

I poteri del Primo Ministro inglese: verso la presidenzializzazione?

di Oreste Massari

di prossima pubblicazione in Pasquino, G. (a cura di), I capi di governo nelle democrazie contemporanee, Bologna, il Mulino 2005 (titolo provvisorio)

Il ruolo del Primo Ministro come capo del Governo di Sua Maestà, suo principale consigliere e come Presidente del Cabinet non è definito nella legislazione. Questi ruoli, incluso l'esercizio di potere sotto la Prerogativa Reale, si sono evoluti nel corso di molti anni, sulla base di convenzioni e usi, e non è possibile definirli precisamente. Il Governo non intende introdurre legislazione in quest'area.

Tony Blair

15 Ottobre 2001

Risposta nella Camera dei Comuni ad un'interrogazione parlamentare.

1. Introduzione

Se anche il primo ministro attualmente in carica, al suo secondo mandato e proiettato verso il terzo, uno dei più incisivi sul piano della leadership, non sa definire esattamente i propri poteri, vuol dire che la materia è veramente intricata. E ciò per una serie di ragioni.

Intanto, l'assenza di una costituzione scritta impedisce un'analisi testuale dei poteri formalmente attribuiti – sui quali magari sviluppare un confronto con i poteri realmente esercitati -, al punto che sull'attribuzione di un potere in particolare – quello di scioglimento della Camera dei Comuni – esiste, come vedremo più avanti, la più grande confusione e superficialità, anche se è abbastanza diffusa la vulgata, non solo in Italia, che vuole l'attribuzione di questo potere *tout-court*

al primo ministro senza ulteriori specificazioni. L'assenza di un unico testo costituzionale non significa che non sia possibile individuare la logica di funzionamento della "costituzione inglese", ovvero del suo sistema di governo, all'interno della quale enucleare il ruolo del primo ministro, con i suoi poteri, ma anche con i suoi vincoli. Solo che quest'individuazione (della logica di funzionamento del sistema di governo) e quest'enucleazione (del ruolo del primo ministro) deve basarsi sull'analisi storica e sulla lunga sedimentazione delle istituzioni parlamentari inglesi, non meno che sull'analisi delle trasformazioni intervenute, ma tale compito presenta alcuni rischi. Da un lato, per esempio, ci si può riferire ancora al classico Bagehot per sostenere questo o quell'aspetto, dall'altro, si può guardare agli ultimi primi ministri "forti", come la Thatcher e Blair, per assolutizzare alcuni determinati trend a scapito di altri. Ora, se la "Costituzione inglese" di Bagehot ci dice ancora molto sulla logica di funzionamento del governo inglese, ma non tutto su quello che è successo dopo, così le esperienze di premiership della Thatcher e di Blair – a parte il compito di inquadrarle correttamente nell'ambito più generale del sistema di governo - non possono concludere e riassumere l'intero capitolo delle trasformazioni intervenute, come se ci potesse liberare improvvisamente da una accumulazione storica veramente imponente. Così come Bagehot non può spiegare tutto, egualmente non lo possono fare i casi della Thatcher e di Blair. Non c'è una fissità immutabile, ma neppure una rottura irreversibile.

E' vero, tuttavia, che si può tracciare tra gli undici primi ministri del secondo dopoguerra una linea di divisione tra quelli appartenenti alla "old-school" e quelli del "new-style" [Rose 2001], ma è una linea di divisione che attiene più ai cambiamenti dei contesti esterni e anche interni, che alla tesi della presidenzializzazione.

2. Il sistema di governo del "modello Westminster"

La difficoltà di definire esattamente i poteri formali e reali del primo ministro si lega alla difficoltà di individuare quale sistema di governo, all'interno del genus più ampio di monarchia

parlamentare, sia specifico del Regno Unito, con interpretazioni che vanno dal *Cabinet government* al governo responsabile di partito al governo del primo ministro. Eppure, il cosiddetto “modello Westminster” [da ultimo Pasquino 2002] è sempre stato considerato il prototipo della democrazia maggioritaria tanto da continuare a costituire uno dei punti cruciali di riferimento per tutte le analisi comparate sulla democrazia e per tutta la modellistica bipolare, come quella di Lijphart. Il fatto è che all’interno della formula “modello Westminster” il buio è veramente tanto.

Le diverse definizioni del sistema di governo, infatti, non sono semplici variazioni dello stesso tema né semplici evoluzioni storiche, ma rimandano a radicali interpretazioni potenzialmente alternative tra loro. Il *Cabinet government* indica una forma di governo a direzione collegiale, sia pure con la supremazia del primo ministro e comunque all’interno del governo parlamentare, mentre la formula del governo del primo ministro si caratterizza per una direzione assolutamente monocratica e personalizzata, tanto da essere stata tacciata nel passato di costituire una sorta di “dittatura elettiva” [Lord Hailsham 1976]² e da essere declinata da ultimo come una forma di presidenzializzazione surrettizia del sistema parlamentare inglese [Fooley 1993; Allen 2003; Norton 2003]. Se stiamo appena agli ultimi dieci anni, troviamo sostegno sia alla tesi del *Cabinet government* – per esempio i governi Major (1990-1997) – sia alla tesi del governo del primo ministro – i due governi Blair (1997-2001, 2001-), e prima ancora i tre governi della Signora Thatcher (1979-1990). Prima di entrare nel merito tra queste due diverse e antitetiche interpretazioni, conviene mettere in risalto i dati strutturali e di lungo periodo del governo inglese.

Il modello Westminster non è il risultato di una costituzione scritta derivante da un’assemblea costituente (secondo la via iniziata dalla rivoluzione americana prima e da quella francese poi), ma è il risultato di una plurisecolare evoluzione storica che, da una forma classica di governo parlamentare, dualistica prima e monistica poi, arriva a configurarsi, già nel corso dell’Ottocento, come *Cabinet government* e come *responsible party government*. Diversamente da altre esperienze costituzionali, l’evoluzione inglese predispone un solido set istituzionale prima ancora dell’avvento dei moderni partiti di massa, condizionando la formazione del sistema partitico e lo

stesso modello organizzativo interno dei partiti. Il bipartitismo inglese si spiega, infatti, in connessione con l'origine parlamentare dei partiti – l'eccezione del *Labour* sarà riassorbita nei canoni tradizionali [Massari 1994] – e con la capacità dell'istituzione rappresentativa di evitare fratture sociali in grado di dare vita a un sistema multipartitico (quanto alla meccanica). L'introduzione del collegio uninominale con la riforma del 1884 razionalizzerà un bipartitismo già preesistente in collegi plurinominali, anche se è giusto affermare che da allora in poi è il sistema *plurality* a mantenere in vita il bipartitismo. La struttura organizzativa dei partiti, poi, si adeguerà al governo parlamentare, configurandoli come partiti a direzione parlamentare e ponendo così una stretta simmetria/funzionalità tra governo parlamentare e partiti politici. Sono queste le basi politiche strutturali del modello Westminster. Ma prima ancora dell'affermazione del governo di partito, si afferma il *Cabinet government*, passaggio decisivo nell'evoluzione del governo parlamentare. Con il *Cabinet* arriviamo al cuore stesso della forma di governo britannica classica, a quel “segreto efficiente” della Costituzione, mirabilmente descritto da Bagehot:

Il segreto efficiente della Costituzione inglese può essere descritto come la stretta unione, la quasi completa fusione, dei poteri esecutivo e legislativo. Senza dubbio, la bontà della nostra costituzione consiste...nella loro singolare vicinanza. Il legame connettivo è il *Cabinet*. Con questo nuovo termine noi intendiamo un comitato del corpo legislativo scelto per essere il corpo esecutivo [1963,65-66].

Ciò che Bagehot aveva colto lucidamente nel 1867 era la concentrazione dell'iniziativa e dell'autorità legislative nel *Cabinet*. Questa radicale modifica nell'equilibrio costituzionale tra potere legislativo e potere esecutivo – realizzatasi già negli anni trenta dell'Ottocento – ebbe conseguenze strutturali profonde sulla forma della politica di massa, sulla natura dei partiti politici e sul comportamento dell'elettorato. Il processo di centralizzazione del potere legislativo nel *Cabinet* ebbe naturalmente come risvolto la diminuzione dello status dei singoli parlamentari, in termini del potere di iniziativa legislativa esercitato individualmente. La figura del deputato

indipendente, dotato di diritti e poteri propri – diciamo pure il notevole - , cede il passo sempre più, nel corso di questo spostamento di poteri legislativi al *Cabinet*, alla figura collettiva del partito parlamentare e coeso [Cox 1987]. La fusione dei poteri legislativo ed esecutivo nel *Cabinet* e connessa perdita dell'indipendenza/influenza del singolo parlamentare ebbero una decisiva influenza sul modo di essere dei partiti in parlamento e dei partiti nell'elettorato, condizionandone tutto il successivo sviluppo. Le conseguenze principali furono, infatti, sul versante parlamentare l'affermazione della disciplina interna dei partiti sui singoli parlamentari e il connesso declino della dissidenza dei deputati, e sul versante delle *constituencies* l'affermazione di un comportamento di voto rivolto al partito (*party oriented vote*) e non alle singole personalità (*personal vote* o *candidate oriented vote*)³. Se per influire sulla politica del *Cabinet* l'unico modo per gli elettori era di votare per un partito adatto a governare, allora le elezioni diventano una sorta di referendum sul governo e sulle questioni politiche nazionali. Così il trasferimento del potere dal parlamento al *Cabinet*, da un lato, e all'elettorato, dall'altro, avrà come effetto permanente quello di mettere in rapporto diretto governo ed elettorato, saltando di fatto la mediazione parlamentare, tanto nel momento iniziale della scelta del governo quanto nel momento finale della perdita di fiducia da parte della maggioranza di quest'ultimo. E' l'elettorato ormai – contrariamente a quanto allora riteneva Bagehot, per il quale il governo era ancora scelto dall'assemblea parlamentare – che, votando per un partito, sceglie la nuova maggioranza parlamentare e conseguentemente il governo. Quando il governo sente venire meno la propria maggioranza parlamentare nei momenti di crisi, è al paese che guarda non al parlamento⁴. Con questi sviluppi, si era passati così dal *government by Parliament* al *government through Parliament* [Mackintosh 1962]. Questa nuova relazione tra *Cabinet* ed elettorato fu espressa anche in termini di nuovo principio costituzionale, ossia in termini di dottrina del mandato elettorale [Jennings 1951]. E come per ogni mandato, l'elettorato non solo sceglieva un governo, ma anche una politica o un set di politiche, sulla base del programma presentato all'elettorato da parte del partito (il cosiddetto *Manifesto*). La dottrina del mandato elettorale implicava che nell'arena elettorale la competizione fosse tra partiti con

programmi e leadership alternativi. La competizione nazionale sul partito e sul governo, con la connessa ininfluenza dei fattori locali, aveva come conseguenza l'affermazione di leadership partitiche nazionali in grado di controllare gli eletti in parlamento.

E' stato più volte indicato come ragione della coesione e disciplina dei partiti in parlamento la possibilità di minaccia da parte del *Cabinet* di dimissioni o di scioglimento. Senza negare l'esistenza anche di questo strumento – che appare per varie ragioni sopravvalutato –, la ragione principale sta, come ha efficacemente dimostrato Cox [1987, cap. 8] nella stessa arena elettorale, e cioè nel fatto che i rapporti tra eletti e *constituency* si erano modificati nel senso di un allentamento della dipendenza dei primi dalla seconda, sostituita dalla dipendenza verso il partito e la leadership nazionali. L'affermazione in parlamento della coesione e disciplina partitiche e l'affermazione nell'elettorato della politica partitica (nazionale) sono così fenomeni casualmente correlati, il cui punto di partenza e di connessione sta nella peculiare relazione tra legislativo ed esecutivo propria del *Cabinet government*. E' proprio per questo che tra *Cabinet government* e *party government* non sembra esserci soluzione di continuità. L'uno presuppone l'altro. “ Se questa è una età di *cabinet government* la ragione in prima istanza è che essa è un'età di *party government*”, è l'efficace correlazione stabilita da Beer [1990, 64]. E' il *party government* che sostiene il *Cabinet* e che gli dà forza, essendo il governo innanzitutto un governo monopartitico – tranne i governi di coalizione durante le guerre mondiali o emergenze – ed essendo i partiti centralizzati, dominati dal principio della leadership, coesi e disciplinati, fatto che li rende adatti al governo parlamentare funzionante. C'è da tenere presente, poi, che il governo di partito inglese non ha mai dato luogo ad una partitocrazia (come nel caso italiano), configurandosi come *responsible party government*, dove il termine *responsible* indica che il governo di partito è tutto interno alle norme e convenzioni del governo rappresentativo e responsabile [Birch 1964]. L'attore del *party government* non è, infatti, il partito di massa o extraparlamentare, ma il partito parlamentare che introietta e accetta tutti gli istituti e le convenzioni del governo rappresentativo e responsabile, tra cui la convenzione della responsabilità *collettiva* dei membri del *Cabinet* e del governo in generale.

Senza questo retroterra storico e concettuale, non si può comprendere la forma di governo inglese giacché essa è caratterizzata non solo e non tanto dalla sua macchina organizzativa quanto dalla sua genesi storica e dalla sua dinamica politico-istituzionale. Senza il riferimento al *Cabinet* e al *party government* come due facce della stessa medaglia, non possiamo capire le caratteristiche di fondo del governo inglese: alto grado di stabilità e durata, autorevolezza ed efficacia decisionale, natura collegiale dell'esecutivo, alternanza tra due partiti, governi monopartitici, scelta elettorale dei governi sulla base della competizione fra due partiti e su base programmatica, legame di responsabilità politica tra esecutivo (e legislativo) ed elettorato.

Quanto alla struttura organizzativa e alla composizione del *Cabinet*, occorre dire che esso costituisce solo il vertice ristretto dell'esecutivo o del governo in senso più ampio⁵, composto da circa una ventina – il numero varia tra 18 e 22 – di titolari dei più importanti dicasteri e di *senior ministers*. Per lungo tempo il gabinetto è stato ritenuto il luogo decisionale supremo, di natura collegiale e rappresentativo dei leader parlamentari più autorevoli e competenti del partito. Senza addentrarci nella complessa struttura organizzativa di supporto (*Cabinet Office*, *Cabinet Secretariat* ecc.), occorre sottolineare il fatto che gran parte delle funzioni del *Cabinet* sono svolte non dal collegio nella sua interezza, ma da comitati, sub-comitati o dai singoli ministri. Il numero dei comitati non è stabilito né dalla legge né dall'uso ed in genere non è conosciuto ufficialmente perché il premier non lo dichiara. I comitati più importanti sono presieduti dallo stesso premier, mentre gli altri dai ministri più competenti o più autorevoli. A partire dalla seconda guerra mondiale l'espansione delle attività e funzioni di governo ha accresciuto enormemente il numero e i compiti dei comitati, riducendo in qualche modo la funzionalità e la collegialità del *Cabinet*. Tradizionalmente, il *Cabinet* si riuniva una o due volte a settimana (come vedremo, nell'esperienza della Thatcher prima e di Blair poi, non è più così), prendendo, supervisionando, o avendo notizia di tutte le decisioni più importanti.

Ovviamente, la figura più importante all'interno del *Cabinet* è quella del primo ministro, che si è sempre posto come un *primus* sopra ineguali⁶, tanto che una delle definizioni più pregnanti del

governo inglese è quella di “*government by party leaders in Cabinet*”[Cox 1987, 39]. Si è rotto o è mutato il rapporto sia pure asimmetrico – ma non al punto da annullare la vincolazione del premier dal *Cabinet* e dal partito - tra primo ministro e *Cabinet*? Ed è giustificato l’uso della formula “governo del primo ministro” e ancora più radicalmente l’individuazione di una sorta di presidenzializzazione? E’ finita, insomma, l’era del *Cabinet/party government* e con lei del modello Westminster? Prima di rispondere, rivolgiamoci al ruolo e ai poteri del primo ministro.

3. Ruolo e poteri del primo ministro

I poteri di un primo ministro possono essere distinti tra formali/istituzionali, informali/politici e personali, dovuti cioè alle caratteristiche della sua personalità. I poteri istituzionali di un primo ministro derivano dalle principali funzioni che egli/lei deve espletare. Così un primo ministro:

- è Capo del governo;

- è Presidente (*Chairman*) del *Cabinet* e di varie commissioni del *Cabinet*; in questa veste coordina le politiche e supervisiona le attività dei dipartimenti ministeriali;

- sceglie i ministri del *Cabinet*;

- nomina gli altri membri del governo (cioè ministri non facenti parte del *Cabinet*), attualmente di numero attorno ai 115;

- può spostare i ministri da un posto all’altro (tecnicamente un *reshuffle*);

- può far dimettere i ministri, sia del *Cabinet* che del governo (potere di *dismissal*);

- è il primo responsabile della nazione negli affari internazionali e interni;

- esercita il *patronage*, ha cioè il potere di nomina di numerose cariche in uffici pubblici, compresi quelli giudiziari ed ecclesiastici, dispensa onorificenze e titoli, tra cui quello di Pari (che permette l’accesso alla Camera dei Lord)⁷;

- è il capo politico del *Civil Service* e collabora con il Capo dell’*Home Civil Service*

in merito alle nomine e promozioni dei funzionari di più alto grado (*senior Civil Service*);

- scioglie il parlamento e indice le elezioni politiche.

Trattando a parte quest'ultimo potere, si tratta di poteri notevoli, ma non straordinari, teoricamente senza vincoli, anche se praticamente limitati dalla particolare forma di governo inglese, nella sua duplice veste di *cabinet government* e di *party government*. Manca, per esempio, da questa lista la prescrizione del ruolo dirigente del premier nella politica nazionale che, invece, si trova esplicitamente prescritto nella costituzione tedesca e in quella francese⁸. Il che significa che il premier inglese può, se lo sceglie, svolgere tale ruolo di leadership, ma non necessariamente [King 1991, 33-34].

La logica di funzionamento del governo inglese rinvia ad una dimensione collegiale e ad una dimensione politica, e il potere di un primo ministro si può misurare dal grado di controllo di queste due dimensioni. Tra i poteri politici – ma con risvolti istituzionali - del primo ministro si staglia, infatti, quello di essere il leader del partito di maggioranza in parlamento. Ciò significa che nessuno può diventare primo ministro senza l'appoggio di un partito e senza una relativamente lunga carriera parlamentare. E' grazie a questa qualità che viene scelto come primo ministro, altro requisito essendo oggi quello di essere membro della Camera dei Comuni e di godere della fiducia dell'esecutivo che egli stesso nomina e guida⁹. Definito nel passato come “chiave di volta” del *Cabinet*, ora è da considerare come “chiave di volta” della costituzione, secondo la definizione di Jennings. I suoi poteri sono tanti e tali che Asquith poteva affermare che “l'ufficio del Primo Ministro è ciò che il suo titolare sceglie di farne” [cit. in Jennings 1951, 166], quindi con un'estensione di poteri dipendente dalla personalità e dal potere politico del titolare della carica. In realtà, i primi ministri non sono tutti eguali nell'esercizio del potere o dei poteri né esercitano potere allo stesso modo durante il periodo in carica. Accanto a primi ministri decisori o innovatori, con una forte personalizzazione della loro carica, troviamo primi ministri con uno stile più

collegiale o più conciliativo, o anche con uno stile di routine. Il punto da fissare è, però, che il sistema parlamentare inglese è altamente flessibile, e comunque tale da favorire l'affermazione e l'azione di premiership autorevoli e in grado di decidere, come già aveva notato Max Weber.

Tabella1 [inserire qui]

Il governo di partito offre all'esecutivo la notevole forza politica rappresentata da partiti coesi e disciplinati e diretti dall'élite parlamentare. Anche la forza del primo ministro – essendo il leader del partito maggioritario in parlamento – , al di là dell'attribuzione di poteri formali, dipende dal grado di controllo che riesce a esercitare sul proprio partito. Quanto più forte come leader di partito tanto più autorevole e forte come primo ministro e viceversa, ma a patto che il suo prestigio come primo ministro si tramuti in forza politica di leadership riconosciuta nel e dal partito. La sua forza politica di leader di partito gli consente di esercitare il controllo della propria maggioranza parlamentare giacché è proprio il controllo del partito che permette il controllo dell'esecutivo sul legislativo. Da questo punto di vista – come aveva già compreso Bagehot – un sistema parlamentare a fusione di poteri è più decisionista di un sistema presidenziale a separazione di istituzioni. Il presidente americano non può disporre di una maggioranza parlamentare sicura – soprattutto nei casi di governo diviso, ma anche nei casi di stessa maggioranza tra presidente e Congresso, data la natura dei partiti americani e la caratterizzazione, comunque, di governo separato - tenuta alla disciplina, come il primo ministro inglese. Nei rapporti con il legislativo, insomma, il potere del primo ministro inglese è più sicuro di quello del presidente americano, come dimostra il tasso di successo della legislazione di iniziativa governativa (Tabella 2):

Tabella 2 [inserire qui]

Nei rapporti con l'esecutivo, la posizione delle due figure è diversa. Intanto, occorre ricordare che la durata della carica del presidente americano è prestabilita e, salvo l'*impeachment*, non corre rischi. Il primo ministro inglese può essere costretto alle dimissioni, oltre che per motivi di salute, anche per motivi politici, di perdita di controllo della fiducia nel *Cabinet* e nel partito (parlamentare), senza peraltro che si vada ad elezioni anticipate. L'evenienza non è affatto rara. Nel secondo dopoguerra si possono citare cinque casi di primi ministri cambiati in corso d'opera per motivi politici o di salute: Winston Churchill nel 1955 (subentra Anthony Eden); Anthony Eden nel 1957 (subentra MacMillan); Harold MacMillan nel 1963 (subentra Alec Douglas-Home); Harold Wilson nel 1976 (subentra Callaghan) e Margaret Thatcher nel 1990 (subentra John Major).

Tabella 3 [inserire qui]

Dunque, il primo ministro non ha una garanzia a priori di stabilità nella carica. La sua stabilità dipende dalla sua capacità di mantenere il controllo della maggioranza parlamentare e del *Cabinet*, ma si tratta di una capacità tutta politica, non certo di una posizione acquisita grazie alla carica o ad una presunta legittimazione elettorale diretta. Questo concetto – presente in Italia in merito al premierato forte e in qualche modo fatto derivare surrettiziamente dal caso inglese – è estraneo alla teoria e alla prassi del governo inglese. La dottrina del mandato elettorale non si estende alla persona del primo ministro. Essa si riferisce esclusivamente al partito e al suo programma elettorale. Tra i poteri del primo ministro non possono essere ricavati, dunque, quelli derivante da una presunta e inesistente elezione diretta. Persino nel caso dei premier più decisionisti, come la Thatcher e Blair - ma questo vale per ogni altro grande primo ministro - non si trova alcun riferimento, nei loro discorsi, a questa dimensione. Chi sceglie il primo ministro non è l'elettorato, ma innanzitutto il partito. Tanto vero che è lo stesso partito che può revocare persino il premier in

carica. Con differenti regole, tanto il partito conservatore che quello laburista prevedono questa possibilità.

Il partito conservatore non ha mai posto particolari barriere per la sfida ad un premier in carica. L'elezione per il leader del partito può avvenire ogni anno all'inizio della sessione parlamentare e ciò che si richiede oggi con nuove regole è che per sottoporre una mozione di sfiducia verso un leader in carica, anche quando primo ministro, occorre la firma di almeno il 15% del gruppo parlamentare. Se tale mozione viene approvata a maggioranza il leader sfiduciato non può partecipare alla successiva contesa per la leadership, che è decisa in ultima istanza, dopo una serie di votazioni tra i parlamentari, da un ballottaggio tra i primi due candidati cui partecipano gli iscritti del partito (con almeno sei mesi di anzianità). Il procedimento, come si può capire, è diviso in due momenti distinti: nel primo sono i parlamentari che sfiduciano un leader in carica, nel secondo sono gli iscritti che decidono sulla base di una riduzione a due operata sempre dai parlamentari. Non si può sostenere, insomma, che l'introduzione del voto degli iscritti abbia tolto il potere dei parlamentari di revocare un premier in carica.

Il partito laburista ha di recente reso più difficile la sfida ad un leader in carica, dopo che nel 1988 Tony Benn sfidò Neil Kinnock. Ora si richiede almeno una soglia del 20% dei parlamentari per firmare una petizione che chiede l'apertura di una contesa per la leadership. Nel caso di un leader che è un primo ministro in carica sono state poste ulteriori barriere. Oltre al 20% di firme dei parlamentari, occorre una maggioranza di due terzi dei voti alla conferenza annuale per dar luogo ad una elezione per la leadership. Si tratta indubbiamente di una protezione rigida del premier, ma non tale da precludere l'eventualità della sostituzione, nel caso – sia pure teorico - di un conflitto tra il premier e il partito. L'introduzione del voto degli iscritti, avvenuta nel 1994 per l'elezione di Blair, non ha neanche in questo caso il significato di una investitura diretta che può essere revocata solo dagli stessi iscritti. Intanto, il voto degli iscritti non ha eliminato il collegio elettorale composto ora in parti eguali tra parlamentari, sindacati e organizzazioni di base. Il voto degli iscritti, su base individuale e senza voto in blocco, si esercita all'interno delle ultime due

ripartizioni del collegio, per cui la maggioranza è calcolata come somma dei voti spettanti a ciascuna componente del collegio (ognuna ha il 33,3% dei voti). Comunque, seppure con barriere altissime, la conferenza del partito, supremo organo decisionale, ha il potere di sfiduciare un premier in carica e di dare luogo ad una nuova contesa per la leadership [Stark 1996; Rose 2001, 84-85; Massari 2004, 143-147].

Nei rapporti con gli altri membri dell'esecutivo, inoltre, il primo ministro inglese non ha la stessa posizione del presidente americano. Questi sceglie i suoi ministri senza vincoli – tranne quelli derivanti dal controllo esercitato dal Senato – e li può licenziare senza alcuna conseguenza. Del resto, non a caso l'esecutivo americano è costituito dal presidente e i suoi ministri o segretari di stato sono indicati come “amministrazione”, quasi a sottolineare il rapporto gerarchico tra un potere politico e un potere derivato. Il presidente è il *master*, i ministri sono i suoi *servants*. Non è così, invece, per il primo ministro inglese. Certo, ha il potere di nominare e rimuovere i ministri, ma non è un potere assoluto, giacché ciò non avviene senza vincoli politici impliciti o espliciti e soprattutto non avviene senza conseguenze. Il premier non può prescindere nella formazione del governo dalla dimensione collettiva e dalla struttura di potere del partito né può prescindere dalla competenza/forza parlamentare dei suoi colleghi di partito perché le relazioni tra il primo ministro e i membri del *Cabinet* sono primariamente di natura politica e come tali sono regolate.

Nel partito conservatore, il leader, diversamente da quello laburista, non ha limiti formali nella composizione del governo-ombra. La scelta dei componenti di questo è una sua prerogativa, controbilanciata però, come abbiamo visto, dalla maggiore esposizione, anche quando è primo ministro in carica, alle sfide per la leadership da parte del partito parlamentare. Il che comporta che il leader conservatore deve tenere conto nella scelta dei membri del governo-ombra, così come nella composizione di un nuovo governo, degli equilibri interni al partito. Per esempio, in tutti i gabinetti della Thatcher erano presenti esponenti dell'opposizione interna o comunque non thatcheriani di ferro (nel primo gabinetto i cosiddetti *wets*, i conservatori tradizionali tacciati d'essere deboli, fiacchi)¹⁰. Nella formazione del governo e soprattutto del *Cabinet* pesa poi una

tradizionale regola politica, che così esprimeva la Signora Thatcher: “ Non solo il *Cabinet* deve in qualche misura riflettere le differenti posizioni nel partito parlamentare in un dato momento: ci sono alcune persone che è meglio portare dentro perché altrimenti esse potrebbero causare più difficoltà se fuori”[cit. in Rose 2001, 165]. La regola, naturalmente, è valida anche per i governi laburisti. Un esponente dell'estrema sinistra interna come Tony Benn fu per undici anni ministro sotto i governi Wilson e Callaghan, pur esprimendo posizioni non proprio collimanti con quelle del premier, ma Benn rappresentava settori importanti del partito extraparlamentare e parlamentare che era bene imbrigliare con un ruolo ministeriale.

Le regole per la composizione del governo-ombra sono, invece, più vincolanti per il leader laburista. La scelta dei ministri ombra è riservata al partito parlamentare e anche nella composizione del governo il premier laburista ha dei vincoli. Secondo lo *Standing Order E* del *Parliamentary Labour Party*, come modificato nel 1981, il premier è tenuto a nominare nel *Cabinet* i componenti del governo-ombra, anche se ha poi il potere di decidere l'allocazione delle responsabilità governative e quello di operare rimpasti e di far dimettere ministri¹¹. Dato che il numero dei componenti del *Cabinet* è attorno a 20 e quello dei componenti del governo, oggi, attorno ai 120, il premier ha ampia possibilità di nomina e di dimissioni soprattutto in quest'ultima dimensione.

Se la forza politica del Primo ministro dipende dalla sua capacità di tenere assieme una maggioranza parlamentare, la scelta nella composizione del governo deve obbedire a questo obiettivo, includendo anzitutto dentro il *Cabinet* gli esponenti più importanti e significativi del partito parlamentare. La scelta non è, perciò, basata sulla competenza dei ministri, ma su valutazioni essenzialmente politiche. L'allocazione dei posti nel governo – che assommano oggi a circa un terzo dell'intero partito parlamentare -, lungo la scala delle diverse posizioni ministeriali gerarchiche, che è anche la scala della carriera dei parlamentari della maggioranza, serve al premier poi per legare a sé o premiare una larga parte dei parlamentari, disinnescando la propensione alla ribellione nelle votazioni sempre possibile nelle fila dei *backbenchers*.

Il premier può ricorrere frequentemente ai *reshuffles* (rimpasti) nel *Cabinet*, ma più come una redistribuzione degli incarichi ministeriali che come un esercizio del suo potere di imporre le dimissioni. Licenziare un *senior minister* del *Cabinet* è operazione più difficile e relativamente eccezionale, dati i rischi politici dell'operazione, giacché lo stesso premier ne può risultare indebolito. Non mancano, tuttavia, casi eclatanti ed eccezionali di esercizio di questo potere. Il più famoso è il licenziamento di ben sette ministri del *Cabinet* da parte di Harold Macmillan il 13 luglio 1962, a seguito di gravi difficoltà economiche e di numerose sconfitte dei conservatori in *by-elections*, non a caso definito “la notte dei lunghi coltelli”. La decisione, lungi dal rafforzare il premier, fu interpretata come un segno di debolezza e ne minò ineluttabilmente la credibilità politica di leadership. Insomma, “la maggior parte dei primi ministri trova sgradevole licenziare un collega” [Rose 2001, 166]. L'evenienza più diffusa è costituita, invece, dalle dimissioni rassegnate dai ministri per vari motivi. La casistica è vasta e di difficile classificazione, includendo spesso motivi di salute o ragioni personali – che possono nascondere ovviamente una costrizione alle dimissioni indotte dal premier –, scandali personali e politici, e dissensi politici veri e propri, resi pubblici. La dottrina della responsabilità collettiva del *Cabinet* impone, infatti, ai ministri di condividere le scelte del premier, anche quando non coinvolti nelle decisioni o quando contrari. Il passo obbligato diventa allora rassegnare le dimissioni. Anche l'ultimo governo Blair ha visto le dimissioni d'importanti ministri e membri del *Cabinet*, come Robin Cook da Leader della Camera dei Comuni. e di Clare Short, ministro per lo Sviluppo Internazionale, per dissensi sulla guerra in Irak¹². Le dimissioni di un ministro di peso del *Cabinet* sono un'arma a doppio taglio: possono troncane una carriera politica, ma possono anche indebolire ineluttabilmente il premier. E' quanto puntualmente si è verificato durante i governi della signora Thatcher, quando dal 1986 al 1990 ben sei ministri del *Cabinet* si dimisero per profondi dissensi politici, tra cui Michael Heseltine (7 gennaio 1986), Leon Brittan (22 gennaio 1986), Nigel Lawson (29 ottobre 1989), Sir Geoffrey Howe (1 novembre 1990). Questa sequela di dimissioni fu il prodromo della rivolta del partito

parlamentare contro il proprio premier e ne decretò, nella competizione per la leadership, la sconfitta e le inevitabili dimissioni da primo ministro (dicembre 1990).

In definitiva, il potere di nomina e revoca dei ministri da parte del primo ministro è un potere estremamente importante, ma più che come prerogativa costituzionale tipica di un presidente, viene esercitato nel contesto di condizioni e di vincoli politici che il premier deve valutare di volta in volta. Le dimissioni come potere di *dismissal*, inoltre, sono sì un'arma nelle mani del premier, ma come *resignation* possono costituire anche un'arma che può essere puntata contro di lui. E qualche volta può accadere che il colpo ferisca.

Dove il potere del premier, invece, è molto ampio è nell'indirizzo, nella gestione, nel coordinamento e nella stessa composizione della macchina organizzativa, in quella che viene definita "*the machinery of government*", giacché ha mano libera nel creare, accorpare, sopprimere, dividere gli uffici e le agenzie governativi.

La formula che meglio esprime la natura e l'essenza del potere del primo ministro è quella di "*leadership by consent*". Il premier è forte solo se ha capacità di guida, di direzione, di gestione, ma sempre nell'ambito del consenso da parte dei suoi colleghi di governo e del partito: "il primo ministro è forte soltanto per quanto il suo partito, e particolarmente i suoi principali colleghi, gli permettono"[Jones 1988, 208]. Un premier può essere autoritario, accentratore quanto vuole, ma solo e finché lo permette il collettivo di governo e di partito. Questi limiti sono invalicabili per qualsiasi primo ministro. John Major – e stiamo parlando di anni, non di secoli fa – osservò che "Ogni leader è leader soltanto con il sostegno del suo partito", e Margaret Thatcher riconobbe che "un Primo Ministro che sa che il suo *Cabinet* gli/le ha ritirato l'appoggio è fatalmente indebolito" [cit. in Heffernan 2000, 10].

4. Il potere di scioglimento

Per convenzione il potere di scioglimento è oggi effettivamente attribuito al primo ministro. Nel sito ufficiale del parlamento inglese, alla voce *dissolution* del glossario si legge: “scioglimento è il termine ufficiale per la fine di un Parlamento. Un Parlamento può durare fino a cinque anni. Il primo ministro può chiedere un’elezione generale prima di questa data, ma alla fine del Parlamento egli o lei chiede al Monarca di concedere uno scioglimento. Il Parlamento è sciolto per mezzo di una Proclamazione Reale”¹³.

Tuttavia, il significato e i limiti di esercizio di tale potere sono ben più complessi di quanto non possa apparire a prima vista. La convenzione, cioè, è da interpretare nel suo esatto significato. Si può già anticipare che dall’ambito di questo potere fuoriesce la possibilità che un primo ministro possa esercitare questo potere **contro** la sua maggioranza (*Cabinet*, gruppo parlamentare, partito), come viene ripetutamente e stucchevolmente affermato in Italia dai sostenitori del cosiddetto “premierato forte” e che l’esatto significato consiste molto più semplicemente nel potere del primo ministro di stabilire la *data* delle elezioni, scegliendo il momento più favorevole al suo partito. Vediamo meglio e più in profondità.

Il punto da cui partire è il fatto che, a differenza della maggior parte dei parlamenti, il parlamento inglese (in questo caso la Camera dei Comuni) non ha una durata fissa [Padfield e Byrne 1987, 50]. Durata e potere di scioglimento sono fissati nel *Septennial Act* del 1715, come emendato dalla sezione 7 del *Parliament Act* del 1911, in questi termini: “[un Parlamento] durerà e può durare per cinque anni e non di più...[tale] Parlamento è nominato per riunirsi, salvo che...tale Parlamento non sia sciolto anticipatamente da Sua Maestà, i suoi eredi o successori” [in Jennings 1951, 382]. In pratica, è difficile che un parlamento duri per tutti i cinque anni previsti, mentre in un solo caso la durata del parlamento è stata prolungata oltre i cinque anni, quello eletto nel 1910 e prolungato fino al 1918 per evitare un’elezione in tempo di guerra. Ciò che è importante notare è che non viene fissata una durata fissa del parlamento, ma solo una possibilità di durata fino a cinque anni. Il che fa differenza, implicando come procedura normale una durata minore, e implicando che lo scioglimento anticipato rispetto alla scadenza dei cinque anni non è un fatto

straordinario come quando viene indicato un termine fisso. Il cosiddetto scioglimento anticipato inglese deve perciò essere valutato alla luce del fatto che già la costituzione contempla la durata variabile del parlamento entro i cinque anni.

Costituzionalmente, poi e ancora oggi, il potere di scioglimento spetta al sovrano come sua prerogativa personale o reale. La convenzione che si è imposta – subendo varie trasformazioni – è che il sovrano sciolga anticipatamente il parlamento su “consiglio” (*advice*) dei suoi ministri, ossia del governo. Le questioni interpretative legate all’esercizio di tale prerogativa e sollevate in più occasioni nel corso storico sono state almeno tre: a) la prima è se il sovrano possa sciogliere senza *advice*; b) la seconda è se il sovrano sia costituzionalmente vincolato ad accettare tale *advice*; c) la terza è relativa a chi debba dare l’*advice*. Si può senz’altro togliere di mezzo la prima questione rispondendo negativamente. Il monarca non può sciogliere senza *advice* giacché tutta la procedura di scioglimento anticipato coinvolge la responsabilità del Lord Chancellor¹⁴, depositario del Grande Sigillo, e nominato dal primo ministro, e dunque implica il consenso del governo. Di fronte al rifiuto di questo, il monarca può teoricamente, cioè costituzionalmente, solo dimettere i propri ministri. E’ vero che durante tutto il periodo di discussione e di passaggi parlamentari dell’*Home Rule Bill* (relativo alla questione irlandese), e cioè nel 1886 e 1893, la Regina Vittoria considerò la possibilità – a fronte del pericolo di una guerra civile in Irlanda in seguito all’approvazione finale della legge - di sciogliere anticipatamente e di propria iniziativa il parlamento. Ma questa possibilità fu considerata alla fine impraticabile perché avrebbe comportato il coinvolgimento della monarchia nelle vicende politiche, con grave detrimento del suo ruolo istituzionale *super partes* e della sua immagine. In un dibattito sul punto (la possibilità del monarca di sciogliere senza *advice*) svoltosi nel 1913 a cui parteciparono tutti i maggiori costituzionalisti del tempo, la conclusione, come riassunta dal *Times*, fu che la prerogativa reale di scioglimento era “atrofizzata dal disuso” e che “è un primo principio della nostra Costituzione che il Re agisce esclusivamente su consiglio dei suoi ministri” [cit. in Jennings 1951, 385].

La seconda questione è più controversa. Accanto all'opinione secondo cui il monarca non ha altra scelta se non accettare l'*advice*, sono da registrare le argomentazioni – a nostro avviso fondate – secondo le quali in particolari circostanze il monarca può opporre un rifiuto. E' vero che non risultano casi negli ultimi centocinquant'anni di un rifiuto, ma esistono vari casi in cui il monarca ha valutato se opporre o meno un rifiuto. L'opinione di Jennings è, comunque, che “esiste una persistente tradizione che egli potrebbe rifiutare se le necessarie circostanze si presentassero” [Jennings 1951, 39]. Sulla base della dottrina in materia, Padfield e Byrne [1987, 122] riportano tre casi in cui il sovrano potrebbe opporre un rifiuto:

- a) il parlamento esistente è ancora vitale, funzionante e capace di svolgere il suo lavoro;
- b) un'elezione generale sarebbe dannosa all'economia nazionale;
- c) il sovrano può contare su un altro primo ministro in grado di formare un governo efficiente, per un periodo ragionevole, con una sufficiente maggioranza nella Camera dei Comuni.

Questi casi/possibilità, per quanto teorici, delimitano anche gli spazi di comportamento del governo e del primo ministro. Una ragione per cui non esistono casi concreti di rifiuto da parte del sovrano dell'*advice* sta probabilmente nel fatto che gli stessi primi ministri non possono e non vogliono usare un potere discrezionale che vada al di là dei limiti consentiti dalla costituzione e dalla tradizione. Secondo questi limiti, un primo ministro non chiederebbe mai lo scioglimento se in parlamento ci fosse la possibilità di una maggioranza alternativa o se la sua richiesta fosse in contrasto con la propria maggioranza (*Cabinet* e partito). Sta di fatto che neppure quest'ultima evenienza si è mai verificata o presentata. A proposito delle dimissioni da primo ministro provocate dalla sua maggioranza nel 1990, Augusto Barbera sostiene che la signora Thatcher *poteva* chiedere le elezioni anticipate e che non lo fece solo perché non sarebbe stata ricandidata dal suo partito [in Ceccanti e Vassallo 2004, 382]. Il punto è, invece, a nostro avviso, che *non le poteva chiedere*. E' davvero immaginabile una situazione in cui il premier chiede lo scioglimento contro il suo partito e in cui, pur essendoci la possibilità di un altro premier con la stessa

maggioranza, la Regina non possa far altro che soddisfare un capriccio personale (che tale sarebbe) o una sorta di vendetta o ritorsione di un premier defenestrato? Crediamo che non sia assolutamente immaginabile, tranne che se si ipotizza un potere personale del premier al di sopra della propria maggioranza e della costituzione e anche al di sopra di una decente soglia di buon senso. Non è questo il caso inglese. Connesso a questo punto è anche il fatto che non trova conferma nella letteratura inglese la possibilità di usare la minaccia dello scioglimento da parte del premier come arma normale di deterrenza contro la propria maggioranza o parte di essa. Nella letteratura recente è citato un solo caso significativo in qualche modo all'interno di questa problematica, quello di Harold Wilson nel 1968. Nel gennaio 1968 Wilson disse ad una riunione del partito parlamentare laburista che numerose astensioni avrebbero potuto costringere a elezioni politiche anticipate. La stessa minaccia fu usata altre volte dopo che il partito laburista tornò al governo nel 1974, sempre con Wilson premier. Il commento di Mackintosh relativamente a questa circostanza e più in generale sullo scioglimento come minaccia è che:

nelle condizioni moderne l'uso di questa minaccia è limitata... Infatti, le elezioni sono proprio la volta in cui i politici [dello stesso partito] sono uniti e non è probabile che alcun leader parlamentare voglia mettersi alla mercé dei suoi oppositori chiedendo all'elettorato di sconfiggere i membri dissidenti del suo proprio partito. Ogni leader di partito che desidera sopravvivere cercherà di appianare o superare una dissidenza prima di andare di fronte al paese e mentre Wilson nell'esempio appena citato può aver fatto un constatazione – troppe astensioni potrebbero teoricamente portare ad una sconfitta [parlamentare], alle sue dimissioni, a un governo conservatore e a immediate elezioni – nessuno del partito parlamentare laburista prese seriamente questa minaccia disciplinare” [Mackintosh 1962, 607].

Sulla stessa linea Brazier, un autorevole costituzionalista, che afferma: “una minaccia di scioglimento non è molto convincente, dato che l'elettorato vedrebbe il partito al governo nella confusione” [1990, 207]. Insomma, non sembra proprio che nel caso inglese il potere di scioglimento venga brandito come arma di deterrenza contro la maggioranza del Primo ministro o contro il Parlamento in quanto tale.

L'ultima questione è quella relativa all'*advice*, ai suoi titolari e ai limiti in cui viene esercitato. Non c'è dubbio che almeno fino al 1918 il titolare dell'*advice* sia stato il *Cabinet*. Bagehot scrisse che:

Il comitato principale [il *Cabinet*] dell'assemblea legislativa ha il potere di sciogliere la parte predominante di quell'assemblea. Il sistema inglese, perciò, non è un concentrato del potere esecutivo per mezzo del potere legislativo; esso è una fusione dei due. Il *Cabinet* non solo legifera e agisce, ma anche può sciogliere. Esso è una creatura, ma ha il potere di distruggere i suoi creatori [1963, 69].

Lord Asquith – eminente uomo di stato e primo ministro liberale tra il 1908 e il 1916 – nelle sue memorie di cinquant'anni di vita parlamentare (pubblicate nel 1928, con il titolo *Fifty Years of Parliament*) affermava in maniera assoluta che “Una questione come lo scioglimento del Parlamento è sempre sottoposta al *Cabinet* per la decisione ultima” [cit. in Jennings, 387]. Così ancora Jennings che commenta: “Per quanto può essere valutato finora, ogni decisione di scioglimento, dal 1841 al 1910 incluso, fu presa dal *Cabinet*” [*ibidem*]. Infatti, era il *Cabinet* che decideva non solo la scelta dello scioglimento, ma anche la possibilità delle dimissioni del primo ministro. Ci sono numerosi esempi in cui il primo ministro si presentava al *Cabinet* con le due alternative tra le sue dimissioni e lo scioglimento. E la scelta tra le due veniva decisa collegialmente in sede di *Cabinet*. Del resto, fino al 1918 almeno, non c'è dubbio che la forma di governo fosse quella del *Cabinet*.

La teoria del potere di scioglimento affidato al solo primo ministro sorge solo nel 1918 e, come vedremo, per un errore interpretativo che si cristallizzerà negli anni successivi fino ai giorni nostri, ma che non muterà la logica di funzionamento del governo al punto da far trapassare il *Cabinet government* e il governo di partito in governo del primo ministro *tout court*, perlomeno relativamente a questo punto.

Nel novembre 1918 Lloyd George (all'epoca primo ministro liberale di un gabinetto di guerra) scrisse a Bonar Law (conservatore, all'epoca Cancelliere dello Scacchiere, in seguito primo

ministro 1922-23) che era arrivato il tempo di uno scioglimento. La notizia delle intenzioni del primo ministro trapelò sulla stampa e ci fu un dibattito parlamentare in cui lo stesso Law fece un'affermazione, che è il punto di partenza della presente credenza: “...secondo la mia opinione non c'è tradizione più chiaramente definita di quella per la quale l'*advice* su questa materia [lo scioglimento] che dovrebbe essere dato al Sovrano è una questione non del *Cabinet*, ma del Primo Ministro”. E rispondendo a un parlamentare che sosteneva l'esatto contrario – e cioè che “...la tradizione è sempre stata che l'*advice* dovrebbe essere dato con il consenso del *Cabinet*”- , Law citava l'esempio del 1874 quando Gladstone avrebbe sciolto il parlamento senza avvisare il *Cabinet*, che avrebbe appreso la notizia dalla stampa. Ora, secondo una ricostruzione accurata dei precedenti e in particolare dello scioglimento del 1874, vari studiosi ritengono che Law fosse in errore. Secondo Marshall, il resoconto dello scioglimento del 1874 fatto da protagonisti dell'epoca non conferma il giudizio di Law¹⁵. Jennings afferma nettamente che “era Bonar Law ad essere in pieno errore”[1951, 389]. Da dove veniva allora il giudizio di Law, dato che i tre precedenti scioglimenti al 1918 (quello del 1906 e i due del 1910) – e tutti quelli tra il 1868 e il 1910 secondo la ricostruzione di Asquith - furono tutti decisi nel *Cabinet*? La spiegazione più plausibile – secondo Marshall - è che Law avesse in mente una ben diversa questione, quella che era stata sollevata nel 1916. Riportiamo per esteso la ricostruzione di Marshall:

Nel dicembre di quell'anno, Bonar Law aveva avuto un incontro con il re Giorgio V dopo le dimissioni di Asquith. In quest'incontro era stata discussa la questione dello scioglimento del Parlamento. Giorgio V, essendo riluttante a contemplare una elezione generale in tempo di guerra, aveva consultato Lord Haldane sulla questione se Bonar Law o qualche successore proposto ad Asquith potesse propriamente fare dello scioglimento del Parlamento una condizione per l'accettazione dell'incarico. Lord Haldane aveva avvisato che il Re non poteva intrattenere nessun tipo di negoziazione con un *possibile* Primo Ministro non ancora in posizione di dare consiglio in qualità di un ministro responsabile della Corona. Sfortunatamente il memorandum che Haldane inviò a Lord Stamfordham riassumeva questa posizione con le parole “ Il solo ministro che può propriamente dare consiglio su uno scioglimento del Parlamento è il Primo Ministro”. Sembra piuttosto come se Lord Haldane stesse involontariamente aiutando a dare

origine al malinteso che Bonar Law nel calore di un dibattito ai Comuni successivamente amplificò e trasmise ai suoi successori del dopoguerra. Chiaramente Haldane, che aveva fatto parte del *Cabinet* di Asquith, non intendeva trattare nel suo memorandum del 1916 le relazioni interne di un governo in carica. La sua mente non era rivolta a quella questione. Il consiglio su cui era stato richiesto di esprimersi ...era il diritto di un Primo Ministro potenziale di consigliare o negoziare per lo scioglimento prima di assumere l'incarico. La sua frase categorica " Il solo ministro che può propriamente dare consiglio..." era intesa esclusivamente ad enfatizzare il diritto del Re di rifiutarsi di garantire in anticipo un particolare uso della prerogativa a un potenziale titolare della carica che, non ancora in carica, non sarebbe stato costituzionalmente titolato a dare consiglio su una qualsiasi cosa. Essa non era intesa a pregiudicare la ben differente questione, non allora sul tappeto, dei diritti collettivi di un *Cabinet* come contrapposti a quelli del Primo Ministro [1984, 49-50].

Come conclusione di una dettagliata e informata analisi della questione, Marshall afferma: "Qualsiasi cosa sia stata recentemente creduta e fatta, sembra non esserci un adeguato fondamento costituzionale per il punto di vista che il potere discrezionale di sciogliere e indire una elezione generale sia una peculiare prerogativa personale della carica di Primo Ministro"[*ibidem*].

Insomma, la cosiddetta dottrina del potere di scioglimento attribuito al primo ministro nasce da un malinteso, da un errore che si è poi tramandato come una sorta di convenzione¹⁶, accettata dalla vulgata per una sorta di inerzia storica. Può continuare a circolare nella stessa Inghilterra – ma non negli studi approfonditi - perché la sua proclamazione non ha mai significato ciò che in Italia gli si attribuisce, ossia il suo uso come arma di deterrenza contro la propria maggioranza. Questo significato è del tutto secondario nell'esperienza storica inglese. Sta di fatto che mai nessun primo ministro ha chiesto lo scioglimento contro la propria maggioranza e il proprio partito.

Persino la Thatcher – secondo testimonianze attendibili di suoi ministri - prima delle elezioni anticipate del 1983 e del 1987 si consultò prima con i ministri più autorevoli e poi portò la questione all'interno del *Cabinet* per la discussione e la decisione. Lo stesso avvenne per Callaghan nel 1979 che racconta, nelle sue memorie, come dopo avere scelto la data ritenuta più vantaggiosa per il governo laburista la sottoponesse non solo al *Cabinet*, ma anche alle sedi di partito.

Del resto, andare ad elezioni anticipate significa, per un primo ministro in carica, mettere in campo una vera e propria strategia elettorale, impensabile senza il coinvolgimento collettivo del partito e delle sue articolazioni (partito parlamentare, *Cabinet*, organizzazione extraparlamentare). Una decisione solitaria in questa materia non ha assolutamente senso – posto che fosse costituzionalmente possibile – nella realtà del *party government*. Ciò che emerge, insomma, da una analisi storica e sistemica è il potere del primo ministro di indicare e scegliere una data per le elezioni anticipate, su cui trovare il consenso del *Cabinet* e del partito. Nulla di più e nulla di meno.

5. La premiership di Tony Blair

Pochissimi primi ministri – sicuramente nessuno negli ultimi trent'anni - hanno cominciato in circostanze così favorevoli come Tony Blair nel maggio 1997. Il partito era stato diciotto lunghi anni all'opposizione. In questo periodo aveva persino rischiato la marginalizzazione nelle elezioni del 1983, quando il terzo partito, l'*Alliance* tra liberali e socialdemocratici, non divenne il secondo partito per appena 800.000 voti circa (laburisti: 8.456.934, *Alliance*: 7.780.949). Aveva subito una grave scissione nel 1981, aveva perso voti, iscritti e *appeal* elettorale. Aveva subito l'iniziativa e l'agenda politica del thatcherismo. Anche il clima culturale, rispetto alla tradizionale cultura laburista, era cambiato. Ma in questo periodo – a partire almeno dalla cocente sconfitta elettorale del 1983 – il partito aveva intrapreso una lunga, profonda, seria opera collettiva di riforma generale tesa a renderlo nuovamente eleggibile e governativo. Questo processo di rinnovamento – il più serio mai tentato da un partito di sinistra – aveva in particolare portato al rafforzamento della leadership personale (già con Kinnock), ad una più forte coesione e unità interne (almeno in superficie), alla modernizzazione e all'innovazione dell'organizzazione, alla revisione del programma, all'uso sistematico della comunicazione politica. Quando divenne leader nel 1994 dopo l'improvvisa morte di Smith, Tony Blair aveva preso in mano un partito già ampiamente

riformato e particolarmente plasmato ai compiti di governo e al ruolo di una forte leadership personale in grado di garantire quella vittoria elettorale così a lungo aspettata. Anche l'egemonia conservatrice si era ormai esaurita, prima con la defenestrazione della Thatcher nel 1990, e poi con la debole e pallida premiership di Major (1990-1992, 1992-1997). La stravolgente vittoria elettorale del 1 maggio 1997, conferma della giustezza dell'approccio seguito dal partito e da Blair in prima persona, diede al nuovo governo una maggioranza parlamentare schiacciante di 179 seggi, ampiamente al sicuro da ogni problema interno di dissidenza. Non a caso il *Chief Whip* (il responsabile della disciplina dei parlamentari) divenne, sotto Blair, una figura di rilievo minore nel *Cabinet*. L'eredità della situazione economica era ottima: finanze in ordine, disoccupazione in diminuzione e bassa inflazione. Inoltre, molto favorevole era l'atteggiamento dei mass media e dell'opinione pubblica. La seconda vittoria elettorale del 2001 - impresa mai riuscita nel passato al *Labour* - ovviamente ingrandisce ancora di più la figura di Blair, anche se non lo metterà al riparo dai successivi problemi politici interni al partito, come dimostrano le difficoltà di tenuta della leadership nel 2004 in relazione alla guerra dell'Irak.

Blair si pone da subito come "un leader di un nuovo genere". Da leader di partito all'opposizione aveva ridotto il potere della *Conference*, del National Executive Committee, delle *Unions*, degli attivisti, grazie al ricorso diretto agli iscritti e alle riforme interne, rafforzato e centralizzato la leadership personale (ma il lavoro "sporco" era stato già compiuto da Kinnock), e dato la priorità all'immagine e messaggio del partito e del leader. Nel 1995 era riuscito a far togliere dallo statuto l'antiquato e dottrinario articolo 4 (sulla nazionalizzazione dei mezzi di produzione), cosa che non era riuscita a nessun altro leader laburista. Nella conduzione del governo-ombra aveva saltato le formalità e le vecchie procedure, in favore di un accordo sostantivo con i cosiddetti "modernizzatori" (i "*big four*", e cioè Gordon Brown, Robin Cook, John Prescott e lo stesso Blair), con l'ausilio di fidati consiglieri, esperti soprattutto nel campo dei mass-media e dell'opinione pubblica. Sia rispetto al partito che rispetto, soprattutto al governo, Blair era un outsider, essendo il primo premier dal dopoguerra a non essere mai stato in un

precedente *Cabinet*. Mancando di un retroterra familiare nel movimento laburista (come lo hanno Brown o Mandelson), di tradizionali legami con il settore pubblico o con i sindacati¹⁷, Blair personifica il *New Labour* in un modo inimmaginabile per i suoi immediati predecessori. Come outsider, egli non era appesantito del carico che i suoi predecessori portavano con loro, ed era apertamente insofferente verso molte strutture del partito e molta della sua cultura/ideologia. Ma ciò che conta di più, egli non è un attore solitario. La maggior parte dei “modernizzatori” suoi compagni di partito condividevano apertamente la sua visione e appoggiavano la sua leadership. Blair non rappresenta una singola personalità isolata, ma una forte personalità circondata da una nuova generazione e da un gruppo solidale (nella visione politica dei compiti) nel partito.

I leader e primi ministri laburisti del passato costituivano per Blair un esempio da evitare. Essi erano stati spesso indeboliti dalle divisioni interne e danneggiati dagli attacchi dei critici interni al partito. Operando in una cultura di democrazia interna, essi dovevano possedere capacità di costruire il consenso, di trovare accordi, di negoziare soluzioni, e dovevano tenere conto di quali politiche la conferenza annuale, i grandi sindacati e le fazioni di partito avrebbe accettato. Il risultato erano spesso faticose negoziazioni e politiche raffazzonate e nomine partitiche bilanciate tra destra e sinistra. I leader laburisti conseguentemente trovavano difficile proiettare se stessi come figure forti sulla scena nazionale.

Blair ha rafforzato l'ufficio del primo ministro più di qualsiasi altro predecessore, privilegiando l'importanza della comunicazione, dando poca importanza al *Cabinet* come sede decisionale o anche come foro di discussione, e delegando in gran parte la politica interna a Gordon Brown al Tesoro, con tutti i poteri discendenti dal premier e dal suo ufficio.

Tabella 4[inserire qui]

Sotto Blair, il sistema di *Cabinet* (incluse le sue commissioni) è declinato ulteriormente. La Signora Thatcher usava il *Cabinet* come organo di discussione e Major come luogo dove affermare la linea del governo sulle questioni più controverse (come le negoziazioni sul trattato di

Maastricht e il ritiro della poll tax). Con Blair le riunioni del *Cabinet* durano meno di un'ora, troppo poco per affrontare discussioni, mentre all'epoca di Attlee le riunioni del *Cabinet* assommavano a circa novanta ore all'anno, con Blair a trenta. Si può affermare che con Blair il *Cabinet* è divenuto una “*dignified*” parte della costituzione, essendo la parte efficiente costituita dalle strutture primoministeriali. Il capo dello staff di Blair, Jonathan Powell, affermò nel 1997 che : “Noi vogliamo muoverci verso un sistema napoleonico e lontano dalle baronie feudali [dei ministeri]” [cit. in Kavanagh 2001, 11] dove per “noi” deve intendersi anche il suo capo.

In grado rimarchevole, Blair ha trasposto il modello “Millbank” (la nuova sede del partito) nel governo. Le nomine chiave a Downing Street furono date a molte persone che avevano lavorato con lui all'apposizione. Tra i suoi collaboratori ci sono molti ex-socialdemocratici, e ha premiato numerosi uomini di affari con titoli onorifici e cariche ministeriali. La presidenza di importanti commissioni è stata data a figure non di partito, come Chris Patten, Lord Wakeman e Lord Jenkins.

Anche nel rapporto con il parlamento, Blair ha segnato una discontinuità con i suoi predecessori. La larghissima maggioranza di cui dispone gli evita la necessità di contatti con i *backbenchers*. Egli non è un “*House of Commons man*” e tantomeno un “*tea-room man*” come Callaghan, che pranzava regolarmente con i parlamentari gallesi nella Camera dei Comuni il martedì e il giovedì prima del *Question Time*. Tradizionalmente, tutti i primi ministri passavano molto tempo in parlamento, spesso ricoprendo la carica di Leader della Camera dei Comuni. E' vero che questa partecipazione dei primi ministri in parlamento è declinata nell'ultimo secolo, ma è anche vero che Blair ha portato agli estremi questo trend. Nel primo governo la sua partecipazione al voto parlamentare si è avuta solo nel 5% dei casi, così il *Question Time* è stato ridotto da due (della durata di quindici minuti ciascuna) a una volta a settimana (ma della durata di trenta minuti). Egualmente i contatti tra Blair e i sindacati e le roccaforti tradizionali del partito sono diminuiti, suscitando ovviamente sentimenti negativi tra la base e gli attivisti di partito. Un caso eclatante del rapporto tra Blair e la base tradizionale è stata l'elezione del sindaco di Londra

nel 2000. L'esito dell'elezione è stato letto come una sconfessione di Blair da parte del suo partito/elettorato¹⁸.

Il fatto è che le priorità di Blair non sono nei rituali delle vecchie istituzioni (tra cui il partito), ma ciò che è al di fuori del “palazzo” (come ebbe a dire in una sua intervista invocando l'arrivo di “aria fresca”), al mondo degli affari, al mondo delle comunicazione, alla classe media, a tutto ciò che è importante per l'egemonia elettorale. Il suo approccio al governo è quello di una campagna elettorale permanente. Comparato allo staff di Major, il numero di consiglieri esperti di mass media dello staff Blair è quasi triplicato. Subito dopo la formazione del primo governo, il capo dell'ufficio stampa, Alastair Campbell, assieme al capo dello staff, Jonathan Powell, emisero una circolare secondo la quale i funzionari e gli stessi ministri dovevano informare e concordare con Downing Street ogni loro iniziativa che avesse a che fare con i media (interviste, apparizioni in TV, ecc.)¹⁹. Nel giugno 2000, una fuga di notizie portò alla pubblicazione sulla stampa di un promemoria di Blair a Philip Gould (uno dei consiglieri responsabili della comunicazione) in cui si sottolineava la necessità di una campagna informativa permanente, invitando i collaboratori a presentargli iniziative in grado di catturare i titoli di testa dei giornali. Blair più che ogni altro primo ministro, è il principale comunicatore del suo governo, fortemente convinto che non bastino le buone politiche, ma che – in un mondo dominato dai media – occorre una loro buona presentazione al pubblico. Insomma, una priorità del governo Blair è la gestione del rapporto con i media. In quest'approccio, c'è una lettura della crisi dei partiti nel confrontarsi con il mondo dei media [Massari 2004]. Se c'è il declino dei partiti, allora tocca al leader stare costantemente in contatto con il pubblico.

Ma c'è il rovescio della medaglia. I frequenti annunci di progetti, obiettivi, gruppi e commissioni di lavoro, spesso appaiono guidati più dagli imperativi della comunicazione che da considerazioni di buone politiche. Una buona stampa non è lo stesso di una buona politica. Lo stesso Blair spesso è visto, nelle indagini di opinione, come troppo legato all'immagine, come troppo attento a dire cose per assecondare il pubblico più perché ci creda. Certo, con l'impegno

nella guerra in Irak, il premier ha dimostrato di non assecondare gli umori dell'opinione pubblica (soprattutto per quanto riguarda il suo elettorato, nettamente contrario), ma anzi di sfidare non solo il suo elettorato, ma anche il partito e l'opinione di molti autorevoli ministri (alcuni dei quali si sono dimessi, come l'importante Leader della Camera dei Comuni Robin Cook).

Al posto delle riunioni collegiali di *Cabinet* o anche delle commissioni, i rapporti del primo ministro con gli altri ministri sono di tipo "bilaterale"²⁰. Il premier ha incontri settimanali regolari con il Ministro degli Esteri, con il Cancelliere e con il vice-premier. Meno frequentemente, ma sempre regolarmente, ha incontri bilaterali con i ministri responsabili delle questioni più importanti o che sono all'ordine del giorno (dall'educazione, alla salute, al crimine, ai trasporti). Questi incontri, cui partecipano alti funzionari ministeriali per i rispettivi ministri, servono al premier per fissare gli obiettivi e monitorarne la realizzazione. Ciò che sin dall'inizio il primo ministro ha temuto è stata la tradizionale "dipartimentalizzazione" dell'attività di governo, ossia la separazione e la frammentazione delle politiche tra i vari ministeri secondo una logica considerata di "baronie feudali" appunto [Kavanagh e Richards 200]. Ogni ministro, infatti, ha il suo budget, il suo staff, accesso a networks di competenze e di gruppi di interesse, oltre che funzioni e poteri istituzionali. Paragonato alle strutture e risorse organizzative dei ministeri, l'ufficio del primo ministro è relativamente più debole. Lo scopo e lo sforzo di Blair è stato, invece, di avere un'attività di governo unitaria ("*joined up*" *policy making*), in cui il centro motore e propulsore naturalmente deve essere il primo ministro e il suo ufficio, e in cui, per risolvere le questioni più difficili, occorre una trasversalità di *policy making* tra i vari ministeri, lo sforzo congiunto tra loro. Strumenti per ottenere quest'interazione e collaborazione sono stati predisposti, per esempio budget congiunti su progetti comuni all'interno di piani di spesa complessivi (formulati da Gordon Brown) e soprattutto sono state create nuove unità nel *Cabinet Office*, principalmente la *Performance and Innovation Unit* e la *Social Exclusion Unit*, entrambe mirate a lavorare trasversalmente tra i ministeri. Naturalmente, queste unità ricevono dal premier gli obiettivi e riportano a lui direttamente i risultati. Il numero dei componenti lo staff personale di Blair si è

espanso ulteriormente. Mentre con Major questo numero ammontava a circa 130, nel 2000 contava più di 200 persone, delle quali quasi 40 impegnate su questioni attinenti alle politiche. Gli staff del *Press Office*, del *Political Office*, del *Private Office* sono stati rafforzati e nuove unità di lavoro furono create (come *Strategic Communications* e *Research and Information*). La parola chiave che circola nelle stanze di Whitehall e (cioè dei ministeri) usata dai membri del suo staff è “Tony wants”.

Tuttavia, è da mettere in evidenza il fatto che Blair divide su molte questioni, quelle relative alla politica interna e al Welfare, il potere con Gordon Brown²¹. Il peso di Brown all'interno del governo, ha fatto parlare di “premiership duale”, con Brown come primo ministro e con Blair come presidente in sistema semipresidenziale, o di un doppio centro di potere. Il cancelliere dello Scacchiere è la seconda figura più importante nel governo, avendo scavalcato nel secondo dopoguerra l'importanza degli esteri e degli interni, e quasi sempre è il futuro primo ministro, dovesse il primo ministro in carica uscire di scena (Major era Cancelliere nell'ultimo governo Thatcher). Si tratta, quindi, di un ministero molto potente, con un grado significativo di indipendenza istituzionale dal primo ministro, cui si deve aggiungere spesso il peso politico del titolare della carica. Gordon Brown, nella fattispecie, ha una sua base di potere politico nel partito autonoma, non dipendente dal leader e grazie all'accordo con questi può collocare il suo ministero e se stesso al centro della politica interna. Certamente, il primo ministro potrebbe teoricamente dimmetterlo, ma concretamente con il rischio di mettere a repentaglio la sua stessa permanenza in carica e comunque di aprire una crisi gravissima nel governo e nel partito. Più volte, nei momenti di difficoltà per il premier, il nome di Brown è stato indicato come il successore. In seguito alle gravi difficoltà nei primi mesi del 2004 su tutti gli eventi legati all'intervento in Irak (suicidio di uno scienziato legato ai servizi segreti, accuse di manipolazioni ed esagerazioni nei rapporti governativi sulla minaccia delle armi segrete di Saddam Hussein, commissioni parlamentari d'inchiesta²², ecc.), il vice primo ministro John Prescott alluse in un'intervista alla possibilità dell'abbandono di Blair e per mesi la stampa speculò sul punto. Com'è noto, Blair è riuscito a

superare la crisi, ma in qualche modo riaggiustando i suoi rapporti con gli altri ministri, ridando più spazio al *Cabinet*, assicurando una maggiore collegialità, prestando più attenzione ai rapporti istituzionali con il parlamento e politici con la propria maggioranza [“The Economist”, 22 luglio 2004].

L’esistenza di un duopolio di potere, pur non limitando la leadership di Blair specie nella politica internazionale, è comunque segno di un potere personale non assoluto del premier, una traccia per quanto esigua di una dimensione pur sempre collegiale e della presenza, alle spalle, di un partito. Le stesse difficoltà politiche, di volta in volta presentatisi, dimostrano l’esistenza – per quanto il partito e il governo siano centralizzati e dominati dalla leadership personale – di una dialettica politica insopprimibile.

6. Governo del Primo Ministro e Presidenzializzazione?

La letteratura sul governo del primo ministro risale in Inghilterra almeno agli anni ’60²³ e mirava a segnalare la fine del *Cabinet government* e, in particolare, il declino del governo parlamentare. Tra gli autori più importanti che hanno lanciato e diffuso la formula si staglia R.H.S. Crossman²⁴ nella sua introduzione a Bagehot, *The English Constitution*, nell’edizione del 1963, ma le cui argomentazioni sembrano veramente datate e difettose sul piano dottrinario e analitico.

Egli sostiene la tesi del superamento del *Cabinet Government* già con la premiership di Churchill nel periodo di guerra (da tenere presente che nei gabinetti di guerra, come anche con Lloyd Gorge nella prima guerra mondiale, i poteri del primo ministro sono accresciuti) :” Il periodo del dopoguerra ha visto la trasformazione finale del *Cabinet government* nel Governo del Primo Ministro” [Crossman 1963, 51]. Da quel momento, le decisioni più importanti sarebbero trasferite verso il basso alle potenti commissioni del *Cabinet* e verso l’alto verso il primo ministro (ma nel primo caso siamo ancora nell’ambito di un sistema collegiale). Le cause strutturali

dell'accrescimento del potere del premier deriverebbero primo “dalla centralizzazione della macchina partitica sotto la sua personale autorità” e secondo “dalla crescita di una burocrazia centralizzata”, talmente vasta da rendere impossibile il suo governo da parte di un organo collegiale. La visione che Crossman ha all'epoca dei partiti è quella di macchine centralizzate facilmente dominabili dai capi, secondo una stretta lettura michelsiana. Ma se i partiti non sono, come è stato più volte mostrato, docili strumenti nelle mani dei/del capi/o, l'argomentazione cade. Siamo semmai in presenza di un *party government*, non di un premier che comanda il suo partito. Sul punto delle differenze tra il presidente americano e il premier relativamente al fatto che il primo non può essere rimosso a differenza del secondo, Crossman osserva riduttivamente che: “La distinzione è valida, ma a condizione che riconosciamo che un leader di partito inglese esercita tale potere e patronage dentro la macchina e che egli non può mai essere rimosso nella vita reale da una procedura costituzionale pubblica. Il metodo impiegato deve sempre essere quello di un intrigo sotterraneo e di un improvviso imprevedibile *colpo di stato*”[54]. Basterebbero le dimissioni della Thatcher del 1990, avvenute nel contesto di una procedura pubblica (l'elezione del leader al partito) e costituzionale (attraverso la procedura partitica), per toccare con mano la fragilità dell'argomentazione. Ma è tutta la visione generale entro cui sarebbe avvenuto il mutamento che desta forti perplessità:

Lo stato nazi-totalitario fu sconfitto perché noi eravamo pronti ad accettare un sistema di totalitarismo volontario di più ampia portata. Ciò di cui non si ha spesso consapevolezza è l'estensione a cui le istituzioni e il comportamento del totalitarismo volontario sono state conservate sin dal 1945. Lo Sviluppo del Governo del Primo Ministro in Whitehall e Westminster è stato accompagnato all'esterno dalla crescita dell'oligopolio nella finanza e nell'industria, e da una impressionante concentrazione di potere nei giornali, televisione e più recentemente nell'editoria, che ha conferito ad un pugno di uomini d'affari e direttori di maneggiare i nuovi media delle comunicazioni di massa[56].

Insomma, la visione critica del mutamento istituzionale è inserita – e probabilmente dipende da – in una visione delle trasformazioni mondiali tipica di certo pensiero di sinistra laburista²⁵ (potere

dominante del capitalismo ecc.). Se la seconda è difettosa, è probabile che anche la prima lo sarà²⁶. Va notato, peraltro, che nella letteratura e pubblicistica inglesi la definizione di governo del primo ministro è usata in termini critici e negativi ed è oramai associata alla tesi della presidenzializzazione per denunciare l'accentramento e la crescita di poteri, l'estrema personalizzazione e, persino, la rottura degli equilibri costituzionali. Va notato anche, peraltro, che spesso i criteri di riferimento sono costituiti da una visione tradizionale, ottocentesca, persino mitica, del *Cabinet*, del parlamento, del primo ministro.

L'accusa di presidenzializzazione si è rinnovata sotto Blair [Fooley 2004] e oltre che un aspetto dottrinario, riveste soprattutto un aspetto di polemica politica. Blair è stato tacciato persino di aver distrutto o alterato i pesi e i contrappesi della vecchia costituzione [Norton 2003]. Riddell afferma che la presidenzializzazione “è più una questione di stile che di sostanza” [2001, 21], e che lo stile di leadership di Blair - indubbiamente dirompente, con l'importanza data alla comunicazione e alla centralizzazione decisionale - non necessariamente porta alla conclusione che l'istituto della premiership sia cambiato in modo permanente. Ma “i poteri esecutivi di un primo ministro sono limitati... la maggior parte dei poteri legali e delle responsabilità organizzative restano con i vari Segretari di Stato” [ibidem]. E' difficile, del resto, immaginare la sede fisica del Numero 10 (una normale palazzina di stile georgiano) come la sede di una presidenza potente.

C'è un pendolo nella politica inglese: a grandi primi ministri seguono figure normali. Così Bonar Law e Stanley Baldwin succedono a Lloyd Gorge, Attlee succeed a Churchill, Thatcher a Callaghan, Major alla Thatcher.

Il declino del *Cabinet* (e la sua rianimazione occasionale)²⁷ è un argomento di discussione da molti anni. E' interessante notare che lo stesso trend si registra negli altri sistemi a modello Westminster, come in Canada, in Nuova Zelanda e Australia. Rispetto all'accusa di presidenzializzazione, Kavanagh invita a “mantenere un senso delle proporzioni” [2001, 14]. Tutti i primi ministri forti del passato (Lloyd Gorge, Wilson, Thatcher) sono stati accusati di trascurare il

Cabinet, di formare un “*kitchen cabinet*” (un *cabinet* personale), di politicizzare il *Civil Service*. Per quanto accresciuto numericamente, lo staff di Blair rimane abbastanza modesto in comparazione con altri capi di governo delle democrazie parlamentari (compresa la Presidenza del Consiglio italiana). E per quanto rafforzata numericamente e qualitativamente, la struttura organizzativa di sostegno all’ufficio del primo ministro non è mai divenuta un dipartimento vero e proprio, la cui necessità è stata spesso invocata.

Il declino dell’attività del primo ministro nel *Cabinet* e in parlamento è un trend da lungo tempo presente. Escludendo il *Cabinet* dal processo decisionale il Primo ministro perde in collegialità e alla fine ne consegue un risultato opposto, quello di avere cioè un governo disgiunto e una leadership isolata e persino più debole, che è una tesi diffusa nelle analisi sulla presidenzializzazione dei sistemi parlamentari [Poguntke 2000]²⁸. La conclusione dello studio di Kavanagh e Seldon [1999] sui poteri del primo ministro è “la relativa debolezza del Primo Ministro sin dagli anni ’70...Ma la disponibilità di più risorse in capo al Primo Ministro per condurre compiti politici e governativi e più domande su di e opportunità per lui di intervento attraverso tutto lo spettro politico non dovrebbe essere confusa con un incremento di potere”[309-310].

Dopo quanto detto, è chiaro che la formula del governo del primo ministro va accettata se essa significa un sistema fondato sulla premiership – ma pur sempre all’interno di una peculiare forma di governo parlamentare e di governo di partito -, e va respinta se essa viene intesa come un surrogato di presidenzialismo o un presidenzialismo surrettizio. Parlamentarismo e presidenzialismo restano distinti da rigidi confini costituzionali. Per quanto i processi di trasformazione dei governi e dei partiti, l’affermazione della personalizzazione della politica, la conduzione delle campagne elettorali sempre più in stile americano, possano alludere ad una crescente erosione delle distinzioni, ciò nondimeno quei confini istituzionali restano. Per il passaggio dall’uno all’altro, occorre molto più che una somiglianza di stili o un comune

adattamento al mondo della comunicazione di oggi. I processi politici contano, ma anche le istituzioni e le costituzioni, scritte o no che siano, contano, e molto.

Note

¹ L'assenza di un unico testo costituzionale non significa però che non ci siano testi scritti di rango costituzionale cui fare riferimento. Comunque, ciò non toglie che esista una "costituzione inglese".

² Dittatura elettiva sembra proprio una contraddizione in termini, una sorta di ossimoro. Una dittatura non è mai elettiva, se si tratta di elezioni libere. Proprio perché libere le elezioni vincolano il governo e questo è comunque legato all'elettorato da un rapporto di *accountability* (v. *infra*). Si tratterebbe comunque di una dittatura limitata nel tempo, vista la possibilità e la frequenza dell'alternanza. L'espressione è suggestiva ma chiaramente paradossale.

³ Se, infatti, il singolo parlamentare non ha più influenza sul processo decisionale-legislativo, l'elettorato non ha interesse a votare la persona ma chi effettivamente decide, e cioè il partito in grado di andare al governo.

⁴ Sconfitto nelle elezioni politiche del 1868, Disraeli non attende la sconfitta in parlamento – così come prevedeva fino ad allora la procedura stabilita – e si dimette, aprendo di fatto la prima crisi extraparlamentare e riconoscendo la nuova dipendenza del governo dal responso dell'elettorato. Questo esempio fu seguito nel 1874 da Gladstone – che giustificò lo scioglimento del parlamento sulla base della venuta meno del rapporto di fiducia tra governo ed elettorato, manifestatesi in alcune sconfitte in *by-elections* – e nel 1880 ancora da Disraeli, stabilendosi così come una convenzione la responsabilità del governo nei confronti dell'elettorato.

⁵ Tecnicamente l'esecutivo britannico è costituito dal *Privy Council* – organo di origine medievale, composto da circa trecento membri, titolari di alte dignità ecclesiastiche, di cariche onorifiche e Pari, con funzioni oramai solo protocollari –, il *Ministry* – il governo in senso ampio – e dai *Departments of State*, la struttura dell'amministrazione centrale. Il *Cabinet* è il nucleo centrale del *Ministry*.

⁶ Formalmente egli è considerato un *primus* tra eguali. Ci sono molte curiosità storiche attorno a questa figura, cresciuta nei fatti ma mai riconosciuta nei documenti ufficiali (leggi, statuti). E' singolare, per esempio, che Bagehot non gli dedichi un capitolo a parte. Alla fine dell'Ottocento la qualifica appare solo in una lista ufficiale di invitati dalla Regina. La prima menzione ufficiale e legislativa del primo ministro appare nel *Minister of the Crown Act* del 1937.

⁷ Ma la Regina può intervenire nel procedimento di assegnazione delle onorificenze, come nel gennaio 2004 quando una lista di proponendi Pari preparata da Blair è stata da lei decurtata perché considerata troppo lunga.

⁸ Nell'articolo 65 la costituzione tedesca prescrive che "il Cancelliere federale determina, ed è responsabile per, la politica generale". Similarmente, nell'articolo 20 della costituzione francese si afferma che "il governo determina e dirige la politica della nazione" e nell'articolo 21 che "il capo del governo dirige l'attività del governo", l'implicazione essendo che il capo del governo ha un ruolo centrale da svolgere nella determinazione della politica nazionale.

⁹ Nel diciottesimo secolo il *Cabinet* consisteva quasi esclusivamente di pari, sebbene il primo ministro proveniva frequentemente dai Comuni. Nel diciannovesimo secolo, comunque, abbiamo una relazione inversa: il *Cabinet* era formato in maggioranza da parlamentari dei Comuni e il primo ministro era frequentemente un pari. Con l'espansione del suffragio e la riduzione dei poteri della Camera dei Lord (con il *Parliament Act* del 1911), divenne difficile per un pari esercitare la premiership dalla Camera dei Lord. L'ultimo primo ministro ad essere un pari fu Lord Salisbury che si dimise nel 1902. Nel 1963 Lord Home fu nominato primo ministro, ma immediatamente dopo rinunciò al suo titolo e si fece eleggere alla Camera dei Comuni come Sir Alec Douglas-Home.

¹⁰ Notiamo per inciso – ancora per riferirci al dibattito italiano – che questo è un potere che ha senso nell'ambito di governi monopartitici, e che ne ha poco se non nullo in presenza di governi di coalizione e di ministri politici (non tecnici, che il discorso cambia) espressione di altri partiti rispetto a quello del premier.

¹¹ Vale la pena di citare per esteso lo *Standing Order E* del partito parlamentare laburista: "Quando il partito è al governo, il *Cabinet* continuerà ad essere nominato dal Primo Ministro. Nell'assumere la carica di Primo Ministro, il Leader nominerà come membri del suo *Cabinet* coloro che sono stati eletti come membri del *Parliamentary Committee* [governo-ombra] prima dello scioglimento e che hanno conservato i loro seggi nel nuovo Parlamento" [cit. in King 1991, 3]. Al congresso annuale laburista dell'ottobre 1995 il gruppo dirigente del partito ha chiesto la modifica di questa regola, proprio per permettere più libertà di scelta al leader.

¹² Robin Cook - ministro degli esteri dal 1997 al 2001 e presidente dal 2001 del partito del socialismo europeo - si è dimesso il 17 marzo 2003 e Clare Short il 12 maggio 2003.

¹³ La frase "Il Primo Ministro può chiedere..." non significa, crediamo, l'attribuzione di un potere personale discrezionale al Primo Ministro. Essa non entra nel merito se il Primo Ministro debba avere o meno il consenso del *Cabinet*/maggioranza/partito. Essa indica solamente qual è la procedura e i titolari formali di questa procedura. E' chiaro che è il Primo Ministro che debba andare dalla Regina a chiedere lo scioglimento.

¹⁴ Il *Lord High Chancellor of Great Britain* è una delle più antiche e alte cariche di stato. Il titolare della carica svolge almeno tre funzioni importanti: è capo del potere giudiziario, con il diritto di far parte delle più alte corti d'appello; è lo *Speaker* della Camera dei Lords, da cui per convenzione proviene; è un membro preminente del *Cabinet*, custode del *Great Seal* e capo del dipartimento responsabile per le nomine giudiziarie. Per la vastità delle sue funzioni e per l'intreccio tra potere politico e potere giudiziario che il titolare riassume, il governo Blair ha presentato un disegno di legge nel per abolire l'ufficio e separarne le funzioni, sostituito per quelle politiche da un dipartimento per gli affari costituzionali. Nel rimpasto governativo del giugno 2003 Blair ha, comunque, anticipato l'approvazione del *Bill* nominando Lord Falconer *Secretary of State for Constitutional Affairs and Lord Chancellor*, al posto di Lord Irvine come *Lord Chancellor*[Leyland 2004].

¹⁵ Marshall così ricostruisce la vicenda, citando i documenti, tra cui la corrispondenza di Gladstone: "Nel gennaio 1874 Gladstone scrisse alla Regina che egli era in procinto 'di raccomandare ai suoi colleghi umilmente e doverosamente di esprimere il consiglio di un immediato scioglimento' e (due giorni dopo) che egli 'aveva sottoposto al *Cabinet* una completa disamina del caso...e...il *Cabinet* concordò unanimemente, sulla base di un'analisi delle sue motivazioni, sulla bontà della misura proposta'"[Marshall, 1984, 48].

¹⁶ Una *convention*, per quanto consolidata, ha una precisa collocazione nella gerarchia delle fonti normative inglesi, inferiore per es. agli *Acts* e agli *Statutes*, e perciò può essere, in situazioni eccezionali, sospesa (Lanchester 2004).

¹⁷ Anzi, spesso il premier è stato accusato di preferire di incontrare più i presidenti delle grandi compagnie che i capi sindacali. Singolarmente, anche alla presidenza di D'Alema (1998-2000) e al suo staff in particolare è stata rivolta la stessa accusa.

¹⁸ In vista delle elezioni dirette per il sindaco di Londra, il partito nazionale aveva imposto un collegio per la selezione del candidato composto in modo tale da escludere Ken Livingstone, un popolare esponente della sinistra interna che, da parte sua si candida autonomamente. Nel marzo 2000 Livingstone è espulso dal partito. Il 4 maggio 2000 vince l'elezione a sindaco correndo come indipendente. Alle successive elezioni del maggio 2004 Livingstone rinvince per sindaco come candidato ufficiale del partito che, evidentemente, aveva fatto marcia indietro. Tutta la vicenda fu letta come una sconfitta della linea di Blair.

¹⁹ Ma Gordon Brown non permise al suo proprio consigliere sui media di essere sottoposto a Downing Street, né lo fece dimettere nonostante le pressioni dell'entourage del premier.

²⁰ Ma si parla anche di "trilaterismo", vista l'importanza di Brown come Ministro del Tesoro in tutte le decisioni riguardanti la politica interna, perlomeno sotto il profilo della spesa [Riddell 2001, 36]. L'espressione "*creeping bilaterism*" per descrivere una nuova pratica nelle relazioni tra premier e *Cabinet* fu usata per la prima volta da Nigel Lawson, cancelliere dello Scacchiere sotto la Thatcher [cit. in Rose 2001, 169].

²¹ La circostanza è spiegata spesso in virtù di un presunto accordo che ci sarebbe stato tra i due leader all'epoca della contesa per la leadership nel partito nel 1994. Brown avrebbe dato via a Blair come leader (che i sondaggi esterni avvantaggiavano) in cambio di un solido accordo sulla ripartizione del potere e sulla stessa successione. Ove Blair dovesse lasciare, Brown subentrerebbe. Il solido accordo tra i due non ha evitato però il continuo attrito tra i rispettivi staff personali.

²² In occasione della discussione parlamentare, nella primavera 2004, sul rapporto Butler – sui rapporti dei servizi di intelligence sulle armi di Saddam, Blair tra l'altro promise che per i futuri interventi militari avrebbe costituito un *War Cabinet* collegiale e in cui ci sarebbe stata piena verbalizzazione. Il rapporto Butler conteneva una severa critica al modo come il premier aveva gestito il *Cabinet*.

²³ Per una esauriente ricostruzione del dibattito e della letteratura in merito cfr. Caravale 1997, che conclude la sua ricerca in questi termini: "...la ricerca qui svolta autorizza a ritenere che il Primo Ministro incontra diversi ostacoli nell'esercizio quotidiano delle sue funzioni. La prassi di governo tuttora vigente, infatti, sembra riservare anche al Consiglio di Gabinetto un ruolo significativo. Un ruolo che nel dopoguerra ha conosciuto fasi alterne in relazione alla personalità del singolo Premier, ma che non è mai stato eliminato e che sembra acquisire nuovo vigore ogni volta che la situazione concreta lo esiga....Il Premier, pertanto, non può governare senza la partecipazione decisiva del suo Gabinetto" [p. 26].

²⁴ Crossman era un parlamentare laburista di rilievo e fu ministro nel primo governo Wilson 1964-1970.

²⁵ Un altro importante esponente della sinistra laburista che condivideva l'analisi di Crossman e che denunciava lo stravolgimento della costituzione è stato Tony Benn, ministro con Wilson e Callaghan.

²⁶ In una serie di conferenze tenute nel 1970, significativamente dopo aver sperimentato le difficoltà del governo Wilson tra il 1966 e il 1969, Crossman attenuò la sua tesi, concedendo che ci potevano essere situazioni congiunturali di debolezza della premiership. E' da segnalare l'intervento nel dibattito sul punto di un autorevole studioso americano, Richard E. Neustadt, profondo conoscitore tanto del sistema presidenziale (avendo avuto rapporti di collaborazione nell'amministrazione) quanto di quello inglese. Sulla base della comparazione, Neustadt rovesciava la tesi della presidenzializzazione: "Il governo inglese può non essere presidenziale ma il nostro governo[americano] è più primoministeriale di quanto non siamo inclinati a pensare"[1988, 170].

²⁷ Robin Butler, un *Private Secretary* di Harold Wilson tra il 1974 e il 1976, disse in una conferenza che "il *Cabinet* è ritornato ad essere qualcosa di simile a ciò che esso era nel XVIII e XIX secolo – una riunione di amici politici e colleghi in cui le questioni del momento erano riportate o discusse informalmente" [cit. in Kavanagh e Seldon 1999, 314]. Lawson, ministro del Tesoro con la Thatcher, disse che partecipare ad una riunione di *Cabinet* era il periodo più riposante della sua vita come ministro [*ibidem*].

²⁸ Poguntke afferma in conclusione del suo paper, anche con riferimento al caso inglese, che "un'importante conclusione che può essere tratta già a questo stadio è che contrariamente alla percezione popolare, la

presidenzializzazione non necessariamente conduce a primi ministri più potenti nelle democrazie parlamentari” [2000, 15].

Riferimenti Bibliografici

- Allen, G. [2003], *The Last Prime Minister. Being Honest about UK Presidency*, Thorverton, Imprint Academic.
- Bagehot, W., [1963; 1^a ed. 1867], *The English Constitution*, con una *Introduzione* di R. H. S: Crossman, Glasgow, Fontana/Collins.
- Barbera, A. [2004], *Postfazione*, in S. Ceccanti e S. Vassallo (a cura di), cit., pp.373-386.
- Beer, S.H. [1990], *The British legislature and the Problem of Mobilizing Consent*, in P. Norton (a cura di) *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, pp. 62-80.
- Butler, D. e G. Butler [2001⁸], *Twentieth-Century British Political facts 1900-2000*, London, Macmillan Press.
- Birch, A.H. [1964], *Representative and Responsible Government. An Essay on the British Constitution*, London, Allen&Unwin.
- Burch, M. e I. Holliday [1999], *The Prime Minister's and Cabinet Offices: An Executive Office in All but Name?*, in “Parliamentary Affairs”, 1, pp. 32-45.
- Caravale, G. [1997], *Il governo del primo ministro nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giappichelli.
- Caravale, G. [2004], *Il governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, Giuffré.

-
- Ceccanti, S. e Vassallo, S. (a cura di) [2004], *Come chiudere la transizione. Cambiamento e apprendimento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
 - Crossman, R. H. S. [1963], *Introduction*, a Bagehot, *The English Constitution*, cit., pp. 1-57.
 - Denham A. e M. Garnett [1999], *Influence without responsibility? Think Tanks in Britain*, in "Parliamentary Affairs", 1, pp. 46-57.
 - Fooley, M. [1993], *The Rise of the British Presidency*, Manchester, Manchester University Press.
 - Fooley, M. [2004], *Presidential Attribution as an Agency of Prime Ministerial Critique in a Parliamentary Democracy: The Case of Tony Blair*, in "The British Journal of Politics & International Relations", 3, August, pp. 292-311.
 - Hailsham, Lord [1976], *Elective Dictatorship*, BBC. Si tratta di un testo di una conferenza.
 - Cox, G. [1987], *The Efficient Secret. The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge, Cambridge University Press.
 - Heffernan, R., [2000], *Presidentialization in the United Kingdom. Prime Ministerial Power and Parliamentary Democracy*, paper presentato alla 28^a Joint Sessions of Workshops of the European Consortium of Political Research, University of Copenhagen, 14-19 aprile 2000.
 - Hennessy, P. [1999], *The Blair Centre: A Question of Command and Control*, London, Public Management Foundation.
 - Jennings, I. [1951], *Cabinet Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
 - Jones, G. W. [1988], *The Prime Minister's Power*, in King (1988), pp. 195-220.
 - Kavanagh, D. [200], *New Labour, New Millenium, New Premiership*, in Seldon (2001), pp. 3-20.
 - Kavanagh, D. e A. Seldon, [1999], *The Powers Behind the Prime Minister. The Hidden Influence of Number Ten*, London, HarperCollins Publishers.
 - Kavanagh, D. e D. Richards [2001], *Departmentalism and Joned-Up Government: Back to the Future?*, in "Paliamentary Affairs", 1, pp. 1-18.
 - King, A. (a cura di) [1988], *The British Prime Minister*, London, Macmillan.
 - King, A. [1991], *The British Prime Ministership in the Age of the Career Politician*, in G. W. Jones (a cura di), *West European Prime Ministers*, London, Frank Cass, pp. 25-47.
 - Lanchester, F. [2004], *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè.
 - Leyland, P.[2004], *Separating Powers and Constitutionalising the Office of Lord Chancellor*, paper presentato nella conferenza del gennaio 2004 presso l'Università di Siena.

-
- Mackintosh, J.P. [1962], *The British Cabinet*, London, Stevens.
 - Massari, O. [1994], *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, Bologna, Il Mulino.
 - Massari, O. [2004], *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
 - Neustadt, R. E. [1988], *White House and Whitehall*, in King (1988), pp. 155-74. Il saggio risale al 1965.
 - Norton, P. [2003], *Governing Alone*, in “Parliamentary Affairs”, 56, pp. 543-559.
 - Padfield, C.F. e Byrne, A., [1987], *British Constitution*, London, Heinemann.
 - Pasquino, G. [2002], *Il Modello Westminster*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, dicembre, pp. 553-568.
 - Poguntke, T. [2000], *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?*, paper presentato alla 28^a Joint Sessions of Workshops of the European Consortium of Political Research, University of Copenhagen, 14-19 aprile 2000.
 - Riddell, P. [2001], *Blair as Prime Minister*, in Seldon (2001), pp. 21-42.
 - Rose, R. [2001], *The Prime Minister in a Shrinking World*, Cambridge, Polity Press.
 - Seldon, A. (a cura di) [2001], *The Blair Effect. The Blair Government 1997-2001*, London, Little, Brown and Company.
 - Smith, T. [2003], ‘*Something Old, Something New, Something Borrowed, Something Blue*’: *Themes of Tony Blair and his Government*, in “Parliamentary Affairs”, 56, pp.580-596.
 - Stark, L.P.[1996], *Choosing a Leader. Party Leadership Contest in Britain from Macmillan to Blair*, London, Macmillan Press.
 - The Economist [2004], *The birthday boy. All successful political leaders are resilient. None more so than Tony Blair*, 22 luglio.

Tabella 1 I Primi Ministri dal 1945

	anni	partito	età di ingresso come PM	Durata in anni e giorni	Anni come parlamentare al momento della carica	Numero governi
Clement Attlee	1945-1951	Lab	63	6,92	23	2
Winston Churchill	1951-1955	Cons	76 [65]*	3,162 [8,240]**	38****	3
Antony Eden	1955-1957	Cons	57	1,279	32	1
Harold MacMillan	1957-1963	Cons	62	6,281	29	2
Alec Douglas Home	1963-1964	Cons	60	0,363	28*****	1
Harold Wilson	1964-1970	Lab	48	5,246	19	2
Edward Heath	1970-1974	Cons	53	3,259	20	1
Harold Wilson	1974-1976	Lab	57	2,33 [7,279]***	-	2
James Callaghan	1976-1979	Lab	64	3,29	31	1
Margaret Thatcher	1979-1990	Cons	53	11,209	20	3
John Major	1990-1997	Cons	47	7,154	11	2
Tony Blair	1997-	Lab	43	7...	14	2...

Durata media governi : anni 3,68
 Durata media dei primi ministri: anni 5,3

* Gli anni tra parentesi quadre si riferiscono all'assunzione per la prima volta della carica di Primo Ministro (10 maggio 1940-23 maggio 1945).

** Tra parentesi sono indicati gli anni e i giorni complessivi come Primo Ministro.

*** Tra parentesi sono indicati gli anni complessivi di premiership.

**** La cifra indica gli anni di parlamentare all'assunzione per la prima volta della carica. Nel 1951 Churchill aveva già 49 anni di esperienza parlamentare.

***** 13 nella Camera dei Lords.

Tabella 2 Il successo dei disegni di legge di iniziativa parlamentare e governativa nel periodo 1974-2003 per governo.

	<i>PM bills*</i> introdotti	Approvati e %	<i>Gov. Bills</i> introdotti	Approvati e %
<i>governi conservatori</i>				
Thatcher (1979-1990)	1183	147 (12%)	552	534 (96,7%)
Major (1990-1997)	797	121 (15%)	287	276 (96%)
<i>governi laburisti</i>				
Wilson e Callaghan (1974-1979)	416	51 (12%)	310	280 (90%)
Blair (1997-2003)	638	45 (7%)	225	211 (94%)

*I *Private Members' bills* sono i disegni di legge di iniziativa dei singoli parlamentari, mentre i *Government bills* sono di iniziativa governativa.

Fonte: elaborazione nostra su dati tratti da Caravale 2004.

Tabella 3 Come si diventa Primo Ministro e come si cessa dalla carica

Divenuto PM dopo una vittoria elettorale e elezioni vinte	Divenuto PM durante la legislatura	PM cessato dalla carica in seguito a sconfitta elettorale	PM cessato dalla carica durante la legislatura e motivi
Attlee, 1945 Churchill, 1951	Eden, 1955 MacMillan, 1957	Attlee, 1951	Churchill, 1955 (motivi di salute) Eden, 1957 (motivi di salute e perdita di fiducia da parte del partito) MacMillan, 1963 (motivi di salute e perdita di fiducia da parte del partito)
Wilson, 1964 Heath, 1970 Wilson, 1974	Home, 1963	Home, 1964 Wilson, 1970 Heath, 1974	Wilson, 1976 (decisione volontaria)
Thatcher, 1979,1983,1987	Callaghan, 1976 Major, 1990	Callaghan, 1979	Thatcher, 1990 (sfiduciata dal partito parlamentare)
Major, 1992 Blair, 1997, 2001		Major, 1997	

Fonte: Adattamento e aggiornamento da King 1991, 26.

Tabella 4 Cabinet e governo nel 2004

	MPs			Peers			Non retribuiti	
	Totale	uomini	donne	Totale	uomini	donne		Totale
Cabinet	21	15	4	19	1	1	2	1
Minister of State	29	18	8	26	1	2	3	0
Under Secretaries of State/ Parliamentary Secretaries	37	21	8	29	6	2	8	1
Whip	24	11	5	16	5	3	8	1
Law Officer	3	0	2	2	1	0	1	0
Totale	114	65	27	92	14	8	22	3

Il totale include 3 posizioni non retribuite.

Le figure non includono il Lord Chamberlain, Lord Steward, Master of the Horse and the Church Estates Commissioner.