzia della libertà. Ebbene, dagli anni della Rivoluzione del 1688 tale equilibrio si era trasformato profondamente, esercitandosi allora all'interno dei Comuni e non in forma separata fra questi, il re e i Lords. Nei Comuni, infatti, erano presenti la Corona — vale a dire la monarchia —, rappresentata dai ministri e da altre persone che occupavano le più alte cariche della Amministrazione; l'aristocrazia, che in virtù del potere e del prestigio sociale di cui ancora godeva, inviava alla Camera Bassa potenti Pari del regno; infine naturalmente la democrazia, giacché gran parte dei Deputati erano lì grazie alla fiducia che in loro gli elettori avevano riposto. La collisione fra le tre componenti del governo in principio rivali — la componente monarchica, aristocratica e democratica, ovvero, da un altro punto di vista, la Corona, i Lords e i Comuni —, veniva ora evitata grazie alla commistione di queste tre componenti, e certamente anche grazie al riconoscimento — tacito, ma non per ciò meno efficace — della supremazia dei Comuni. Perché era in ultima analisi in quest'ultimi che risiedeva ora "tutta" la funzione legislativa, senza che fosse concepibile né il rifiuto dei Lords rispetto a una legge approvata dai Comuni, né il veto regio a una legge approvata da entrambe le Camere, cosa che del resto negli ultimi cento anni non era mai avvenuta (7).

(6) Cfr. il vol. X, pp. 411 ss. e il vol. XIV, pp. 300 ss. Sull'idea di questa rivista e i suoi rapporti con il partito *whig*, cfr. B. FONTANA, *Whigs and liberals: the "Edinburgh Review" and the "liberal movement" in nineteenth-century Britain*, in *Victorian Liberalism. Nineteenth-century political thought and practice*, edito da Richard Bellamy, Routledge, Londra-New York, 1990, pp. 42-57.

(7) Cfr. *The Edinburgh Review*, vol. X, pp. 411 ss. e vol. XIV, pp. 300 ss. Un esame dettagliato del contenuto di questi due articoli nel mio studio, *La Monarquía en la teoría constitucional británica durante el primer tercio del siglo XIX*, cit., pp. 12-16.

Nel settembre del 1814 dalle colonne di quella stessa rivista si tornava a riflettere sul sistema inglese di governo. Si affermava che in una nazione civile e moderna, basata sulla libertà, il Governo non avrebbe dovuto trovarsi nelle mani dei re, né tantomeno in quelle del Parlamento, bensì in quelle di coloro che avessero goduto della fiducia del popolo, ossia di quella parte della popolazione colta che aveva il diritto di eleggere i propri rappresentanti nella Camera dei Comuni ⁽⁸⁾. Pertanto, era evidentemente opportuno che i Ministri fossero membri del Parlamento, come accadeva in Gran Bretagna. « Al momento attuale — scriveva lo sconosciuto commentatore — i rappresentanti del popolo governano di fatto il paese. I dirigenti più influenti del Parlamento vanno dalla Camera dei Comuni al gabinetto del re (*King's closet*), e lì soddisfano la propria ambizione. Alla corona viene così concesso di elargire con grazia ciò che le è stato richiesto con veemenza, mentre il Ministro deve la sua condizione al favore del popolo, e quest'ultimo vede realizzarsi le sue pretese senza i rischi dell'indecenza e del tumulto » ⁽⁹⁾. In realtà, a giudizio di questo anonimo autore, nella Gran Bretagna di allora il re esercitava « un compito analogo a quello della valvola (*governor*) in una macchina a vapore: egli dà sfogo agli eccessi di potenza e impedisce il surriscaldamento della macchina » ⁽¹⁰⁾. Ciò conferiva al sistema di governo britannico un'evidente superiorità su qualsiasi monarchia o repubblica poiché impediva che la scelta dei ministri fosse disposta senza limiti dal monarca e, al tempo stesso, mediante i controlli che la Camera dei Lords e lo stesso Monarca ⁽¹¹⁾ esercitavano, poneva precisi limiti all'ambizione dei rappresentanti del popolo.

2. Una "novella politica" di Erskine.

Quest'analisi trovava concorde Thomas Erskine (1750-1823), uno dei più conosciuti avvocati britannici della seconda metà del

⁽⁸⁾ *The Edinburgh Review*, vol. XXIII, luglio-settembre, 1814, n. XLVI, pp. 362-3.

⁽⁹⁾ *Ibidem*, p. 363.

⁽¹⁰⁾ *Ibidem*, p. 363.

⁽¹¹⁾ *Ibidem*, pp. 363-4.

secolo XVIII e della prima decade del XIX. Molto legato a Lord Mansfield e al dirigente *whig* Charles James Fox, fu membro dei Comuni per molti anni e Ministro di Giustizia (*Lord Chancellor*) nel 1806.

Il modo scelto da Erskine per esporre le sue opinioni sul sistema britannico di Governo non fu il solito saggio storico o giuridico, ma un curioso libro, pubblicato con successo nel 1817 con il titolo di *Armata*. Si trattava di una sorta di “novella politica” (12), ispirata alla celebre opera di Swift *I viaggi di Gulliver*, nella quale l’autore, per bocca di un viaggiatore che arrivava in un paese sconosciuto — che altro non era che la Gran Bretagna di allora — sosteneva chiaramente che la teoria settecentesca dell’equilibrio costituzionale era in ogni suo punto inadeguata.

A giudizio di Erskine il principale pregio della Costituzione inglese consisteva nel formidabile equilibrio che aveva saputo mantenere nei secoli tra i suoi poteri, punto d’orgoglio nazionale e costante elemento di ammirazione da parte del mondo intero, oltre ad essere in sé la più importante garanzia delle libertà personali. Ma dal XVIII secolo, soprattutto da quando era iniziata la guerra con le colonie americane, questo equilibrio era andato progressivamente scomparendo a discapito della Corona e a beneficio dei Comuni. Un processo sviluppatosi sin da allora e pervenuto al punto in cui « l’antico sistema di governo risultava totalmente stravolto » (13).

Per Erskine non c’era dubbio che « il potere esecutivo dello Stato nel suo complesso » risiedeva, non più nella Corona, incapace ormai di esercitare la sua “influenza”, ma nei Comuni, che col tempo si erano trasformati in una Camera « interamente nuova » e onnipotente, sebbene « in teoria » i suoi poteri continuassero ad essere limitati e definiti. Certo, tali cambiamenti non avevano determinato una nuova organizzazione del potere pubblico, ma per Erskine essi avevano creato, « in un certo modo, una nuova Costituzione » (14).

(12) Come la definisce H. ROSCOE nel suo libro *Eminent British Lawyers*, Longman, Rees, Orme, Brown, Green, London, 1833, p. 380. Le pp. 329-391 sono dedicate a Erskine.

(13) *Armata*, pubblicata da John Murray, 4ª edizione, London, 1817, vol. I, p. 53.

(14) *Ibidem*, p. 67. Un esame di quest’opera nel mio saggio, *La Monarquía en la teoría constitucional británica durante el primer tercio del siglo XIX*, cit., pp. 16.17.

3. *Russel: dall'“equilibrio” all'“armonia”.*

A conclusioni analoghe giungeva anche il *whig* Lord John Russell, in un libro pubblicato per la prima volta nel 1821. Rispetto a Erskine, Russel retrodatava ulteriormente la nascita della monarchia parlamentare ⁽¹⁵⁾. A suo parere, la rivoluzione del 1688 — « prodigiosa combinazione di audacia e di prudenza » ⁽¹⁶⁾ — aveva instaurato in Inghilterra un sistema di governo che si caratterizzava non tanto per l'equilibrio fra le diverse parti della Costituzione — come invece avevano sostenuto la maggior parte dei pubblicisti del XVIII secolo — ma per la sua « armonia ». Un'armonia che aveva ridato « al popolo la sua libertà, al Parlamento la sua autorità e al trono la sua stabilità » ⁽¹⁷⁾. Quest'armonia era incompatibile sia con la tesi dell'equilibrio costituzionale sia con la dottrina della divisione dei poteri, che per Russell si poteva affermare solo rispetto al potere giudiziario, ma non all'esecutivo e al legislativo (o « deliberativo », come egli preferisce chiamarlo). Due poteri, questi ultimi, che in tutte le costituzioni, e non solo in quella inglese, esercitavano l'un l'altro « un'influenza reciproca e continua » ⁽¹⁸⁾.

Al momento di costituire uno Stato, la cosa più importante era delimitare in modo adeguato le competenze del potere esecutivo. In questo senso, la soluzione migliore appariva quella che si era affermata in Inghilterra dopo la rivoluzione del 1688: il potere esecutivo veniva depositato nelle mani di un re ereditario, ma solo “nominalmente”, poiché in pratica veniva esercitato da un Ministero responsabile di fronte al Parlamento. « Questa dottrina della responsabilità ministeriale — argomentava Russell — fa sì che i Ministri debbano godere della fiducia dei Comuni, poiché in caso contrario le loro decisioni verrebbero a scontrarsi con ostacoli insormontabili (...) »

⁽¹⁵⁾ *An Essay on the History of the English Government and Constitution, from the Reign of Henry VII to the present time*, Longman, Hurst, Rees, Orme and Brown, London, 1821. È stata consultata anche l'eccellente traduzione francese di Charles Bernard Derosne, *Essai sur l'Histoire du Gouvernement et de la Constitution britanniques, depuis le règne de Henri VII jusqu' a l'époque actuelle... traduit de l'anglais par Charles Bernard Derosne*, Paris, 1865, con una interessante *Introduzione* di Lord Russell.

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*, p. 79.

⁽¹⁷⁾ *Ibidem*, pp. 124-5.

⁽¹⁸⁾ *Ibidem*, pp. 115-6.

cosa che a sua volta ha presupposto (dalla rivoluzione del 1688) la collocazione della Corona sotto la dipendenza del Parlamento. Pertanto, dunque, semplicemente manifestando l'intenzione di sopprimere i sussidi, il Parlamento poteva paralizzare la politica del re e pretendere le dimissioni dei suoi ministri. In questo modo, il controllo esercitato dalla Camera dei Comuni sugli atti del Magistrato supremo era il più sicuro ed efficace » (19).

In definitiva, Russell sosteneva che in Inghilterra, dopo la rivoluzione del 1688, si fosse insediata un'autentica monarchia parlamentare e non una mera monarchia costituzionale. Così facendo, però, più che ad un equilibrato giudizio sulla realtà storica egli si lasciava andare ad un "*wishful thinking*" (come del resto succederà più tardi a Bagehot e Gladstone). Ma, del resto, Russell non era uno storico, bensì un politico di professione che sarebbe arrivato a occupare le più alte cariche di Governo, e non era preoccupato tanto di esprimere fedelmente ciò che era accaduto, quanto piuttosto quel che sarebbe dovuto accadere e quel che, in effetti, sarebbe accaduto.

Russell sottolineava anche l'importanza del bipartitismo nel processo di parlamentarizzazione della Monarchia inglese, giungendo ad affermare — il che non è del tutto esatto — che già all'epoca di Walpole un partito aveva cominciato a governare il paese attraverso la Camera dei Comuni, la quale da allora era diventata il « centro di gravità dello Stato ».

In realtà Russell, a differenza di Bolingbroke, non credeva che il sistema dei partiti fosse stato la causa della corruzione del governo durante il secolo XVIII. Era evidente che i ministri, a partire dallo stesso Walpole, avevano utilizzato il proprio potere per conquistare parlamentari ed elettori. Ora, fra il clientelismo da un lato e lo spirito di partito dall'altro, Russell riteneva che la via migliore per cercare appoggi politici fosse la seconda, dal momento che creava

(19) *Ibidem*, pp. 121-3. Russell riconosceva che dal regno di Guglielmo, il Re e i suoi Ministri avevano imposto la propria politica corrompendo il Parlamento. Nonostante ciò, era fuor di dubbio che senza il consenso di quest'ultimo — forzato o volontario — non sarebbe stato possibile governare l'Inghilterra, almeno dalla rivoluzione del 1688.

vincoli molto più solidi, duraturi e razionali tra governanti e governati ⁽²⁰⁾. « Il più grande beneficio che produce lo spirito di partito — scriveva Russell — è quello di ridurre ad un sol corpo le diverse opinioni esistenti in un paese in un dato momento storico » ⁽²¹⁾. Opinioni spesso talmente radicali, rifletteva Russell, che se non fosse esistito un confronto razionale fra partiti dotati di rappresentanza parlamentare, si sarebbe messa in pericolo la sussistenza stessa dello Stato e si sarebbe spalancata la strada alla rivoluzione. Certo, il politico *whig* non negava che il popolo inglese potesse un giorno caldeggiare una nuova rivoluzione, ma riteneva altresì che prima avrebbe tentato qualcosa di più civile e in definitiva molto più utile: il cambiamento del Governo attraverso un voto contrario del Parlamento.

Non è dunque esagerato affermare che, dopo l'apologia dei partiti che Burke aveva fatto nel suo *Thoughts on the Cause of the Present Discontents* (1770), forse fu proprio Russell l'autore che in modo più deciso sostenne l'importanza dei partiti nello Stato liberale e, in particolare, nel sistema parlamentare di governo, arrivando persino ad affermare che i partiti politici erano « l'officina della libertà e della prosperità nazionali » ⁽²²⁾.

Comunque è opportuno avvertire, per concludere, che proprio Russell ebbe un ruolo importante nel consolidare l'opposizione come alternativa al Governo e, più in particolare, nel definire l'assetto dell'istituto dello “*shadow cabinet*” o “Governo ombra”, composto dal *leader* del partito dell'opposizione e dagli altri membri del futuro Gabinetto. Lo *shadow cabinet* era stato istituito nel 1817, quando Ponsonby, dopo la morte di Lord Althorp, propose di dar vita a un comitato composto da venti membri incaricati di eleggere il *leader* dell'opposizione. Il “Governo ombra” si consolidò nel 1821, quando Lord Russell suggerì che questo comitato fosse ridotto della metà e si occupasse di coordinare i lavori dell'opposizione al Governo ⁽²³⁾. Egli avanzò questa proposta poco dopo le dimissioni del

⁽²⁰⁾ *Ibidem*, pp. 136-7.

⁽²¹⁾ *Ibidem*, pp. 138-9.

⁽²²⁾ *Ibidem*, p. 140.

⁽²³⁾ Cfr. G. de VERGOTTINI, *Lo Shadow Cabinet*, cit., pp. 54-55.

leader George Tierney, che era stato a capo dei *whigs* dal 1817, e che secondo qualche autore fu il primo dirigente moderno dell'opposizione (24).

Infine c'è da tener presente che nel 1826 John Cam Hobhouse avrebbe coniato un'espressione destinata ad avere grande fortuna: "*His Majesty's opposition*" (25).

(24) Cfr. G.H.L. LE MAY, *The Victorian Constitution*, Duckworth, Londra, 1979, pp. 170 ss.

(25) Cfr. H.J. HANHAM, *The Nineteenth Century Constitution...*, cit., pp. 110-114. Per lo studio de "L'Opposizione di sua Maestà", cfr. il libro di A.S. FOORD, *His Majesty's Opposition, 1714-1830*, Yale University Press, 1965.

CAPITOLO VIII

UTILITARISMO E SISTEMA DI GOVERNO

1. Uno scritto di James Mill sul governo. — 2. Il “Codice Costituzionale” di Bentham. — 3. Austin e il sistema di governo. — 4. Il “Reform Act” del 1832

1. *Un scritto di James Mill sul governo.*

Un paio d'anni prima della pubblicazione dell'opera di Lord Russel appena commentata, e precisamente nel settembre del 1820, James Mill aveva pubblicato un articolo intitolato *On Government*, scritto inizialmente per un supplemento della *Encyclopedia Britannica* ⁽¹⁾. Si trattava di un lavoro di notevole levatura intellettuale, in cui venivano condensati i presupposti basilari della teoria politica dell'utilitarismo e del movimento radicale. L'impronta di Hobbes, Locke e soprattutto di Bentham era tanto palese ⁽²⁾ che per Elie Halévy, il più importante storico del radicalismo filosofico, il saggio di James Mill non sarebbe altro che una specie di *Summa* della dottrina di Bentham ⁽³⁾. Non la pensa diversamente Sergio Bucchi,

(1) Insieme ad altri saggi, si pubblicò di nuovo sotto il titolo *Essays of Government, Jurisprudence, Liberty of the Press and Law of Nations*, London, J. Innes, 1825. Questa è l'edizione qui utilizzata, conforme alla ristampa anastatica portata a termine nel 1986 da Augustus M. Kelley. Recentemente Victor Méndez Baiges ha tradotto in spagnolo quest'opera: James Mill, *Ensayos sobre Derecho y Política*, Comares, Granada, 1997, con una Introduzione dello stesso Méndez.

(2) Sul pensiero di James Mill, cfr. il volume II del noto libro di L. STEPHEN, *The English utilitarians*, (pubblicato inizialmente nel 1900), Augustus. M. Kelley, New York, 1968. V., in ogni modo, J. HAMBURGER, *James Mill and the Art of Revolution*, Greenwood Press, Publishers, Westpoint, Connecticut, 1977; e la *Introduzione* di Ernest Barker all'edizione di *An Essay on Government* di James Mill per la Cambridge University Press, 1937.

(3) Cfr. *The Growth of Philosophic Radicalism*, Faber and Faber, London, 1972, p. 154.

per il quale appare oltremodo evidente come in *On Government* Mill assuma il ruolo del “divulgatore” delle idee di Bentham, liberandolo oltretutto « dal virtuosismo stilistico e dal peso della retorica » e conferendogli in compenso « rigore e concisione » — le due caratteristiche a suo giudizio più evidenti e rilevanti del saggio di Mill (4). Fermo restando quanto detto, è opportuno tener presente (come vedremo meglio più avanti) che le coeve tesi costituzionaliste sostenute da Bentham in alcuni scritti preparatori al “*Constitutional Code*” erano a ben vedere più avanzate di quelle sostenute da Mill in questo lavoro. Affinché ciò risulti evidente basta confrontare le premesse dell’uno e dell’altro sulla monarchia, sulla Camera dei Lords e anche sull’estensione del suffragio.

Quanto a Mill, oltre a mostrarsi critico rispetto a ciascuna delle tre forme pure di governo — la monarchia, l’aristocrazia e la democrazia (quest’ultima intesa in senso classico, come democrazia non rappresentativa) — criticava la vecchia dottrina dello Stato misto, ovvero sia l’intenzione di combinare queste tre forme di governo attribuendo una parte del potere politico al re, un’altra all’aristocrazia e l’altra al popolo, con l’obiettivo di configurare una volontà comune capace di offrire un fondamento all’unità dello Stato. Per Mill, questa dottrina non teneva conto del fatto che tanto il re quanto l’aristocrazia che il popolo avrebbero tentato, com’è proprio dell’umana natura, di imporre la propria volontà sulle altre parti oppure, nel caso di insuccesso, di stringere alleanze con l’una o con l’altra parte al fine di imporre la propria volontà alla terza. In nessuno dei casi citati, pertanto, « l’unione delle tre forme pure di governo... potrebbe sussistere », e il tutto sfocerebbe in una dottrina « completamente chimerica e assurda » (5). La stessa cosa accadeva con la celebre « teoria dell’equilibrio tra le diverse parti che compongono lo Stato », versione genuinamente britannica della vecchia dottrina dello “Stato misto”, che non meritava altro se non gli epiteti di « rozza, visionaria, chimerica » (6).

(4) S. BUCCHI, *Il saggio sul “Governo” di James Mill e le origini del radicalismo filosofico*, in *Il Pensiero Politico*, 1986, n. 2, p. 184.

(5) *On Government*, cit., pp. 14-15.

(6) *Ibidem*, pp. 15-16.

Queste critiche non impedivano però a Mill di accettare alcune idee in linea con la teoria dell'equilibrio costituzionale, come la necessità di organizzare dei controlli fra i diversi poteri dello Stato. Ma c'è di più: indubbiamente, a suo parere, la bontà di un qualsiasi sistema di governo dipendeva dal modo in cui tali controlli venivano effettuati. Ebbene, Mill pensava che il principale controllo all'interno dello Stato dovesse essere quello esercitato dalla comunità o dal popolo, dal momento che il fine del governo non era altro che la felicità del popolo stesso, vale a dire il "bene pubblico", come aveva sostenuto Locke, o almeno la maggior felicità per il maggior numero, come invece aveva affermato Bentham. E tale controllo poteva esercitarsi solo attraverso la rappresentanza. Ne deriva che la chiave del buon governo non consisteva tanto in una adeguata divisione dei poteri — come aveva stabilito la dottrina costituzionale maggioritaria, soprattutto con Montesquieu — ma nel trovare un buon sistema rappresentativo. « La maggior difficoltà — spiegava Mill — consiste nel trovare i mezzi per formare un organo di controllo i cui poteri non si ritorcano contro la comunità al servizio della quale tale organo è stato creato » (7). Si trattava poi di evitare che l'*esprit de corps* si impadronisse dell'organo elettivo, che ciò lo portasse a sostituire il proprio interesse a quello dei suoi rappresentati. A tal fine, Mill proponeva di adottare una serie di misure: accorciare la legislatura, infliggere punizioni in caso di abuso di potere da parte dei rappresentanti del popolo, e soprattutto ampliare il suffragio (8). Tutte queste misure si inserivano nel programma radicale ed erano dettate dalla convinzione che « i benefici del sistema rappresentativo si perdono se gli interessi del corpo elettivo non sono gli stessi di quelli della comunità » (9).

Ora, un Parlamento così costituito non doveva esercitare tutte le funzioni dello Stato, ma solo quella legislativa insieme al controllo della funzione esecutiva. L'esercizio di quest'ultima doveva ricadere, invece, su un re ereditario, come avveniva in Gran Bretagna, visto

(7) *Ibidem*, p. 18.

(8) In questo modo spingendosi ben al di là del precedente Bentham, quello del *Plan of Parliamentary Reform*, scritto nel 1817, ma non altrettanto rispetto al Bentham del *Codice Costituzionale*, come si vedrà tra poco.

(9) *Ibidem*, p. 21.

che l'Assemblea popolare appariva palesemente inadeguata a tale incombenza. Mill riteneva necessario non solo mantenere in vita la Corona, ma anche instaurarla laddove non vi fosse. Altrettanto pensava della Camera dei Lords. A suo avviso, erano entrambe istituzioni necessarie per il buon governo di uno Stato nonché per gli interessi del popolo ⁽¹⁰⁾. Partendo da queste premesse, James Mill si allontanava visibilmente dall'ultimo Bentham, autore del *Codice Costituzionale* ⁽¹¹⁾.

Quanto però all'attività di controllo assegnata al Parlamento, oppure in merito al ruolo che all'interno di questa andava assegnato alla camera popolare e all'aristocrazia, Mill non si mostrava troppo chiaro. Allo stesso modo, non riteneva di doversi attardare molto sul tema delle relazioni fra il re e i ministri e fra questi e i Comuni. Nonostante ciò, egli sembrava tendere verso un sistema di governo assembleare nel quale i Comuni divenivano realmente il centro dello Stato, sebbene la proposta venisse temperata dal riconoscimento della monarchia e del sistema bicamerale.

2. Il "Codice Costituzionale" di Bentham.

A favore di questo sistema di governo inclinava in modo molto più palese e radicale Jeremy Bentham nel *Codice Costituzionale* — a giudizio di molti studiosi del filosofo inglese il suo capolavoro ⁽¹²⁾ — a tutt'oggi oggetto di crescente interesse per la storiografia costitu-

⁽¹⁰⁾ *Ibidem*, p. 27.

⁽¹¹⁾ Su queste differenze, pur non rispecchiandole con precisione, si dilungava John Stuart Mill nella sua *Autobiografía*, quando segnalava che a suo padre "era relativamente indifferente che tipo di governo ci fosse, se una Monarchia o una Repubblica. Lo stesso però non valeva per Bentham, per il quale un re, dato il suo carattere di 'corrotto generale', era necessariamente dannoso". A questo riguardo J.S. Mill cita quanto detto da Bentham nel *Plan de Reforma Parlamentaria*, scritto nel 1817, da cui l'autore estrapola la frase virgolettata. *Autobiografía*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 118. Su questa interessante opera di J.S. Mill, imprescindibile per conoscere l'ambiente intellettuale dell'epoca qui indagata, sia consentito rinviare il lettore al mio saggio, *Un Liberal en la Inglaterra Victoriana: vida y obra de J.S. Mill*, "Revista de Occidente", Madrid, dicembre, 1987.

⁽¹²⁾ Come S. CONWAY, per esempio: *Bentham and the nineteenth Century revolution in government*, in *Victorian Liberalism. Nineteenth-century political thought and practice*, cit., p. 76.

zionale⁽¹³⁾. Con alle spalle un processo di gestazione molto complesso, la redazione di quest'opera iniziò nel 1822, quando Bentham aveva quasi 74 anni. Ma dieci anni dopo la morte sorprese l'autore impedendogli di portarla a termine. Nel 1830 era però già apparso un primo volume — l'unico a vedere la luce mentre l'autore era in vita — pubblicato col titolo *Constitutional Code; for the use of All Nations and All Governments professing Liberal Opinions*⁽¹⁴⁾. Con quest'opera, che rappresenta senza dubbio "l'apice della sua lunga carriera di avvocato della riforma e della codificazione"⁽¹⁵⁾, Bentham si prefiggeva di portare a compimento il suo vecchio ideale: realizzare un Codice generale per tutte le leggi di uno Stato costituzionale, *the Pannomion*, cui affidava il compito di assicurare il fine supremo di ogni organizzazione politica: "la massima felicità per il maggior numero di persone"⁽¹⁶⁾. Non deve sorprendere il fatto che Bentham abbia voluto rivolgere l'opera in questione all'attenzione dell'opinione pubblica di lingua spagnola e portoghese. La cosa non desta grande meraviglia, dal momento che Spagna, Portogallo e America latina in generale avevano già attirato in svariate occasioni le attenzioni di questo vecchio "combattente"⁽¹⁷⁾.

Il fatto di rivolgersi all'opinione pubblica latinoamericana spiega in parte, ma solo in parte, come mai Bentham difendesse in quest'opera la Repubblica, a differenza di quanto fatto da James Mill in *On Government*: un'opera scritta per l'opinione pubblica britannica. La difesa della Repubblica era presente già in alcuni mano-

(13) Il miglior lavoro sul *Codice Costituzionale* è quello di F. ROSEN, *Jeremy Bentham and Representative Democracy. A study of the Constitutional Code*, OUP, 1983, *passim*. Attezzanto interessante il capitolo quinto del libro di B. PENDÁS GARCÍA, *J. Bentham: Política y Derecho en los orígenes del Estado Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988; così anche l'articolo di J.M. COLOMER, *Teoría de la democracia en el utilitarismo (en torno al pensamiento político de Bentham)*, "Revista de Estudios Políticos", n. 57, 1987.

(14) Sulla lunga elaborazione di questa opera, cfr. la *Editorial Introduction* al vol. I del *Constitutional Code*, edito da F. ROSEN e J.H. BURNS, in *The Collected Works of Jeremy Bentham*, OUP, 1991, pp. XI-XLV.

(15) *Ibidem*, p. XI.

(16) Fine solennemente sancito all'art. 1, cap. II, del *Constitutional Code*.

(17) Cfr. *Constitutional Code*, cit., pp. XXXI-XLI. Cfr. anche P. SCHWARTZ, *Bentham Influence in Spain, Portugal and Latin America*, in *The Bentham Newsletter*, 1978.

scritti preliminari al *Codice Costituzionale*, come quello intitolato *Economy As Applied To Office* e scritto nel corso del 1822, in cui il pensatore inglese non esitava ad affermare che l'obiettivo fondamentale della sua filosofia politica ("la massima felicità per il maggior numero di persone"), imponeva che ogni organo di Stato fosse direttamente responsabile davanti al popolo. Questo era possibile solo in una Repubblica, non certamente in una Monarchia, come confermava il vecchio principio "*King can do no wrong*" (18). La difesa della Repubblica si faceva ancor più esplicita in un manoscritto redatto nello stesso anno (e più precisamente fra giugno e luglio del 1822), intitolato *Supreme Operative*. Bentham dirigeva la sua critica verso tutte le forme storiche di monarchia, lasciando intendere che in ciascuna di quelle sussisteva una contraddizione tra l'interesse generale del popolo e l'interesse particolare del monarca, che di norma finiva poi col prevalere. Per questo motivo, egli riteneva che nella monarchia, quale che fosse la sua configurazione concreta, predominava sempre il "bieco interesse" e che, pertanto, essa portava inevitabilmente al malgoverno (19). A suo avviso ciò era accaduto e continuava ad accadere in Gran Bretagna, dove la monarchia mista, basata su di un supposto equilibrio fra le sue parti costitutive, tendeva costantemente "a diventare una monarchia pura" (20). In Gran Bretagna, inoltre, come in qualsiasi altro tipo di monarchia mista, sia l'elemento aristocratico che, a maggior ragione, quello democratico non si trovavano in realtà in condizione di parità rispetto al re, ma di dipendenza (21). La conclusione generale che Bentham ricavava da questo lungo manoscritto era chiarissima: in

(18) *Economy As Applied To Office*, in *First Principles Preparatory to Constitutional Code*, edita da Philip Schofield in *The Collected Works of Jeremy Bentham*, OUP, 1989, pp. 54-5. Su questo saggio e sugli altri scritti preparatori del *Codice Costituzionale*, cfr. la *Editorial Introduction*, di questa opera, pp. XV- XXXV.

(19) Cfr. *Supreme Operative*, in *First Principles Preparatory to Constitutional Code*, cit., pp. 155 e 205. In questo manoscritto il tono di Bentham risultava a volte estremamente duro e panflettistico. Così, per esempio, quando affermava che il monarca era « un proprietario di schiavi su larga scala », o quando sosteneva che sotto la Monarchia la popolazione si componeva « di oltraggiatori e oltraggiati, di corrotti e corruttori, di ingannatori e di ingannati... di ipocriti e di truffati », *ibidem*, p. 171.

(20) *Ibidem*, p. 205. Cfr. la critica di Bentham al principio dell'« equilibrio costituzionale », alle pp. 206 ss.

(21) *Ibidem*, p. 223.

qualunque altra forma di Stato che non fosse quella democratica — la quale necessariamente implicava la Repubblica — « gli uomini erano governati dai loro nemici » (22).

Per quel che concerneva la sua patria, Bentham si mostrava, però, ottimista. Infatti, a una parte considerevole e sempre più ampia di popolazione, il sistema britannico di governo risultava così contrario alla felicità generale, da apparire evidente che le possibilità di un cambiamento politico profondo erano considerevolmente aumentate (23). Si tratta di una constatazione che non rivelava soltanto un mero desiderio personale. È opportuno tenere presente, in effetti, che durante la seconda decade del secolo scorso — iniziato con la morte di Giorgio III e la salita al trono di Giorgio IV — la Monarchia aveva visto fortemente diminuire il suo prestigio nella società britannica, specialmente all'interno delle classi lavoratrici, influenzate dal potente movimento cartista e dal tradeunionismo. Due movimenti confluenti che si era tentato di liquidare, senza riuscirci, con la *Combination Act* del 1800, destinata a porre fine agli scioperi ed eliminare i sindacati, nonché con le “Sei Leggi” del 1819, mediante le quali veniva pesantemente limitato l'esercizio delle libertà pubbliche in generale e della libertà di stampa in particolare (24).

Al discredito della Monarchia — insuperato fino al regno della Regina Vittoria — aveva contribuito soprattutto la demenza progressiva di Giorgio III, che nel 1811 aveva costretto suo figlio, il Principe Reggente, a sostituirlo. Questi, incoronato nel 1820 con il nome di Giorgio IV, ben lungi dal risollevarne il prestigio dell'istituzione, durante i suoi dieci anni di regno (terminato a luglio del 1830), con la sua discutibile condotta privata lo fece cadere ancor più in basso. Allo stesso risultato portò la corruzione generalizzata nello Stato e nella Chiesa anglicana — denunciata nel fortunatissimo *Black Book*, pubblicato tra il 1820 ed il 1823 (25) —: entrambe

(22) *Ibidem*, p. 216.

(23) *Ibidem*, p. 217.

(24) Su questo periodo, cfr. l'opera a carattere generale di L. WOODWARD, *The Age of Reform, 1815-1870*, OUP, 2ª edizione, 1985. Un commento alle leggi citate in Dicey, *Lectures on the relation between Law and Public Opinion*, cit., pp. 95-110.

(25) L'autore del libro era John Wade. Altre fortunate ristampe si registrano nel 1831, 1832 e 1835. Cfr. DICEY, *Lectures on the relation between Law and Public Opinion*, cit., p. 86.

contribuirono ad affondare il prestigio della Monarchia e in generale del sistema britannico di governo. In questo contesto storico tanto incline al cambiamento —, con il proposito di conseguire i suoi obiettivi democratici, Bentham si batteva nel *Supreme Operative* per una riforma costituzionale basata sull'abolizione della Monarchia e della Camera dei Lords⁽²⁶⁾. Due idee radicali che egli trasferisce poi nel *Codice Costituzionale*, di cui il manoscritto che abbiamo ora esaminato non era che una parte, senza dubbio molto importante e significativa.

A rigore però, nel *Codice Costituzionale* l'autore dava per scontato che la Repubblica fosse la forma di Stato più adeguata ai principi utilitaristici e alla democrazia rappresentativa, così come la più coerente con il principio della sovranità popolare. Principio quest'ultimo che Bentham sosteneva — sia pure incidentalmente — sin dall'inizio dell'opera⁽²⁷⁾, anche se a partire da presupposti puramente positivistic e utilitaristici, che lo allontanavano sensibilmente da Paine, come lui democratico, ma diversamente da lui anche giusnaturalista. Premesse, infine, che lo portavano a sostituire la nozione sempre astratta di “popolo” con la nozione molto più concreta di “*Constitutive Authority*”, composta dai cittadini ai quali l'ordinamento conferiva il diritto elettorale attivo — vale a dire i maschi che avessero raggiunto il ventesimo anno d'età e fossero capaci di leggere⁽²⁸⁾. Nel “popolo” così inteso risiedeva la sovranità, non solo la titolarità della stessa, ma anche gran parte del suo esercizio, poiché ad esso aspettava, per esempio, l'elezione dell'Assemblea Legislativa⁽²⁹⁾.

Continuando nel suo ragionamento, Bentham distingue fra sovranità popolare e supremazia del Parlamento, tra “*Constitutive*

⁽²⁶⁾ Cfr. *Supreme Operative*, cit., p. 220.

⁽²⁷⁾ “*The sovereignty is in the people. It is reserved by and to them. It is exercised, by the exercise of the Constitutive authority*”, *Constitutional Code*, cit., p. 25.

⁽²⁸⁾ Cfr. *ibidem*, cap. V, pp. 29 ss. del. In questo modo si modificava (in un senso molto più democratico) le tesi sostenute nelle opere precedenti, quali *Principles of Legislation* (1802), *Plan of Parliamentary Reform* (scritta nel 1809, ma pubblicata nel 1817) e *Radicalism not dangerous* (scritta nel 1820).

⁽²⁹⁾ Cfr. *ibidem*, capitoli IV e V, pp. 26-29. Sul concetto di sovranità in Bentham, v. il mio saggio, *La Doctrina Británica de la Soberanía (de Bracton a Dicey)*, cit., pp. 144-152.

Authority” e “*Legislature*”. Il Parlamento doveva essere un organo “onnicompetente” ma non “onnipotente”, e andava pertanto sottoposto non a “limitazioni”, bensì a “controlli” (30). Egli propugnava, di conseguenza, lo scioglimento del Parlamento su iniziativa di un quarto degli elettori. Questi potevano anche revocare i membri degli organi esecutivo e giudiziario ed esigere la loro responsabilità attraverso la *Legislation Penal Judicatory* (31).

Nel sistema di governo delineato da Bentham, il Parlamento si configurava, dopo l’elettorato, come l’organo centrale dello Stato. Tutti gli altri organi, e in primo luogo l’esecutivo, avrebbero dovuto subordinarsi a quello. Il pubblicista inglese tornava dunque a prendere le distanze dalla dottrina della divisione dei poteri, come aveva già fatto — sia pure indirettamente, come si è visto nelle pagine precedenti — nel breve *Fragment on Government*, un libro scritto nel 1776, oltre che in un breve opuscolo del 1795 intitolato *Anarchical Fallacies*, opuscolo che alimentò grande confusione in Inghilterra e nell’Europa continentale, soprattutto dopo che nel 1816 fu tradotto al francese per opera di Etienne Dumont, con il titolo *Sophismes Anarchiques. Examen Critique de Diverses Déclarations de Droits de l’Homme et du Citoyen* (32). In questo scritto l’autore affina la sua tesi secondo cui in uno Stato deve esistere un potere sovrano, per cui anziché discutere intorno alla divisione di poteri si

(30) *Ibidem*, cap. VI, pp. 41 e 42. B. Pendás ricorda a questo riguardo che in un’opera precedente, *Of Laws in General*, Bentham stabiliva una distinzione fra il potere costituente e i poteri costituiti, riferendosi all’ “*originative power*” esercitato dal popolo, e all’ “*efficient power*”, ostentato dai governanti eletti. Cfr. J. BENTHAM: *Política y Derecho*, cit., p. 287. Bentham ribadiva la subordinazione del Parlamento al sovrano, cioè, al popolo o corpo elettorale, nel cap. VII, sezione 11, p. 145.

(31) Cfr. *ibidem*, cap. IV, p. 26; cap. V, pp. 31-2 e cap. VI, p. 111. B. Pendás osserva che « Bentham rifiuta la *judicial review* della legislazione incostituzionale perché entra in conflitto con il principio della onnicompetenza del legislatore; pertanto sarà il popolo a procedere alla rimozione e se è preciso a promuovere la sanzione penale per i membri del legislativo che approvano *anti-constitutional offences* », J. BENTHAM: *Política y Derecho*, cit., p. 286.

(32) L’opuscolo può essere consultato in J. BENTHAM, *Oeuvres*, in 4 Tomi, tradotti da P.E.L. Dumont e B. Laroche, ristampa dell’edizione del 1829, Bruxelles, Scientia Verlag Aalen, 1969, t. I, pp. 546-576. La prima edizione inglese di quest’opera apparve nel 1824, con il titolo già menzionato di *Anarchical Fallacies*, ma all’interno di un libro di maggior mole intitolato *The Book of Fallacies: from unfinished papers of Jeremy Bentham, by a friend*, Peregrine Bingham, Hunt, Londra, 1824.

sarebbe dovuto parlare di divisione delle funzioni. Così, commentando per esempio il celebre articolo XVI della Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del Cittadino del 1789, Bentham segnalava che la separazione dei poteri, consacrata da questo articolo come principio essenziale di tutta la Costituzione, era « un'idea confusa, estrapolata dall'antica massima politica *divide et impera* (...). I poteri separati e autonomi non formano in nessun caso un insieme. Uno Stato così costituito non potrebbe durare. Se è necessario un potere supremo al quale tutti i rami dell'Amministrazione siano subordinati, allora si dovrà avere sì distinzione delle funzioni, ma non divisione del potere, poiché un potere che non si eserciti altrimenti che secondo le regole stabilite da un altro superiore non sarà un potere autonomo, bensì un ramo di quel potere superiore, e così come questo lo ha concesso potrà anche riprenderselo; così come ha determinato le modalità del suo esercizio, potrà anche modificarle a piacimento »⁽³³⁾.

Sulla falsariga di queste argomentazioni, nel *Codice Costituzionale* Bentham considerava “assurda” la divisione dei poteri, e insisteva sulla necessità di sostituire l'idea di “divisione”, con quella di “dipendenza” dei diversi poteri dello Stato dall'organo eletto dal popolo. Ciò secondo una linea argomentativa molto più vicina a quella del sistema assembleare di governo che non a quello parlamentare. In realtà, come già ricordato, nel sistema di governo difeso da Bentham in questa opera, dopo l'elettorato il Parlamento si configurava come l'organo centrale dello Stato. Tutti gli altri organi, e in primo luogo quello esecutivo, dovevano essere subordinati a quello.

Il Parlamento, infatti, doveva designare un “Primo ministro”, che in ogni caso non doveva essere chiamato Presidente — come

⁽³³⁾ *Sophismes Anarchiques* in Jeremy Bentham, *Oeuvres*, cit., t. 1, p. 564. Come ricordano F. ROSEN e B. PENDÁS, Bentham aveva sostenuto queste tesi sulla divisione dei poteri in due scritti precedenti, *False Principle Division of Power* e in *British Parliamentary Reform*, entrambi pubblicati nel 1790, nei quali segnalava che la principale garanzia della libertà non si radicava nella divisione del potere pubblico, ma nel controllo (*the accountability*) dei governanti da parte dei governati. Cfr. F. ROSEN, *The origin of liberal utilitarianism: Jeremy Bentham and liberty*, in *Victorian Liberalism. Nineteenth-century political thought and practice*, cit., pp. 63-64; e B. PENDÁS, J. BENTHAM: *Política y Derecho*, cit., pp. 281-288.

negli Stati Uniti, il cui sistema di governo era nonostante tutto quello più vicino alle idee del pubblicista inglese. Ora, il Primo ministro non era membro del Parlamento e, salvo il caso di invito espresso, non aveva alcuna possibilità di accedervi. Così le comunicazioni con il Parlamento avvenivano in forma scritta, con l'obbligo di informarlo in modo esaustivo su tutta l'attività del governo. Il Primo ministro, al contrario, poteva essere destituito dal Parlamento, sebbene Bentham non si riferisse espressamente né alla mozione di censura né al voto di sfiducia. Allo stesso modo, poteva essere rimosso dal popolo, cioè dagli elettori. Il compito principale che Bentham assegnava al Primo ministro era quello di eseguire gli ordini del Parlamento, nominare e revocare i ministri e guidare l'Amministrazione civile e militare ⁽³⁴⁾. I ministri, da parte loro, avevano diritto di parola, ma non di voto in Parlamento, e potevano essere destituiti sia da quest'ultimo che dal popolo, oltre che dal Primo ministro ⁽³⁵⁾.

Le tesi difese da Bentham nel *Codice Costituzionale* erano molto lontane dalla realtà costituzionale del suo paese, sia da quella allora esistente, sia da quella che si andava delineando; tuttavia, quelle tesi non caddero nel vuoto. Al contrario, la loro influenza si sarebbe fatta sentire enormemente all'interno della sinistra britannica nel corso degli ultimi centocinquanta anni ⁽³⁶⁾.

3. *Austin e il sistema di governo.*

Una delle riflessioni più profonde sul sistema britannico di governo fu quella portata avanti da John Austin in un libro intitolato *The province of Jurisprudence Determined*, pubblicato per la prima volta nel decisivo 1832. In questo libro sono raccolte varie confe-

⁽³⁴⁾ Cfr. *Constitutional Code*, cit., cap. VIII.

⁽³⁵⁾ Cfr. *ibidem*, cap. IX.

⁽³⁶⁾ Su le due tappe di Bentham, riformista e radicale, cfr. J.R. DINWIDDY, *Bentham's Transition to Political Radicalism, 1809-1910*, in *Journal of the History of Ideas*, n. XXXVI, pp. 683-700; J.H. BURNS, *Jeremy Bentham: From radical Enlightenment to Philosophic Radicalism*, in *The Bentham Newsletter*, n. 8, giugno, 1984, pp. 4-13; cfr., anche L. CAMPOS BORALEVI, *Un Riformatore tra due Rivoluzioni: Jeremy Bentham*, in *Modelli nella storia del pensiero politico*, saggi a cura di V.I. COMPARATO, Leo S. Olschki, 1989, vol. II, pp. 117-142.

renze che Austin aveva tenuto dal 1829 presso la nuova Università di Londra ⁽³⁷⁾. L'influenza di Hobbes e di Bentham si percepisce con nitidezza nel corso dell'opera. E anche se Austin si distaccava dall'autore del *Leviathan* in alcuni punti essenziali, come per esempio in tutto ciò che concerneva l'origine del potere, tuttavia confessava apertamente di non conoscere un altro autore — “salvo il nostro gran contemporaneo Jeremy Bentham” — che abbia diffuso tante verità, nuove ed importanti ad un tempo, circa la struttura essenziale delle supreme istituzioni politiche e le più estese ma altrettanto necessarie distinzioni relative al diritto positivo ⁽³⁸⁾. L'influenza di Bentham su Austin fu del pari molto notevole, soprattutto sul piano della filosofia giuridica, mentre sul piano politico i punti di vista di Austin erano più conservatori ⁽³⁹⁾.

In quest'opera Austin, con straordinario rigore e con uno stile molto chiaro e preciso, affronta alcuni problemi essenziali per comprendere il sistema di governo britannico da un punto di vista giuridico. Beninteso, le conferenze di Austin non costituivano un Corso di Diritto Costituzionale, ma, come del resto appare indicato nel titolo, di “*Jurisprudence*”, ossia in pratica di teoria generale de diritto ⁽⁴⁰⁾. Pertanto, egli poté fare soltanto qualche rapida menzione di ciò che altrove chiama espressamente « l'intricato e ingarbugliato sistema conosciuto come Costituzione britannica ». Ma questo non impedì alle riflessioni del grande giurista inglese di risultare utilis-

⁽³⁷⁾ A questo titolo generale si aggiungeva la seguente dichiarazione “*being the first part of a series of lectures on Jurisprudence or the philosophy of positive law*”. Per le citazioni è stata qui adoperata la versione italiana edita per i tipi del Mulino nella collana dei Classici del pensiero giuridico, J. AUSTIN, *Delimitazione del campo della giurisprudenza*, Il Mulino, Bologna, 1995.

⁽³⁸⁾ Cfr. J. AUSTIN, *Delimitazione del campo della giurisprudenza*, cit., p. 306. Più in generale, v. pp. 304-309, in cui si trova una originale e intelligente difesa dell'opera di Hobbes.

⁽³⁹⁾ Sulle relazioni tra Bentham e Austin, nelle quali la moglie di quest'ultimo ebbe un ruolo singolare, v. J. HAMBURGER, *Troubled Lives: John and Sarah Austin*, University of Toronto Press, Toronto, 1985; v., in ogni modo, A.D.E. LEWIS, *John Austin (1790-1859), Pupil of Bentham*, in *The Bentham Newsletter*, marzo, 1979, n. 2, pp. 18-29.

⁽⁴⁰⁾ Sul termine “*Jurisprudence*” nella scienza giuridica inglese e nello stesso Austin, cfr. G. RADBRUCH, *Lo Spirito del Diritto Inglese* (1958), Giuffrè, Milano, 1962, pp. 49-50.

sime al fine di una più giusta comprensione della dottrina costituzionale britannica.

Per Austin, uno dei sistemi di governo più singolari era quello conosciuto con il nome di “monarchia limitata”. Un sistema di governo che, a voler essere rigorosi, non poteva neppure esser definito monarchico, ma tutt’al più aristocratico, visto che il potere non veniva esercitato da una sola ma da molte persone.

In una monarchia limitata il re condivideva la sovranità con altri soggetti: con il Parlamento, per esempio. A rigore, il termine “monarchia limitata” comportava una contraddizione in termini, poiché, o era monarchia, e allora non poteva essere limitata, o era limitata, e allora non poteva essere monarchia ⁽⁴¹⁾. Che senso avrebbe parlare di monarchia laddove il re non fosse sovrano? La cosiddetta “monarchia limitata” doveva essere considerata, pertanto, un sistema di governo aristocratico, ma non monarchico, come Hobbes aveva scritto chiaramente nel *Leviathan*, il suo capolavoro.

Il sistema di governo esistente in Gran Bretagna era per l’appunto la “monarchia limitata”. Il re divideva il potere con la Camera dei Lords e con quella dei Comuni. Le tre parti unite formavano il Parlamento, in cui risiedeva la sovranità ⁽⁴²⁾. Anche se, in realtà, non la Camera dei Comuni, ma il corpo elettorale che aveva l’incarico di eleggerla periodicamente era per Austin l’organo in cui risiedeva la sovranità, insieme al re e alla Camera dei Lords. Austin sottolineava che il re e i Lords, insieme alla Camera dei Comuni, formavano un « corpo tripartito che era sovrano e supremo ». « Ma — aggiungeva — esprimendomi più rigorosamente, i membri della Camera dei Comuni sono meri fiduciari [*trustees*] di coloro dai quali sono scelti e nominati: e, di conseguenza, la sovranità risiede sempre nel re e nei Pari insieme con il corpo elettorale dei Comuni » ⁽⁴³⁾.

Austin si mostrava molto critico nei confronti della dottrina della divisione dei poteri, soprattutto riguardo alla distinzione fra potere legislativo ed esecutivo, così come l’avevano delineata i trattatisti inglesi e in particolar modo Blackstone. Per Austin la

⁽⁴¹⁾ J. AUSTIN, *Delimitazione del campo della giurisprudenza*, cit., p. 262.

⁽⁴²⁾ *Ibidem*, p. 266.

⁽⁴³⁾ *Ibidem*, p. 268. Sul concetto di sovranità in Austin, cfr. il mio, *La dottrina britannica de la soberanía (de Bracton a Dicey)*, cit., pp. 152-159.

distinzione fra la facoltà di stabilire le leggi e altre norme giuridiche, e la facoltà di renderle esecutive risultava sempre molto imprecisa, perché, fra le altre cose, quel che si intendeva per funzione esecutiva (in cui Austin includeva non solo quella amministrativa, ma anche quella giurisdizionale) implicava o poteva implicare l'esercizio di funzioni legislative. Esprimendo un sentimento diffuso, Austin riteneva che, in realtà, la dottrina della divisione dei poteri sostenuta da Blackstone e da altri celebri pubblicisti del secolo XVIII fosse « così evidentemente falsa da non giustificare neppure un minuto di riflessione ». Per provare la sua falsità, Austin non menzionava la stretta connessione tra il Governo e i Comuni (su cui, come si è visto, avevano insistito molti pubblicisti, da Burke a Lord Russel), ma preferiva addurre altri esempi meno conosciuti. Così, segnalava come molte delle leggi elaborate dal Parlamento britannico fossero meramente « strumentali », cioè pensate per la corretta esecuzione delle altre. In simili circostanze, pertanto, il Parlamento britannico a rigore non legiferava, ma piuttosto svolgeva funzioni esecutive, proprio come facevano le Corti di giustizia: « per esempio, quando le leggi vengono applicate o eseguite dalle corti, esse lo sono principalmente per mezzo di sentenze o decreti: ovvero per il tramite di comandi emanati a fronte di casi particolari (...). Così, tutte le leggi o regole relative alla prassi delle Corti ovvero alla procedura sono meramente strumentali alla debita esecuzione delle altre »⁽⁴⁴⁾. Austin osservava anche che in Gran Bretagna il Parlamento esercitava direttamente la funzione giudiziaria, quando per esempio approvava un *Act of Attainder* con l'obiettivo di punire una certa condotta *ex post facto*, cioè senza una previa tipicizzazione legale⁽⁴⁵⁾. Da ultimo, per Austin era evidente che il re esercitava non solo funzioni esecutive, ma anche altre di carattere legislativo, per esempio quando, in veste di comandante in capo dell'esercito, dettava regole giuridiche relative all'organizzazione militare. Allo stesso modo, la Camera dei Lords e la Camera dei Comuni svolgevano funzioni di carattere giudiziario: la prima quando, nelle cause civili, diventava Tribunale di Appello di ultima istanza; la seconda

⁽⁴⁴⁾ *Ibidem*, p. 271.

⁽⁴⁵⁾ *Ibidem*, p. 272.

quando si pronunciava sulla validità o l'invalidità dell'elezione dei membri ⁽⁴⁶⁾.

Austin concludeva affermando che il modo migliore per rafforzare l'organizzazione dei poteri dello Stato consisteva nel distinguere tra poteri "supremi" e "subordinati". I primi erano quelli esercitati di per sé dal sovrano, che in Inghilterra non era altro che il re, la Camera dei Lords e il corpo elettorale incaricato di eleggere i Comuni. I secondi erano quelli esercitati dalle autorità delegate che agivano in suo nome: questo valeva per i Tribunali di Giustizia, ma anche per il re, la Camera dei comuni e quella dei Lords, quando questi tre organi non operavano come parte del corpo sovrano, cioè del Parlamento, ma come membri indipendenti da questo ⁽⁴⁷⁾.

Austin distingueva fra norme giuridiche e consuetudini, d'accordo con una concezione puramente positivista del diritto, ereditata da Hobbes e Bentham, in virtù della quale questo si identificava con la volontà del sovrano, il quale poteva creare norme giuridiche sia direttamente — come accadeva in Inghilterra con le leggi —, sia attraverso un'autorità subordinata, come avveniva nello stesso paese con il diritto giudiziario, o ancora permettendo la creazione giuridica a privati, come avveniva nel campo del diritto privato ⁽⁴⁸⁾. Le norme giuridiche erano tali solo quando potevano essere fatte valere davanti ai tribunali e da questi applicate. Ne conseguiva che gli usi e le consuetudini non erano norme giuridiche, bensì « regole di condotta » in cui si manifestavano i principî politici, etici e morali ⁽⁴⁹⁾. "Regole di condotta" appunto, di vitale importanza per il Diritto pubblico bri-

⁽⁴⁶⁾ *Ibidem*, p. 272-273.

⁽⁴⁷⁾ *Ibidem*, p. 273.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. *ibidem*, pp. 66-101, 184-187 e 237-238. Qui Austin fa sue le parole di Hobbes: « il legislatore non è chi per primo fece la legge in virtù della propria autorità, ma colui per l'autorità del quale essa continua a essere una legge ». *Ibidem*, p. 238.

⁽⁴⁹⁾ « In senso stretto, i costumi o gli scritti e le opinioni dei giuristi sono diritto nella misura in cui tali costumi sono stati riconosciuti come diritto dalle decisioni giudiziarie. Come abbiamo già dimostrato, non può esistere diritto senza sanzione giudiziaria, e finché un costume non sia stato adottato come diritto dai Tribunali di Giustizia sarà sempre incerto se su questo costume ricadrà o meno questa sanzione ». Cfr. *Lectures on Jurisprudence, being the sequel to "The Province of Jurisprudence Determined, to which are added Notes and Fragments now first published from the original Manuscripts"*, in J. AUSTIN, *The province of Jurisprudence Determined*, New York, Burt Franklin, 1970, vol. II, p. 236.

tannico: « nella misura in cui il diritto pubblico riguarda il sovrano, è chiaro che buona parte di questo diritto non è propriamente diritto, ma semplicemente moralità positiva o principio etico »⁽⁵⁰⁾. Lo stesso accadeva con le regole che determinavano la “Costituzione dello Stato” o che stabilivano le finalità e i procedimenti dei poteri pubblici. Regole, queste, non giuridiche in senso stretto, la cui conoscenza era nondimeno « assolutamente necessaria » per comprendere le norme giuridiche propriamente dette, fossero esse di origine parlamentare (*statute-laws*) o provenissero dall’operato dei giudici (*Judiciary law*)⁽⁵¹⁾. In realtà, non si poteva capire il diritto inglese « senza una conoscenza della costituzione del Parlamento e delle differenti regole (*rules*) in base alle quali il corpo sovrano legifera, pur rimanendo chiaro che buona parte delle regole che definiscono la costituzione del Parlamento, così come molte altre che questo, legiferando, assume a punto di riferimento, costituiscono semplicemente diritto imposto dall’opinione pubblica o mere massime etiche che il Parlamento osserva spontaneamente »⁽⁵²⁾. In altre parole, si trattava o di semplici usi, consuetudini — ai quali Austin negava una vera e propria natura giuridica, dal momento che non potevano essere fatte valere in tribunale — ovvero, più semplicemente, « regole di correttezza costituzionale ».

Austin considerava contraddittorio parlare di limiti della sovranità: il sovrano non poteva essere sottoposto a limiti giuridici⁽⁵³⁾. Certamente, in tutta la « società politicamente indipendente », vale a dire in tutto lo Stato, esistevano principî che il sovrano abitualmente osservava nelle sue relazioni con la società. Ma questi principî non erano, propriamente parlando, diritto, ossia legalità positiva,

⁽⁵⁰⁾ *Ibidem*, p. 436.

⁽⁵¹⁾ *Ibidem*, p. 436. Alle pp. 321-378, Austin si soffermava sulle differenze fra le leggi create dal Parlamento e quelle create dai giudici, difendendo tesi diverse da quelle sostenute da Bentham, sia per quanto concerneva queste ultime, sia riguardo all’inevitabile tema della codificazione.

⁽⁵²⁾ *Ibidem*, vol. II, p. 437.

⁽⁵³⁾ J. AUSTIN, *Delimitazione del campo della giurisprudenza*, cit., p. 293. Naturalmente per Austin la sovranità non era un concetto pratico, sociologico, ma puramente giuridico e pertanto formale. Cosa che Sir William R. Anson sembra non comprendere — o almeno non condividere — quando critica l’insistenza di Austin sul carattere unitario e indivisibile della sovranità. Cfr. *The Law and Custom of the Constitution*, OUP, 1922, vol. 1, pp. 1-4.

bensì moralità positiva; non facevano insomma parte dell'ordinamento giuridico, bensì dell'ordinamento costituzionale ⁽⁵⁴⁾. Nei confronti del sovrano, che fosse il monarca o il Parlamento, non era possibile stabilire alcun limite "legale", ma solo "costituzionale" ⁽⁵⁵⁾.

In questo modo, Austin stabiliva nell'ambito del diritto pubblico britannico — e soprattutto per lo studio della Monarchia parlamentare — la distinzione (o meglio, contrapposizione) fondamentale fra "legalità" e "costituzionalità", cioè fra le norme giuridiche, create dal Parlamento o dai giudici, e le consuetudini costituzionali. In tal modo una legge poteva essere, a suo giudizio, "incostituzionale", ma non per questo "illegale" ⁽⁵⁶⁾. Ad esempio: « un atto del Parlamento britannico che attribuisse la sovranità al re, o al re insieme con la Camera Alta o la Camera Bassa, altererebbe essenzialmente la struttura del nostro attuale governo supremo, e potrebbe perciò propriamente dirsi una legge *incostituzionale*. (...) Ma chiamarlo illegale sarebbe assurdo: perché se il Parlamento attuale è sovrano nel Regno Unito, esso è anche l'autore, diretto o indiretto, di tutto il nostro diritto positivo, e ci fornisce il nostro solo criterio di cosa sia, giuridicamente, giusto o ingiusto » ⁽⁵⁷⁾.

Tuttavia, sebbene non fosse possibile imporre al sovrano — vale a dire al Parlamento — dei limiti giuridici bensì soltanto morali (detto altrimenti: limiti costituzionali, ma non legali), stando alla Costituzione britannica ciò non implicava che, prese separatamente le tre componenti del Parlamento — Camera dei Lords, i Comuni o il re — queste potessero sottrarsi al diritto oltre che alla "moralità positiva". Per quel che concerne il re, il diritto britannico consacrava sì l'irresponsabilità giuridica e politica del monarca, ma ciò non impediva che, preso separatamente, lo si dovesse considerare vincolato, giuridicamente e politicamente, e cioè secondo la legge e la Costituzione, a rispettare ed eseguire le leggi approvate dal Parlamento nel suo insieme, e ciò malgrado l'ordinamento non potesse prevedere, nel caso contrario, alcuna sanzione ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. *Ibidem*, p. 289 e ss.

⁽⁵⁵⁾ *Ibidem*.

⁽⁵⁶⁾ *Ibidem*, pp. 289-292.

⁽⁵⁷⁾ *Ibidem*, pp. 291-292.

⁽⁵⁸⁾ *Ibidem*, p. 294.

In un interessante studio, Sara Austin confessava che il libro di suo marito non avesse avuto la risonanza sperata ⁽⁵⁹⁾, a differenza delle conferenze su cui il libro era basato, che del resto non erano state pubblicate interamente fino al 1861, quando venne stampato anche un Corso del 1834 tenuto da John Austin nel *Inner Temple* ⁽⁶⁰⁾. Ciò nonostante, Wilfrid E. Rumble ha mostrato recentemente che in Gran Bretagna sia alcune riviste giuridiche che altre di carattere più generale, avevano dato ampio rilievo fin da subito al libro di Austin — tanto a seguito della prima edizione del 1833 quanto della seconda del 1861 ⁽⁶¹⁾ —, mentre erano state proprio le sue lezioni a non aver riscosso grande successo ⁽⁶²⁾. Rimane in ogni caso assodato che le riflessioni di Austin esercitarono una forte influenza sul pensiero giuridico e politico anglosassone, almeno dalla seconda metà del secolo passato. L'eco di queste riflessioni — in realtà si trattava di qualcosa di più di una semplice eco — si percepisce, per esempio, nelle *Considerations on Representative Government* che John Stuart Mill ⁽⁶³⁾ scrisse nel 1861, anche se la traccia più evidente del suo insegnamento la si ritrova nell'opera di Albert Venn Dicey, il più eminente giuspubblicista britannico del XIX secolo ⁽⁶⁴⁾.

Prima di concludere l'analisi della teoria costituzionale dell'utilitarismo è opportuno richiamare l'attenzione sul silenzio che James

⁽⁵⁹⁾ In J. AUSTIN, *The province of Jurisprudence Determined*, cit., pp. XIV-XV.

⁽⁶⁰⁾ Queste conferenze e questo Corso si raccolgono nei volumi II e III dell'opera citata, sotto il titolo, che appariva tale già nella prima edizione del 1861, *Lectures on Jurisprudence, being the sequel to "The Province of Jurisprudence Determined, to which are added Notes and Fragments now first published from the original Manuscripts"*.

⁽⁶¹⁾ W. E. RUMBLE, *Nineteenth-Century Perceptions of John Austin: Utilitarianism and the Reviews of The Province of Jurisprudence Determined*, in *Utilitas. A Journal of Utilitarian Studies*, vol. 3, n. 2, novembre, 1991, pp. 199-216.

⁽⁶²⁾ W. E. RUMBLE, *Austin in the Classroom: Why were his Courses on Jurisprudence Unpopular?*, in *The Journal of Legal History*, vol. 17, aprile, 1996, n. 1, pp. 17-40.

⁽⁶³⁾ Occorre tenere presente che J. S. Mill mosse i primi passi nello studio del diritto, nell'inverno del 1821-1822, sotto la guida di Austin, come egli stesso confessa nella sua autobiografia, in cui traccia un penetrante ritratto di Austin, pieno di affetto e di ammirazione. Cfr. *Autobiografia*, cit., pp. 83 e 91-93.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. *Introduction to the study of the Constitution* (1885), London, MacMillan, 1959 (10^a ed.) con una *Introduction* di E.C.S. WADE, pp. XIX-CXCVIII. Sul legame tra Austin e Dicey mi soffermo ne *La Soberanía en la doctrina británica*, cit., pp. 159 ss.

Mill, Bentham e Austin fanno calare sul tema dei partiti politici mentre si occupano del sistema di governo. Questo silenzio, che senza dubbio il lettore avrà già avvertito, nel caso di Mill e Bentham si spiega forse in parte con la distanza di entrambi rispetto ai due grandi partiti inglesi, il *whig* e il *tory*, come del resto era già accaduto con Paine e altri autori radicali. D'altra parte, nel Saggio di Mill sul Governo, e più vistosamente nel *Codice costituzionale* di Bentham, non si pretendeva di descrivere la realtà costituzionale britannica (perché non sarebbe stato possibile farlo senza in qualche modo fare allusione ai partiti politici, a meno di non limitare tale analisi alla Costituzione formale) bensì proporre un miglioramento del sistema di governo esistente, come nel Saggio di Mill ⁽⁶⁵⁾, ovvero presentare un sistema ideale di governo, com'era negli intenti di Bentham ⁽⁶⁶⁾. Quanto ad Austin, il suo silenzio rispetto ai partiti va senza dubbio attribuito al fatto che le sue riflessioni sul sistema britannico di governo — che del resto occupavano una parte piuttosto esigua dell'opera ora commentata — nascevano in una prospettiva strettamente giuridica, addirittura più generale e astratta di quella adottata da Blackstone sessanta anni prima, e che prendeva le mosse dalla teoria generale del diritto e non dal diritto costituzionale.

4. *Il "Reform Act" del 1832.*

Fra la pubblicazione dell'opuscolo di James Mill e le conferenze di Austin le voci di partito favorevoli ad apportare alcune modifiche alla costituzione britannica crebbero notevolmente, in particolare

⁽⁶⁵⁾ Nel quale il termine "partiti" viene impiegato solo una volta e in chiave generale e astratta, come sinonimo di gruppi di persone che mantengono una determinata opinione.

⁽⁶⁶⁾ Nel *Codice costituzionale*, Bentham solo in due occasioni parlava di partiti politici: la prima, per segnalare che il bipartitismo era consustanziale alle Assemblee legislative di qualsiasi "monarchia mista", nelle quali due partiti politici si disputano sempre il potere e, in definitiva, la fedeltà del popolo o del "Tribunale dell'Opinione Pubblica"; cfr., p. 128; in una seconda occasione per ricordare che in Gran Bretagna si era soliti denegare l'informazione sollecitata al monarca — sotto le formalità di una petizione — quando il sollecitante era un membro del Parlamento non appartenente al partito al potere, cfr., p. 288.

sulle modalità di elezione e di composizione della Camera dei Comuni, di cui era già in discussione la centralità costituzionale.

Nel 1822 Lord Liverpool — a capo del Gabinetto dal 1812 quale esponente del “torismo intransigente” — dovette far entrare nel governo Canning e Robert Peel, due *tories* meno legati agli schemi tradizionali. Questo fatto costrinse il governo a sostenere una politica più riformista e pertanto meno incline a rafforzare la prerogativa regia ⁽⁶⁷⁾. Quest'ondata riformista ricevette un nuovo impulso quando, nel febbraio del 1827, Canning fu nominato Primo ministro dopo la morte di Lord Liverpool, che per quattordici anni aveva mantenuto il timone del Governo di Sua Maestà.

Nell'agosto del 1827 muore Canning e gli succede Lord Wellington, un *tory* meno favorevole alle riforme. Ma nel Gabinetto continuavano a esser presenti i seguaci di Canning, i quali ottennero, nel 1829, l'approvazione della “Legge per l'Emancipazione dei cattolici” (*Catholic Emancipation Act*), che abrogava buona parte delle restrizioni all'esercizio dei diritti politici a cui i membri della Chiesa Romana erano sottoposti, consentendo loro di far parte delle due Camere del Parlamento e di accedere ai vertici della pubblica amministrazione ⁽⁶⁸⁾.

I dibattiti sul progetto di Legge sull'Emancipazione dei Cattolici avevano creato forti tensioni non solo tra *whigs* e *tories*, ma anche fra i membri di quest'ultimo partito. Nel 1829, il Governo *tory*, presieduto dal Duca di Wellington, ottenne l'approvazione del progetto di legge, nonostante la ferma opposizione di Giorgio IV, della Chiesa anglicana e dei *tories* più intransigenti. Lo stesso Wellington e il suo Ministro dell'Interno Robert Peel erano in disaccordo con questa

⁽⁶⁷⁾ È interessante, a questo proposito, segnalare che, nel 1821, Lord Liverpool affermava che in alcune circostanze il monarca avrebbe potuto allontanare dal governo qualsivoglia dei ministri, anche nel caso in cui continuasse ad avere il sostegno del Primo ministro e non fosse oggetto di censura parlamentare. A suo parere, tre erano le circostanze che lo richiedevano: nel caso in cui esistesse “una evidente discordanza tra il ministro e l'opinione pubblica”; nel caso in cui sul ministro ricadesse un fondato sospetto di slealtà nei confronti della Corona e, infine, nel caso in cui la condotta personale di un membro del Gabinetto fosse contraria alla morale. *Lettera di Lord Liverpool al Earl Bathurst*, 27 giugno, 1821, in H.J. HANHAN, *The Nineteenth Century Constitution*, cit., 1969, pp. 41-2.

⁽⁶⁸⁾ Il testo di questa legge si trova in W.C. COSTIN e J. STEVE WATSON, *The Law and working of the Constitution*, cit., vol. II, pp. 45-53.

legge, sebbene in ultimo, per ragioni politiche, si vedessero obbligati ad appoggiarla ⁽⁶⁹⁾.

L'approvazione di questa legge servì a ridefinire le relazioni fra il Primo ministro e il titolare della Corona e, in fin dei conti, a fornire la schiacciante conferma del fatto che, in caso di contrasto, sarebbe toccato al Primo ministro di piegarsi alla volontà del suo oppositore e non viceversa ⁽⁷⁰⁾.

Per quanto le ferite causate dai dibattiti sulla Legge di Emancipazione dei Cattolici non fossero ancora rimarginate, la questione chiave che allora divideva la società britannica era la riforma del sistema elettorale, che, malgrado le enormi trasformazioni che il processo di industrializzazione aveva portato sotto tutti i punti di vista, nella sua essenza era rimasto intatto dai tempi di Carlo II. Favorevoli alla riforma, pur senza coincidere sulla sua vera portata, erano il neonato movimento operaio — raggruppato intorno al nascente cartismo —, l'intellettualità radicale seguace di Bentham, la maggioranza del partito *whig* con a capo i suoi esponenti di spicco (quali Lord Grey, Lord John Russell e Lord Durham), e non ultimo il settore più progressista del partito *tory*, rappresentato da Palmerston e Melbourne, antichi collaboratori del Primo ministro George Canning, scomparso nel 1827 ⁽⁷¹⁾.

Nel Novembre del 1830 — Giorgio IV, la cui ostilità per i *whigs* era nota a tutti, era già morto — Lord Grey fu eletto Presidente del Governo, cosa che diede nuovo fiato al dibattito sulla riforma elettorale. Per fare andare in porto la riforma, Grey decise di creare una Commissione parlamentare formata dai già ricordati Russell e Durham, insieme a Sir James Graham e Lord Duncannon. Il 1° marzo del 1831 Russell presentò ai Comuni un progetto di Legge di Riforma (*Reform Bill*), in cui la rappresentanza degli interessi agrari, finora oltremodo privilegiati, veniva ridimensionata ed equilibrata a quella degli interessi industriali e finanziari. Detto altrimenti: gli

⁽⁶⁹⁾ Cfr. F.J.C. HEARNshaw, *The Centenary History of King's College London, 1828-1928*, George G. Harrap and Company Ltd., London, Bombay and Sidney, 1929, pp. 44 e 53.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. G.H.L. LE MAY, *The Victorian Constitution*, Duckworth, London, 1979, p. 29 e S. B. CHRIMES, *English Constitutional History*, OUP, 3ª edizione, 1965, p. 183.

⁽⁷¹⁾ Sul dibattito della riforma durante questi anni, cfr. J. HAMBURGER, *James Mill and the Art of Revolution*, cit., pp. 112-202.

interessi della campagna e quelli della città o, in fin dei conti, quelli dell'aristocrazia terriera da un lato e quelli della grande borghesia e delle classi medie urbane dall'altro. A tal fine venivano modificati i distretti elettorali, e veniva distribuito in modo più equo il disuguale e arbitrario sistema di rappresentanza delle città. Allo stesso modo, il censimento elettorale veniva regolato uniformemente, con la riduzione i "pocket boroughs" e la soppressione dei "rotten boroughs". Con l'ampliamento della rappresentatività sociale dei Comuni, venivano in tal modo corretti, e non di poco, gli abusi e gli anacronismi del sistema elettorale della vecchia Inghilterra. Tuttavia il Progetto di riforma era ancora lontano dal rappresentare una risposta adeguata allo slogan radicale "un uomo, un voto, suffragio universale". Il sistema continuava infatti ad essere strettamente legato alla proprietà, per quanto non necessariamente fondiaria, escludendo così grandi settori delle classi medie e la totalità dei lavoratori e delle donne (72).

Le modifiche introdotte col Progetto di Riforma nel sistema elettorale ebbero un impatto estremamente importante sul sistema di governo e, di conseguenza, sulla stessa struttura della Costituzione. Oltre a rinforzare la rappresentatività sociale dei Comuni, il progetto assicurava anche la supremazia politica di questa Camera all'interno dello Stato, a discapito dei Lords e della Corona. Ai Comuni sarebbe toccato in via esclusiva il potere di designare e destituire il Primo ministro, nonché il grosso del controllo parlamentare del Gabinetto nel suo insieme.

Irrobustendo in forma considerevole il ruolo politico dei Comuni (e quindi quello del Primo ministro eletto da questa Camera), il Progetto di Legge di Riforma dava nuovo vigore al sistema dei partiti, diminuendo l'"influenza" o il controllo che il monarca e i suoi ministri avevano esercitato sul Parlamento sin dagli inizi del XVIII secolo.

(72) La sezione XXVII della Legge di Riforma, approvata quindici mesi dopo la presentazione del suo primo Progetto da parte di Russell, fissava, quale parametro per misurare le sostanze del candidato elettore, l'affitto pagato per l'abitazione (dieci sterline nelle città e da due a cinquanta nelle Contee). Il voto, dunque, seguì ad essere considerato un privilegio sancito dalle rendite possedute.

Ma alla fine, cosa ne fu di questo Progetto tanto importante? Ebbene: ventun giorni dopo la sua presentazione ai Comuni da parte di Russell, fu effettivamente approvato da questa Camera, ma soltanto per un voto. Di fronte a una così debole maggioranza, Lord Grey decise di sciogliere il Parlamento e di convocare nuove elezioni per il mese di aprile. La nuova Camera dei Comuni, di maggioranza *whig*, approvò il Progetto di Riforma con una maggioranza più forte; ma nell'ottobre di quello stesso anno la Camera dei Lords, in mano ai *tories*, decise di respingerlo. Tale rigetto provocò gravi disordini in diverse città inglesi, soprattutto a Bristol. Nella primavera del 1832, Lord Grey, incapace di ottenere l'appoggio di Guglielmo IV per trovare nuovi Lords favorevoli Progetto, si dimise da Primo Ministro. Poco dopo però, il re si vide nuovamente costretto a nominarlo per il medesimo incarico, con la promessa che sia lui che i Lords avrebbero appoggiato il Progetto di Legge di Riforma. Finalmente fu approvato in forma definitiva il 7 giugno del 1832, senza grandi cambiamenti rispetto a quello presentato da Russell quindici mesi prima (73). Quindici lunghi mesi « di polemiche e tensioni senza precedenti nella storia del paese » (74), « uno dei periodi più drammatici » della sua storia (75).

(73) Il testo di questa legge si trova in W.C. COSTIN e J. STEVE WATSON, *The Law and Working of the Constitution*, cit., vol. II, pp. 55-68. Sulle conseguenze di questa legge sul sistema britannico di governo si può consultare, all'interno di una ricchissima bibliografia, la chiara e precisa sintesi di D.L. KEIR, in *The Constitutional History of Great Britain Since 1485*, Adams and Charles Black, 9ª edizione, Londra, 1965, pp. 407 e 408. Cfr., in ogni modo, H.J. HANHAM, *The Nineteenth Century Constitution*, cit., pp. 256 ss.; e Sir I. JENNINGS, *Parties Politics*, t. I, *Appeal to the People*, CUP, 1950.

(74) G. M. TREVELYAN, *Storia d'Inghilterra*, cit., p. 549.

(75) G. WILLIAMS and J. RAMSDEN, *Ruling Britannia. A Political History of Britain. 1688-1988*, p. 192. Cfr., in generale, il cap. 11 di questa opera, intitolato *The Constitutional Revolution, 1828-1835*, pp. 190-210.

CAPITOLO IX

PARK RIVELA I DOGMI DELLA COSTITUZIONE

1. La Costituzione dal punto di vista della scienza politica. — 2. La percezione del cambiamento costituzionale. — 3. Governo parlamentare e bipartitismo. — 4. La demonizzazione dei partiti.

Nello stesso anno in cui veniva approvata questa legge fondamentale, apparve il libro che descriveva nel migliore dei modi la Costituzione inglese secondo le premesse del sistema parlamentare di governo e, a differenza di Mill, Bentham e Austin, tenendo ben presente il ruolo rilevante che in questo sistema di governo svolgeva il bipartitismo. Il suo autore era John James Park (1795-1833), avvocato, professore di Diritto inglese e *jurisprudence* nel *Kings College* di Londra, nonché Dottore di Diritto all'Università tedesca di Göttingen, dove aveva ricevuto l'influenza della Scuola Storica del Diritto. Park era conosciuto soprattutto per la sua acuta critica alla codificazione auspicata da Bentham. Inoltre, egli vantava un indubbio prestigio come *conveyancer* ossia come specialista nei procedimenti di trasferimento della proprietà ⁽¹⁾.

Il titolo del libro di Park, senza dubbio assai appropriato, era *The Dogmas of the Constitution*; in esso si raccoglievano quattro conferenze tratte da un Corso su teoria e pratica della Costituzione, che l'autore aveva iniziato un anno prima nel *King's College* di Londra ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Sulla vita e l'opera di questo autore, v. il mio, *Estudio Preliminar* a John James Park, *Los Dogmas de la Constitución*, traduzione dall'inglese a cura di Ignacio Fernández Sarasola, Istmo, Madrid, 1999, pp. 5-53.

⁽²⁾ *The Dogmas of the Constitution. Four Lectures, being the first, tenth, eleven and thirteenth of a course of the Theory and Practice of the Constitution, delivered at King's College, London, in the commencement term of that institution*, di J.J. PARK, Barrister at

1. *La Costituzione dal punto di vista della scienza politica.*

Ne *I Dogmi della Costituzione*, Park confessava di essere estraneo ai due grandi partiti politici dell'epoca. Se nella Prefazione dichiarava di non essere né *whig* né *tory* ⁽³⁾, più avanti affermava di non essere « un uomo di partito » ⁽⁴⁾, concludendo, non senza manifestazioni d'orgoglio, con queste parole: « i *whigs* mi hanno chiamato *tory*; i *tories* mi hanno chiamato *whig*. Chissà che questa non sia la prova migliore del fatto che sono indipendente da entrambi » ⁽⁵⁾.

Con queste affermazioni Park voleva soprattutto mostrare la sua imparzialità rispetto alla grande questione politica del momento: il dibattito sul Progetto di Legge di Riforma, che Park non esitava a definire « il più duro e memorabile attacco ai principî costituzionali di cui si avesse mai avuto notizia », arrivando persino a dichiarare il proprio timore che con una tale riforma si mettesse a repentaglio « l'esistenza stessa del paese » ⁽⁶⁾. Park affermava che la sua attività politica non poteva essere qualificata « né "riformista" né "antiriformista" » ⁽⁷⁾. E aggiungeva: « Signori, non voglio pronunciarmi né a favore né contro il Progetto di Riforma. In primo luogo, perché certamente ignoro, più di ogni altro, quale effetto possa avere tale Progetto sulla *Costituzione reale o pratica* di questo paese, in quanto distinta dalla peraltro inesistente costituzione teorica. In secondo luogo, perché probabilmente non adoprerei lo stesso linguaggio né degli oppositori né dei sostenitori del Progetto. Terzo di poi, perché non desidero che mi sia mossa l'accusa di rendere questo Collegio un luogo di scontro tra partiti politici. Pertanto, tutto quel che voglio dire è quanto segue: quando si arriva al punto di dover porre mano all'importante e delicato compito di cambiare la struttura della nostra Costituzione, credo che sarebbe lamentabile non aver dapprima compreso pienamente la *reale* teoria della nostra costituzione

Law, The professor of English Law and Jurisprudence, London, 1832. In seguito si citerà sempre da questa edizione.

⁽³⁾ *The Dogmas of the Constitution*, cit., pp. XVI-XVII.

⁽⁴⁾ *Ibidem*, p. 26.

⁽⁵⁾ *Ibidem*, p. 124.

⁽⁶⁾ Cfr. *ibidem*, p. VII.

⁽⁷⁾ *Ibidem*, pp. XVI-XVII.

e degli elementi di cui questa ed altre costituzioni si compongono *realmente*, se per Costituzione si intende un modo o un sistema di governo reale» (8).

In effetti, lo studio della Costituzione *reale* o materiale della Gran Bretagna, e il suo raffronto con quella meramente formale o *teorica*, era l'obiettivo principale del suo libro. Tuttavia non v'è dubbio che il suo sfondo storico-politico — e in buona misura la scintilla che lo aveva spinto scriverlo — era precisamente il dibattito sul Progetto di Legge di Riforma. Un progetto che, andando oltre le dichiarazioni di imparzialità, Park riteneva dannoso per il suo paese, come egli stesso sottolineava in una nota esplicativa a “*I Dogmi*”, dove inseriva una sorta di proposta di manifesto politico rivolto a coloro che erano contrari al Progetto di Legge di Riforma (9).

Ma quel che ora ci interessa non è tanto insistere sull'opposizione di Park alla Legge di Riforma, quanto il porre in rilievo la sua preoccupazione — quasi ossessiva — di affrontare lo studio della Costituzione inglese con metodo scientifico. A tal fine, Park considerava indispensabile concentrarsi sui fatti, scartando le idee preconcepite, i luoghi comuni che sulla Costituzione inglese erano stati ripetuti fin dai tempi di Blackstone, una delle grandi “bestie nere” di Park. Per essere precisi, dopo aver citato un frammento dei *Commentarii alle Leggi d'Inghilterra* — nel quale Blackstone insisteva sul fatto che uno dei punti chiave della Costituzione inglese era la separazione tra autorità legislativa ed esecutiva — Park avvertiva che non vi era « niente di più facile » che il riconoscere come « verità assolute » quelle che non erano altro che « affermazioni gratuite », senza alcun fondamento scientifico, « passate da un autore all'altro fino ad acquistare l'autorità di assiomi o principî » (10).

L'intenzione di distinguere tra fatti e opinioni, fra ragionamento scientifico in contrasto con la realtà e dogmi o meri argomenti di

(8) *Ibidem*, pp. 29-30.

(9) *Ibidem*, pp. 146-150. Riassumo le argomentazioni di Park contro questo Progetto di Legge nel mio *Estudio Preliminar* all'edizione spagnola di *The Dogmas of the Constitution*, cit., pp. 29-30. Per ora è sufficiente segnalare che si trattava principalmente di opporsi al fatto che la Camera dei Comuni sostituisse il Gabinetto nella direzione del “governo amministrativo del paese”, difendendo “una moderata influenza della Corona nelle Camere del Parlamento”.

(10) *Ibidem*, p. 115.

autorità, nati da una determinata ideologia politica o costituzionale, mostrava il debito contratto da Park con il fondatore del positivismo: August Comte ⁽¹¹⁾. In modo molto significativo, egli volle aprire il libro che stiamo ora analizzando con una frase del filosofo francese, estratta dal suo *Système de Politique Positive* (1824): “*Les savants doivent aujourd’hui élever la politique au rang des sciences d’observation*”.

Fedele a questa massima, Park si definisce come « un discepolo, o promotore (...) di una scuola di *politica induttiva* o di scienza politica *osservativa*. Una scienza che (...) cerca in primo luogo, e soprattutto, di elevare il vago e speculativo elemento della filosofia politica al livello delle scienze esatte o, come le chiamano felicemente gli autori francesi, *scienze d’osservazione* » ⁽¹²⁾. Più avanti egli parlerà di se stesso come di un « costituzionalista scientifico [leggi: contrario a politico] » ⁽¹³⁾, arrivando ad affermare che fosse opportuno osservare il costituzionalismo britannico « con l’occhio clinico di un medico esperto » ⁽¹⁴⁾.

Insomma Park non si proponeva di studiare la Costituzione britannica da “giurista” in senso stretto, ma da scienziato della politica. L’importante non era esaminare le norme o istituzioni che informavano la Costituzione britannica vigente — come aveva fatto Blackstone sessant’anni prima — ma dimostrare in che cosa consisteva *realmente* quella Costituzione. Solo così si sarebbe potuto affrontare rigorosamente il problema della riforma politica, come ricordava nella Prefazione a “*I Dogmi*”.

2. *La percezione del cambiamento costituzionale.*

Per il compito che Park si era prefisso, la storia era uno strumento imprescindibile. Egli riteneva, infatti, che in una Nazione

⁽¹¹⁾ Peter Stein ricorda che Comte godette di “un ampio seguito fra gli intellettuali inglesi”, in particolare grazie al suo *Cours de Philosophie Positive*, pubblicato in Francia tra il 1830 e il 1842, una sintesi del quale fu tradotta in inglese nel 1853, cfr. P. STEIN, *Legal Evolution. The Story of an Idea*, CUP, 1980, p. 76.

⁽¹²⁾ *The Dogmas of the Constitution*, cit., pp. XVI-XVII e 26. Sottolineature di Park.

⁽¹³⁾ *Ibidem*, p. 113.

⁽¹⁴⁾ *Ibidem*, p. 88.

come la Gran Bretagna, in cui non esisteva un testo costituzionale scritto, il metodo più adeguato per conoscere la costituzione non poteva che essere quello di indagare come si erano andati configurando i poteri dello Stato e i suoi rispettivi controlli, e in che modo si erano andati separando i principî costituzionali dai fatti, cioè la “costituzione formale” dalla “costituzione materiale”: una distinzione che, nel pensiero di Park, giocava un ruolo essenziale. « Ritengo che in un paese che possieda una costituzione *scritta*, il *testo* possa esser denominato, con equilibrato giudizio, “costituzione”, anche quando, con il passare del tempo o a causa di una graduale deviazione da esso, sia prevalso nella pratica e tacitamente una forma di governo differente. Ma in un paese che *manca* di una costituzione scritta, la sua costituzione può esser conosciuta solo attraverso una verifica della forma reale in cui si esercita, in ogni momento, il governo, i poteri attraverso i quali esso si rende effettivo e i controlli di cui questi sono oggetto » (15).

Ma un tale traguardo poteva essere raggiunto solo grazie alla capacità di percepire il cambiamento della Costituzione inglese, soprattutto dopo la rivoluzione del 1688, ben oltre la continuità delle norme e delle istituzioni. A questo riguardo Park citava con molta ammirazione la *History of England* di Sir James Mackintosh (16), in cui veniva difesa una concezione della storia guidata da uno « spirito critico », in virtù del quale le istituzioni politiche e le leggi non potevano concepirsi come qualcosa rimasta « inalterabile nel corso di seicento anni » — come appunto avevano fatto e continuavano a fare gli storici *whigs* e *tories*, proiettando nei tempi passati il moderno assolutismo e la monarchia costituzionale. Per Mackintosh, come per Park, il governo nato da queste istituzioni politiche e giuridiche non poteva essere concepito « a partire da un modello » o da un « sistema », ma solo quale realtà sorta « da atti occasionali, sollecitati da qualche convenienza urgente o da qualche interesse privato »; non come « una macchina o un edificio che possa

(15) *Ibidem*, pp. 31-32. Sottolineature di Park.

(16) Mackintosh era uno dei più celebri paladini della riforma del sistema giuridico di allora, insieme a Samuel Romilly e a Jeremy Bentham. Oltre alla *History of England*, era autore di un libro molto interessante, *Vindiciae Gallicae: a defence of the french revolution and its english admirers* (1791), la più seria risposta alle *Reflections on the revolution in France*, di Burke, dopo del *Rights of Man*, di Tom Paine.

essere costruito interamente di getto e seguendo un progetto stabilito, grazie all'arte e al lavoro dell'uomo », ma piuttosto come « le piante o addirittura come gli animali, che possono essere migliorati, in buona misura, con la tecnica e l'attenzione, che possono essere dolorosamente danneggiati per negligenza o distrutti con violenza, ma che non possono essere inventati dall'uomo » (17).

Su Park influirono anche le considerazioni storiche avanzate da Sir William Betham in *Dignities, feudal and parliamentary, and the Constitutional Legislature of the United Kingdom* (18). Un'opera di cui Park raccomandava vivamente la lettura, in quanto da essa si poteva ricavare « una conoscenza del carattere reale della nostra antica costituzione, ben più chiara ed appropriata di quella emersa dall'intera compagine dei libri scritti sulla materia ». Essa permetteva cioè di « correggere quella enorme mole di falsità di cui erano impregnate le nostre storie comuni » (19). Park rilevava, in particolare, come Betham avesse già mostrato la falsità dell'affermazione secondo cui sin dalla conquista normanna, e addirittura anche prima, fosse esistito in Inghilterra « qualcosa di simile ad un governo popolare, costituzionale e libero », con una « rappresentanza popolare » incaricata di esercitare la funzione legislativa, quando era certo invece che questa si trovava nelle mani del monarca (20).

Tanto Mackintosh come Sir William Betham, dunque, sottolineavano come il cambiamento fosse un elemento essenziale della storia. Argomento che piaceva a Park, e che costituiva un apporto decisivo offerto dalla storiografia romantica — per quanto già presente nella *History of England* di David Hume (21), (cosa che Park sembra ignorare (22)) —, soprattutto da quella tedesca, e segnatamente da quella auspicata dal Savigny, che Park chiamava il

(17) In *The Dogmas of the Constitution*, cit., p. 85.

(18) Sir William Betham era Archivista del Castello Reale di Dublino. Park gli indirizzerà una lettera che sarà commentata più avanti.

(19) *The Dogmas of the Constitution*, cit., pp. 75-76.

(20) Cfr. *ibidem*, pp. 76-78.

(21) Cfr. D. HUME, *The History of England from the Invasion of Julius Caesar to the Revolution in 1688*, cit. Sull'importanza di quest'opera nella storiografia costituzionale britannica, v. il mio saggio, *Estado y Monarquía en Hume*, cit., pp. 67-69.

(22) Anche senza citare espressamente l'*History of England*, Park menziona Hume tra gli "storiografi costituzionali" britannici, ma per accusarlo, identificandolo con un

« gran giurista tedesco » (23): « uno degli scrittori più talentuosi di tutta la Germania » (24), e di cui trascrisse un lungo frammento della sua *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* (1814), ricavandolo dalla versione inglese che Abraham Hayward aveva portato a termine nel 1831 (25).

Invece Park prendeva le distanze dalla storiografia costituzionale tradizionale — allora rappresentata da Henry Hallam (26) — per la quale la *Magna Charta* era un documento “liberale” e la monarchia del secolo XIII una sorta di monarchia costituzionale, negando con ciò che vi fossero mai stati da allora cambiamenti significativi nella costituzione britannica. Lungi dall’acceptare queste premesse, Park sosteneva che negli ultimi centocinquanta anni — come a dire, dalla rivoluzione del 1688 — in Inghilterra c’erano state due costituzioni essenzialmente diverse: « una nella sostanza, l’altra soltanto *nella forma* » (27). Ovvero, detto in altri termini, che da quella rivoluzione la costituzione formale inglese, considerata in ogni sua parte, si era « trasformata completamente ». Ora, poiché molte delle formalità costituzionali continuavano ad essere osservate, si capiva perché quella trasformazione si era prodotta in modo « silenzioso e impercettibile » davanti agli occhi dei pubblicisti più prestigiosi, « che si lasciano trasportare dal suono delle parole perdendo di vista l’essenza delle cose »: carenza che li induceva ad affermare che la vecchia costituzione inglese — la costituzione formale — continuava ancora ad esistere e che le deviazioni prodotesi nel corso della storia altro non erano che mere e circostanziali corruzioni di quella (28). Infine, ma non da ultimo, Park aggiungeva

tory, di aver definito assoluta la monarchia inglese dei secoli XIV e XV. Cfr. *The Dogmas of the Constitution*, cit., pp. 23-4.

(23) *Ibidem*, p. 21.

(24) *Ibidem*, p. XXIII.

(25) Cfr. *ibidem*, pp. XXII-XXIII. Sull’influenza della traduzione di Hayward, intitolata *On the Vocation of our Age for Legislation and Jurisprudence*, cfr. P. STEIN, *Legal Evolution*, cit., p. 74.

(26) H. HALLAM, *The Constitutional History of England, from the accession of Henry VII to the death of George II incorporating the author latest additions and corrections and adapted to the use of students by sir William Smith*, 9a stampa, John Murray Albemarle St. London, 1905. La prima edizione di questa opera vide la luce nel 1827.

(27) *The Dogmas of the Constitution*, cit., p. 8. Sottolineature di Park.

(28) *Ibidem*, p. 94.

che non c'era cosa più difficile, né meno perseguita, del comprendere « ciò che ogni giorno ci sta davanti agli occhi »⁽²⁹⁾, soprattutto quando non si accetta il fatto che la “scienza politica” deve elevarsi al rango delle “*scienze d'osservazione*”⁽³⁰⁾.

3. *Governo parlamentare e bipartitismo.*

Ebbene, in cosa consisteva sostanzialmente, secondo Park, il mutamento costituzionale che si era verificato in Gran Bretagna a partire dal 1688? Nel passaggio da un sistema di governo basato sulla divisione e l'equilibrio dei tre poteri dello Stato (il re, i Lords e i Comuni), così come era stato consacrato dalle leggi approvate a seguito di quella rivoluzione, ad un altro sistema di governo, fondato sull'armonia di questi poteri e sulla supremazia indiscutibile dei Comuni. A rigore, la divisione tra potere legislativo e potere esecutivo, come del resto l'equilibrio tra il re, i Comuni e i Lords, tanto celebrato dai pubblicisti del secolo XVIII e in particolare da Montesquieu, Blackstone e Paley, apparteneva già allora alla costituzione “formale” o “teorica”, e non a quella “reale” o “materiale”. In base alla costituzione materiale (o “reale”) che dal 1688 si era andata sviluppando, gli antichi poteri e prerogative della Corona venivano esercitati dalla Camera dei Comuni, « in qualità di Gran Consiglio pubblico » rappresentativo del paese, che in questo modo « prese parte ed ebbe voce in ogni atto del Gabinetto »⁽³¹⁾.

Park ammetteva che già altri trattatisti prima di lui avevano rivelato l'esistenza di queste due costituzioni, pur senza menzionarle espressamente. Così confessava il suo debito verso molti degli articoli che erano apparsi in forma anonima nelle pagine dell'*The Edinburgh Review*⁽³²⁾, e verso i libri di Thomas Erskine e Lord Russell⁽³³⁾, che abbiamo esaminato nelle pagine precedenti. Pur richiamandosi esplicitamente a queste fonti — tutte e tre di indubbio orientamento *whig* — quali precedenti della sua dottrina realista

⁽²⁹⁾ *Ibidem*, p. 72.

⁽³⁰⁾ *Ibidem*, p. 112.

⁽³¹⁾ *Ibidem*, p. 8. Cfr., in generale, pp. 6-11.

⁽³²⁾ Cfr. *ibidem*, pp. 42-57.

⁽³³⁾ Cfr. *ibidem*, pp. 110-112.

della costituzione, J.J. Park ricordava che né la *Edinburgh Review*, né Thomas Erskyne e nemmeno Lord John Russell avevano osato tirare tutte le conseguenze che derivavano dall'esistenza delle due costituzioni, quella "formale" e quella "reale", e ciò — avvertiva Park con una certa sufficienza — nonostante esse fossero a portata di mano come « qualsiasi postulato di Euclide »⁽³⁴⁾. Da questo momento, egli avrebbe rivolto tutto il suo impegno a produrre le prove necessarie per avvalorare questa tesi fondamentale.

Tanto per cominciare, Park metteva in dubbio la dicotomia potere legislativo/potere esecutivo, su cui si basava la teoria settecentesca della divisione dei poteri e quindi anche le dottrine del "governo misto" e dell'"equilibrio costituzionale". Così, in effetti, anticipando Laband⁽³⁵⁾, il professore inglese tracciava una distinzione fra il concetto formale e il concetto materiale delle funzioni statali quando insisteva — ad esempio — sul fatto che, allo stesso modo in cui il Parlamento esercitava funzioni non legislative — come quella di controllare l'azione del governo — così l'Amministrazione, vale a dire il re e il Gabinetto, esercitava funzioni che non erano propriamente esecutive, bensì legislative. Questo accadeva con la ratifica delle leggi e con l'iniziativa legislativa, che, di fatto, veniva esercitata dai ministri della Corona in accordo con quest'ultima⁽³⁶⁾.

In realtà, segnalava Park, se anziché accontentarsi del "suono delle parole" si studiassero rigorosamente "i fatti", si scoprirebbe che la funzione legislativa e la funzione esecutiva non sono altro che una "porzione" delle funzioni del potere politico, ovvero delle « funzioni politiche dello Stato »⁽³⁷⁾. A tale riguardo, Park si soffermava sul controllo esercitato dal Parlamento sul corso della politica dello Stato e sulle persone responsabili di questa. Un controllo che era possibile perché, in realtà (e a dispetto del fatto che Blackstone, a differenza di Russell, non avesse insistito su questo punto), i membri delle due Camere del Parlamento si dividevano in

⁽³⁴⁾ *Ibidem*, p. 9.

⁽³⁵⁾ Cfr. P. LABAND, *Das Staatsrechts des Deutschen Reiches*, 1878. Traduzione francese, *Le Droit Public De l'Empire Allemand*, Paris, 1901, t. II, cap. VI, pp. 260 ss.

⁽³⁶⁾ *The Dogmas of the Constitution*, cit., pp. 10-11 e 35.

⁽³⁷⁾ *Ibidem*, p. 28.

due grandi partiti, quello di governo e quello d'opposizione, ovvero il partito di maggioranza e quello di minoranza, in modo tale che al Governo e all'Amministrazione fossero destinati gli uomini più validi appartenenti al partito maggioritario nel Parlamento ⁽³⁸⁾.

Ciò significava che il Governo e l'Amministrazione esercitavano, sin dalla loro formazione, non solo quella che propriamente poteva essere chiamata funzione esecutiva, ma anche « un'altra e più importante funzione », non riconosciuta dalla teoria costituzionale e consistente nella « gestione, il controllo e la direzione della totalità legislazione politica, conformemente agli indirizzi di scienza politica ed economia civile di cui erano portatori » ⁽³⁹⁾. L'esercizio della funzione di indirizzo politico dello Stato — poiché di questo in definitiva si trattava — cessava nel momento in cui cambiava la maggioranza parlamentare e il governo rimaneva in minoranza, « in quanto sarebbe stato considerato politicamente *disonorevole oltreché indecente*, che si mantenesse nel pieno delle sue funzioni dopo la perdita dell'appoggio e dell'adesione della maggioranza della Camera dei Comuni » ⁽⁴⁰⁾. Questi meccanismi — la cui descrizione sarebbe ozioso cercare « nella teoria costituzionale corrente », sebbene esistessero da parecchio tempo, davano luogo ad un nuovo « sistema di governo », che Park non esita a definire « parlamentare » ⁽⁴¹⁾.

In quest'opera, dunque, l'autore faceva espresso riferimento alla funzione di governo o indirizzo politico, e sottolineava il ruolo fondamentale che il bipartitismo aveva assunto nell'ambito della costituzione materiale o reale della Gran Bretagna. Park arrivava addirittura a sostenere che « il meccanismo pratico » della Costituzione britannica poteva « essere descritto come un sistema riuscito e altamente organizzato, rivolto ad assicurare che il Governo politico e l'Amministrazione civile di questo paese si trovino sempre nelle mani degli uomini più capaci dei grandi partiti che da tempo compongono questa nazione » ⁽⁴²⁾. E in nota aggiungeva: « una delle

⁽³⁸⁾ *Ibidem*, pp. 38-9.

⁽³⁹⁾ *Ibidem*, p. 39.

⁽⁴⁰⁾ *Ibidem*, p. 40. Sottolineature di Park.

⁽⁴¹⁾ *Ibidem*, p. 41.

⁽⁴²⁾ *Ibidem*, p. 61.

difficoltà nella *pratica* del governo è che essa richiede necessariamente un' *esperienza* posseduta da coloro che stanno o sono stati al potere. Persino uomini di grande talento, quando accedono a un incarico senza la necessaria esperienza si rivelano incapaci. Da qui il vantaggio dei due grandi partiti dei *whigs* e dei *tories*: quello dei due che si trova fuori dal potere, e che può arrivare ad ottenerlo, l'ha già posseduto in qualche occasione, e la consapevolezza che *possa* accedere di nuovo al potere mantiene la sua attenzione costantemente viva sugli affari del governo condotti dall'altro. Sono un po' come funzionari a mezza paga, che possono essere chiamati al servizio attivo nel momento in cui arrivi la notifica e che devono, proprio per questo, mantenere bene aggiornate le proprie competenze professionali » (43).

Park rilevava inoltre che le prerogative — che secondo la teoria costituzionale tradizionale erano nelle mani della Corona e delle due Camere del Parlamento — si erano convertite in « principî di applicazione eccezionale », come avveniva con il veto regio alle leggi approvate dai Comuni e dai Lords — che non veniva messo in atto dai tempi della regina Anna — e con il rifiuto dei Comuni ad approvare i bilanci presentati dall'esecutivo. Tale metamorfosi presupponeva la « dissoluzione stessa della Costituzione » (44). Quella dell'equilibrio costituzionale era dunque una teoria attraente, ma in fin dei conti illusoria, sulla quale « Blackstone, Montesquieu e De Lolme hanno dissertato con più trasporto di quel che Petrarca fece nei confronti di Laura, di cui si dice sia stata anch'essa una figura puramente immaginaria » (45). Il sistema di governo basato sull'indipendenza e sull'equilibrio fra re, Lords e Comuni aveva dato luogo a un altro e ben diverso sistema, nel quale l'esercizio della prerogativa regia e del governo in generale era passato, per via di prassi, dalla Corona al partito maggioritario della Camera dei Comuni (46). Da questa Camera, e non dalla Corona, dipendevano i Ministri, per quanto formalmente continuassero ad essere nominati dal re. Allo

(43) *Ibidem*, p. 127. Nota esplicitiva alla p. 61 della Lezione XI.

(44) *Ibidem*, pp. 10-11 e 126.

(45) *Ibidem*, pp. 60-61.

(46) Cfr. *ibidem*, p. 64.

stesso modo, la loro permanenza nell'incarico dipendeva, in primo luogo, dalla fiducia dei Comuni e non da quella del Re ⁽⁴⁷⁾.

Tuttavia Park pensava — come già prima la *Edinburgh Review* — che l'equilibrio tra i diversi "elementi" della Costituzione, la componente monarchica, quella aristocratica e quella democratica, non fosse in realtà scomparso: semplicemente esso non si fondava più sull'indipendenza dei tre poteri che incarnavano questi "elementi" (la Corona, i Lords e i Comuni), ma si manteneva direttamente all'interno di quest'ultima ⁽⁴⁸⁾. Certo, l'equilibrio poteva essere alterato qualora il procedimento che regolava la sua elezione fosse stato modificato. Cosa alla quale mirava, del resto, il Progetto di Riforma, che spostava l'ago della bilancia verso l'elemento democratico o popolare della Costituzione, a discapito degli altri due; ossia, da un altro punto di vista, a vantaggio dei Comuni e a discapito dei Lords e del Monarca, con ciò spiegandosi in buona misura l'opposizione di Park al progetto.

Infine, va segnalato che per Park la garanzia della libertà non passava necessariamente dall'affermazione della divisione dei poteri, condividendo in questo caso l'idea di James Mill e Bentham. Sostenendo che la libertà pubblica non poteva dare buoni frutti laddove legislativo ed esecutivo si fossero trovati nelle stesse mani, tanto Montesquieu come Blackstone erano caduti in errore. Malgrado il Gabinetto esercitasse in Gran Bretagna entrambe le funzioni, per Park la libertà continuava ad esistere, e non correva alcun pericolo, dal momento che sia l'una che l'altra continuavano ad essere costituzionalmente limitate e sottoposte a controllo. C'è di più: questa unione aveva un indubbio effetto positivo: migliorare l'azione dello Stato ⁽⁴⁹⁾. Occorreva, semplicemente, cercare nuovi controlli nell'ambito dello Stato. Fra questi controlli, Park non ricordava il *recall*, come aveva fatto invece Bentham nel suo *Codice Costituzionale*, ma menzionava la resistenza al Governo da parte di un potere sempre più influente: « l'opinione pubblica ». E ancora: Park segnalava con lucidità che le principali sfide con cui la nuova teoria costituzionale avrebbe dovuto fare i conti erano il raggiungimento di un'adeguata

⁽⁴⁷⁾ Cfr. *ibidem*, pp. 129-130.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. *ibidem*, p. 110.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. *The Dogmas of the Constitution*, cit., pp. 114-116.

stabilità dello Stato senza ricorrere alla corruzione, nonché nel garantire la libertà popolare senza esautorare il potere pubblico e senza preferire i pregiudizi delle masse alla « verità scientifica »⁽⁵⁰⁾. Da qui anche i suoi timori rispetto alla riforma elettorale allora al varo⁽⁵¹⁾, certamente non molto diversi da quelli mostrati da John Stuart Mill nelle sue *Considerations on Representative Government* (1861)⁽⁵²⁾.

La posizione politica di Park era dunque piuttosto singolare. Certamente non era uomo di partito — come egli stesso ripete nei suoi scritti e soprattutto nel libro che abbiamo ora commentato. Ma questo apartitismo non gli impedì di pronunciarsi su questioni di grandissima importanza politica, come la Legge di Riforma. Come si è visto, in merito a tali questioni Park condivideva i programmi *tories* più conservatori. Ma questa convergenza di pensiero non gli impedì, al momento di esaminare la Costituzione britannica, di fare sue le tesi della *Edinburgh Review* e di eminenti esponenti *whigs* come Thomas Erskine e Lord John Russell. Non era forse contraddittorio un tale atteggiamento? Assolutamente no. Park si faceva scudo con la teoria costituzionalista *whig* perché questa, combattendo la dottrina settecentesca dell'equilibrio costituzionale, difendeva un nuovo equilibrio di poteri all'interno della Camera dei Comuni, che era precisamente quello che metteva in forse il Progetto di Riforma. Da questo punto di vista, non era Park a cadere in contraddizione, ma tutti quei *whigs* che cambiavano opinione accettando ed anche promuovendo, come era il caso di Lord Russell, il Progetto di Riforma, aprendosi alla democrazia e limitando in modo assai considerevole i Lords e il Monarca nell'esercizio del potere pubblico. E così, sebbene la teoria costituzionalistica di Park si ispirasse a fonti *whigs*, finiva poi col coincidere, nell'opposizione alla riforma elettorale, con il punto di vista *tory*⁽⁵³⁾.

⁽⁵⁰⁾ *Ibidem*, pp. 58-1.

⁽⁵¹⁾ Cfr. *ibidem*, pp. 146-150.

⁽⁵²⁾ Sull'elitismo intellettuale di John Stuart Mill, v. J.M. COLOMER, *Teoría de la democracia en el utilitarismo (En torno al pensamiento político de Bentham)*, "Revista de Estudios Políticos", n. 57, 1987.

⁽⁵³⁾ Cfr. C. COMSTOCK WESTON, *English Constitutional Theory and the House of Lords, 1556-1832*, Londra, 1965, pp. 250-251 e M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, cit., p. 220.

Sir William Holdsworth, uno dei più eminenti storici del diritto inglese, afferma che *I Dogmi della Costituzione* è in un certo senso « un'opera storica », in cui si mostrava chiaramente che i principî della costituzione inglese, così come si presentava a quel tempo, non dovevano essere fatti risalire all'Alto Medioevo — come allora abitualmente si riteneva — ma agli anni immediatamente successivi la rivoluzione del 1688 ⁽⁵⁴⁾. Si tratta, come già rilevato altrove, di un contributo senza dubbio assai importante, anche quando non fosse originale di Park. Ma soprattutto Holdsworth sottolinea, con grande acume, che le tesi sostenute ne “*I Dogmi della Costituzione*” sulla divisione dei poteri e l'equilibrio costituzionale anticipavano quelle sostenute da Walter Bagehot nel suo famosissimo libro del 1867, *The English Constitution* ⁽⁵⁵⁾.

Dello stesso parere è anche M.J.C. Vile. Nella sua splendida monografia *Constitutionalism and the separation of powers*, Vile non esita a definire l'opera di Park ora in esame come il più chiaro esempio del passaggio dalla teoria settecentesca dell'”equilibrio costituzionale” alla dottrina emersa verso la metà del secolo XIX sul sistema parlamentare di governo ⁽⁵⁶⁾. L'autore sostiene qui che il libro di Park non solo permette di conoscere il pensiero costituzionale britannico all'epoca della Legge di Riforma, ma suggerisce anche una possibile fonte di ispirazione a *The English Constitution*. A suo avviso, tanto il metodo quanto buona parte del contenuto del libro di Park sono così vicini a quelli di Bagehot, che risulta difficile pensare che si sia trattato di una mera coincidenza. E a questo riguardo ricorda che Bagehot iniziò a studiare nel *King's College* dieci anni dopo che Park pubblicasse il suo libro, lasciando intendere che molto probabilmente ebbe lì l'occasione di leggerlo e di prenderne nota ⁽⁵⁷⁾.

In realtà, “*I Dogmi della Costituzione*” forniva un sostegno assai valido alla teoria costituzionale britannica, in un'epoca assai importante della sua storia, e spianava il cammino alla riflessione che su

⁽⁵⁴⁾ Cfr. W. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, Londra, Methuen, 1952, vol. XIII, p. 445.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. *ibidem*, p. 445.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the separation of powers*, cit., p. 218.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. *ibidem*, p. 218.

questo stesso tema avrebbero fatto poco dopo Henry G. Grey ⁽⁵⁸⁾, John Stuart Mill ⁽⁵⁹⁾ e lo stesso Walter Bagehot.

4. *La demonizzazione dei partiti.*

Dopo la pubblicazione de “*I Dogmi della Costituzione*”, Park continuò a mettere in guardia contro le pericolose aspettative che questa riforma aveva creato. Lo fece in una breve lettera, intitolata *Conservative Reform* ⁽⁶⁰⁾, che indirizzò al già citato Sir William Betham. Scritta nell’estate del 1832, poco dopo la definitiva approvazione di quella Legge di Riforma, decise di farla pubblicare il 16 ottobre dello stesso anno ⁽⁶¹⁾. In questa lettera Park manifestava a Sir William Betham i suoi timori: una volta approvata la Legge di Riforma, la Gran Bretagna sarebbe entrata in un periodo rivoluzionario, « sgretolandosi le vigenti istituzioni e sovvertendosi l’ordine sociale » ⁽⁶²⁾.

Park denunciava inoltre « le follie e l’inesperienza del Governo *whig* » ⁽⁶³⁾, e si scagliava « contro gli errori di molte dottrine del radicalismo inglese », la cui falsità era stata già dimostrata dagli scrittori francesi e americani ⁽⁶⁴⁾; al tempo stesso egli auspicava un profondo rinnovamento del partito *tory* o conservatore (come si chiamerà a partire da quell’anno), con l’obiettivo di renderlo più appetibile per l’elettorato ⁽⁶⁵⁾.

Ma la sua proposta fondamentale consisteva nel promuovere « una lega di uomini buoni di qualsiasi opinione o partito », avente lo scopo di difendere disinteressatamente « gli alti principî, di fronte a tutta quella schiera di malfattori e ciarlatani che hanno usurpato il nome della politica ». Con questa Associazione intendeva mettere da

⁽⁵⁸⁾ H. G. GREY, *Parliamentary Government*, Londra, 1858.

⁽⁵⁹⁾ *Considerations on Representative Government*, Londra, 1861.

⁽⁶⁰⁾ *A Conservative Reform. A Letter addressed to Sir William Betham, Ulster King of Arms y Keeper of the Records in the Tower of His Majesty’s Castle of Dublin*, by John James Park, Londra, 1832, pp. 1-15.

⁽⁶¹⁾ Cfr. *ibidem*, p. 2.

⁽⁶²⁾ Cfr. *ibidem*, pp. 4 e 5.

⁽⁶³⁾ *Ibidem*, p. 7.

⁽⁶⁴⁾ *Ibidem*, p. 11.

⁽⁶⁵⁾ *Ibidem*, pp. 6-8.

parte « gli arditi stratagemmi delle fazioni », per difendere con fermezza e buona fede la virtù politica, cercando sempre di trovare i mezzi appropriati « per alleviare i mali della società ». Secondo Park, tali propositi avrebbero incontrato l'appoggio di migliaia di inglesi, « stanchi del gioco meschino dei partiti » e della « prostituzione della stampa » e desiderosi di « esercitare un'influenza morale sul paese ». A tal fine, Park proponeva di creare una rivista capace di tener testa ai « corrotti espedienti della stampa di partito » (66).

In questa lettera di Park la vecchia confusione fra partiti e fazioni tornava a galla, e avrebbe continuato a farlo con molti altri pensatori successivi, in Gran Bretagna e ancor più all'estero, dato che il suo superamento nell'ambito della storia del pensiero non significava affatto che essa fosse stata accantonata. Al contrario: identificare i partiti politici con le fazioni e l'attività di quelli con le disonorevoli manovre di queste, avrebbe continuato ad essere una costante nel pensiero politico di tutte le nazioni.

(66) *Ibidem*, pp. 10-13. Come possibili membri di questa lega di uomini giusti, capaci di devolvere alla politica i loro nobili propositi, Park cita il Duca di Wellington e Robert Peel. *Ibidem*, p. 12. L'idea di fondare una "lega di uomini buoni" non cadde nel vuoto, ma riscosse l'adesione di un'associazione chiamata "*The York Club*", come ricorda Park nell'introduzione a questa lettera, in cui espone anche le ragioni che lo portarono a pubblicarla.

INDICE DEI NOMI

- ABBATISTA, Guido, 24, 37, 46
ADDISON, Bill, 31
ALTHORP, Lord J. Ch. Spencer, 108
ANNA I STUART, 1, 9, 13, 15, 17, 18, 22, 24,
26, 28, 55, 69, 145
ANSON, William R., 68, 126
ARISTOTELE, 6
ARNALL, William, 44
ARNOLD, Edward, 70
AUSTIN, John, 111, 121-129, 135
AUSTIN, Sara, 122, 128
AYER, Alfred Jules, 81
BAGEHOT, Walter, 68, 107, 148, 149
BARKER, Ernest, 67, 72, 111
BAYLE, Pierre, 11
BELLAMY, Richard, 103
BENTHAM, Jeremy, 57, 81, 84-87, 97, 101,
111-122, 125, 126, 129, 131, 135, 139,
146, 147
BETHAM, William, 140, 149
BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, 17
BLACK, Jeremy, 26
BLACKSTONE, William, 57, 63-73, 75, 81-86,
94, 95, 97, 99, 123, 124, 129, 137, 138,
142, 143, 145, 146
BOCARD, Enrique, 81
BODIN, Jean, 11
BOLINGBROKE, Henry Saint-John Visconte
di, 19-24, 28, 30-39, 41-49, 53, 56, 58,
60, 61, 69, 77-79, 83, 84, 92, 94, 107
BOTEGÓN, Jerónimo, 11
BRACON Henry, 6, 8, 63, 66, 118, 123
BRAVO GALA, Pedro, 11, 12
BREWER, John, 25, 73
BUCCHI, Sergio, 111, 112
BURKE, Edmund, 13, 18, 43, 44, 57, 61,
73-79, 85, 87, 90, 94, 97, 101, 102, 108,
124, 139
BURNS, John Hagerty, 36, 85, 115, 121
BUTLER, Marilyn, 102
CAMPOS BORALEVI, Lea, 121
CANNING, George, 130, 131
CARLO I Stuart, 8, 15, 58, 64, 83
CARLO II Stuart, 14, 92, 131
CARTWRIGHT John, 101
CHALMERS, Alexander, 94
CHARLES Edward, 20
CHELI, Enzo, 76
CHRIMES, Stanley Bertram, 27, 131
CICERONE, 6, 63
CLAEYS, Gregory, 81
CLARKE, Lowther Martin, 94
COBAN, Alfred, 75
COBBETT William, 101, 102
COKE, Edward, 65
COLLEY, Linda, 25
COLOMER, Josep M., 115, 147
COMPAGNA, Luigi, 13, 18, 43, 60, 77-79
COMPARATO, Vittor Ivo, 121
COMSTOCK WESTON, Corinne, 147
COMTE, Auguste, 138
CONE, Carl B., 73
CONWAY, Stephen, 114
COSTIN, William C., 27, 71, 130, 133
COTTA, Sergio, 39
DE KREY, Stuart Gary, 18
DEFOE, Daniel, 39-41, 44
DE LOLME, Jean-Louis, 147
DENTICE DI ACCADIA, Motzo, 43
DEROSNE, Charles Bernard, 106
DICEY, Albert Venn, 6, 8, 63, 67, 68, 102,
117, 118, 123, 128

- DICKINSON, Harry Thomas, 19-21, 25, 31, 43, 61
- DINWIDDY, John R., 121
- DODD, Arthur Herbert, 16, 24, 29, 89, 92, 93
- DOOLITTLE, Ian, 85
- DUMONT, Etienne, 119
- DUNCANNON, Lord J. W. Ponsonby, 131
- DURHAM, Lord J. G. Lambton, 131
- ERASMO, 11
- ERSKINE, Thomas, 101, 104-106, 142, 147
- ESMEIN, Adhémar, 70
- EUCLIDE, 143
- FEDERICO LUIGI, Principe Di Galles, 37
- FENICHEL PITKIN, Hanna, 76
- FERNANDEZ, Sarasola, 135
- FLETCHER, Frank T. H., 65
- FONTANA, Bianca, 103
- FOORD, Archibald S., 109
- FORBES, Duncan, 51
- FORTESCUE John, 6
- FOX, Charles James, 27, 81, 87-91, 94, 105
- GALIZIA, Mario, 24
- GANZIN, Michel, 78
- GAY, John, 21
- GIACOMO II Stuart, 13-15, 21, 54, 55, 58
- GIACOMO III Stuart, 18, 28, 32
- GIORGIO I di Gran Bretagna e Irlanda, 20-22, 24-26
- GIORGIO II di Gran Bretagna e Irlanda, 21, 22, 24-27, 29
- GIORGIO III di Gran Bretagna e Irlanda, 29, 63, 66, 69-74
- GIORGIO IV di Gran Bretagna, Irlanda e Hannover, 117, 130, 131
- GLADSTONE, William, 107
- GOODWIN, Albert, 102
- GOUGH, John Wiedhofft, 20
- GRAHAM, James, 131
- GREENBERG, Janette, 29
- GREY, Henry G., 149
- GREY, Lord Charles, 131, 133
- GUGLIELMO III d'Orange-Nassau, 1, 13-15, 17, 18
- GUGLIELMO IV di Gran Bretagna, Irlanda e Hannover, 133
- GUNN, John Alexander Wilson, 18, 41, 43, 44, 61, 78
- HAMBURGER, Joseph, 111, 122, 131
- HANHAM, Harold John, 102, 136
- HARLEY, Robert, 17, 28
- HAYWARD, Abraham, 141
- HAZARD, Paul, 45
- HEARNSHAW, Fossey John Cobb, 131
- HILL, Brian W., 70
- HOBBS, Thomas, 13, 18, 111, 122, 123, 125
- HOBHOUSE, John Cam, 46, 109
- HOGART, William, 23
- HOLDSWORTH, William, 72, 148
- HOLMES, Geoffrey, 17
- HONE, J. Ann, 102
- HOOKER, Richard, 6, 75
- HUME, David, 19, 20, 46, 49-61, 65, 68, 69, 79, 83, 97, 99, 140
- JÄGER, Wolfgang, 46
- JENNINGS, Ivor, 133
- KANT, Immanuel, 79
- KATZ, Stanley W., 72
- KEIR, David Lindsay, 15, 133
- KENYON, John Phillipps, 25
- KLUXEN, Kurt, 39
- KRAMNICK, Isaac, 21, 46
- KUKLIC, Bruce, 81
- L'HOSPITAL, Michel de, 11
- LABAND, Paul, 143
- LANGFORD, Paul, 73
- LAROCHE, Benjamin, 119
- LE MAY, Godfrey Hugh Lancelot, 109, 131
- LEWIS, Andrew D. E., 122
- LIEBERMAN, David, 72
- LIVERPOOL, Lord Robert Jenkinson, 130
- LOCKE, John, 1-13, 19, 38, 44, 55, 65, 66, 111, 113
- LOCKMILLER, David A., 63
- LOEWENSTEIN, Karl, 70, 88, 92
- MACKENZIE, Henry, 91, 92
- MACKENZIE, Kenneth R., 27, 88

- MACKINTOSH, James, 139, 140
 MACKINTOSH, John P., 24, 29
 MACKWORTH, Humphrey, 20
 MAITLAND, Frederic William, 14
 MANSFIELD, Harvey C., 43
 MANSFIELD, Lord William Murray, 105
 MARIA II Stuart, 13, 15
 MARLBOROUGH, John Churcills Duca di, 17, 26, 28
 MATTEUCCI, Nicola, 2, 5, 12, 13, 17, 24, 73, 79
 MELBOURNE, William Lamb Visconte di, 131
 MELVILLE, Lord Henry Dundas, 70
 MÉNDEZ Baiges, Victor, 111
 MILL, James, 111-115, 129, 131, 135, 146
 MILL, John Stuart, 128, 147, 149
 MILTON, John R., 1
 MILTON, John, 11
 MONTAIGNE, Michel de, 11
 MONTESQUIEU, Ch.-L. De Secondat de, 34, 45, 49, 60, 64-66, 77, 79, 85, 94, 95, 99, 113, 142, 145, 146
 MORE, Thomas, 11
 MOSSNER, Ernest Campbell, 59
 NAMIER, Lewis B., 25
 NORTH, Lord Frederick, 26, 69-71, 73, 87, 88, 90, 93, 94, 97, 101
 O'GORMAN, Frank, 70
 OSBORNE Thomas, 34
 PAINE, Thomas, 79, 81-84, 86, 87, 97, 101, 102, 118, 129, 139
 PALEY, William, 54, 81, 94, 95, 97-100, 142
 PALMERSTON, 131
 PARES, Richard, 61
 PARK, John James, 135-150
 PASSERIN D'ENTREVES, Alessandro, 7
 PEEL, Robert, 130, 150
 PENDÁS GARCÍA, Benigno, 115, 119, 120
 PHILIP, Mark, 81
 PITT, William Il Giovane, 26, 69, 87, 89, 90-93
 PITT, William Il Vecchio, 69
 PLATONE, 6
 PLUMB, John Harold, 20, 21, 24, 29
 POCOCK, John Greville Agard, 20
 POLIBIO, 6
 PONSONBY, Lord William, 108
 POPE, Alexander, 21, 23
 POPPER, Karl, 59
 PRIETO SANCHÍS, Luis, 11
 RADBRUCH, Gustav, 122
 RAMSDEN John, 133
 RAPIN DE THOYRAS, Paul, 40
 RIENZO, Eugenio Di, 44
 ROBERTS, Clayton, 16
 ROBERTSON, Grant, 16
 ROCKINGHAM, Charles Watson-Wentworth Marchese di, 70, 73
 ROMILLY, Samuel, 139
 ROSCOE, Henry, 105
 ROSEN, Frederic, 115, 120
 ROUSSEAU, Jean-Jacques, 9, 79
 RUMBLE, Wilfrid E., 128
 RUSSELL, Lord John, 101, 106-108, 131-133, 142, 143, 147
 SARTORI, Giovanni, 41, 43, 44, 61, 77, 79
 SAVIGNY, Friedrich Karl von, 140
 SCHOFIELD, Philip, 116
 SCHWARTZ, Pedro, 115
 SEDGWICK, Ramney, 29
 SHACKELTON, Robert, 34
 SHAKESPEARE, William, 24
 SHELBURNE, Lord William Petty, 88
 SIDNEY, Lord Thomas Townshend, 17
 SIEYES, Emmanuel-Joseph, 79
 SKINNER, Quentin, 21
 SMITH, Adam, 55, 59
 SMITH, William, 6, 75
 SORIANO, Ramón, 81
 SPECK, William Arthur, 18
 SPELMAN, Edward, 61
 SPINOZA, Baruch, 11
 STEIN, Peter, 138, 141
 STEINBERG, Jules, 9
 STEPHEN, Leslie, 26, 38-40, 76, 81, 94, 111
 SWIFT, Jonathan, 21, 23, 105
 TACITO, 63
 TIERNEY, George, 108

- TINDAL, Matthew, 39, 40, 44
TODD, Alpheus, 30, 70
TOLAND, John, 39, 40, 44
TOMMASO D'AQUINO, 6
TREVELYAN, George Macaulay, 3, 17, 27, 69, 70, 139
TROPER, Michel, 34
TRUYOL Y SERRA, Antonio, 65
TURNER, Duncan R., 45
VERGOTTINI, Giuseppe De, 10, 45, 47, 68, 108
VILE, Maurice J. C., 3, 5, 7, 8, 20, 31, 32, 36, 65, 66, 97, 99, 101, 102, 147, 148
VITTORIA, Regina di Gran Bretagna e Irlanda, 117
VOLTAIRE, F.-M. Arouet, 50, 55
WADE, John, 117
WALCOTT, Robert, 18
WALPOLE, Robert, 19-34, 37-41, 44, 55, 56, 70, 107
WATSON, J. Steven, 13, 15, 16, 18-20, 27, 31, 69, 71, 130, 133
WELLINGTON, Arthur Wellesley Duca di, 130, 150
WHELAN, Frederick G., 51
WILLIAMS, Basil, 25
WILLIAMS, Ernest Neville, 25, 88, 89
WOODWARD, Glyn, 133
WYNDHAM, William, 33

INDICE-SOMMARIO

<i>Premessa</i>	VII
---------------------------	-----

CAPITOLO I MONARCHIA E LIBERTÀ IN LOCKE

1. La “monarchia moderata”.	1
2. Libertà religiosa e partiti politici.	9
3. Guglielmo III e Anna I	13

CAPITOLO II BOLINGBROKE *VERSUS* WALPOLE

1. Contesto e contenuto del dibattito	19
2. Walpole e i primi due Giorgio.	24
3. Bolingbroke e la Monarchia.	31
4. Il “partito della Corte” e il “partito del paese”	39

CAPITOLO III HUME E LA MONARCHIA HANNOVERIANA

1. Elogio della Monarchia mista ed equilibrata.	49
2. Fazioni e partiti	58

CAPITOLO IV GLI ELOQUENTI SILENZI DI BLACKSTONE

1. La descrizione giuridica del sistema di governo.	63
2. L'involuzione autoritaria di Giorgio III	69

CAPITOLO V
 “CABINET SYSTEM” E PARTITI POLITICI IN BURKE

1.	Gli “amici del Re”	74
2.	Le “onorevoli connessioni”	76

CAPITOLO VI
 DA PAINE A PALEY

1.	Il repubblicanesimo di Paine	81
2.	Bentham, critico di Blackstone	84
3.	Pitt “ <i>versus</i> ” Fox	87
4.	La sintesi di Paley	94

CAPITOLO VII
 IL PENSIERO “WHIG” AGLI INIZI DELL’OTTOCENTO

1.	La “ <i>Edinburgh Review</i> ” e il nuovo equilibrio	101
2.	Una “novella politica” di Erskine	104
3.	Russell: dall’“equilibrio” all’“armonia”	106

CAPITOLO VIII
 UTILITARISMO E SISTEMA DI GOVERNO

1.	Uno scritto di James Mill sul governo	111
2.	Il “Codice Costituzionale” di Bentham	114
3.	Austin e il sistema di governo	121
4.	Il “Reform Act” del 1832	129

CAPITOLO IX
 PARK RIVELA I DOGMI DELLA COSTITUZIONE

1.	La Costituzione dal punto di vista della scienza politica	136
2.	La percezione del cambiamento costituzionale	138
3.	Governo parlamentare e bipartitismo	142
4.	La demonizzazione dei partiti	149

	Indice dei nomi	151
--	---------------------------	-----

UNIVERSITÀ DI FIRENZE

CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO GIURIDICO MODERNO

PUBBLICAZIONI

QUADERNI FIORENTINI

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

- Vol. 1 (1972), 8°, p. 486
Vol. 2 (1973), 8°, p. 798
Vol. 3-4 (1974-75) - Il « socialismo giuridico ». Ipotesi e letture, due tomi in 8°, p. 1041
Vol. 5-6 (1976-77) - Itinerari moderni della proprietà, due tomi in 8°, p. 1140
Vol. 7 (1978) - Emilio Betti e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 648
Vol. 8 (1979), 8°, p. 564
Vol. 9 (1980) - Su Federico Carlo di Savigny, 8°, p. 590
Vol. 10 (1981), 8°, p. 584
Vol. 11-12 (1982-83) - Itinerari moderni della persona giuridica, due tomi in 8°, p. 1200
Vol. 13 (1984), 8°, p. 782
Vol. 14 (1985), 8°, p. 646
Vol. 15 (1986), 8°, p. 748
Vol. 16 (1987) - Riviste giuridiche italiane (1865-1945), 8°, p. 718
Vol. 17 (1988), 8°, p. 640
Vol. 18 (1989), 8°, p. 744
Vol. 19 (1990), 8°, p. 736
Vol. 20 (1991) - François Gén y e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 588
Vol. 21 (1992), 8°, p. 750
Vol. 22 (1993) - Per Federico Cammeo, 8°, p. 706
Vol. 23 (1994), 8°, p. 554
Vol. 24 (1995), 8°, p. 620
Vol. 25 (1996), 8°, p. 810
Vol. 26 (1997), 8°, p. 744
Vol. 27 (1998), 8°, p. 590
Vol. 28 (1999) - Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica, due tomi in 8°, p. 1180
Vol. 29 (2000), 8°, p. 578
Vol. 30 (2001), due tomi in 8°, p. 988
Vol. 31 (2002) - L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive, due tomi in 8°, p. 950
Vol. 32 (2003), 8°, p. 796
Vol. 33-34 (2004-2005) - L'Europa e gli 'Altri'. Il diritto coloniale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1408
Vol. 35 (2006), due tomi in 8°, p. 1120

BIBLIOTECA

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

- 1 LA SECONDA SCOLASTICA NELLA FORMAZIONE DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO
Incontro di studio - Firenze, 17-19 ottobre 1972
Atti, a cura di Paolo Grossi
(1973), 8°, p. 484

- 2 Mario Sbriccoli, CRIMEN LAESAE MAIESTATIS
Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna
(1974), 8°, p. 399
- 3 Pietro Costa, IL PROGETTO GIURIDICO
Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico
Vol. I: Da Hobbes a Bentham
(1974), 8°, p. XIII-414
- 4 Mario Sbriccoli, ELEMENTI PER UNA BIBLIOGRAFIA DEL SOCIALISMO
GIURIDICO ITALIANO
(1976), 8°, p. 169
- 5 Paolo Grossi, « UN ALTRO MODO DI POSSEDERE »
L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria
(1977), 8°, p. 392
- 6/7 Franz Wieacker, STORIA DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO
con particolare riguardo alla Germania
Trad. di Umberto Santarelli e di Sandro A. Fusco
Vol. I (1980), 8°, p. 560
Vol. II (1980), 8°, p. 429
- 8 Maurizio Fioravanti, GIURISTI E COSTITUZIONE POLITICA NELL'OTTO-
CENTO TEDESCO
(1979), 8°, p. 432
- 9 Peter Stein-John Shand, I VALORI GIURIDICI DELLA CIVILTÀ OCCIDEN-
TALE
Trad. di Alessandra Maccioni
(1981), 8°, p. 465
- 10 Gioele Solari, SOCIALISMO E DIRITTO PRIVATO
Influenza delle odierne dottrine socialistiche sul diritto privato (1906)
Edizione postuma a cura di Paolo Ungari
(1980), 8°, p. 259
- 11/12 CRISTIANESIMO, SECOLARIZZAZIONE E DIRITTO MODERNO
A cura di Luigi Lombardi Vallauri e Gerhard Dilcher
(1981), 8°, p. 1527
- 13 LA « CULTURA » DELLE RIVISTE GIURIDICHE ITALIANE
Atti del Primo Incontro di studio - Firenze, 15-16 aprile 1983
A cura di Paolo Grossi
(1984), 8°, p. VI-198
- 14 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO
LAICO
I. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Ugo Grozio
(1983), 8°, p. VIII-124
- 15 Emanuele Castrucci, TRA ORGANICISMO E « RECHTSIDEE »
Il pensiero giuridico di Erich Kaufmann
(1984), 8°, p. XIV-202

- 16 Pietro Barcellona, I SOGGETTI E LE NORME
(1984), 8°, p. IV-204
- 17 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS
I. Genesi del sistema e nascita della « scienza » delle Pandette
(1984), 8°, p. XII-638
- 18 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI
I. Il progetto costituzionale
(1984), 8°, p. XII-656
- 19 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS
II. Dal sistema alla teoria generale
(1985), 8°, p. XII-416
- 20 Bernardo Sordi, GIUSTIZIA E AMMINISTRAZIONE NELL'ITALIA LIBERALE
La formazione della nozione di interesse legittimo
(1985), 8°, p. 483
- 21 Pietro Costa, LO STATO IMMAGINARIO
Metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Ottocento e Novecento
(1986), 8°, p. IV-476
- 22 STORIA SOCIALE E DIMENSIONE GIURIDICA - STRUMENTI D'INDAGINE E IPOTESI DI LAVORO
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-27 aprile 1985
A cura di Paolo Grossi
(1986), 8°, p. VIII-466
- 23 Paolo Grossi, STILE FIORENTINO
Gli studi giuridici nella Firenze italiana - 1859-1950
(1986), 8°, p. XV-230
- 24 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI
II. La scoperta del diritto amministrativo
(1987), 8°, p. VIII-254
- 25 Bernardo Sordi, TRA WEIMAR E VIENNA
Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra
(1987), 8°, p. 378
- 26 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO
II. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Jean Domat
(1987), 8°, p. VIII-88
- 27 Paolo Grossi, « LA SCIENZA DEL DIRITTO PRIVATO »
Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo - 1893-1896
(1988), 8°, p. IX-206
- 28 LA STORIOGRAFIA GIURIDICA SCANDINAVA
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 22-23 maggio 1987
A cura di Paolo Grossi
(1988), 8°, p. VI-87

- 29 LA CULTURE DES REVUES JURIDIQUES FRANÇAISES
A cura di André-Jean Arnaud
(1988), 8°, p. IV-144
- 30 Adam Smith, LEZIONI DI GLASGOW
Introduzione a cura di Enzo Pesciarelli
Traduzione di Vittoria Zompanti Oriani
(1989), 8°, p. CXXVIII-766
- 31 Thilo Ramm, PER UNA STORIA DELLA COSTITUZIONE DEL LAVORO
TEDESCA
A cura di Lorenzo Gaeta e Gaetano Vardaro
(1989), 8°, p. 195
- 32 PIERO CALAMANDREI - Ventidue saggi su un grande maestro
A cura di Paolo Barile
(1990), 8°, p. 556
- 33 IL PENSIERO GIURIDICO DI COSTANTINO MORTATI
A cura di Mario Galizia e Paolo Grossi
(1990), 8°, p. 644
- 34/35 HISPANIA - ENTRE DERECHOS PROPIOS Y DERECHOS NACIONALES
Atti dell'incontro di studio - Firenze/Lucca 25, 26, 27 maggio 1989
A cura di B. Clavero, P. Grossi, F. Tomas y Valiente
Tomo I (1990), 8°, p. VI-530
Tomo II (1990), 8°, p. IV-531-1036
- 36 Osvaldo Cavallar, FRANCESCO GUICCIARDINI GIURISTA
I ricordi degli onorari
(1991), 8°, p. XXII-396
- 37 Bernardo Sordi, L'AMMINISTRAZIONE ILLUMINATA
Riforma delle Comunità e progetti di Costituzione nella Toscana leopoldina
(1991), 8°, p. 424
- 38 Franco Cipriani, STORIE DI PROCESSUALISTI E DI OLIGARCHI
La Procedura civile nel Regno d'Italia (1866-1936)
(1991), 8°, p. X-536
- 39 Bartolomé Clavero, ANTIDORA
Antropología católica de la economía moderna
(1991), 8°, p. VI-259
- 40 Giovanni Cazzetta, RESPONSABILITÀ AQUILIANA E FRAMMENTAZIONE
DEL DIRITTO COMUNE CIVILISTICO (1865-1914)
(1991), 8°, p. IV-564
- 41 Paolo Grossi, IL DOMINIO E LE COSE
Percezioni medievali e moderne dei diritti reali
(1992), 8°, p. 755

- 42 L'INSEGNAMENTO DELLA STORIA DEL DIRITTO MEDIEVALE E MODERNO
Strumenti, destinatari, prospettive
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 6-7 novembre 1992
A cura di Paolo Grossi
(1993), 8°, p. VIII-440
- 43 PERIODICI GIURIDICI ITALIANI (1850-1900) - Repertorio
A cura di Carlo Mansuino
(1994), 8°, p. XIV-368
- 44 Stefano Mannoni, UNE ET INDIVISIBLE
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - I
(1994), 8°, p. XXII-603
- 45 Luca Mannori, IL SOVRANO TUTORE
Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (Secc. XVI-XVIII)
(1994), 8°, p. VIII-486
- 46 Stefano Mannoni, UNE ET INDIVISIBLE
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - II
(1996), 8°, p. XVI-448
- 47 Bartolomé Clavero, TOMÁS Y VALIENTE
Una biografía intelectual
(1996), 8°, p. XXXVI-374
- 48 Costantino Mortati, L'ORDINAMENTO DEL GOVERNO NEL NUOVO DIRITTO PUBBLICO ITALIANO
Ristampa inalterata, con una prefazione di Enzo Cheli
(2000), 8°, p. X-234
- 49 Costantino Mortati, LA COSTITUZIONE IN SENSO MATERIALE
Ristampa inalterata, con una premessa di Gustavo Zagrebelsky
(1998), 8°, p. XXXVIII-212
- 50 GIURISTI E LEGISLATORI
Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-28 settembre 1996
A cura di Paolo Grossi
(1997), 8°, p. VIII-530
- 51 Pio Caroni, SAGGI SULLA STORIA DELLA CODIFICAZIONE
(1998), 8°, p. XX-270
- 52 Paolo Grossi, ASSOLUTISMO GIURIDICO E DIRITTO PRIVATO
(1998), 8°, p. X-474
- 53 Giovanni Cazzetta, PRÆSUMITUR SEDUCTA
Onestà e consenso femminile nella cultura giuridica moderna
(1999), 8°, p. IV-426
- 54 Stefano Mannoni, POTENZA E RAGIONE
La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)
(1999), 8°, p. IV-276

- 55/56 Sergio Caruso, LA MIGLIOR LEGGE DEL REGNO
Consuetudine, diritto naturale e contratto nel pensiero e nell'epoca di John Selden
(1584-1654)
Tomo I (2001), 8°, p. IV-432
Tomo II (2001), 8°, p. IV-433-1024
- 57 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO
LAICO
III. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Samuel Pufendorf
(2001), 8°, p. VIII-106
- 58/59 Maurizio Fioravanti, LA SCIENZA DEL DIRITTO PUBBLICO
Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento
Tomo I (2001), 8°, p. XXII-572
Tomo II (2001), 8°, p. IV-573-918
- 60 Raffaele Volante, IL SISTEMA CONTRATTUALE DEL DIRITTO COMUNE
CLASSICO
Struttura dei patti e individuazione del tipo. Glossatori e ultramontani
(2001), 8°, p. IV-502
- 61 CODICI
Una riflessione di fine millennio
Atti dell'incontro di studio - Firenze, 26-28 ottobre 2000
A cura di Paolo Cappellini e Bernardo Sordi
(2002), 8°, p. VIII-604
- 62 Pietro Costa, IURISDICTION
Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)
Ristampa
(2002), 8°, p. XCVI-412
- 63 Mario Piccinini, TRA LEGGE E CONTRATTO
Una lettura di *Ancient Law* di Henry S. Maine
(2003), 8°, p. XVI-286
- 64 Arturo Carlo Jemolo, LETTERE A MARIO FALCO
Tomo I (1910-1927)
A cura di Maria Vismara Missiroli
(2005), 8°, p. XVIII-592
- 65 Ferdinando Mazzarella, NEL *SEGNO* DEI TEMPI
Marchi persone e cose dalla corporazione medievale all'impresa globale
(2005), 8°, p. 530
- 66 Michele Pifferi, *GENERALIA DELICTORUM*
Il *Tractatus criminalis* di Tiberio Deciani e la "Parte generale" di diritto penale
(2006), 8°, p. 468
- 67 Maria Rosa Di Simone, PERCORSI DEL DIRITTO TRA AUSTRIA E ITALIA
(SECOLI XVII-XX)
(2006), 8°, p. XII-374
- 68 Franco Cipriani, SCRITTI IN ONORE DEI *PATRES*
(2006), 8°, p. XIV-502

- 69 Piero Fiorelli, INTORNO ALLE PAROLE DEL DIRITTO
(*in preparazione*)
- 70 Paolo Grossi, SOCIETÀ, DIRITTO, STATO
Un recupero per il diritto
(2006), 8°, p. XX-346
- 71 Irene Stolzi, L'ORDINE CORPORATIVO
Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista
(2007), 8°, p. IV-464
- 72 Hasso Hofmann, RAPPRESENTANZA - RAPPRESENTAZIONE
Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento
(2007), 8°, p. XL-586
- 73 Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, GOVERNO E PARTITI NEL PENSIERO
BRITANNICO (1690-1832)
(2007), 8°, p. VIII-156
- 74 Giovanni Cazzetta, SCIENZA GIURIDICA E TRASFORMAZIONI SOCIALI
Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento
(2007), 8°, p. X-388

Per Informazioni e Acquisti

Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A. - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano
Tel. 02/380.892.90 - Fax 02/380.095.82
<http://www.giuffre.it>

Centri di documentazione e di distribuzione Giuffrè

STAMPATO CON I TIPI
DELLA TIPOGRAFIA
«MORI & C. S.p.A.»
VARESE

€ 16,00
5873-40

ISBN 88-14-13468-5



9 788814 134685