

La regina, il Primo ministro e la *royal prerogative*: i misteri della forma di governo britannica nell'ultimo film di Stephen Frears

GIOVANNI RIZZONI

1. L'ultimo – splendido – film di Stephen Frears ci racconta la settimana di passione vissuta dal Regno Unito e dalle due massime cariche del Paese – la regina Elisabetta II e il suo Primo ministro, Tony Blair – all'indomani della tragica morte della principessa Diana nel sottopasso parigino di Pont de l'Alma.

The Queen è un'opera di grandissimo livello da più punti di vista: per la straordinaria interpretazione da parte degli attori principali, per la capacità del regista di narrare una vicenda della contemporaneità con la stessa tagliente nitidezza già riservata in passato alla messa in scena delle settecentesche *Liaisons dangereuses*, per l'abilità nello scoprire tutte le implicazioni politiche, ma anche psicologiche, nei rapporti fra i due protagonisti in una sorta di intricata relazione a *double-bind* di natura allo stesso tempo personale e costituzionale.

Il film può essere interpretato come un sontuoso apologo sul modo in cui si declina oggi l'antico tema del rapporto fra masse e potere, svolto in questo caso guardando

ai dilemmi di fronte ai quali è posto chi esercita responsabilità di governo nell'ambito di una sfera della comunicazione politica che ha rapidamente cambiato i propri codici e deve fare periodicamente i conti con l'improvvisa, imprevedibile e non organizzata cristallizzazione delle emozioni di massa su singole vicende e personalità del mondo di oggi.

L'interesse dal punto di vista propriamente costituzionale del film è rappresentato dal fatto che il tema viene affrontato guardando a fondo nell'esercizio di alcuni dei più delicati poteri costituzionali fra Primo ministro e regina. Una descrizione che mette in luce alcuni spunti problematici di particolare interesse nel concreto funzionamento della forma di governo del Regno Unito, anche per la loro forte connessione con un dibattito attualmente in pieno svolgimento nelle aule parlamentari di quel paese.

2. Una prima sequenza del film è dedicata al momento della nomina di Blair alla cari-

ca di *premier* dopo la schiacciante vittoria elettorale del *Labour* nel maggio 1997. La regina si appresta a ricevere nel proprio studio il nuovo Primo ministro (o meglio, come puntualizza la sovrana, quello che prima della nomina non è che il *Prime-Minister-to-be*). Quali saranno le intenzioni del giovane leader? Sembra che nel programma del *Labour* vi sia anche – ricorda il gran ciambellano alla sovrana prima dell'incontro – una radicale riforma costituzionale. Si intendono forse toccare anche le prerogative della Corona?

La scena della nomina è descritta da Frears con divertita ironia. Elisabetta accoglie l'emozionatissimo *leader* con un atteggiamento misto fra materna indulgenza e siderale distanza della regalità. Alla fine del breve incontro Blair si inginocchia davanti alla sovrana chiedendo l'incarico per la formazione del nuovo governo. La regina ricorda tuttavia che l'etichetta costituzionale vuole l'opposto: è lei a dover chiedere al vincitore delle elezioni di dare vita al "suo" governo e non viceversa. Allo sbigottito Blair non resta che sussurrare una sommessa risposta affermativa alla richiesta della sovrana.

La seconda e principale parte del film è dedicata ai rapporti fra *premier* e regina nella settimana successiva alla tragica morte della principessa Diana.

L'ondata di commozione popolare seguita all'evento viene a determinare uno "stato di eccezione" dagli sbocchi potenzialmente imprevedibili. I Reali, che – dopo il divorzio fra Diana e Carlo – considerano il luttuoso evento alla stregua di un "affare privato" della famiglia della defunta, rimangono asserragliati nella remota residenza scozzese di Balmoral, rifiutando di condividere qualsiasi azione simbolica per

l'elaborazione del lutto con le oceaniche masse che vanno inarrestabilmente a adunarsi attorno a Buckingham Palace. L'atteggiamento negativo della Corona è a tutto campo: opposizione alle esequie di Stato, nessuna dichiarazione ufficiale, persino rifiuto di esporre la bandiera a mezz'asta sul pennone del palazzo.

Il comportamento della famiglia reale scatena una reazione di rabbia fra la gente. I sondaggi danno i sentimenti repubblicani nella nazione in netta risalita. La monarchia è in pericolo e il nuovo Primo ministro corre ai ripari. Innanzitutto esternando, in una serie di dichiarazioni pubbliche, tutto il cordoglio per la morte di quella che – su suggerimento dei propri agguerriti spin doctors – egli definisce la «princess of the people». In seconda battuta, cercando di convincere la sovrana a ritornare nella capitale e a partecipare in modo diretto al lutto popolare. La regina, dapprima riluttante, si rassegna a seguire i consigli del giovane leader: fa ritorno a Buckingham Palace, incontrando la folla, consente ai funerali di Stato alla *Westminster Chapel*, si concede a un discorso televisivo in diretta.

La *débauche* della Corona sembra totale: la monarchia è salva, ma solo a patto di adattarsi a seguire le indicazioni del *premier* nell'uso di alcune delle proprie più gelose prerogative. Il Primo ministro rivela di essere assai più in contatto con quel popolo che la regina pensava di conoscere (e rappresentare) meglio di chiunque altro.

Blair emerge come il salvatore della patria e della monarchia. Potrebbe facilmente darsi tutti i meriti per il superamento della crisi e sfruttare – come lo sollecitano a fare i suoi collaboratori – ai danni della monarchia e a vantaggio della propria personale popolarità, l'ondata di commo-

zione che ha attraversato il Paese. Tuttavia adotta l'atteggiamento opposto. Si sforza in ogni modo di salvare il salvabile dell'istituto monarchico. Nel momento in cui preme sulla regina perché faccia della concessioni alle richieste del sentimento popolare, difende le prerogative della sovrana.

Perché tanta sollecitudine da parte del giovane *premier* nel difendere i diritti della regina? Forse in ragione di un rapporto di sudditanza psicologica che vedrebbe – come malignamente suggerisce la moglie Cherie – succubi tutti i *leaders* laburisti al fascino della monarchia?

3. In realtà Blair dimostra con il proprio comportamento di conoscere molto meglio dei suoi consiglieri i meccanismi di funzionamento della forma di governo del proprio Paese. Meccanismi che legano a doppio filo le prerogative del monarca con quelle del Primo ministro. Le due figure condividono in primo luogo un comune – e a tutt'oggi abbastanza misterioso – nucleo di potere, della cui natura le vicende narrate nel film ci svelano qualche interessante dettaglio.

Si tratta dei poteri che, nella terminologia costituzionalistica inglese sono annoverati nell'ambito della cosiddetta «Royal prerogative».

Secondo la classica definizione di Dicey la Royal prerogative consiste nella

[...] remaining portion of the Crown's original authority, and it is therefore [...] the name for the residue of discretionary power left at any moment in the hands of the Crown, whether such power be in fact exercised by the King himself or by his Ministers¹.

La delimitazione della *Royal prerogative* deriva dalla convenzione sottesa al *Bill of*

Rights del 1688 che ha di fatto trasferito ai ministri alcuni poteri in precedenza esercitati esclusivamente dal monarca. Un importante corollario di questo passaggio consiste nel riconoscimento al Parlamento del potere di intervenire nell'ambito dei poteri in questione, disciplinandone con legge l'esercizio o eliminandoli del tutto. Da quel momento in poi la Corona e l'esecutivo sono stati ritenuti legittimati ad esercitare liberamente i poteri rientranti nella prerogativa solo se in grado di dimostrare: a) il possesso di tali prerogative sulla base del *common law*; b) l'inesistenza di una disciplina legislativa di origine parlamentare in materia.

Ora, proprio la natura del fondamento dei *prerogative powers*, il cui esercizio ha una base di *common law* in ultima istanza soggetta al solo riconoscimento da parte delle Corti, ha determinato e tuttora determina una sorprendente incertezza sul contenuto e sulla portata dei poteri in questione. I ministri, più volte chiamati a rispondere in Parlamento sull'argomento, si sono sempre rifiutati di fornire risposte precise. Il velo di mistero attorno a questo «cuore di tenebra» del potere esecutivo inglese è stato tuttavia di recente parzialmente sollevato grazie alla poderosa indagine condotta sul punto fra il 2003 e il 2004 dal *Public Administration Committee* della *House of Commons*.

Nell'ambito di quella indagine, il 20 ottobre 2003 – una data da ricordare nella storia recente del costituzionalismo inglese – il governo britannico si è infatti rassegnato a consegnare al Comitato un documento nel quale per la prima volta si definiscono i contenuti dei «prerogative powers»². Pur segnalando come rimanga tuttora impossibile definire gli «esatti

limiti» della prerogativa reale e ammettendo la probabile caduta in desuetudine di almeno alcuni dei poteri ancestrali – ad esempio il «power to press men into the Navy» – il governo annovera nell'ambito della prerogativa una serie di funzioni incidenti sia sulla sfera interna (nomina e revoca dei ministri, convocazione e scioglimento del Parlamento, nomine e disciplina interna del *civil service*, emissione e ritiro dei passaporti, concessione della grazia, attribuzione delle onorificenze) che su quella internazionale (firma dei trattati, dichiarazione di guerra, impiego all'estero delle forze armate, riconoscimento di Stati stranieri, accreditamento dei diplomatici). Si tratta, come è agevole constatare, di un novero di poteri non solo molto ampio, ma di notevolissima portata.

Proprio la problematicità derivante per qualsiasi ordinamento democratico dall'esistenza di una area così vasta di autonomia del governo rispetto alla funzione di indirizzo e controllo del Parlamento ha indotto la Commissione parlamentare ad avviare la propria indagine. La relazione finale predisposta dalla Commissione ha un titolo vagamente shakespeariano: *Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament*³. La «bisbetica» da domare è in questo caso proprio la *Royal prerogative*, per la quale la Commissione propone una razionalizzazione in grado di ricondurre il nucleo di poteri da essa derivante al rapporto di responsabilità con il Parlamento. La relazione dichiara, peraltro, di voler concentrare la propria attenzione esclusivamente sulla sfera dei poteri della *Royal prerogative* che possono ritenersi nella completa disponibilità del governo (poteri che per tale ragione possono essere meglio definiti come «ministerial exe-

cutive powers») e di non volersi interessare della parte della prerogativa costituita dai poteri – diremmo nel nostro gergo costituzionale – sostanzialmente appartenenti al monarca, che includono il diritto di «advise, encourage and warn» i ministri in privato, nominare il Primo ministro e gli altri ministri, assentire alla legislazione, prorogare o sciogliere il Parlamento e (in caso di grave crisi costituzionale) agire senza il consiglio del ministro o contro di esso. L'intervento nell'ambito di queste prerogative implicherebbe ad avviso della Commissione parlamentare, modifiche di carattere costituzionale.

Per quanto riguarda i «ministerial executive powers», la relazione rileva trattarsi di poteri attualmente esercitati senza che vi sia per essi alcuna base nella legislazione positiva. La responsabilità dei ministri per gli interventi decisi in queste materie certamente esiste – sottolinea la Commissione – ma è meramente successiva all'esercizio del potere, senza che vi sia alcun obbligo di informazione preventiva del Parlamento, né parametri ai quali riferire la funzione di controllo delle Camere. Le conclusioni della Commissione sono a questo proposito molto nette: per almeno tre aree rientranti in tali prerogative si impone la definizione di precise garanzie basate su formali previsioni legislative: gli interventi armati all'estero, la concessione dei passaporti e l'adesione ai trattati internazionali. Su queste materie l'esercizio dei relativi poteri da parte del governo deve avere a sua premessa la piena informazione preventiva delle Camere in modo da permettere da parte di queste un adeguato esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo. Sulla stessa linea è la relazione approvata il 27 luglio del 2006 dal *Select Committee on the*

*Constitution della House of Lords*⁴ che sotto-linea la necessità di riportare sotto il controllo parlamentare il cruciale potere di «waging war». Sull'argomento è recentemente intervenuto anche lo sfidante del *Labour* alle prossime elezioni politiche. Il giovane *leader* conservatore Cameron ha a questo proposito dichiarato come il proprio programma di «modernizing with a purpose»⁵ il paese comprenda anche la volontà di rivitalizzare il potere di controllo parlamentare attraverso una decisa limitazione del potere discrezionale dell'esecutivo racchiuso nella *Royal prerogative*.

4. Qui si ferma l'esplorazione parlamentare nella *terra incognita* dei *prerogative powers*. Il film di Frears ci aiuta a sollevare il velo sull'altra faccia di questo pianeta, rispettosamente lasciata in ombra dalle indagini parlamentari: quella costituita dai poteri "personali" del sovrano. Il film dimostra come, rispetto ai ben concreti poteri di intervento inclusi nella quota ministeriale della prerogativa, l'esercizio di questa seconda categoria di poteri, apparentemente giocati in una sfera tutta "privata" fra Sovrano e Primo ministro o di valenza prevalentemente simbolica, abbia forse un rilievo ancora maggiore per la tenuta del governo del Paese.

Con il fiuto tipico del giovane *leader* politico in ascesa, Blair comprende infatti come difendere e guidare anche l'uso di tali prerogative significhi difendere la propria stessa base di potere. Lo stato di eccezione aperto dalla morte di Diana e l'uso sconsigliato delle prerogative reali da parte della regina e della sua famiglia costringono il Primo ministro ad una temporanea invasione di campo nell'ambito più riservato degli affari della Real Casa. Viene così a

determinarsi un singolare rovesciamento negli equilibri dei poteri descritti nella visione diceyana: è il Primo ministro a «advise, encourage e warn» la regina sull'uso delle prerogative personali della sovrana. Passata la tempesta, ogni cosa sembra tornare a posto: la parte finale del film ci porta a due mesi dopo quei drammatici eventi. Elisabetta riceve il Primo ministro in uno dei settimanali incontri fra le due cariche dello Stato. La regina ascolta pazientemente i progetti politici del giovane leader e lo mette in guardia: spetta a lei ammonire, indirizzare e consigliare il Primo ministro e non viceversa...

In realtà la crisi ha fatto balenare una minaccia mortale alle stesse fondamenta del regime politico britannico. La reazione di Blair va allora interpretata non solo come la difesa di un nucleo di potere condiviso con il sovrano, ma anche e soprattutto come risposta a quella minaccia. Una risposta dettata dalla preoccupazione di difendere una forma, quella del governo rappresentativo *tout-court*.

È stato giustamente osservato come il «modello Westminster» rappresenti la forma di governo che interpreta il principio della rappresentanza, per così dire, *kat'exochén*, nella sua forma più pura. L'ondata di emozione popolare che si solleva alla morte di Diana offre una potente sfida a quel modello. Una sfida derivante dalla fortissima concentrazione della emozione popolare sulla figura carismatica della defunta principessa. A fronte di questo cortocircuito di identificazione diretta, Blair è preoccupato per le sorti della forma della rappresentanza politica che fa perno sulla forma astratta dei due corpi del re, quello fisico e quello politico, impersonati da Elisabetta.

Sulla descrizione del "corpo fisico del re" il film si intrattiene a lungo, mostrando spesso la regina nell'intimità domestica nel castello di Balmoral. Una intimità che tuttavia non si concede mai al popolo e che, anzi, finisce per negarsi agli stessi familiari della regina. Il principe Carlo non confessa forse ad Elisabetta, durante un'escursione in fuoristrada per la tenuta reale, di non essere mai riuscito ad entrare in contatto con quel corpo materno che invece Diana, con la sua diretta fisicità, dispensava così generosamente ai figli (confessione che costa al povero Carlo di essere piantato su due piedi dalla regina che decide di proseguire a piedi l'escursione)?

Il fatto è che Elisabetta interpreta il paradigma dei due corpi regali in una versione assolutamente ascetica, esemplificando in modo rigoroso il modello descritto da Kantorowicz⁶: i due corpi, quello regale e quello fisico, non sono né eccentrici l'uno all'altro, né perfettamente coincidenti; sono piuttosto concentrici, nel senso che il corpo politico contiene e nasconde quello fisico. Nel rapporto fra i due corpi del re risiede il fondamento della forma della rappresentanza politica, di tutta la rappresentanza, non solo di quella regale, ma anche di quella democratica impersonata da Tony Blair.

È il premier a capire per primo il rapporto che lo lega con il sortilegio dei due corpi regali. Dalla tenuta di quella forma dipende – intuisce il Primo ministro – non solo la legittimazione del monarca, ma anche quella dell'ufficio da lui stesso ricoperto. Anzi, dipendono le sorti della rappresentanza politica moderna a fronte della sfida che proviene dal paradigma "altro" rappresentato dalla forma di identificazione diretta, allo stesso tempo premoderna e

postmoderna, incarnata dalla *People's princess*. Il Primo ministro, salito al potere con un radicale programma di modernizzazione del Paese anche sul piano costituzionale, comprende che le sorti di quella "modernità" si difendono, paradossalmente, anche preservando l'antica istanza rappresentativa astratta impersonata dal monarca. Un paradosso che ritorna nelle parole con cui nella scena finale, colloquiando con il premier, la sovrana mette in luce con spietata ironia tutta l'ambivalenza del termine «moderno».

Per salvare quella forma è necessario che le formidabili pressioni che giungono dal popolo "reale", concretamente presenti sulla piana di Buckingham Palace, possano trovare assorbimento (anche attraverso le inevitabili concessioni) nella sfera della rappresentanza politica prima che sia raggiunta la "massa critica" capace di mettere in pericolo quel paradigma attraverso la cristallizzazione identitaria sulla figura di Diana⁷.

Diana sfida Elisabetta: il film ci mostra per un attimo gli sguardi delle due donne incrociarsi. Nel confronto fra il volto seduttivo e angelicato dalla morte della principessa e l'impassibile tormento della maschera reale sembra giocare, con un effetto di fortissima condensazione simbolica, la contrapposizione fra due categorie del politico.

La regina raccoglie la sfida. Nel finale affronta stoicamente la prova più dura: lo *speech* in diretta televisiva con la quale la sovrana si rivolge alla nazione per esprimere il lutto regale. Nel discorso Elisabetta fa l'ultima concessione agli implacabili *spin doctors* blairiani: dichiara di parlare sia come regina, sia come «grandmother». Tollera che, per una volta, il corpo fisico del

re si affianchi all'altro, l'incorruttibile e eterno «Body politic».

L'immagine severa e vibrante della regina che si rivolge al popolo, sullo sfondo sfuocato della massa informe che omaggia Diana, racchiude in sé, con la potenza e la sintesi che solo il cinema può dare, tutte le minacce, ma anche le perduranti responsabilità, che gravano oggi sulla forma della rappresentanza politica e su chi è chiamato a impersonarne le sorti.

¹ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed., London, 1959, p. 424.

² Il testo è reperibile in www.parliament.uk/parliamentary_committees/public_administration_select_committee/pasc_19.cf

³ House of Commons. Public Administration Select Committee, *Taming the Prerogative: Strengthening*

Ministerial Accountability to Parliament, Fourth Report, Session 2003-04, March 2004, HC 422.

⁴ House of Lords. Select Committee on the Constitution, *Waging war: Parliament's role and responsibility*, 15th Report of Session 2005-06, July 2006, HL 236-I.

⁵ Speech tenuto il 6 febbraio 2006, in www.conservatives.com.

⁶ E.H. Kantorowicz, *The King's Two Bodies. A Study in Mediaeval Political Theology*, Princeton, 1957, tr. it. Torino, 1989, p. 316.

⁷ Sul fenomeno della «cristallizzazione» nei movimenti di massa vedi le considerazioni di E. Canetti, *Masse und Macht*, Hamburg, 1960, tr. it. Milano, 1981, p. 574.