

Il sistema politico e costituzionale nell'Inghilterra dell'età vittoriana attraverso il pensiero di Albert V. Dicey

NICOLETTA SCATTONE

L'analisi degli equilibri politici e costituzionali caratterizzanti l'Inghilterra dell'età vittoriana sarà condotta attraverso le riflessioni svolte dal celebre costituzionalista inglese, Albert Venn Dicey, con particolare riferimento alla sua significativa opera, la *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, le cui otto edizioni alle quali partecipò l'autore furono pubblicate tra il 1885 e il 1915, e che qui si considera nella sua edizione italiana a cura di A. Torre, apparsa nel 2003 con il titolo *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, Il Mulino. Significative risultano le due citazioni con le quali si apre il lavoro dello studioso oxfordiano: la prima di Burke, che nel 1791 scriveva di una «ammirevole costituzione» che ogni inglese avrebbe dovuto, se non comprendere, venerare; la seconda di Hallam, che diciassette anni dopo vedeva nella costituzione «l'oggetto di un interesse superiore». Se ai due autori che scrivevano durante il regno di Giorgio III la costituzione appariva rivestita di una certa sacralità, per Dicey lo scopo di uno studioso

della costituzione non può che essere quello di comprenderla, al di là di ogni aprioristica venerazione.

Si deve riconoscere, in particolare, al costituzionalista inglese il fondamentale apporto nell'elaborazione dei tre principi che costituiscono il fulcro del pensiero costituzionale moderno: la cosiddetta *rule of law*, ovvero «dominio, supremazia o egemonia della legge», inteso come principio volto a garantire i diritti individuali – a sua volta declinato nel principio di legalità, nel principio di eguaglianza nonché in quello secondo cui le regole costituzionali sono la conseguenza (e non la fonte) dei diritti individuali –; la sovranità (o supremazia) parlamentare; la separazione dei poteri. Prima di vedere come tali principi abbiano agito per la definizione della forma di governo propria della *Victorian age*, e quale “lettura” ne abbia dato Dicey, si intende brevemente dare conto delle trasformazioni subite dagli organi costituzionali a partire dalla fine del XVII secolo.

Le origini dell'evoluzione della forma di

governo inglese sono da ricondurre alla Gloriosa Rivoluzione del 1688 quando il Parlamento, destituito Giacomo II che aveva tentato di restaurare il cattolicesimo, elevò al trono d'Inghilterra il genero Guglielmo III d'Orange e sua moglie Maria, ai quali spettò firmare, nel 1689, il *Bill of Rights*. Gli importanti avvenimenti del 1688 portarono all'affermazione di più ampi poteri del Parlamento, cui spettava – assieme al sovrano – l'esercizio della potestà legislativa, e alla partecipazione della Camera dei Comuni alle decisioni del monarca riguardanti la politica generale del paese. Contribuiranno alla definizione della sovranità parlamentare altri episodi che, come attentamente osservato da Dicey, sono riconducibili all'*Act of Settlement* del 1701; al potere esercitato in materia di tassazione e finanza; all'adozione degli *Acts of Indemnity*, vale a dire leggi retroattive che, per usare la definizione di Dicey, «rendono legittimi atti che, all'epoca in cui vennero commessi, erano illegittimi» (*Introduzione*, p. 194); all'esclusione di quei poteri parlamentari il cui scopo sia quello di porre limiti o condizioni all'esercizio del potere di un successivo Parlamento; nonché al divieto di disapplicazione da parte delle Corti di un Atto parlamentare. Parallelamente, il Consiglio di Gabinetto andò gradualmente conquistando, all'interno del *Privy Council*, un ruolo principale nell'amministrazione del regno.

Con l'ascesa al trono nel 1714 del fondatore della dinastia Hannover in Inghilterra, Giorgio I di Hannover, che, diversamente dalla precedente prassi, non era solito presiedere le riunioni del Gabinetto, andò progressivamente emergendo la figura del Primo ministro (solitamente il Lord del Tesoro) quale strumento di raccordo tra il Consiglio di Gabinetto e la Corona. Si venne così consolidando un diverso equilibrio tra i

poteri: al monarca spettava la titolarità del potere esecutivo, mentre al Consiglio di Gabinetto e al *Premier* l'effettivo esercizio di tale potere. Se, infatti, formalmente i ministri erano *King's servants*, in quanto esercitavano un potere derivante dal monarca, di fatto andavano acquistando un maggiore ambito di intervento nella gestione della pubblica amministrazione. Come Dicey fa notare, l'adozione da parte del Parlamento degli *Acts of Indemnity* comporta, nei confronti di chi abbia agito in violazione della legge, il venire meno della responsabilità civile o penale. Tuttavia, spetta allo stesso Parlamento stabilire la portata più o meno ampia di tale atto e, conseguentemente, decidere se limitare la protezione accordata ai responsabili dell'illecito civile o penale: a tal riguardo può essere portato l'esempio dell'*Indemnity Act* del 1801 nel quale non possono trovare giustificazione quegli atti compiuti al di fuori delle ipotesi ivi contemplate (sebbene Dicey riconosca nello strumento dell'*Act of Indemnity* «un esercizio del potere sovrano arbitrario», egli lo ritiene legittimo dal momento che è adottato da un'assemblea parlamentare laddove «perfino gli atti politici assumono la forma di regolari atti di legislazione, e di per sé tale fatto conferma in misura non lieve la sostanziale supremazia della legge, non meno di quella formale» (*Introduzione*, p. 197).

Peraltro, fu proprio durante il regno di Giorgio I che emerse la figura del primo *Prime Minister*, il *whig* Robert Walpole, rimasto alla guida del governo dal 1721 al 1742. A fronte di una tale evoluzione all'interno dell'Esecutivo, nella prima metà del XVIII secolo iniziarono a definirsi i rapporti tra il Gabinetto e il Parlamento essenzialmente a seguito sia dell'affermazione della irresponsabilità regia, nonché della conseguente responsa-

bilità del ministro dinanzi alla Camera dei Comuni attraverso lo strumento della controfirma degli atti, sia del progressivo abbandono dell'istituto dell'*impeachment*, in origine impiegato per condannare penalmente i ministri e successivamente divenuto il mezzo mediante il quale la Camera dei Comuni poteva sanzionare la non corrispondenza tra l'atto adottato dal ministro e l'indirizzo politico del Parlamento. Un ulteriore momento di trasformazione si ebbe con l'estensione all'intero organo collegiale della responsabilità del singolo ministro nei confronti del Parlamento, a partire dall'episodio delle dimissioni del governo di Lord North nel 1782, causate dalla sfiducia parlamentare, e dal successivo avvento di Pitt il Giovane che segnerà anche la fine delle ambizioni assolutistiche di Giorgio III. Il secolo XIX vedrà il conseguente sviluppo della forma di governo secondo la direzione segnata dal governo North e il contributo offerto dalle forti personalità politiche succedutesi nel ruolo di *Premier*.

Si intende iniziare a trattare del sistema di governo inglese citando un pensiero di Dicey secondo il quale «il principio di sovranità parlamentare vuol dire né più né meno che il parlamento in tal modo definito è titolare, nel sistema costituzionale inglese, del diritto di fare e di disfare qualsiasi atto di legge» (*Introduzione*, p. 33). Alla luce dell'interpretazione data dallo stesso autore, la supremazia legislativa del Parlamento diviene pertanto «l'autentica chiave di volta del diritto costituzionale», o meglio, un «dogma» (*Introduzione*, p. 60). A conferma della tesi volta a riconoscere la supremazia del Parlamento, Dicey fa riferimento alla storia del popolo inglese nella quale sarebbe radicata la preminenza di un legislatore asso-

luto. Sulla base della ricostruzione diceyana, l'autorità legislativa dapprima esercitata dalla Corona avrebbe subito delle trasformazioni tali da trasferire la potestà di legiferare dalla Corona – cui spettava l'esercizio individuale ovvero in seguito quello concorrente con il Parlamento – all'organo parlamentare (con il conseguente ridimensionamento del ruolo della Corona) o, più esattamente, al Re in Parlamento (*King in Parliament*). Sul punto si sofferma A. Torre, che fa notare come «il King-in-Parliament rappresenterà per convenzione la sintesi organica e cooperativa fra principio monarchico e principio parlamentare, ben adattandosi a dare un'ideale soluzione alla questione della collocazione della sovranità» (*Il caso britannico*, in S. Gambino (cur.), *Democrazia e forme di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1997, p. 470).

È in ragione di tale *continuum* storico che Dicey riconosce la fondatezza (e la legittimazione) della tesi della sovranità parlamentare. Tuttavia, è stata proprio la strenua difesa della centralità della *sovereignty of Parliament* a rendere il contributo del *constitutional lawyer* poco realistico nella misura in cui non ha saputo attribuire il necessario rilievo al decisivo impulso dato dalle principali figure di *leaderships* del suo tempo all'affermazione di una posizione preminente della *premier-ship* che avrebbe caratterizzato, durante la seconda metà del XIX secolo, l'evoluzione politico-costituzionale della forma di governo: osserva in proposito ancora A. Torre che è opportuno tenere distinta la posizione di Dicey dalla «stolida miopia di molti conservatori», giacché il pensiero del costituzionalista oxfordiano poteva fare affidamento su «una salda (benché non priva di incoerenze) base dottrinale che, specialmente dopo la comparsa della prima edizione dell'*Intro-*

duction, lo avrebbe reso meritevole, se non del consenso, almeno dell'apprezzamento dei suoi avversari» (in *Dicey, o della «constitutional morality»*, saggio introduttivo all'edizione italiana della *Introduction*, pp. XXI-XXIII).

Nell'articolazione del pensiero diceyano assume un significativo valore il riferimento alla "sovranità" non solo intesa sotto il profilo giuridico, da cui deriverebbe il riconoscimento del Parlamento quale potere sovrano nell'ordinamento costituzionale inglese, bensì in senso politico, secondo un concetto più ampio che finisce per coinvolgere «la volontà dell'elettorato». Ecco allora che l'elettorato diviene il sovrano politico la cui volontà può teoricamente giungere fino a modificare ogni parte del diritto costituzionale (*Introduzione*, p. 60). A questo proposito, Dicey prende spunto dalla dottrina elaborata da J. Austin per operare una differenziazione tra i soggetti investiti del potere supremo secondo la dottrina della sovranità parlamentare: in particolare, egli ritiene valida la teoria austiniana limitatamente alla sfera della sovranità "politica" mentre la considera erronea se riferita alla sovranità "giuridica". A rendere critica la posizione di Dicey rispetto all'elaborazione dottrinale di Austin è la ricostruzione del rapporto tra Parlamento e corpo elettorale laddove l'organo legislativo risulta essere un "fiduciario" (*trustee*) degli elettori, da cui consegue che la parte rappresentante finisce per essere vincolata, nell'esercizio del proprio potere, dall'incarico conferito dal delegante. Nel negare siffatta ricostruzione del rapporto di rappresentanza, Dicey richiama la vicenda che portò all'approvazione del *Septennial Act* nel 1716 come prova dell'indipendenza del Parlamento, sotto il profilo giuridico, dagli elettori giacché fu il Parlamento allora in carica

a prolungare, attraverso tale Atto, il proprio mandato da tre a sette anni. Per Dicey ciò costituisce una «prova lampante» dell'affermazione del Parlamento quale supremo potere legislativo d'Inghilterra (in questi termini, v. *Introduzione*, pp. 39-40).

Del resto, il riconoscimento della sola sovranità politica comporterebbe una limitazione del diritto dell'elettore al quale compete, sotto il profilo giuridico, la scelta dei membri del Parlamento, ma in nessun caso potrebbe essere inficiata la validità di una legge dalla mancata corrispondenza tra l'orientamento del corpo elettorale ed il contenuto dell'atto legislativo. Pertanto, la volontà degli elettori può trovare effettiva e legittima realizzazione per il solo tramite del Parlamento, di cui costituisce «una componente della parte dominante» (*Introduzione*, p. 64). In tale prospettiva Dicey, trattando della compatibilità tra la dottrina della sovranità parlamentare e le limitazioni alle quali è soggetto il potere legislativo sovrano, rileva l'esistenza di un limite esterno – rappresentato dalla resistenza eventualmente opposta dagli elettori – e di un limite interno – costituito dall'esercizio coerente del potere sovrano – il cui superamento può essere realizzato attraverso il sistema di governo a base rappresentativa. È tramite il meccanismo della rappresentanza che si può evitare il verificarsi di una non coincidenza tra la volontà del sovrano e quella dei sudditi, in quanto risulta difficile che la volontà dei rappresentanti possa divergere notevolmente da quella dei rappresentati: in altri termini l'effetto cui si perviene è quello di far coincidere i due limiti (esterno e interno) all'esercizio del potere sovrano, dotato, in definitiva, di quella che Dicey definisce una «onnipotenza limitata».

Il riconoscimento dell'appartenenza all'elettorato della sovranità politica, trova

conferma nelle due regole convenzionali secondo le quali i ministri devono essere membri di una delle due Camere del Parlamento e necessitano della fiducia della Camera dei Comuni, organo cui compete l'esercizio dell'*elective power*, vale a dire la nomina – sia pure in via indiretta – dell'Esecutivo. Se in un primo momento ciò sembra contraddire la teoria dottrinale che riconosce all'organo legislativo la sovranità, Dicey riconduce l'esercizio del potere di nomina dell'Esecutivo e il vincolo del rapporto fiduciario quale strumento di controllo del governo, all'interno della sua teoria: la Camera dei Comuni finirebbe, infatti, per agire in qualità di rappresentante del corpo elettorale al quale sono in ultimo attribuiti sia il potere di nomina che quello di vigilanza sull'operato dell'Esecutivo, al fine di realizzare quella coincidenza tra la volontà della Camera di rappresentanza e gli elettori. Tale questione è approfondita da Dicey nella parte in cui afferma che «il processo della rappresentanza altro non è che un modo attraverso il quale il corpo rappresentativo configurato dalla Camera dei Comuni viene fatto coincidere con il volere della nazione» (*Introduzione*, pp. 362-363), nonché, con riguardo alle considerazioni svolte da Dicey sul reale significato del potere di scioglimento del Parlamento, prerogativa della Corona cui sarebbe opportuno ricorrere «ogniquale la volontà del legislativo è, o tale si può legittimamente presumere, differente rispetto alla volontà della nazione» (p. 365). Nell'ambito dell'esercizio del potere di scioglimento occupa un ruolo essenziale la valutazione della Corona circa l'effettiva divergenza tra l'orientamento della Camera dei Comuni e quello degli elettori, da cui deriverebbe la rottura del rapporto di fiducia tra la Camera popolare e la nazione. In



La regina Vittoria e il principe Alberto.

merito, Dicey precisa come nel sistema costituzionale inglese la stessa validità delle regole costituzionali sia in definitiva «subordinata e funzionale al fondamentale principio della sovranità popolare» (*Introduzione*, p. 368).

Oltre alla sovranità del Parlamento, che costituisce uno dei due caratteri propri delle istituzioni politiche inglesi, Dicey individua nella supremazia della legge (*rule of law*) l'altro elemento peculiare del sistema politico. A sostegno della tesi che la supremazia della legge è compatibile con la sovranità del Parlamento, possono essere svolti due rilievi: il primo, riguardante la necessità che il potere parlamentare venga esercitato attraverso l'approvazione di un atto formale; il secondo, relativo al mancato esercizio del potere

esecutivo da parte dell'organo parlamentare. Tuttavia, se è possibile, da un lato, considerare, secondo l'interpretazione diceyana, l'esercizio della sovranità parlamentare come un presupposto necessario per l'affermarsi del dominio della legge, dall'altro, non si può non porre in risalto come l'attenzione rivolta al ruolo del Parlamento non abbia consentito di valutare la portata dell'evoluzione che ha caratterizzato la forma di governo inglese, con particolare riferimento al sistema di Gabinetto e al ruolo del *Premier*, da intendersi quali limiti all'effettiva realizzazione della *sovereignty of Parliament* (sul punto, A. Torre considera l'emersione del *party government* e di *premierships* fatali alla teoria della sovranità del Parlamento, pur chiarendo che «la collocazione della sovranità nel legislativo resta tuttora un principio costituzionale sul quale si fonda la dottrina più accreditata, ma che nell'ottica della gran parte degli studiosi del government si presta a numerosi revisionismi», in *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 42).

Dopo avere tentato di delineare gli elementi essenziali del pensiero di Dicey in ordine alla definizione della forma di governo inglese del XIX secolo, si intende esaminare il ruolo che la Corona ha avuto nella vita politica e costituzionale dell'Inghilterra durante il lungo regno della regina Vittoria.

Sembra utile partire dal dato storico che vede l'ascesa al trono di Vittoria, figlia di Edoardo duca di Kent, alla morte dello zio Guglielmo IV nel 1837. Solo cinque anni prima, nel 1832, era stato approvato il *Representation of the People Act*, concernente l'estensione del diritto di voto e la conseguente ridefinizione dei collegi elettorali, cui avrebbero fatto seguito i *Reform Acts* del 1867 e del 1884-1885. Le riforme legislative pro-

dotte nel corso dell'età vittoriana possono testimoniare l'evoluzione che ha caratterizzato il sistema di governo in un secolo in cui si è andata sempre più affermando la centralità del Consiglio di Gabinetto e, all'interno di questo, del Primo ministro a fronte di un progressivo ridimensionamento dei poteri della Corona nella diretta gestione degli affari di governo. Tali importanti modifiche possono essere principalmente spiegate alla luce della maggiore e più complessa struttura che andò assumendo l'apparato amministrativo-burocratico statale, cui corrispose la graduale (e in ultimo, esclusiva) attribuzione dell'ordinaria attività amministrativa ai ministri riuniti nel Consiglio di Gabinetto. Fu, infatti, a seguito delle riforme elettorali che prese avvio la prassi secondo la quale il sovrano si sarebbe dovuto orientare, nell'attività di formazione dell'Esecutivo, verso il partito che aveva ottenuto la maggioranza dei voti, con ciò introducendo forti limiti al potere di scelta del monarca. Inoltre, il funzionamento del meccanismo fiduciario tra Esecutivo e Legislativo, consentì al governo di procedere più autonomamente nelle decisioni politiche ed amministrative.

Ad infliggere un severo colpo ai poteri della Corona contribuì la strutturazione su base nazionale dei partiti politici, chiamati a rispondere alle esigenze di una più ampia collettività. A giocare un ruolo chiave nel mutato contesto politico, furono le personalità dei *leaders* di partito. Con l'affermarsi della prassi che vedeva l'attribuzione dell'incarico di Primo ministro al *leader* del partito di maggioranza, si venne a realizzare la corrispondenza tra la volontà degli elettori e la scelta della linea di governo, da attuare sulla base del programma elaborato dal partito di maggioranza. Tali mutamenti che, come si diceva, produssero un distacco della

monarchia dall'esercizio delle prerogative di governo, non furono immediati e si realizzarono progressivamente durante il regno della regina Vittoria. Al fine di evidenziare i momenti più significativi di questa evoluzione nei rapporti tra gli organi di governo, si dimostra assai utile seguire la divisione dell'età vittoriana in quattro principali fasi: la prima, dall'ascesa al trono nel 1837 al matrimonio con il cugino Alberto di Sassonia-Coburgo-Gotha nel 1840; la seconda, dal 1840 alla morte del principe consorte avvenuta nel 1861; la terza, dal 1861 al 1876 (anno in cui Vittoria fu proclamata imperatrice delle Indie) e la quarta, dal 1876 al 1901, anno della morte della sovrana (questa divisione in quattro fasi della storia costituzionale dell'età vittoriana è proposta in V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 19).

In principio, la regina fu notevolmente influenzata dal suo Primo ministro, il *whig* Lord Melbourne, e dal principe consorte, i quali esortarono la giovane Vittoria, ascesa al trono all'età di diciotto anni, ad esercitare la propria influenza politica nelle scelte di governo. Particolarmente significativo fu l'episodio avvenuto nel 1839, noto come il caso delle «gentildonne della camera da letto» (*The Bedchamber Crisis*) quando, a seguito della sconfitta del governo capeggiato da Lord Melbourne durante l'*iter* parlamentare del progetto di legge per la sospensione della costituzione dell'isola di Giamaica, fu incaricato di formare un nuovo Esecutivo Sir Robert Peel. Il caso fu originato dall'appartenenza al partito *Whig*, anche per vincoli di parentela, delle donne che prestavano servizio alla sovrana, motivo per il quale Sir Robert domandò alla regina di apportare i necessari cambiamenti e, a seguito del rifiuto, lasciò l'incarico affidatogli. Nella soluzio-

ne della questione giocò un ruolo fondamentale l'influenza di Lord Melbourne, al quale la regina Vittoria si rivolse per decidere quale linea seguire. È interessante ricordare cosa scriveva sull'episodio A. Todd, in *Il governo parlamentare in Inghilterra: sua origine, svolgimento ed azione pratica* (edizione italiana di *Parliamentary Government in England: Its Origin, Development, and Practical Operation*, ed. 1867, in A. Bruniati (cur.), «Biblioteca di scienze politiche», III, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1886, pp. 112-113), secondo il quale Sir Robert Peel «era dal lato della ragione dal punto di vista costituzionale; al suo ritorno in ufficio nel 1841 niuna difficoltà venne più sollevata per fare nella nomina delle gentildonne ... quei cangiamenti che egli stimava utile di consigliare: ed il principio già prima sostenuto fu in seguito riconosciuto universalmente corretto». Nonostante il breve ritorno al potere di Lord Melbourne, il cui Ministero non godeva di una compatta maggioranza in Parlamento, la regina «desiderosa sempre di ascoltare il consiglio del Parlamento» – secondo quanto Vittoria stessa ebbe modo di affermare – affidò a Peel il compito di formare un nuovo Gabinetto e l'8 settembre 1841 il secondo Ministero Peel ebbe inizio.

La situazione cambiò quando il principe consorte iniziò ad indicare alla regina un ruolo della Corona che fosse non più in funzione delle logiche di partito, bensì di «mediatore» tra le forze politiche, auspicando, a tale scopo, una posizione neutrale della sovrana. Il considerevole peso che la regina Vittoria e il principe Alberto ebbero nella vita politica dell'Inghilterra nel ventennio 1840-1860, può essere in parte attribuito alla grande instabilità che gli schieramenti politici attraversarono dopo la scissione dei conservatori. In un periodo carat-

terizzato da fragili esecutivi e da frequenti rinnovi del Parlamento (la Camera dei Comuni fu sciolta nel 1857 dopo quattro anni e sette mesi e nel 1859 dopo neanche due anni), «la monarchia appare come il solido e durevole pilastro dell'ordine costituzionale», come osserva R. Marx in *La regina Vittoria e il suo tempo*, Bologna, il Mulino, 2001 (p. 122), il quale aggiunge come il potere della regina Vittoria, nello svolgere un ruolo di «mediazione equanime», si sia avvantaggiato tanto della «debolezza dell'esecutivo» quanto del contributo offerto da quel «re senza corona» (come lo ebbe a definire il biografo S. Weintraub) che si dimostrò essere il principe Alberto. Non a caso i venti anni di matrimonio della regina Vittoria con il principe Alberto corrisposero anche con il periodo in cui la monarchia raggiunse l'apice durante l'età vittoriana, in termini di influenza e prestigio della Corona. La fase più critica che attraversò il regno di Vittoria furono i quindici anni che trascorsero tra la morte del principe consorte, nel 1861, e la svolta del 1876, quando il Primo ministro conservatore Disraeli seppe valorizzare l'immagine della regina conferendole il titolo di imperatrice delle Indie. A seguito della morte del principe Alberto, la sovrana si ritirò, infatti, dalla scena politica, alimentando il malcontento di quella parte dell'opinione pubblica favorevole alla repubblica.

Con l'ultima fase del regno, si poté parlare invece più di "influenza" della Corona che di "potere" in senso stretto, un'influenza che modificò la concezione stessa della monarchia e alla quale ben si adattano le note parole di Walter Bagehot che nella sua celebre *The English Constitution*, la cui prima edizione risale al 1867, riconosceva al monarca – la cosiddetta «parte nobile» della costituzione (*the dignified part*) del sistema bri-

tannico contrapposta alla «parte efficiente» (*the efficient part*) costituita dalla fusione tra potere legislativo e potere esecutivo – «tre diritti: quello di essere consultato, quello di incoraggiare, quello di mettere in guardia» (W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, edizione italiana a cura di G. Rebuffa, Bologna, il Mulino, 1995, p. 101). Ciò che contribuì notevolmente ad accrescere il prestigio della regina Vittoria durante i suoi ultimi anni di regno, fu proprio l'imperialismo che fece della Corona il simbolo stesso dell'Impero attorno al quale le colonie poterono unirsi rinsaldando il loro legame con la madrepatria. Sull'evoluzione che caratterizzò il regno di Vittoria, V. Bogdanor scrive in *The Monarchy and the Constitution* che

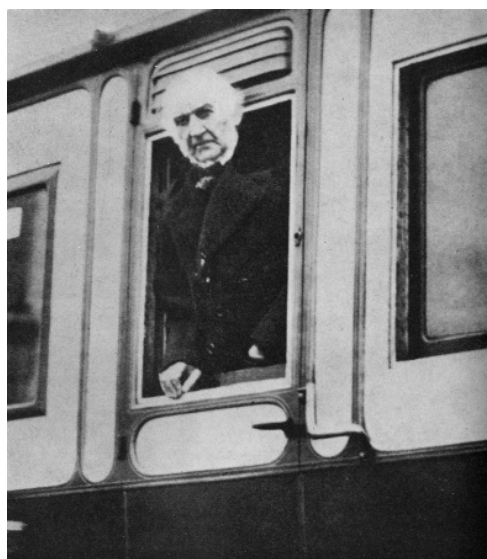
When Victoria ascended the throne, the status of the monarchy was low and its future uncertain. By the time of her death in 1901, it had reached a pinnacle of respect, and the institution of monarchy had assumed the basic form which it retains today;

riconoscendo come «This emotional attachment to monarchy was strengthened ... by the growth of imperialism» (p. 38). In questo senso, un tributo alla sovrana è espresso dalle parole di A. Todd, che si riportano nella loro veste originale al fine di non alterarne la bellezza, nella sua già ricordata opera, *Parliamentary Government in England: Its Origin, Development, and Practical Operation*, I, London, Longmans, Green and Co., 1867, secondo il quale l'attaccamento alla regina Vittoria

is not confined to the mother-country, but extends with equal if not greater intensity to the remotest bounds of her immense empire; and that few could be found ... who would not willingly unite in a tribute of respect and admiration for Victoria, as a woman, a mother, and a queen.
(p. 188)

A questo punto resta da trattare quali considerazioni furono svolte da Dicey sul ruolo della Corona, partendo dalla domanda che il costituzionalista si pose riguardo al diverso grado e modo in cui fu esercitato il potere dalla regina Vittoria rispetto a Giorgio III e a Giorgio IV, la cui personale volontà (e il cui arbitrio) seppero condizionare la politica nazionale. L'interpretazione fornita da Dicey parte dalla constatazione che sebbene un atto sia emanato nel nome della Corona, resta il Gabinetto l'organo che esercita il vero potere esecutivo, per poi riconoscere come «un'influenza molto considerevole» sia esercitata dalla Corona secondo regole che sono necessariamente vaghe e indefinite in quanto «nessun essere umano è in grado di conoscere con esattezza fino a che punto e con quale estensione la nazione desideri che la voce del monarca regnante debba effettivamente imporsi» (*Introduzione*, pp. 389-390). Ma la volontà della nazione e l'influenza esercitata dalla Corona possono per ciò stesso variare nel corso delle epoche storiche. Si è così assistito al progressivo trasferimento dei poteri di prerogativa dal monarca al Gabinetto.

L'ulteriore passaggio operato da Dicey è quello di esaminare quali conseguenze discendano dalla sopravvivenza di poteri di prerogativa. Sul punto, il *constitutional lawyer* distingue la prerogativa intesa come residuo dell'influenza personale del re rispetto ai poteri di prerogativa di cui gode l'Esecutivo, o meglio, tra prerogativa personale e prerogativa politico-costituzionale. In particolare, la prerogativa personale consiste nel riconoscimento alla persona del monarca di un insieme di immunità e di diritti patrimoniali: con riguardo alle immunità, rileva il principio dell'irresponsabilità del sovrano, mentre nell'ambito dei diritti patrimoniali si col-



W.E. Gladstone durante un giro elettorale.

locano i diritti sulle proprietà della Corona. Le prerogative politico-costituzionali sono classificabili in tre ordini, ciascuno dei quali è riconducibile ad uno dei tre poteri dello Stato, trattandosi delle *executive prerogatives*, *legislative prerogatives* e *judicial prerogatives*.

Appartengono alle *executive prerogatives* significativi poteri del sovrano inerenti alla nomina e revoca dei ministri e dei funzionari pubblici appartenenti al *civil service*, da cui discende la prerogativa del sovrano di capo delle forze armate e del pubblico impiego, nonché alla nomina dei giudici e dei Pari. Competono inoltre al re prerogative di ordine finanziario, tra le quali figurano quelle ordinarie che in origine avevano ad oggetto il patrimonio della Corona (ora riconducibili all'erogazione annua della *Civil List*) e quelle straordinarie di natura fiscale; di ordine religioso, in quanto capo della Chiesa d'Inghilterra; di ordine territoriale, vale a dire legate agli atti concernenti le colonie e gli

altri territori, e – sempre per quanto attiene alla politica interna – di prerogative di emergenza che comportano l'irresponsabilità per chi ha agito, in casi eccezionali, in nome della Corona; prerogative alle quali si aggiungono quelle esistenti in materia di politica estera.

Tra le *legislative prerogatives* rientrano il potere di convocazione delle Camere, i poteri di proroga e di scioglimento della Camera dei Comuni, nonché il potere di promulgazione delle leggi con *Royal Assent*.

In ultimo, figurano le *judicial prerogatives* dapprima relative all'esercizio diretto della giustizia da parte del sovrano, ma in seguito limitate alla prerogativa della grazia e al già menzionato potere di nomina dei giudici.

Storicamente si è assistito al passaggio da un esercizio esclusivo di tali poteri di prerogativa da parte del re ad un esercizio "condiviso" con l'Esecutivo ed in modo particolare con il Primo ministro. Sotto il profilo dell'esercizio di tali prerogative e del modo in cui le stesse si combinano, appare utile ricordare quanto osservato da A. Torre, in *Regno Unito*:

se da un lato la royal prerogative rappresenta un meccanismo fondamentale di regolazione del sistema costituzionale e di garanzia ultima dell'unità del potere, dall'altro lato la sua attivazione è determinata esclusivamente da impulsi politici in forza dei quali, per il tramite del capo di Stato monarchico, il parlamento e l'esecutivo si autoregolano.
(p. 102)

Al riguardo, Dicey osserva come la divergenza tra l'organo cui compete formalmente la prerogativa e quello cui spetta l'esercizio in concreto, si dimostri di ampia portata nell'ambito dei poteri di politica estera, sottratti all'intervento parlamentare e affidati *tout court* all'autorità dell'Esecutivo; salvo poi il

tentativo di riequilibrare il rapporto Parlamento-Esecutivo in favore del primo, ricordando come l'esercizio dei poteri discrezionali da parte dei ministri si sia uniformato alla volontà espressa dalla suprema autorità del sistema statale che Dicey riconosce alla Camera dei Comuni. Il ragionamento sviluppato da Dicey può essere sintetizzato nel seguente modo: i ministri nell'esercizio dei poteri discrezionali si sono uniformati «inevitabilmente a quella che è l'autorità preminente nell'organizzazione statale» e dal momento che tale autorità compete alla Camera dei Comuni, allora l'esecutivo è tenuto ad uniformarsi alla volontà della Camera rappresentativa nei cui confronti il Gabinetto è in un «rapporto servente» (*Introduzione*, pp. 392-393).

A condizionare gli equilibri politico-costituzionali del sistema di governo inglese hanno notevolmente contribuito le eminenti personalità politiche che hanno preso parte alle principali vicende istituzionali dell'età vittoriana. In questa sede si intendono pertanto ricordare alcuni di questi protagonisti e le conseguenze che tali avvenimenti hanno prodotto.

Tra le figure di spicco cui si deve la definizione del ruolo del *Premier* vi fu senz'altro quella di Henry John Temple Palmerston, esponente del conservatorismo illuminato e in seguito del liberalismo moderato, che, succedendo al Gabinetto di coalizione di Aberdeen (dicembre 1852-febbraio 1855), fu alla guida del governo dal febbraio 1855 al febbraio 1858 per farvi successivamente ritorno, dopo la fine del secondo ministero di Lord Derby (febbraio 1858-giugno 1859), dal giugno 1859 fino alla morte, avvenuta nel 1865. Quando Lord Palmerston era ancora Segretario di Stato, durante il primo mini-

stero di Lord John Russell, si verificarono tre episodi che ben rappresentano il rapporto che intercorreva tra l'eminente uomo politico e la regina Vittoria: il primo, fu il "caso Don Pacifico", cittadino britannico al quale il *Foreign Office* offrì nel giugno 1850 l'appoggio del governo inglese per garantirne l'indennizzo a causa dello spossessamento dei beni subito ad Atene; il secondo, avvenne nell'ottobre 1851 in vista di un incontro tra Lord Palmerston e il rivoluzionario magiaro Kossuth ed il terzo, assai noto, si presentò in occasione del colpo di stato del dicembre 1851, portato a termine da Luigi Napoleone Bonaparte, riguardo al quale Lord Palmerston espresse la propria approvazione. La regina Vittoria in tutti e tre gli episodi ebbe ad opporsi alla condotta tenuta da Lord Palmerston al quale contestava aspramente la scelta di perseguire una linea politica personale, rivendicando la propria competenza a dirigere la politica inglese. Nel caso Kossuth fu indicativo l'operato di Lord Palmerston che, nonostante le minacce della sovrana di non considerarlo più suo ministro, rinunciò all'incontro solo dietro unanime richiesta promossa dai colleghi ministri. Il governo, nel dichiararsi solidale con il Segretario di Stato, finì per delineare i limiti ai quali la Corona era soggetta, ma la regina si sarebbe comunque presa di lì a poco la soddisfazione di ottenere le dimissioni di Lord Palmerston, al quale addebitò la responsabilità diplomatica di avere compromesso, con il proprio avallo dato al governo francese nel caso Bonaparte, la politica di neutralità e riserbo perseguita dall'Inghilterra. È di particolare importanza il *memorandum* che la sovrana scrisse sui doveri ai quali avrebbe dovuto adempiere Lord Palmerston, nel quale la regina fece notare la necessità di essere portata a conoscenza dei particolari

riguardanti gli atti per i quali occorresse l'approvazione regale, attendendo a tal fine l'inizio delle minute dei documenti.

In ordine al rapporto tra il Primo ministro e la Corona, si andò così delineando un dovere in capo al Primo ministro di chiedere il parere della regina qualora si trattasse di argomenti oggetto di provvedimenti legislativi o di natura esecutiva, consentendo alla Corona di esercitare quella essenziale «critica costituzionale». Il dovere di raccordo tra Primo ministro e Corona si può spiegare in virtù della fiducia costituzionale riposta dal monarca nella figura deputata a guidare l'Esecutivo, riconoscendo allo stesso *Premier* una funzione di intermediario tra il sovrano e i capi dei vari dicasteri.

Ad alimentare l'acceso clima politico dell'epoca, contribuirono le forti contrapposizioni politiche tra Benjamin Disraeli e William Ewart Gladstone, entrambi fautori di significative riforme principalmente in materia di politica estera, per le *premierships* di Disraeli, e in ambito di politica interna, per i quattro esecutivi guidati da Gladstone. Disraeli giunse al vertice del partito *Tory* alla morte di Lord Bentinck e ricoprì la carica di Cancelliere dello Scacchiere nel primo Ministero di Lord Derby durato dal febbraio al dicembre 1852, nel corso del secondo Ministero (febbraio 1858-giugno 1859) e nel 1867 durante il terzo Ministero Derby (luglio 1866-febbraio 1868). Divenuto per pochi mesi Primo ministro nel 1868, tornò al potere nel 1874, dopo la fine del governo liberale capeggiato da Gladstone, dedicandosi alla politica estera, finalizzata all'espansione dell'impero britannico, nonché all'approvazione di importanti leggi in materia sociale, quali il *Factory Act*, il *Public Health Act* e il *Conspiracy and Protection of Property Act*.

Il rivale politico di Disraeli fu il *tory* Glad-

stone (in seguito liberale) che pronunciò un importante discorso alla Camera dei Comuni nel dicembre 1852 contro il bilancio presentato dall'allora Cancelliere dello Scacchiere, Benjamin Disraeli, discorso che segnò l'inizio delle ostilità tra i due *leaders*. In particolare, William E. Gladstone, che fece parte del governo di coalizione di Aberdeen e che nel 1859 rivestì l'incarico di Cancelliere dello Scacchiere nel Gabinetto Palmerston, guidò il governo dal 1868 fino all'avvento, nel 1874, del secondo Ministero capeggiato da Disraeli, contro la cui politica turcofila si oppose fermamente. Quando negli anni 1880-1885 si trovò per la seconda volta Primo ministro, ruolo che ricoprì anche nel 1886 e dal 1892 al 1894, dovette affrontare la questione dell'autonomia irlandese (*Home Rule*). Fu nel corso del suo terzo Ministero (agosto 1892-febbraio 1894) che ripresentò il *bill* riguardante l'*Home Rule*, approvato dai Comuni, ma respinto dalla Camera dei Lords.

Di fatto, le influenze dei dibattiti politici sulla realizzazione delle riforme costituzionali si dimostrarono in molti casi determinanti, fino ad invertire il rapporto tra costituzione e politica: se, di norma, è, infatti, la costituzione a rappresentare la base per la politica nazionale, in molti casi è stata la politica a "produrre" la Costituzione, come in occasione del *Great Reform Act* del 1832 o delle leggi approvate nell'età vittoriana, quali i *Representation of the People Acts* del 1867 e del 1884.

In definitiva, nell'equilibrio costituzionale che si andò definendo durante il XIX secolo, il Primo ministro assunse un ruolo predominante nell'ambito dell'Esecutivo, le cui principali funzioni amministrativo-burocratiche furono svolte dai ministri; in

un sistema dove la politica, prendendo in prestito le parole di Sir Thomas Erskine May, «fu diretta dal Parlamento e dalla pubblica opinione e non dalla volontà del sovrano o dagli intrighi della corte», dal momento che alla Corona spettava quel potere *super partes* in grado di risolvere i conflitti interistituzionali.

Si dimostra inoltre di particolare interesse nel ragionamento intorno al sistema costituzionale inglese, quanto da Dicey osservato in merito al «carattere spontaneo» presente nella crescita della forma di un governo in cui la Costituzione inglese risulta strettamente legata alla storia di un popolo e al necessario apporto fornito dall'opera delle Corti nella tutela dei diritti individuali, contributo opportunamente sintetizzato nell'espressione *judge-made constitution*. Del resto, la forza del metodo di governo parlamentare fu quella di risolvere gli antichi contrasti tra la Corona e il popolo in favore di quest'ultimo, realizzando un sistema di governo in cui le questioni di politica e di amministrazione interna fossero trattate nella sede parlamentare attraverso le "battaglie" portate avanti dai partiti politici.

Con la fine dell'età vittoriana si chiuse un'epoca che aveva visto l'alternarsi di grandi personalità politiche, il consolidarsi della *leadership* di governo, la definizione del ruolo della Corona e l'affermazione della centralità della Camera dei Comuni; un'epoca che Dicey ebbe il merito di decifrare con autorevolezza, offrendo un alto contributo che, se pure poco realistico, conserva ancora oggi un suo indubbio fascino.