

Convegno di studi
**CULTURE COSTITUZIONALI A CONFRONTO
EUROPA E STATI UNITI TRA OTTO E NOVECENTO**
Genova, 29-30 aprile 2004

LA CIRCOLAZIONE DEL MODELLO COSTITUZIONALE INGLESE

di **Alessandro Torre** *

1. *Rappresentazioni della Costituzione britannica.* – 2. *Alcune premesse metodologiche per definire un modello.* – 3. *Linee di diffusione del modello inglese: le libertà ...* – 4. *... e il sistema parlamentare.* – 5. *Un modello costituzionale tra riproduzioni e trapianti.* – 6. *Elementi di costruzione storica e culturale.* – 7. *Il 'Westminster model' è veramente esportabile ?*

1. – Un modo consueto di rappresentare la natura della Costituzione britannica – tanto consueto da essersi trasformato in qualcosa di simile a un luogo comune – è dire di essa che è una forma costituzionale storica, evolutiva, non scritta.

Questa percezione non è lontana dalla realtà: infatti non v'è dubbio che nel percorso costituzionale dello Stato anglo-britannico (il Regno Unito di Gran Bretagna nasce, come è noto, nel 1707 in seguito all'Unione parlamentare di due regni indipendenti, l'Inghilterra e la Scozia, che dal 1603 erano collegati in una unione personale sotto la corona del primo Stuart) una gran parte di elementi fondanti sia regolata dallo stratificarsi di elementi consuetudinari, convenzionali, usuali, e pertanto di natura non cartolare. Vi manca, in altri termini, un singolo documento che demarchi un 'prima' e un 'dopo' in una storia costituzionale che prosegue ininterrotta da poco meno di un migliaio di anni. Ciò è quanto si dice di solito. Portando alle estreme conseguenze questa visione (che, si conferma, non è priva di elementi che trovano fondamento nell'osservazione diretta e, si direbbe, empirica di molte generazioni di fatti giuridici e costituzionali), si può giungere a sostenere che la Gran Bretagna sia priva di una Costituzione: è questa, in chiave oltremodo semplificata, la nota tesi di Alexis de Tocqueville la quale tuttavia risente dell'influenza di una cultura costituzionale profondamente permeata dalle testimonianze di assemblee costituenti molto comprese nel loro ruolo di supreme regolatrici dell'ordinamento giuspubblicistico del paese, dall'avvicinarsi spesso frenetico di testi costituzionali ispirati alle diverse dottrine (da Montesquieu a Voltaire fino a Constant, ai diversi tipi di cesarismo e alla varie correnti restaurative) che caratterizzavano pregiudizialmente il dialogo tra filosofi della politica, statisti e scrittori di carte costituzionali, nonché dalle ingombranti presenze di categorie possenti quali la Nazione e lo Stato, e con in più la presenza neanche troppo marginale dei codici; tutte dimensioni che sono tradizionalmente assenti, o del tutto secondarie, nelle concezioni costituzionali che hanno informato di sé l'esperienza d'Oltremarina.

Tuttavia appare evidente che la veridicità di questo assunto debba essere attentamente vagliata alla luce dei punti di vista.

In primo luogo, se del concetto di Costituzione si considera la versione ampia ovvero non meramente documentaria, che la qualifica – come recitano *ad vocem* le due definizioni

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Bari.

che sono riportate nel buon vecchio *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* come «*system of government*» o come «*laws and principles according to which a state is governed*», ci si troverà d'accordo con Edmund Burke, con Lord Chesterfield, con i *legal historians* vittoriani, e quindi anche con Walter Bagehot, Albert Venn Dicey e con l'ultimo dei grandi storici, F.W. Maitland, che l'Inghilterra e quindi il Regno Unito hanno sempre avuto una Costituzione. Anche dai rispettivi e complementari angoli visuali, ovvero quello del *constitutional lawyer* e dell'*historical jurist*, gli oxfordiani Dicey e Maitland sosterranno la validità di una lettura giuridica della Costituzione britannica, e questo concetto esteso di ordine costituzionale entrerà spesso in commistione con la dimensione concettuale del *government*, che in un certo qual modo forma la sintesi ultima fra la Costituzione della storia e quella del diritto pubblico.

In secondo luogo, se si aderisce a una visione che identifica la Costituzione, e la sua stessa esistenza quale realtà giuspubblicistica, con il documento o il complesso di documenti che le danno corpo in modo presumibilmente esaustivo, allora di certo in terra inglese non se ne è mai avuta una, e ben difficilmente se ne troverebbero gli elementi in atti che pure sono fondamentali, e il cui rango è, senza alcuna ombra di dubbio, un rango 'costituzionale'. Tra questi, senza trascurare la remota *Magna Carta Libertatum* (1215) della quale si può a tutt'oggi considerare in vigore un minimo frammento, e gli statuti di Edoardo I (fine XIII secolo), hanno piena cittadinanza il *Supremacy Act* del 1534 (con cui si stabiliva il primato della Corona sulla Chiesa d'Inghilterra), il *Bill of Rights* del 1689 (che riepilogava i diritti degli Inglesi), l'*Act of Settlement* del 1701 (che consolidava gli assunti istituzionali della 'Gloriosa Rivoluzione'), l'*Act of Union* del 1707 (con il quale, come s'è accennato, si formava il Regno Unito), il *Great Reform Act* del 1832 (prima grande riforma elettorale d'epoca liberale), e così via dicendo fino ai recentissimi *Human Rights Act* del 1998 (che incorpora nell'ordinamento domestico la Convenzione europea per i diritti umani), i coevi *Scotland Act*, *Government of Wales Act* e *Northern Ireland Act* (che hanno realizzato la *devolution* nelle tre aree subnazionali), *House of Lords Act* del 1999 (che ha avviato la grande riforma della Camera alta virtualmente eliminando il ruolo dei Pari ereditari), ma non senza passare attraverso le statuzioni del *Parliament Act* del 1911 (che privava di poteri la Camera dei *Lords* stabilendo una forma di bicameralismo imperfetto), lo *Statute of Westminster* del 1931 (che apriva il passo alla realizzazione del *Commonwealth*), lo *European Communities Act* del 1972 (che siglava il definitivo ingresso del Regno Unito nel consesso europeo-comunitario), il *British Nationality Act* del 1981 (che modernizzava i termini giuridici e costituzionali di una cittadinanza sottoposta alle influenze d'onda lunga della crisi dell'Impero e della decolonizzazione). Si tratta, come è evidente, di una sommaria scelta di atti scritti di natura spiccatamente costituzionale e idonei a trasformare l'ordinamento fondamentale del Regno, ma è evidente che nessuno di essi è esaustivo dell'intero ordine: nessuno di essi, in altri termini 'è' la Costituzione, sebbene gli effetti di ogni atto di legge tra quelli menzionati (e di numerosi altri) si siano ripercossi sull'intero sistema con ricadute di vasto profilo e di lungo termine.

A mero titolo di osservazione incidentale, può essere utile evidenziare che il benemerito *Oxford Dictionary* non reca alcuna definizione di Costituzione come atto o documento unico, evidentemente ritenendo tale concetto estraneo alla cultura del paese e pertanto non considerandolo degno di inserimento nel lessico di comune impiego. Nondimeno, sempre rimanendo sul terreno delle fonti cognitive, secondo una percezione speculare, che si pone agli antipodi della precedente, risponde ovviamente la cultura costituzionale europea anche nelle sue versioni più aggiornate, se è vero che anche nelle più recenti raccolte di testi costituzionali che si riferiscono ai sistemi dell'Unione europea la sezione dedicata al Regno Unito rivela uno sforzo compilativo che, sebbene non disgiunto da una valutazione di merito e pertanto non riducibile a mera meccanicità (il che equivarrebbe a dire che anche la britannica è una

costituzione scritta sebbene pluridocumentaria), di fatto ha come risultato una mera selezione di documenti di limitata efficacia a fini di rappresentazione del sistema costituzionale nella sua concreta organicità. Sotto questo profilo specifico, la definizione dei lineamenti della forma costituzionale britannica è spesso un'operazione di discernimento che fatalmente si lega alla valutazione individuale del riepilogatore, che è parzialmente priva di giuridica oggettività e che sistematicamente manca di alcuni elementi essenziali (come infatti si potrebbero codificare gli usi parlamentari e le convenzioni costituzionali, o catalogare le decisioni delle Corti che più hanno influito sugli equilibri istituzionali, senza dedicare loro decine di pagine a contenuto prevalentemente descrittivo?).

Si tratta di una situazione che non trova riscontro in tutti gli altri sistemi a Costituzione positivizzata. In altri termini, la registrazione delle fonti costituzionali di paesi come l'Italia, la Francia, la Germania, e così via, può essere effettuata con obiettiva positività trascrivendo il testo vigente o tutt'al più un *numerus clausus* di testi che concorrono (o in effetti concorrerebbero: si pensi al ruolo creativo di nuovi principi costituzionali che in Italia è normalmente disimpegnato dalle corti supreme, come nel caso della Corte Costituzionale italiana, del *Conseil Constitutionnel* francese o del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, le cui pronunce *de jure* (costituzionale) *condendo* non compaiono mai nelle rassegne in questione; il dato, del tutto impensabile nell'Ottocento europeo, caratterizza oggi tutte le democrazie dell'Europa contemporanea in cui è accolta la garanzia fondamentale della giustizia costituzionale) a determinare 'la Costituzione' nella sua accezione classica. Per il Regno Unito, il discorso è diverso: qui la sintesi della categoria definita come *The Constitution* richiede uno sforzo sovrumano dell'estensore, il quale deve farsi interprete prima ancora che compilatore, senza mai allontanare dalla propria opera l'incombente spettro dell'omissione. Del resto lo stesso A.V. Dicey, precursore con la sua *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885) della moderna scienza giuridica della Costituzione britannica, considerava con un'ironia volutamente malcelata quanto più lineare e riposante fosse il compito dei suoi colleghi statunitensi, glossatori di una Costituzione breve, rigida e meramente organizzativa, e tutt'al più di un numero ristretto di emendamenti buona parte dei quali scritti alla fine del XVIII secolo, rispetto a quello toccato in sorte al *constitutional lawyer* inglese costretto a districarsi nella fitta rete di fonti eterogenee di origine storica, convenzionale, legislativa, giurisprudenziale, dottrinale, che componeva l'eterogeneo campo d'osservazione del diritto pubblico del proprio paese (una trappola, tra l'altro, in cui cadde Vittorio Emanuele Orlando e dalla quale non sono mai venuti fuori alcuni suoi maldestri epigoni italiani).

2. – Si possono a questo punto stabilire alcune premesse sulle quali preme attestarsi nell'affrontare la questione relativa alla validità della formula costituzionale anglo-britannica quale 'modello' circolante nel campo del costituzionalismo europeo e mondiale.

La prima risulta dalla dimostrazione che, se da un lato la Costituzione britannica è inesistente come realtà documentaria unica, dall'altro lato sarebbe altamente fuorviante perpetuare una visione di questa forma costituzionale come meramente o prevalentemente 'consuetudinaria'. È questa una visuale che talvolta affiora in trattazioni dottrinali italiane tra le meno sofisticate, le quali accolgono con pedissequa reverenza e con ottica molto parziale l'impostazione culturale di cui all'inizio del Novecento fu precursore, come s'è accennato, l'Orlando che, evidentemente a corto di fonti aggiornate quali quella offerta da Dicey, o lettore frettoloso della medesima, giudicava l'ordinamento costituzionale britannico alla stregua di un coacervo indistinto di fonti eterogenee e sincretisticamente ordinate fra loro senza un disegno unitario, e pertanto non decodificabile da parte del giurista formalista.

Una seconda premessa, che va comunque fissata prima di proseguire il discorso, nasce dall'acquisizione della consapevolezza della connotazione ibrida e bilanciata della Costituzione anglo-britannica. Se il corso dell'evoluzione costituzionale anglo-britannica è letteralmente punteggiato di atti scritti e formalizzati dalla volontà del Principe o del Parlamento (o possibilmente di entrambi, in ossequio alla tradizionale dottrina, derivante per lo più da una somma finzione giuspubblicistica, del *King-in-Parliament*) che ne scandiscono le tappe, d'altra parte non è assolutamente da sottovalutare la funzione riequilibratrice sia delle convenzioni e dei costumi istituzionali, sia della giurisdizione delle Corti. Entrambe sono categorie di *sources of the Constitution*, che configurano il vero e proprio tessuto connettivo di atti di legge che altrimenti risulterebbero slegati e organizzati in modo non più che empirico e privo di una propria *ratio* omogenea (il che non farebbe che dare ragione alle negatività orlandiane): le prime sono espressione di una 'moralità delle istituzioni' che trae le sue origini da matrici metacostituzionali e che è il precipitato di un sapiente equilibrio tra rigidità etica e flessibilità applicativa che di rado è stato turbato da sovrani assolutisti, da assemblee parlamentari rivoluzionarie o da Primi ministri fortemente convinti della propria missione storica; le seconde esprimono il ruolo vigile della *common law*, autentico substrato giuridico dell'intera macchina sistemica, e dei suoi artefici e interpreti.

La terza premessa è che la Costituzione anglo-britannica non produce, come di solito intendono fare (a meno che non si tratti di quelle costituzioni 'fotografia' o 'bilancio' che erano tipiche delle ormai tramontate esperienze di modello sovietico) tutte le carte costituzionali programmatiche dell'Europa continentale, l'assetto politico del paese, ma è a sua volta il risultato della politica, ovvero del concreto modellarsi di eventi verificatisi in dimensioni diverse da quella strettamente giuridica. Ma in questo caso, proprio tenendo conto della pluralità di elementi che variamente confluiscono nell'assetto costituzionale del Regno d'Inghilterra e indi del Regno Unito, il concetto stesso di politica deve essere variamente declinato, che si tratti del politica dei corpi istituzionali impegnati in una strenua contesa per la propria sopravvivenza (una contesa un tempo esistente tra Corona e Parlamento, e oggi tra il Parlamento e il potere esecutivo dominato dalla moderna *premiership*); o tra istituzioni rappresentative e società civile (come lucidamente prefigurato da Locke nel secondo dei suoi *Treatises of Government*, e nella tarda età vittoriana analizzato da Dicey in un'altra sua opera fondamentale apparsa nel 1905, le *Lectures on Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*); o anche tra istituzioni rappresentative e volontà degli elettori (i quali non a caso sono usualmente definiti, dal tardo Settecento in poi, *constituents*: di essi Dicey dirà che sono i veri sovrani politici del regno in quanto è con l'espressione del loro voto che si determinano i fondamentali assetti di governo prodotti dal circuito Parlamento-Esecutivo); o infine tra organi costituzionali strettamente intesi e partiti politici (organizzati in un classico rapporto bipolare e motori di quel *party government* che da almeno tre secoli caratterizza gli sviluppi costituzionali della funzione pubblica). Ebbene, la Costituzione britannica altro non è che il prodotto delle intersezioni fra queste diverse forme di dualismo dialettico, e con ciò rivela appieno la sua natura eminentemente pragmatica.

E infine si consideri una quarta premessa che si focalizza intorno alla questione della territorialità, ovvero preminenza del costituzionalismo inglese – e delle sue concrete espressioni istituzionali che si riassumono nella centralità del Parlamento di Westminster e nei poteri a esso collegati o da esso derivanti (tra cui il potere dell'Esecutivo politicamente responsabile) su altre esperienze costituzionali di diversa matrice quale la scozzese e l'irlandese, evolute secondo percorsi autonomi rispettivamente fino al 1707 e al 1801 ma in seguito a tali momenti di unificazione (il primo pattuito fra il Parlamento di Westminster e il Legislativo monocamerale degli *Estates*, e il secondo forzatamente cancellato per volontà del governo di Pitt il Gio-

vane) del tutto fagocitate nel circuito istituzionale di modello inglese. La tendenza a discorrere della Costituzione del Regno Unito come Costituzione 'inglese' impiegando una parte per il tutto, sebbene giuridicamente discutibile, reca con sé molti elementi di verità o comunque di praticità, come efficacemente dimostrava il principale propagatore liberal-vittoriano della visione della Costituzione britannica come costituzione tipicamente inglese, il Walter Bagehot di *The English Constitution* (1867).

Questa visione può essere considerata il frutto di una complicazione (come fra i molti argomentava Richard Rose in un suo *paper* del 1977 dal titolo *The United Kingdom as an Intellectual Puzzle*) o di un malinteso culturale, o di un'operazione di colonizzazione interna (è la controversa tesi di Michael Hechter nello studio del 1975, *Internal Colonialism*, dedicato al trattamento della *celtic fringe* nel quadro dello sviluppo dell'idea nazionale britannica), o più semplicemente di un predominio dottrinale e della natura dei rapporti costituzionali così come evolutisi nella dimensione post-unitaria: pertanto non le si può negare un obiettivo fondamentale poiché risponde alla realtà delle cose ed è assumibile come schema interpretativo reale. In tal modo la conoscenza della Costituzione britannica si è proiettata verso l'esterno: nondimeno che . In ciò la si considera simile alla facciata di una cattedrale che offre con immediatezza allo sguardo uno stile unico e inconfondibile, mentre nella struttura dell'edificio sussistono interi corpi di fabbrica o singole vestigia provenienti da altre epoche e costruiti sotto altri stili (ciò che in altri sistemi come l'italiano, una volta conseguita l'unità politica nazionale, è stato scalpellato via, in questa metaforica 'cattedrale costituzionale' britannica è stato in parte conservato ed è rimasto attivo senza soluzioni di continuità fino al recente *revival* devolutivo).

Sotto questo profilo, sebbene oggi sia per molti osservatori più che naturale e spontaneo trattare in termini prettamente inglesi di una forma costituzionale che invece vige su un territorio alquanto più vasto e istituzionalmente articolato (la *devolution* essendo solamente l'ultimo atto di un processo di differenziazione interna che è la naturale evoluzione di una plurisecolare coesistenza di difformità istituzionali), la dizione più corretta sarebbe invece, ai fini del discorso che si intende sviluppare, 'Costituzione britannica' e a questa d'ora in poi ci si atterrà anche se, di fatto, la modellistica egemone trova i suoi autentici centri di irradiazione nel Parlamento di Westminster e nell'Esecutivo di Whitehall.

La sintesi ultima e più efficace di queste quattro premesse è che la Costituzione britannica è il grande risultato di un processo, e come tale essa sarà tenuta presente nel discutere dell'esistenza o meno di un 'modello' britannico atto a circolare in Europa.

A fronte di questa struttura fluida della forma costituzionale dapprima inglese e quindi britannica, non sono mancati nella storia significativi tentativi di stabilizzazione e, almeno in un caso-limite, di formalizzazione. Dal Plantageneto Edoardo I, grande riformatore medievale delle istituzioni giuridiche e rappresentative del Regno d'Inghilterra, allo Stuart Carlo I il cui intento stabilizzatore si risolveva nell'imposizione di un modello assolutistico, questi tentativi non hanno avuto successo; né l'unica carta costituzionale singola mai scritta in Inghilterra, l'*Instrument of Government* che nel 1653 fissava i termini del *Commonwealth* repubblicano di Oliver Cromwell, hanno realizzato tale scopo; sicché la Costituzione in territorio britannico non avrebbe fatto che confermarsi nella propria configurazione di 'non struttura' occupando in tal guisa un posto del tutto peculiare nello scenario del costituzionalismo mondiale.

Per il momento ciò può essere sufficiente per passare a un altro livello della riflessione che qui si intende sviluppare.

Ma, tornando a questo punto a una rapida riflessione *ab imis* sul significato specifico di 'modello', dalla corrispondente voce del dizionario Garzanti si enucleano le seguenti definizioni: a) «ogni cosa o persona ritenuta esemplare e, come tale, degna di essere imitata»; b) «originale da riprodurre, a cui conformarsi»; c) «prototipo industriale; per estens.: oggetto

prodotto in serie che riproduce un prototipo industriale»; d) «abito confezionato in un solo esemplare secondo un disegno originale»; e) «schema teorico che descrive un fenomeno o un insieme di fenomeni mettendone in evidenza le caratteristiche strutturali ritenute più rilevanti»; f) «insieme di equazioni che descrivono in modo semplificato le relazioni ipotizzate tra una serie di fenomeni, allo scopo di spiegarne o prevederne lo svolgimento»; e infine g) «detto di struttura o attività, realizzazione che è perfettamente funzionale, razionale, così da costituire un esempio da imitare nel suo genere». E dalla medesima fonte si considerino anche i suoi sinonimi: *Esempio, esemplare, paradigma, campione, originale. Matrice, stampo, forma, disegno, linea, modulo.*

Quali tra queste definizioni si adatta alla Costituzione britannica ?

Essa è certamente un punto di riferimento per la cultura costituzionalistica mondiale e una fonte di ispirazione pressoché inesauribile, ma tutto ciò è sufficiente affinché si realizzi la formazione di un modello ? O, in altri termini, in qual misura e attraverso quali modalità una forma costituzionale che con Dicey, ma anche con l'Anson autore nel 1892 di *The Law and Custom of the Constitution*, era indagata come sistema composito di *law* e *custom*, ovvero di fonti documentarie e di fonti convenzionali, e che Walter Bagehot definiva come «*some determining rule or sistem - something like that in modern times is called a "constitution"*», è matrice, paradigma, modulo, stampo, ecc., per altri sistemi costituzionali ?

3.– Una via per dare una risposta a tale quesito può essere, tra le diverse, la riflessione sulle libertà fondamentali e sul sistema parlamentare.

Si tratta, in entrambi i casi, di due peculiarità dell'esperienza britannica come archetipo di altre forme costituzionali.

Per quanto riguarda la prima questione, per individuare gli elementi del 'modello' britannico di derivazione inglese non occorre risalire alla *Magna Carta*, che pure è un evento seminale nella lunga storia dell'affermazione delle libertà dei moderni, poiché è sufficiente riferirsi al *Bill of Rights*, essenziale documento costituzionale che in Inghilterra risale al 1688 e che sia nella formulazione testuale sia in un gran numero di statuizioni garantistiche è stato acquisito nelle Costituzioni statunitense e canadese, le quali hanno assegnato la dizione di *Bill of Rights* rispettivamente ai primi dieci emendamenti introdotti nel 1791 e all'*Act for the Recognition and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* adottato nel 1960. Se nel primo caso il *Bill of Rights* della neonata federazione statunitense rappresenta uno dei numerosi tratti di congiunzione fra la tradizione costituzionale britannica e quella appena inaugurata in un nuovo Stato che pur avendo dichiarato la propria indipendenza non aveva in alcun modo reciso i propri legami con la *common law* e con la cultura delle libertà della madrepatria, per quanto riguarda il secondo caso – il Canada condotto allo stato autonomo di *dominion* in seguito all'adozione del *British North America Act* del 1867 – la ripetizione del *Bill of Rights* sarebbe stato uno degli elementi più visibili non solo della continuità ma anche di quel formale collegamento costituzionale con il Regno Unito che solo con la *patriation* della fine del XX secolo si trasformerà in un assetto giuridicamente autonomo. Tuttavia il lessico e le categorie dell'originario *Bill of Rights* inglese sono entrati a far parte degli statuti di diritti delle «nuove costituzioni» della decolonizzazione: uno sciame di *bills of rights* troverà infatti spazio nelle Costituzioni dell'India (1950), della Malesia (1957), della Nigeria (1959), e poi anche nelle carte adottate in Sierra Leone, Uganda, Kenya, Malawi, Zambia, Rhodesia (ora: Zimbabwe), Gambia, Giamaica, Trinidad e Tobago, Malta, Guyana, Barbados e Botswana, e via via fino al Sudafrica del dopo-*apartheid*, in quest'ultimo caso formando una base per l'acquisizione di diritti di prima, seconda, terza e fors'anche quarta generazione (si pensi ai cosiddetti 'diritti delle future generazioni', sulla cui natura da tempo è aperta la discussione dei

costituzionalisti) il cui riconoscimento è vitale per una nuova democrazia sorta dalle ceneri di un regime che della discriminazione razziale aveva fatto uno dei pilastri del proprio *ancien régime* costituzionale.

In tutti questi casi l'esperienza inglese delle libertà scaturita un tempo dagli eventi della 'Gloriosa Rivoluzione' parlamentare dei *tories* e dei *whigs* ha formato la grande piattaforma della diffusione di qualcosa che si può assimilare a un modello. Tuttavia occorre precisare che l'attribuzione alla cultura del *Bill of Rights*, la quale si innestava in forma eminentemente riepilogativa su una tradizione plurisecolare, della connotazione di modello, stampo, matrice, prototipo, ecc., non è priva di ambiguità. Queste ambiguità sono da attribuirsi sia allo sguardo dei costituzionalisti britannici (ma in questo caso meglio si direbbe inglesi: la gran parte delle Costituzioni dell'area della decolonizzazione più recente è stata infatti elaborata tra Oxford e Cambridge) i quali hanno percepito il proprio stampo come un modello esportabile, sia alle attese dei nuovi statisti dei paesi di acquisita indipendenza i quali hanno a loro volta inteso l'aggancio alle libertà del *Bill of Rights* come una garanzia idonea a operare anche in latitudini socio-istituzionali destinate a operare secondo modalità che gli sviluppi concreti delle rispettive vie nazionali al costituzionalismo avrebbero fortemente limitato nella loro efficacia.

Va peraltro osservato che ci si trova comunque all'interno di un panorama costituzionale che è globalmente sotto l'influenza della cultura britannica, e che in vari modi e in varie misure – e soprattutto con varie fortune – ad essa si ispira e da essa ha mutuato forme organizzative e principi informatori. Pertanto non desta eccessiva sorpresa il fatto che l'esperienza delle libertà fondamentali storicamente maturata nel Regno d'Inghilterra e posta sotto l'ombrello protettivo della *rule of law*, sia uno dei prodotti da esportazione più popolari del costituzionalismo anglo-britannico. Tuttavia la metamorfosi di queste libertà, da *birthrights* degli Inglesi a diritti di centinaia di milioni di *British subjects* sparsi nel mondo e, quindi, anche di cittadini di stati di nuova indipendenza (e con diversissimi tessuti di società civile), ne ha certamente diminuito il grado di incidenza nella vita associata e quella capacità di tenere sotto scrutinio le istituzioni del potere organizzato che era tra gli scopi del costituzionalismo maturato in terra inglese, oscillante fra riconoscimento della natura innata dei diritti e necessità del loro pattizio riconoscimento da parte del sovrano, come ha sottolineato Norberto Bobbio in *L'età dei diritti* (1990).

Non si indagherà oltre in direzione della propagazione della cultura inglese delle libertà in territorio europeo, alla cui base vanno posti principalmente il filtro operato dalla Rivoluzione americana in direzione degli estensori della *Déclaration* del 1789 e altre forme di recezione diretta operanti nella duplice direzione dei liberali di Cadice e dei giuristi del Parlamento di Francoforte. Nondimeno, a conferma della presenza sotterranea delle acquisizioni del *Bill of Rights* e di circolazione del modello che, più o meno consapevolmente, ne è derivato, si può considerare sufficiente considerare come, al di là della insularità giuridica del Regno Unito, la natura seminale dei diritti degli Inglesi si è trasferita in Europa non per via dell'esportazione di formule di pronto impiego (come nei paesi dell'ex-Impero britannico) bensì attraverso la diffusione di sensibilità e metodologie nelle realizzazioni costituzionali ottocentesche, come Dicey ha analizzato in alcuni memorabili capitoli della *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (nei quali, per discorrere del ruolo fondante delle libertà personali nel quadro della Costituzione britannica, egli prende le mosse da articoli della Costituzione liberale del Belgio). Dimodoché, saltando a piè pari a più recenti sviluppi, può risultare un passaggio perfettamente naturale – e non già una forzatura retorica – che, nel procedere all'*incorporation* della Convenzione europea sui diritti umani, il riformatore neolaburista abbia presentato al Parlamento, ai costituzionalisti e alla stessa pubblica opinione un interessante 'libro bianco' la cui intitolazione *Rights Brought Home* proclama che i diritti dell'Unione Europea non sono

un'escrescenza garantistica estranea all'itinerario che dal *Bill of Rights* risale alla *Magna Carta*, bensì un elemento domestico e 'di famiglia'. L'immagine dei diritti che, come Lassie, 'tornano a casa', è suggestiva. In tal modo lo *Human Rights Act* del 1998, nel momento in cui sanziona il rientro nella dimensione domestica di un sistema di garanzie fondamentali la cui origine remota è, evidentemente, radicata in terra inglese, sembra voler dichiarare come farina del proprio sacco non solo i diritti in sé ma anche gli effetti di metamorfosi di lungo termine che si sono realizzati attraverso la circolazione delle libertà, e con ciò attribuire ai diritti, un tempo concepiti non come del genere umano ma più semplicemente come posizioni native dei sudditi di Sua Maestà Britannica, quella connotazione di universalità che era stata loro sottratta, per essere consegnata alla percezione dei popoli dell'Europa continentale, dalla carta elaborata in Francia dall'Assemblea nazionale costituente.

4. – Fra i principi che certamente concorrono a formare le particolarità del costituzionalismo britannico va posta in risalto la sovranità del Parlamento.

La *sovereignty of Parliament*, che in Gran Bretagna occupa il posto che altrove è assegnato alla sovranità popolare (principio giacobino) e alla sovranità dello Stato inteso come la massima persona giuridica (principio d'influenza germanica) forma non solo una diretta peculiarità inglese trasfusa nel sistema unitario britannico, ma in realtà è un fondante della forma di governo a base parlamentare, e ovunque si propone come un paradigma fattuale per l'organizzazione di tale forma e per quella che Giovanni Sartori definisce la 'ingegneria costituzionale' che ne è alla base.

In ciò consisterebbe infatti la differenza fra le due forme-base di governo di diffusione universale che si spartiscono quasi per intero la scena del costituzionalismo contemporaneo: nei sistemi a base parlamentare il parlamento è 'sovrano' nel senso che, oltre a tutte le altre funzioni che ha accumulato nel corso dei secoli (controllo sul sistema fiscale e finanziario; alta giustizia; legislazione; poteri inquirenti e di controllo), 'produce' l'Esecutivo mediante un meccanismo di tipo fiduciario; nelle forme a base presidenziale il rapporto è perfettamente (o quasi perfettamente) bilanciato, giacché il Parlamento decide del bilancio e dei tributi e fa le leggi del paese, ma il capo dell'Esecutivo trae il suo potere dalla stessa fonte dell'istituzione rappresentativa e non dipende dalla sua fiducia.

Nel primo caso l'Esecutivo è di derivazione essenzialmente parlamentare, e al Parlamento risponde attraverso un rapporto politico che nel sistema britannico si riassume nelle nozioni, pressoché sinonimiche, di *accountability* e di *responsiveness*, che prevede d'altra parte il potere politico di scioglimento dell'assemblea rappresentativa, e che si articola altresì attraverso apposite convenzioni costituzionali fra le quali è in prima fila quella per cui il *leader* del partito maggioritario è anche il *premier* di governo (in questo nesso si riassume la nozione di *party government*): è questo il prototipo che si delinea a Westminster, i cui pre-requisiti si hanno nel *revolution settlement* nato dalla combinazione tra gli eventi della 'Gloriosa Rivoluzione' e le statuizioni dell'*Act of Settlement*, e i cui sviluppi si sono realizzati lungo l'intero arco del XVIII e del XIX secolo. Nel secondo caso, che assicura un maggior tasso apparente di governabilità, la forma di governo è essenzialmente dualistica: il vincolo fiduciario è inesistente, e il capo dell'Esecutivo non può organizzare la *dissolution* del Parlamento. Tuttavia laddove il rapporto è bilanciato e la società civile assicura un saldo controllo (lo stesso scioglimento della Camera dei Comuni è considerato dal costituzionalismo liberale britannico come un mezzo di tipo pseudo-bismarckiano inteso a contrastare l'azione parlamentare, bensì come un modo di rinviare la risoluzione di crisi politiche al responso degli elettori), le garanzie del bilanciamento resistono e la fondamentale democraticità del sistema è assicurata. In realtà è più probabile che l'instaurazione di sistemi presidenziali con una forte base sociale corrispon-

dano degenerazioni autoritarie del potere esecutivo e condizioni di marginalizzazione dell'istituzione parlamentare: sviluppi di tal genere si ebbero in Inghilterra sotto il *Commonwealth* cromwelliano del 1653-60 e nella Francia della Seconda Repubblica, ma sono numerose le repubbliche presidenziali nelle quali deboli sistemi di contrappesi istituzionali provocano evoluzioni illiberali.

Se nel Regno Unito si è realizzato il modello-base, ovvero il 'figurino' del sistema parlamentare, le numerose forme di parlamentarismo prodotte in Europa e altrove ne hanno mutuato alcuni elementi essenziali, ma non certamente l'intera ispirazione. Ritorna in evidenza, a tal proposito, quella concezione sostanziale o 'ampia' di Costituzione, per cui essa è formata da principi e istituzioni attraverso cui il paese si governa, o – stando all'*Oxford Dictionary* – da un complessivo «*system of government*».

Come s'è detto, e come dimostra l'osservazione dello sviluppo dell'apparato parlamentare, la formazione di un sistema di *government* contraddistingue la realtà costituzionale inglese, la quale non è il prodotto formale o sistematico di astrazioni bensì il prodotto della politica e del *government*. Come nel caso delle libertà e del *Bill of Rights* (la cui natura è quella di una carta non innovativa ma riepilogativa), anche per quanto riguarda l'esperienza del Parlamento di Westminster si ha di fronte una cultura costituzionale tradizionale, 'ereditata' secondo la celebre definizione di Edmund Burke nelle *Reflections on the Revolution in France* (1790), e per questo motivo considerata dai più irripetibile, se non nelle strutture esteriori, certamente nel loro spirito informatore. Il motivo della 'eredità' costituzionale si ripropone in Bagehot, che in un paio di passaggi metodologicamente illuminanti della *English Constitution* osserva che i caratteri del *government* britannico (*rectius*: nella sua percezione, inglese) «*are inherited as the true filial feelings in common life*» e, in tal caso enfatizzando il sostanziale pragmatismo da cui tale assetto di governo è storicamente scaturito, che, «*if the practical part of the English Constitution could only be made out of a curious accumulation of mediæval materials, its interests would be half historical, and its imitability very confined*».

Ne derivano alcuni elementi da porre in risalto.

In primo luogo, la Costituzione britannica affonda le sue radici in una cultura nazionale non universale, ma contingente, dettata da eventi peculiari e geograficamente caratterizzata: un tema, questo, sul quale prima di volgere radicalmente la sua attenzione verso le transizioni costituzionali dei paesi dell'Est europeo si è un tempo soffermato Richard Rose nel fondamentale saggio *Understanding the United Kingdom* (1982).

In secondo luogo, si tratta di una Costituzione 'ereditata' dalla storia e che scaturisce da un processo e dall'accumulo di peculiarità, o '*materials*', che sono le componenti prime della sedimentazione e che non trovano riscontro in altri sistemi nazionali.

In terzo luogo, la costruzione dell'ordine costituzionale britannico molto deve al sentimento collettivo, alla *deference* e alla *allegiance*: è tale un argomento centrale nell'analisi di Walter Bagehot, ma anche un elemento essenziale del concetto di cittadinanza che si riteneva superato e che oggi è in via di rivalutazione di fronte delle pressioni delle grandi ondate migratorie e dei gravi problemi connessi alla sicurezza nazionale.

Torna nuovamente il quesito: in quale misura un sistema costituzionale così caratterizzato può proporsi come un modello imitabile? Sulla base degli elementi appena puntualizzati si comprende appieno l'osservazione di Bagehot, secondo il quale chiunque intenda assumere a modello la Costituzione britannica dovrebbe anche essere in grado di mutuare il processo o i processi che l'hanno prodotta: impresa del tutto impensabile anche per gli anglofili più sfrenati e che solo superficiali imitatori (come nel caso dell'attuale progettazione governativa italiana sulla *premiership*, che estrae a casaccio elementi *prêt-à-porter* dal pensiero dei grandi costituzionalisti inglesi) possono illudersi di portare a compimento con successo.

Da qui la conclusione della «*imitability very confined*» che trova la sua eco nel pensiero costituzionalistico di Bagehot, *political theorist* (la definizione è di Dicey) pragmatico e tanto attento alla fisionomia procedimentale della Costituzione del proprio paese da aver coniato l'universalmente nota distinzione tra *dignified* e *efficient Constitution*, espressioni, la prima, di quanto di tradizionale e stabilito è nell'ordinamento britannico, e, la seconda, di quanto vi è di dinamico e di adattabile.

Nondimeno la questione della Costituzione britannica come 'costituzione-processo', che di solito si adduce a sostegno della sua irriproducibilità, si presta ad una lettura alternativa che può ribaltare radicalmente i termini del problema.

Di ciò si dirà nella sezione terminale del discorso che qui si sta sviluppando, mentre per il momento alcuni concetti elaborati in esordio possono essere riorganizzati in modo più conveniente.

Elementi del sistema costituzionale britannico sono: un complesso di garanzie delle libertà che ha conosciuto numerosi momenti di riepilogo fino al *Bill of Rights* del 1689 e che ultimamente è integrato dallo *Human Rights Act* del 1998; la proclamazione della *rule of law* o 'dominio della legge' come garanzia primaria dell'intero ordinamento; la supremazia (o, secondo altri, sovranità) del Parlamento; una originaria separazione dei poteri legislativo ed esecutivo successivamente evolutasi, a norma del sistema a base parlamentare, in una diretta cooperazione tra essi; una rigida asserzione dell'indipendenza del potere giudiziario e la sua tutela attraverso garanzie effettive; la costante dialettica fra convenzionalismo e positivizzazione delle fonti costituzionali. Organizzato su queste grandi coordinate, il sistema di governo nato in Inghilterra è diventato, come s'è detto, una parte per il tutto assorbendo alcuni ordini di difformità costituzionale e lasciandone sopravvivere altri che oggi formano il substrato del sistema devolutivo.

La propagazione culturale di questo 'modello' inglese – o meglio si direbbe anglocentrico – si è realizzato dapprima con il contributo di una vasta corrente storiografica i cui antenati illustri sono i grandi legisti dell'età classica della *common law*, tra i quali il John Fortescue del *De Laudibus Legum Anglie* (1464-70), il Thomas Smith del *De Republica Anglorum* (1583) e l'Edward Coke degli *Institutes of the Laws of England* (1628 e oltre, in buona parte postumi) e i cui esponenti moderni, sotto l'egida di una classe politica formata prevalentemente da una aristocrazia 'aperta' e da un vasto strato di proprietari terrieri, dai *legal historians* formati nelle Università di Oxford e Cambridge, e quindi anche in chiave di analisi politologica e giuridica. Artefici del rinnovamento intellettuale del pensiero costituzionale inglese e dell'affrancamento della scienza costituzionalistica dalla storiografia antiquaria sarebbero stati, in età liberale, i già noti Bagehot e Dicey, i quali hanno stabilito categorie interpretative e qualche punto dogmatico con cui ancor oggi è inevitabile fare i conti o per avvalorarne l'esistenza o per porsi in contrasto con essa, e che attraverso tale via hanno impresso una chiara fisionomia ai *constitutional lawyers* di numerose generazioni.

Bagehot e Dicey sono tra gli autori britannici più conosciuti in Europa, negli Stati Uniti e nell'intero *Commonwealth*, ma anche altri costituzionalisti hanno dato un apporto fondamentale nello scolpire quelle asserzioni che hanno reso noti lo statuto delle libertà e il sistema parlamentare di matrice inglese e ne hanno determinato la struttura di modello, spesso considerato inarrivabile, per molti costituenti di altri paesi. Tra questi autori si ricordano il Seldon Amos, di *Fifty Years of the English Constitution* (1880) e il W.R. Anson di *The Law and Custom of the Constitution* (1892), nonché tra gli storiografi il Maitland di *The Constitutional History of England* (1908): tutti interpreti della tarda età vittoriana o della svolta edoardiana, ovvero di epoche di profonde trasformazioni del sistema tradizionale che non mancarono di im-

pensierire seriamente i costituzionalisti europei che in tal modo vedevano dissolversi molti degli elementi archetipici del modello da essi considerato con deferenza.

In ogni caso, tutte queste generazioni di interpreti – e con essi anche i costituzionalisti di punta della prima metà del XX secolo, tra i quali vanno messi in evidenza l'Ivor Jennings di *The Law and the Constitution* (1933) e l'Harold Laski delle *Reflections on the Constitution* (1951) – si sarebbero resi non solo esportatori del modello, ma anche perpetuatori di un ragionamento costituzionalistico esclusivamente focalizzato sul ruolo delle istituzioni inglesi. D'altra parte nei rari casi in cui all'epoca ci si soffermava sulla questione della multiformità interna allo Stato, che già in età gladstoniana era stata posta drammaticamente in evidenza dalle rivendicazioni parlamentari e politiche degli *home rulers* irlandesi e dal salto di qualità compiuto dal movimento nazionale scozzese, ciò sarebbe stato per ribadire la dogmatica inglese focalizzata sulla sovranità del Parlamento e sulla ferrea unità statale: così A.V. Dicey e S. Rait nei *Thoughts on the Union between England and Scotland* (1921).

Se osservata dalle 'periferie' interne al Regno Unito che vengono fatte rientrare in quella che da circa un secolo è definita la *celtic fringe*, o area di diffusione del gaelico (invero più una grande categoria etno-culturale che una vera e propria zona linguistica) la Costituzione inglese, invece, è tutt'altro che un modello o un figurino. Ciò nel senso che essa non è stata imitata ma si è semplicemente imposta, dilagando nell'intero territorio della Isole britanniche mediante operazioni di assimilazione tendenzialmente pacifica (Galles), alternanze di contrattualismo, di asserzione autoritaria e di *laissez faire* (Scozia), e esplicite iniziative di violenza socio-politica (Irlanda), tant'è vero che almeno quattro elementi essenziali della dogmatica costituzionale inglese, ai quali i costituzionalisti mondiali sono molto affezionati perché su di essi riposano molte certezze imitative, sono posti in seria discussione, e con argomenti giuridicamente molto significativi, dal non conformismo costituzionale scozzese.

Questi elementi sono fondamentali per la stessa esistenza dell'ordine costituzionale britannico, eppure prestano il fianco a letture alternative.

In primo luogo, la natura 'non scritta' e flessibile della Costituzione, a proposito della quale rilevano alcuni costituzionalisti dissidenti che, per via della presenza in esso di esplicite clausole protettive delle istituzioni scozzesi, l'*Act of Union* del 1707 sarebbe da considerarsi una *Grundnorm* britannica; e di recente, in *Questioning Sovereignty* (1999), Neil MacCormick sostiene che anche l'*European Communities Act* del 1972, nella misura in cui introduce espliciti vincoli all'azione del Parlamento in relazione agli impegni derivanti dall'adesione all'Europa comunitaria, forma un nucleo di norme costituzionali vincolanti.

In secondo luogo, la sovranità del Parlamento, che si critica in base a un corollario del precedente punto: in altri termini, il Legislativo di Westminster sarebbe tutt'altro che sovrano non solo perché tenuto a uniformarsi ai vincoli contemplati da alcune inalterabili clausole dell'Unione anglo-scozzese, ma anche per via delle oggettive cessioni di porzioni di sovranità che derivano dal progressivo puntualizzarsi dell'opzione europea. Anche la *devolution* è considerata un potente fattore di delimitazione della sovranità del Parlamento britannico, anche se nello *Scotland Act* del 1998 è esplicitamente dichiarato che il trasferimento di poteri legislativi al Parlamento di Edimburgo non inficia tale sovranità. Secondo una corrente dottrinale più articolata rispetto a quella alimentata dal non-conformismo scozzese, la sovranità parlamentare sarebbe sostanzialmente, anche se non formalmente, eclissata dall'accrescersi del potere della *premiership* e dalle dinamiche del *party government*.

In terzo luogo, l'irresponsabilità del Re: concetto sistematicamente ribadito e viepiù rinforzato dall'invenzione di istituti tipici del costituzionalismo inglese (il *King-in-Parliament*) e di altri che da questo si sono trasferiti nella cultura mondiale degli equilibri istituzionali (tra questi, la controfirma ministeriale), ma mai considerato applicabile nella sua totalità all'espe-

rienza scozzese poiché, come riferisce l'antica dottrina a proposito dei sovrani di Scozia, «*their right to rule derived from the people, and to them the rulers were responsible*».

E infine, in quarto luogo, il regime delle libertà, ovvero una dimensione dell'edificio costituzionale che incontra limiti giuridici e storici nella constatazione del semplice fatto che il *Bill of Rights* è un atto inglese non applicabile in Scozia ove vige il coevo e pre-unitario *Claim of Right* del 1689. Da ciò deriva oggi qualche rimostranza in merito all'uniforme applicabilità dello *Human Rights Act* del 1998 e apre spazi alla mediazione dello *Scottish Parliament* in tema di diritti fondamentali creando un inedito collegamento fra *devolution* e questione delle garanzie di sistema.

Come nella favola, si potrebbe dire che il sovrano è nudo, e in particolare che l'assemblea rappresentativa di Westminster, che si suole considerare *the Mother of Parliaments*, in realtà è una matrigna, o almeno come tale è considerata dalle correnti più agguerrite del nazionalismo giuridico scozzese (alle quali si aggiungono diverse componenti della classe politica nordirlandese), e pertanto che, se la sua fisionomia di modello non è unanimemente riconosciuta all'interno dello stesso Stato britannico, ben difficilmente lo potrà essere da parte di costituzionalisti stranieri.

5. – D'altra parte l'idea di modello implica l'elemento della riproducibilità. Sotto questo riguardo, se con Walter Bagehot si può concordare circa la presenza nel sistema costituzionale del Regno Unito di molti punti di accidentalità (il che è un altro modo di presentare la sua storicità) e di una fondamentale complementarità fra le due dimensioni *dignified* ed *efficient*, e non si può di certo ignorare il determinarsi nell'ambito della statualità anglo-britannica di una lunga sequenza di primati giuridici, istituzionali, garantistici, ecc., che hanno determinato la transizione dall'antico alla modernità e che come tali hanno influenzato la medesima condizione di passaggio in Europa continentale: ovviamente entro le misure della loro recezione o imitazione attraverso il filtro delle singole esperienze nazionali e del loro innesto su diversi substrati socio-politici.

Un primo ordine di primati inglesi si alimenta dell'*humus* delle garanzie fondamentali. In Inghilterra, con la *Magna Carta*, è nato il primo manifesto delle libertà non avente una natura transeunte, con la *common law* si è determinato il primo *legal system* coerente dalla caduta del diritto romano in poi, e a ridosso di entrambe queste dimensioni del diritto – la prima politica, la seconda giuridica – si sono stabiliti i primi elementi di tutela della persona prima ancora che la persona stessa venisse riconosciuta nella sua fisionomia autonoma e svincolata dalla cetualità: tali il *trial by jury*, il *due process of law*, l'*habeas corpus*, ecc. Accanto a forme avanzate di socializzazione della giustizia (*Justices of the Peace Act* del 1360), la nascita e il consolidamento di un sistema di Corti operanti, pur in mancanza della codificazione, secondo un sistema coerente di regole, e alle quali verrà comunemente associato un regime di indipendenza tutelate da apposite garanzie quali quelle contenute in alcune clausole del *Bill of Rights* e dell'*Act of Settlement*, è a sua volta un dato che costituirà un traguardo spesso inarivabile in altri ordinamenti costituzionali che pure hanno attraversato processi di grande modernizzazione (si pensi, per esempio, alla difficoltà di affrancamento delle magistrature dal potere dello Stato che caratterizzano la Francia dell'Ottocento).

Di seguito, il secondo ordine si manifesta attraverso le istituzioni: come s'è detto, in territorio inglese, e quindi nella Gran Bretagna, si formano il primo Parlamento (anche se tale primato storico sembra essere oggetto di contestazione da parte dei sostenitori dell'*Althing* islandese, invero assemblea anch'essa molto antica ma remota, sconosciuta ai più e pertanto tutt'altro che nella condizione di far parte della modellistica costituzionale) e la prima vera monarchia costituzionale (che si realizzava in Inghilterra quando la Francia era ancora nel

secolo d'oro dell'assolutismo, e il resto d'Europa sotto formule di organizzazione del potere tutt'altro che costituzionali, se non addirittura feudali). Passando alla modernità settecentesca, in Gran Bretagna si sono affermati il primo sistema di governo a base parlamentare e la prima *premiership* di governo, posti sotto lo scrutinio della prima forma di società civile organizzata.

Va considerato infine un terzo e forse più complesso ordine di primati che si condensa sul piano dei meccanismi della trasformazione, ovvero di quegli elementi dinamici che hanno determinato la fisionomia del processo evolutivo imprimendovi grandi accelerazioni. Questi sono la prima rivoluzione antiassolutistica e il primo tentativo di costituzione scritta (è il già menzionato *Instrument of Government* cromwelliano), la prima organica riflessione sul ruolo politico del *format* militare (così, nel quadro della guerra civile, la *New Model Army* del partito parlamentare che fu protagonista dei colloqui di Putnam), la prima organizzazione di tipo prefettizio (ravvisabile nella divisione dell'Inghilterra in undici distretti, operata da Cromwell nel 1655, e nella nomina a loro reggenti di altrettanti *Major-Generals*), la prima formulazione moderna sulla rappresentanza politica (che si deve alla perorazione di Edmund Burke innanzi ai suoi elettori di Bristol) e, andando oltre la prima, e unica nella sua irripetibile natura di prototipo, rivoluzione industriale, la prima diffusione messmediologica dei quotidiani politico-parlamentari, le prime organizzazioni sindacali, la prima autentica rivoluzione liberale, e in tempi a noi più vicini il primo sistema di *welfare state* e le prime politiche di *devolution* (parola d'ordine che ormai si applica pressoché indistintamente in tutte le maggiori democrazie europee per significare le veste politiche di decentramento di poteri che vi si stanno realizzando).

L'accumularsi di tutti questi elementi incrementa la complessità del sistema britannico, nel quale (fatta eccezione per l'effimero tentativo del *Commonwealth* cromwelliano) l'assetto costituzionale non si è mai condensato in un unico atto di volontà ma è il risultato di un inarrestato sovrapporsi di eventi e, in alcuni frangenti, anche di casualità.

Se è vero che ogni modello è, in fin dei conti, una semplificazione di fattori elementari e un tentativo di dare loro un assetto stabile o comunque prevedibile, questa connaturata condizione di complessità e di mutevolezza allontanerebbe sempre più, e in modo irrimediabile, la proponibilità dell'esperienza costituzionale della Gran Bretagna come modello per altri momenti costituzionali. Nondimeno in questo caso il condizionale è d'obbligo. Sembra piuttosto di poter osservare che la Costituzione britannica è un insieme di archetipi, che nella storia si sono integrati tra loro (rapporto sincronico) e si sono sovrapposti (rapporto diacronico) formando un assetto costituzionale evolutivo e, nonostante le apologie dei *legal historians* dell'età liberale, disseminato di disarmonie e di cesure, ma che tutti questi archetipi, non nascenti 'dalla' Costituzione ma in essa confluenti, non nel loro intricato complesso bensì nella loro singolarità, ovvero isolatamente, possono essere imitati con qualche possibilità di successo in altri contesti nazional-costituzionali.

Ancora una volta soccorre una metafora, una delle tante che si possono applicare al sistema costituzionale anglo-britannico nel tentativo di captarne il senso.

Questo sistema costituzionale, più che un modello complessivo, si potrebbe definire un giacimento di scampoli, o un *album* di figurini dai quali, come la sartina dei tempi andati, l'intelligente costituzionalista e, se si passa al *constitution-making* concreto, il costituente e lo statista, hanno tratto idee ed elementi singoli e a volte anche interi blocchi dell'ordine costituzionale (es. parlamento-esecutivo), in realtà senza mai poter attingere a un'intima essenza che resta inarrivabile.

E ancora, si pensi alla Costituzione britannica come a una vasta cava di tufo, dalla quale si tagliano blocchi di diversa grandezza. rispetto alla nota metafora bagehotiana che rievoca gli strati geologici di un fianco montuoso, e che vale bene a rendere l'idea di una struttura costituzionale formata da sedimentazioni storiche, giuridiche, politiche, ecc., di diversi co-

lori (e pertanto di diversa natura), l'immagine della cava da cui si estrae materiale da costruzione suggerisce l'idea della duttilità e dell'attitudine dei blocchi estratti a formare un insieme coerente con altre strutture edili; tuttavia si tratta pur sempre di blocchi singoli e non di un insieme, giacché il taglio di un immenso edificio monoblocco e il suo trasporto in sede sarebbero operazioni pazzesche e non destinate al successo (e comunque non è detto che un singolo monoblocco, privo di giunture e di punti di scarico delle tensioni, sia più resistente di un edificio formato da singole parti e, ovviamente, da singoli elementi costruttivi che siano fatti di materiali di diversa natura ed estrazione).

Ma, ciò detto, in quali casi l'imitazione del 'modello' costituzionale britannico può avere, o ha realmente avuto successo ?

Si possono formulare due possibilità.

Da un lato, l'estrapolazione di una singola componente del sistema britannico, che sia applicata a un altro contesto costituzionale come congegno singolo, potrebbe trovare condizioni favorevoli di adattamento. Per esempio, l'impiego del sistema elettorale maggioritario nell'Ottocento francese e nell'Italia statutaria ha rivestito un carattere ben funzionale alle medesime esigenze di selettività della rappresentanza politica che erano state proprie della Gran Bretagna liberale dalla fine del Settecento fino all'intero corso del secolo successivo. D'altra parte, affinché una simile operazione possa avere qualche possibilità di affermazione, o comunque produca qualche esito nel sistema 'altro', occorre non nutrire alcuna velleità di riprodurre un sistema omologo a quello maturato per vie non positive nel Regno Unito: il medesimo *revival* della democrazia maggioritaria nell'Italia della fase repubblicana più recente certamente ha prodotto solo in parte, e in modo molto imperfetto e zoppicante, quei caratteri di aggregazione del sistema politico che hanno costituito e costituiscono tuttora la formula della governabilità britannica. Ciò vale a dimostrare che si dall'*album* britannico si possono pure ritagliare dei figurini da adottare come propri, ma in quanto di determinati istituti o meccanismi di funzionamento siano recisi i collegamenti con il contesto d'origine, non è infrequente che l'elemento assunto come modello non sia altrettanto efficace o si riveli privo in tutto o in parte delle valenze positive che gli sono state attribuite dai promotori dell'imitazione, o quanto meno diminuito nelle sue potenzialità.

Dall'altro lato, così come da un prato è possibile estrarre un'intera, estesa zolla di tappeto erboso poiché questa, proprio in quanto in sé organizzata come un microsistema ecologicamente equilibrato, può attecchire con maggior facilità rispetto a una singola piantina, un intero apparato istituzionale (es. parlamento-esecutivo: o, in poche parole, la forma di governo a base parlamentare) può risultare più efficace. In diversi casi, mancando del medesimo *humus* che ha alimentato il sistema parlamentare in Inghilterra (per esempio, mancando di una rivoluzione liberale, o di una società civile attiva e dotata di un ruolo visibile di contropotere diffuso, o di un *party system* leale nei confronti delle regole fondamentali del gioco, o di una consolidata cultura delle libertà), la 'zolla' costituzionale ritagliata dal modello britannico può tradursi in un estremo fallimento. L'insuccesso del cosiddetto 'modello Westminster', trapiantato nei paesi di nuova indipendenza sorti dall'onda di decolonizzazione successiva alla seconda guerra mondiale, conferma tale assioma. E l'ostinata presa di posizione dall'odierno riformatore, sostenuta dal dissennato consenso di una corrente fortunatamente minoritaria di cultori, che in Italia intende riprodurre nei suoi meccanismi essenziali quel sistema di *premier-ship* costituzionale che nell'esperienza britannica è frutto di numerosi e spesso impercettibili adattamenti, rischia di non fare miglior figura poiché si tradurrà inevitabilmente in un grave sbilanciamento del sistema a tutto favore di un Esecutivo sempre più libero da freni e contrappesi e in un depotenziamento dell'istituto parlamentare: tutto il contrario di quanto si con-

templa nella *premiership* britannica, nella quale potere dell'Esecutivo e potere del Legislativo procedono di pari passo, l'uno realizzando le condizioni della propria vitalità nell'altro.

Nel senso dell'esplicito trapianto di un modello si era diretta, per esempio, la scommessa intellettuale di Jeremy Bentham, che con la sua *Parliamentary Tactics* (1788-89) si proponeva di operare per il trasferimento la parte migliore della tradizione parlamentare di Westminster verso la nascente storia assembleare francese.

Caratteristica fondamentale di questo tentativo, che in qualche modo si poneva in linea di continuità intellettuale con il *favor* francese nei riguardi del costituzionalismo britannico che era stato determinato da Montesquieu con l'*Ésprit des lois* (1748) e in tempi più recenti con *La Constitution d'Angleterre* (1771) di de Lolme, era offrire agli Stati Generali, assemblea del tutto priva di esperienza per quanto concerneva sia le modalità di elezione dei rappresentanti sia la vera e propria conduzione dei lavori, un compendio pratico di parlamentarismo. Con il suo breve manualetto (che rimase inutilizzato da parte degli Stati Generali non solo perché incompiuto nel momento in cui questi davano vita alla svolta rivoluzionaria erigendosi in Assemblea nazionale, ma anche perché gli intenti didattici di Bentham non trovarono accoglienza favorevole al di fuori del circolo anglofilo di Mirabeau) l'Utilitarista inglese riepilogava le regole del Parlamento di Westminster, e in particolare della Camera dei Comuni quale assemblea puramente rappresentativa e in quanto tale più idonea a essere considerata con interesse dai nuovi parlamentarismi francesi, allo scopo di indurre l'assemblea di Versailles a dar loro una applicazione di nuovo impianto. Di triplice natura era il *background* culturale dell'operazione. In primo luogo, un certo costume culturale orientato a tessere comunque le lodi di un sistema costituzionale sottoposto a una vivace critica, ma considerato comunque equilibrato e suscettibile di formare un prototipo per le nuove esperienze europee, purché semplificato nei suoi elementi costruttivi e depurato delle componenti antiquarie. In secondo luogo, il positivismo benthamiano che in seguito troverà un esito più articolato nel *Constitutional Code* (1820-27): posizione filosofica rispetto alla quale era perfettamente funzionale l'intento di sottoporre a codificazione anche la prassi parlamentare, in seguito portato a compimento con successo di gran lunga maggiore con la *Parliamentary Practice* (1832) di Thomas Erskine May. E, in terzo luogo, il clima politico-istituzionale dell'epoca caratterizzato in Gran Bretagna dagli impulsi di rinnovamento dei 'nuovi whigs' del circolo del Marchese di Rockingham (del quale faceva parte anche Burke) e dai numerosi tentativi di riforma del Parlamento posti in essere tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo.

Se lo si considera sotto il profilo della fertilizzazione costituzionale, questo primo tentativo di esportazione verso il continente del modello parlamentare coincide con un momento 'magico' della storia costituzionale mondiale. Tale il biennio 1788-89, fase in cui il costituzionalismo sembra restare in sospensione pur essendo animato al suo interno da potenti dinamismi e da soggetti in condizione di disparità: in quel di Westminster, un Parlamento ricco di storia e di privilegi costituzionali; a Washington il Congresso degli Stati Uniti, Legislativo appena formato ma non ancora entrato in funzione; a Versailles gli Stati Generali, assemblea di *ancien régime* presentatasi nuda all'appuntamento con la modernità. In questo momento sembra per un attimo che il parlamentarismo nascente al di fuori della Gran Bretagna possa accogliere il modello e 'parlare inglese' (ed è in tale prospettiva che va interpretata la velleitaria sortita di Bentham), ma in realtà l'esito sarà ben presto quello della divaricazione dei modelli, che nel caso specifico della Francia siglerà il fallimento dell'operazione benthamiana e l'eclisse delle speranze degli *anglicisants*.

Dopo di ciò, il corso del parlamentarismo in un'Europa divisa tra un olimpico modello britannico e un frenetico modello rivoluzionario-napoleonico-restaurativo-liberale francese apparirà come un corso divaricato. In realtà alcuni principi rientreranno 'dalla finestra'. Proba-

bilmente l'analisi che qui si sta svolgendo peccherà di eccessiva schematizzazione, ma non è chi non veda, come del resto Costantino Mortati rilevava in *Le forme di governo* (1973), che prima che tale principio fosse dissacrato da Walter Bagehot, elementi significativi della storica *separation of power* sorta dalla 'Gloriosa Rivoluzione' inglese e realizzata in forma pressoché pura ancora nel primo quarto del XVIII secolo (ovvero in periodo pre-walpoleano), pervenivano alla costituzione monarchica del 1791 attraverso la grande mediazione montesquieuiana. Ma non la stessa recezione si sarebbe applicata al bicameralismo bilanciato, in una Francia non favorevole al riconoscimento di un ruolo politico attivo all'aristocrazia (dal che rifiuto del modello *House of Lords*) e monoliticamente nazionalizzata (dal che l'improponibilità culturale, prima ancora che costituzionale, del modello congressuale statunitense).

Prendendo le mosse da questa condizione di base, si distingueranno in seguito – come ha fatto Giovanni Sartori nel suo fortunato saggio *Comparative Constitutional Engineering*, in traduzione italiana con il titolo *Ingegneria costituzionale comparata* (1994) – tre modelli (anche se molto accortamente l'Autore li definisce 'varietà') di assetti di governo: un modello d'impianto inglese che si fonda sulla *premiership* o 'di gabinetto'; un modello di tipo francese, o «*di governo assembleare che rende la governabilità quasi impossibile*», e una «*varietà intermedia*».

Entrano qui in gioco elementi non di mera ingegneria costituzionale, bensì fattori extracostituzionali, ovvero gli stessi che in territorio inglese hanno determinato l'ordinata evoluzione della costituzione, ovvero l'omogeneità sociale, lo sviluppo politico secondo tendenze bipolari, il radicamento della cultura dei diritti fondamentali, il ruolo attivo e critico dell'opinione pubblica, una (relativa) coesione nazionale, il potente impulso della rivoluzione industriale, la radicale sdrammatizzazione del ruolo dello Stato. Tutti elementi non sempre riscontrabili, in se stessi e nelle numerose loro combinazioni, nei sistemi 'imitatori', tant'è vero che la fascia più affollata è quella dei sistemi definiti come 'misti'.

6. – Al di là della mera analisi giuscomparativa o della costruzione in via teorica di una modellistica alla quale si possa attribuire una validità universale, il lascito della sedimentazione storica aggiunge nuovi elementi alla riflessione sulla circolazione del modello costituzionale britannico.

A confermare la questione della irriproducibilità sarà, indirettamente, James Bryce, nel memorabile saggio *Flexible and Rigid Constitutions* in *Studies in History and Jurisprudence* (1901), dal quale emerge che la flessibilità è una condizione del tutto peculiare del sistema britannico. La 'flessibilità' di forme costituzionali che pure riprenderanno in età liberale molti elementi dell'esperienza inglese (così le *Chartes* francesi del 1814 e 1830, e lo Statuto Albertino del 1848) è infatti un elemento accidentale, ovvero una conseguenza concreta e, si direbbe, 'di sistema' della mancata previsione di norme per la revisione in documenti che si ritenevano imm modificabili o comunque non modificabili attraverso processi di revisione che si ponessero in contraddizione giuridica con la loro condizione di carte *octroyées*. A tal proposito rileva Alessandro Pace, nella sua prefazione all'edizione italiana (1998) del saggio di James Bryce, che «*nell'analisi comparata delle Costituzioni romana, inglese, statunitense, francese, italiana, tedesca, etc. – un'analisi attenta alle forze operanti nella società, alla psicologia sociale e, quindi, alla concreta esperienza storica – Bryce prospetta quali e quanti siano i fattori con cui una costituzione, sia essa flessibile o rigida, deve fare i conti per essere veramente effettiva; e quale sia l'influenza che, a sua volta, una costituzione può esercitare sulle forze operanti nella società e sulla psicologia di un popolo, in un processo circolare di cui la storia ci ha dato numerose conferme*».

Da qui l'importanza del fattore socio-culturale che concorre alla definizione di un 'modello' costituzionale, e pertanto anche e a maggior ragione – considerata la sua natura evolutiva – di quello inglese: un'importanza che enfatizzata dagli onnipresenti Bagehot (il quale, da buon *political theorist*, sviluppa il concetto di *deference* che si scaturisce dal costume sociale di un popolo ma ne è anche un formante) e Dicey (che, secondo l'approccio del *constitutional lawyer*, pone piuttosto in risalto la cultura della *common law* e il radicamento delle libertà), e che in seguito troverà eloquenti testimonianze nella storiografia complementare di George M. Trevelyan e di Winston Churchill, autori rispettivamente della *English Social History* (1938) e di *History of the English-Speaking Peoples* (1956). Si distinguono in proposito due differenti punti di vista che condizionano la percezione stessa della riproducibilità dell'esperienza costituzionale britannica quale modello per la costruzione o il perfezionamento di altri sistemi costituzionali. Da un lato, un punto di vista oggettivo che configura l'evolutivezza quale risultante di complesse intersezioni, e che ne pone in evidenza l'irriproducibilità poiché di tale Costituzione evolutiva si possono considerare (per lo più imperfettamente) mutuabili solo alcuni elementi, ma non mai lo spirito informatore che la anima dall'interno; e un punto di vista soggettivo, secondo cui nella percezione di molti osservatori la Costituzione del Regno Unito inglese è senz'altro un modello imitabile, inteso come fonte di ispirazione, ma spesso con conseguenze fuorvianti o sulla base di premesse discutibili.

Una prima fase di sviluppo del modello inglese emerge dal medioevo normanno, ovvero in un'epoca che dovunque in Europa è retta da monarchie in cerca di affermazione come ordini nazionali ma ancora lontane dal raggiungere un simile ambizioso obiettivo, e che è ancora caratterizzata dalle numerose varianti della feudalità e dell'organizzazione cetuale della società. In questo scenario, nel quale attraverso l'attività dei giudici si gettano le fondamenta della *common law*, con il *Domesday Book* si costruisce il potere fiscale dello Stato, con la *Magna Carta* si apre il percorso delle libertà e con l'assemblea di Westminster il sistema parlamentare rappresentativo muove i primi passi (in tal modo si è coperto un arco che va dalla battaglia di Hastings alla fine del XIII secolo), quelle che, con sguardo retrospettivo, si usa considerare come grandi acquisizioni del diritto e del primo costituzionalismo sono ancora dei dati poco appariscenti. Scarsamente significativo era ancora considerato che in un'isola lontana come l'Inghilterra esistessero carte delle libertà, un'assemblea parlamentare, autonomie municipali, corti di giustizia titolari di un autonomo potere di produzione del diritto, mentre una ben maggior risonanza erano certamente suscettibili di produrre, in un contesto europeo il cui baricentro era ancora nel bacino del Mediterraneo, le Costituzioni di Melfi. Come osservava Charles Howard McIlwain in *Constitutionalism: Ancient and Modern* (1947), statuti scritti e carte dei diritti, *parliamenta*, organizzazioni conteali e contropoteri comunali, sistemi di corti esercitanti forme di giurisdizione erano diffusi in tutta Europa, ma l'innesto della *common law* su questa struttura diffusa del potere posta al riparo, in quanto contenuta in una condizione di insularità, da ogni tipo di incursione esterna e dalle condizioni di incertezza in cui versavano pressoché tutte le monarchie del continente, formava in Inghilterra un insieme unico che in seguito, ovvero quando il potere del Parlamento e quello delle Corti di giustizia realizzarono la loro definitiva saldatura, avrebbe impedito ogni slittamento assolutistico. Ma non sembra in proposito un'eccessiva semplificazione l'affermare che alla base della costruzione medievale dell'ordinamento nazionale inglese v'è, in sostanza, una realtà geopolitica che contribuisce a rendere unico tale sistema.

Con l'Umanesimo (e con l'affermarsi tra XVI e XVII secolo di una sua prediletta creatura, l'Utopismo di cui Thomas More fu il grande fondatore in epoca Tudor) si svilupperà una autonoma sensibilità costituzionalistica, cui punto d'irradiazione sarà la consapevolezza che il valore dell'uomo dovesse essere riconosciuto come tale e non in quanto parte di un gruppo,

di un ceto o di una corporazione. Come conseguenza di questa grande metamorfosi, che gettava nuova luce sull'intera questione delle libertà fondamentali come *birthrights* degli Inglesi e che inaugurava una percezione individualistica dei diritti, entrerà in risalto il problema dell'organizzazione del potere e del suo bilanciamento con le autonomie individuali e dei gruppi sociali, secondo un processo che nella *Historical Introduction to Western Constitutional Law* (1995) secondo il quale «*Il Parlamento, la Costituzione e la «common law» erano indubbiamente antichi e venerandi pilastri della società inglese, ma altrettanto lo era la regalità consacrata. Dopo essere, in precedenza, convissuti interagendo, la monarchia di diritto divino e il costituzionalismo erano ormai contrapposti, ponendo molti di fronte a una scelta impossibile, lacerando gruppi sociali e persino famiglie. Un neutrale osservatore avrebbe probabilmente giudicato la monarchia come la forza dinamica e progressiva, e gli alfieri dell'antica Costituzione come tradizionalisti avulsi dal mondo moderno, schierati a difesa di interessi particolari. Per ironia della sorte, le generazioni successive avrebbero ribaltato questo giudizio, vedendo nell'assolutismo una forza esausta, nel Parlamento e nel costituzionalismo i precursori di un'era nuova*».

Su tali basi l'attenzione alle problematiche connesse all'equilibrata coesistenza, da un lato, tra i due blocchi antitetici delle libertà e delle autonomie – da un lato – e della sovranità e della statualità – dall'altro lato – si delinea in forma moderna sulla base delle nuove consapevolezze scaturite dalla prima rivoluzione parlamentare e, dopo la Restaurazione, dalla 'Gloriosa Rivoluzione' dei *tories* e dei *whigs*. È in seguito a questi grandi eventi che il sistema inglese acquisterà significatività per gli osservatori europei, gradualmente qualificandosi – o venendo percepito – come un modello per la cultura occidentale più attenta alle trasformazioni pre-liberali in corso o desiderosa di un buon governo per il proprio paese. La sintesi montesquieiana, che di molto sarà debitrice nei riguardi dell'esperienza contrattualistica del Regno britannico, configurava il momento più alto di elaborazione di tale significatività, mentre per altri versi (si pensi allo scisma anglicano e alla divaricazione della *common law* rispetto alla tradizione comune del diritto giustiniano europeo) l'inglese si era qualificato come ben altro che un modello per l'Europa. Infatti si assiste al delinarsi di un curioso paradosso: sotto il profilo giuridico, la *common law* recideva nettamente e in via definitiva ogni residuo legame con l'area del diritto codificato (il che si verificò in epoca Tudor, e precisamente nella fase post-scismatica del regno di Enrico VIII); sotto il profilo delle istituzioni, l'interesse per lo sviluppo della rappresentanza parlamentare si diffondeva gradualmente nel continente europeo, producendo frutti tardivi dapprima nella riflessione degli Illuministi e quindi nelle concretizzazioni della Rivoluzione francese.

Se pertanto da un lato il *legal system* inglese portava a estreme conseguenze il senso di separazione che lo aveva contraddistinto nei secoli precedenti (ma la *Scots law*, sistema di diritto semi-codificato, costituiva un anello di congiunzione tra diritto inglese e diritto romanistico), dall'altro lato il parlamentarismo avrebbe formato un ponte con la cultura giuspubblicistica europea che, sotto l'influsso di lungo termine prodotto dall'opera di Montesquieu (per il quale Gran Bretagna era l'unico paese d'Europa, e pertanto del mondo, che collegava libertà e governo costituzionale) e di altri estimatori delle istituzioni inglesi, un secolo dopo la 'Gloriosa Rivoluzione' avrebbe idealmente collegato la Gran Bretagna hannoveriana ai sistemi politici che cercavano di realizzare forme di organizzazione del potere alternative a quelle ormai obsolete dell'*ancien régime*.

La limitazione della monarchia e la sua trasformazione in organizzazione costituzionale e la positiva risoluzione della questione della tolleranza civile e religiosa; la costituzionalizzazione delle fazioni politiche e la loro parlamentarizzazione; l'affermarsi della cultura delle libertà e dello spirito liberale; il delinarsi della moderna *premiership* e delle dinamiche dell'alter-

nanza e della politica bipolare, saranno altrettante fasi evolutive del sistema di governo che meriteranno le ammirate, anche se non scevre da motivi critici, di una serie di interpreti europei i quali, pur nella diversità delle visuali adottate, troveranno un comune punto di sintonia nel tentativo di stabilire a quali elementi del grande processo anglo-britannico si potesse attribuire un valore paradigmatico per nuove organizzazioni statuali e nuove democrazie liberali in cerca di una propria fisionomia.

In tale prospettiva, ideali alfa e omega dell'intero itinerario culturale europeo impegnato nella ricerca degli elementi della modellistica inglese sono i contributi di pensiero di due autori che operano a due secoli di distanza, ovvero lo storiografo ugonotto Rapin de Thoyras, autore della *Dissertation sur les Whigs et les Torys* (1717) e il Moisei Ostrogorski di *La démocratie et les partis politiques* (in edizione inglese: 1902), i quali concordano su un punto essenziale: l'osservazione degli attori politici e dei processi che essi mettono in opera è una delle chiavi per comprendere la natura della Costituzione britannica. Tra essi si colloca una scelta di autori, alcuni di primissimo piano nella cultura europea del proprio tempo, e altri di minor rilievo ma non meno significativi in alcune loro specifiche osservazioni sul tema: i già menzionati Montesquieu e de Lolme, probabilmente eccessivi idealizzatori della separazione dei poteri e dei *checks and balances* inglesi; il Benjamin Constant nelle riflessioni dedicate alla necessità del sistema rappresentativo in *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* (1819); l'Alexis de Tocqueville degli appunti sui viaggi in Inghilterra nel periodo immediatamente successivo al *Great Reform Act* (1832 e 1833) e della prima parte della *Démocratie en Amérique* (1835); il Rousset di *La Grande Charte ou l'établissement du régime constitutionnel en Angleterre* (1853); il Rudolf von Gneist dell'*Englische Verfassungsgeschichte* (1882), secondo il quale non di un 'modello inglese' si doveva parlare bensì di una comune matrice germanica (e pertanto anglo-sassone) delle istituzioni che hanno fatto la storia del sistema inglese, ossia il *self-government*, la cultura delle libertà e le formazioni assembleari; e inoltre l'Émile Boutmy degli *Études de droit constitutionnel* (1885) e di *Le développement de la Constitution anglaise* (1897); il Glasson della *Historie du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre* (1881-1903). E in Italia, tra i molti, il Cesare Balbo di *La monarchia rappresentativa* (1857), lo Zannini di *Come l'Inghilterra si regga a libero governo* (1865), il Domenico Miconio co-autore (con Charles Menche de Loisne) di *Il governo e la costituzione della Gran Bretagna nel diciottesimo secolo* (1869); l'Ercole Ricotti di *La costituzione inglese* (1871); il Cardon dello *Svolgimento storico della costituzione inglese* (1883); e infine, prima della deleteria svolta orlandiana, l'Attilio Brunialti del breve saggio *Il governo parlamentare in Inghilterra e in Italia* (1886) e divulgatore nella *Biblioteca di Scienze Politiche* delle opere di molti Inglesi, tra i quali Alpheus Todd, Erskine May, Freeman, Lawrence Lowell, ecc.) e al quale si deve questa osservazione che possiamo senza difficoltà fare nostra: «nessuna costituzione fu argomento di studi così molteplici e vasti, in patria e fuori, come quella del popolo inglese. Il che si spiega non solo coll'antichità sua, per cui le origini confonde con quelle della storia, e la costituzione è in cotal modo confusa con la storia medesima, ma altresì col fatto, che le nazioni sorte a libertà vi ravvisarono come un modello consacrato dal tempo, dal quale potevano togliere molte istituzioni, cercando di accostarsi a un tipo, nel quale l'ideale si confonde così pienamente col reale, quanto più consentivano le tradizioni e il carattere nazionale, l'educazione e le idee prevalenti»

7. – Più di recente, una più precisa consapevolezza delle valenze seminali del sistema a base parlamentare realizzatosi nel Regno Unito si è posta alla base dell'elaborazione dottrinale di un vero e proprio modello da esportazione.

Lo sviluppo in questione rappresenta, sotto certi profili, una versione moderna e democratica dell'imperialismo di cui i britannici si erano resi artefici dall'età di Palmerston fino alla vigilia della prima guerra mondiale, e si concretizza nell'elaborazione del cosiddetto *Westminster model*, nozione più avanzata della modellistica costituzionale di derivazione anglo-britannica che si deve al pensiero, in Gran Bretagna, del costituzionalista Stanley de Smith, e, in Europa e nel resto del mondo, alla più fortunata penna di Arend Lijphart: il primo è l'autore di un importante saggio dal titolo *Westminster's Export Models: the Legal Framework of Responsible Government* (apparso nel 1963 sul *Journal of Commonwealth Political Studies*) e del più vasto scritto *The New Commonwealth and its Constitutions*, nei quali i caratteri del modello si individuano sulla scorta della loro funzionalità rispetto alla loro possibilità di riprodurre solidi sistemi democratici negli Stati di più remota indipendenza (Canada, Australia, Nuova Zelanda) e di regolare il vasto processo di decolonizzazione del secondo dopoguerra; il secondo inquadra la questione in uno scenario politologico e costituzionalistico più ampio sistematizzandola in modo singolarmente efficace nell'opera *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (1984).

Se un tempo i principi caratterizzanti la Costituzione non scritta di matrice inglese erano di certo la *rule of law* (posta a presidio delle libertà), la sovranità parlamentare (tutrice dell'impianto liberale del sistema), la cooperazione tra poteri (garante del fluido e bilanciato funzionamento delle istituzioni), le intersezioni fra convenzioni e *statute law* (essenziali per conservare la natura evolutiva dell'intero assetto costituzionale) e l'indipendenza dei giudici (guardiani della pace del regno, cultori della *common law* e veri e propri aghi della bilancia nelle maggiori crisi costituzionali della storia inglese), e con qualche beneficio d'inventario la presenza della *premiership* e l'azione del bipartitismo, ad altre coordinate, alcune tra le quali ripropongono le classiche mentre altre se ne aggiungono, si riconduce la fisionomia del 'modello Westminster', del quale si distinguono una variante classica (de Smith) e una più aggiornata (Lijphart).

Il *Westminster model* classico, o 'di prima generazione', si riassume in sei punti: la non scrittura della costituzione; la sovranità parlamentare; l'unitarietà della struttura statale; la distinzione fra capo di Stato e capo del governo; l'alternanza a base bipartitica o bipolare; l'indipendenza del potere giudiziario.

Il modello aggiornato, che si definisce 'di seconda generazione', si innesta sulla piattaforma della regola maggioritaria e non-consociativa e si articola in un numero maggiore di elementi: l'accentramento del potere esecutivo in governi a base monopartitica; la sostanziale fusione del potere con predominio dell'Esecutivo; il bicameralismo asimmetrico; il *party system* bipolare; una struttura unidimensionale dei partiti considerati nella loro singolarità; il meccanismo selettivo del sistema elettorale maggioritario (o *plurality system*); un'organizzazione di governo unitaria e centralizzata; una costituzione non scritta e a sovranità parlamentare; una forma di democrazia esclusivamente rappresentativa.

Mentre, come s'è accennato, le categorie di de Smith molto si renderanno funzionali alla costruzione di sistemi costituzionali decolonizzati nel quadro del nuovo *Commonwealth* britannico, Lijphart si spinge oltre. Nella sua analisi, che getta lo sguardo sulle deviazioni rispetto al modello classico, egli individua due varianti-base nel sistema di governo del Regno Unito e della Nuova Zelanda, entrambi con costituzioni flessibili e con forme di *Westminster model* che è 'modello a se stesso', e la cui nozione dottrinale sembra mettere in secondo piano il dato essenziale della condizione di costante evoluzione della costituzione britannica, sicché l'applicazione a se stesso, ovvero al Regno Unito, del *Westminster model* è considerata un *nonsense*: il modello, infatti, è statico, e l'esperienza costituzionale è dinamica.

Gli sviluppi abnormi del *party government* e del potere della *leadership* politica nell'età thatcheriana, che hanno fatto pensare all'ineluttabilità del transito del Regno Unito verso una condizione di post-parlamentarismo, e le evoluzioni dell'epoca del *New Labour* e delle sue grandi politiche riformiste, rendono oggi per molti aspetti obsoleto lo schema dell'eminente politologo olandese. L'accentuazione del ruolo della *premiership* (che in altri sistemi viene considerata una ipostasi del modello britannico e anzi un modello da imitare *ex se*, come la diffusione dell'uso dello sgradevole neologismo 'premierato' dimostra nel quadro dell'odierno dibattito italiano), le politiche di *devolution*, lo sviluppo delle 'terze forze' partitiche e dei partiti regionali, la critica al sistema elettorale maggioritario, l'incremento del ricorso al *referendum* popolare, sono tutti elementi che postulano un sostanziale aggiornamento della trattazione di Lijphart, o quanto meno una revisione degli assunti empirici su cui si articola il *Westminster model*.

In realtà il *Westminster model* non esiste, o quanto meno non esiste nella concreta esperienza costituzionale del Regno Unito: si tratta per lo più di un modello teorico, e sotto tale profilo è stato molto appropriatamente definito un modello 'da esportazione', ovvero come qualcosa di simile a un rutilante modello automobilistico progettato non per il mercato interno, ma per quello estero. A sua volta esso ha prodotto numerose varianti: per esempio, per quanto riguarda la previsione e la tutela dei diritti fondamentali, diramazioni significative ne sono l'*Indian model*, tributario del *Bill of Rights*, che ha condizionato gli (spesso carenti) sistemi dei diritti in Pakistan, Bangladesh, Birmania, Malaysia, Sri Lanka, Singapore; e l'*African model*, che ha trovato diffusione nell'Africa della decolonizzazione britannica e nei paesi caraibici.

Come ha sottolineato l'africanista Andrew Harding in un suo intervento (*The 'Westminster Model' Constitution Overseas - Transplantation, Adaptation and Developments in Commonwealth States*, 2003) a un recente convegno italiano sulla Costituzione britannica, circa il 30% della popolazione mondiale in 54 stati ricompresi nel *Commonwealth* vive sotto un complesso di *constitutional arrangements* che in via più o meno diretta e riconoscibile derivano dal *Westminster model* o si ispirano a esso. Pertanto è evidente che la connotazione meramente dottrinale di questo modello non ne ha impedito la diffusione, ma tutt'al più ne ha condizionato la funzionalità, tant'è vero che carte costituzionali scritte idealmente nelle aule di Oxford o Cambridge hanno mostrato evidenti manchevolezze negli Stati di nuova indipendenza tutte le volte in cui il modello è stato applicato pedissequamente, producendo migliori esiti quando se ne sono estratti e valorizzati gli elementi dinamici. Rileva infatti Harding che «*in 20 or 30 years' time ... the Westminster model afforded a useful path, developmentally, towards democracy and the rule of law*», sicché «*the flow of constitutional ideas takes increasingly more complex forms, and just as the Westminster model should not necessarily inform analysis of the British constitution, so, even more, should not inform analysis of the constitutions of developing countries*». D'altronde lo stesso de Smith invitava alla prudenza nel maneggio del modello, rilevando che esso «*will never be a term of art*».

In sostanza, si può dire che il 'modello Westminster' (che una corrente del giuscomparratismo britannico include in una triade formata dal *Westminster*, dal *Paris* e dal *Washington model*) è una forma avanzata di sintesi di un sistema costituzionale le cui incessanti trasformazioni rendono virtuale ogni modello.

Ciascuna delle fasi evolutive della Costituzione del Regno Unito, con le proprie sensibilità politiche e istituzionali emergenti, è stata di volta in volta superata dai tempi perché le diverse categorie di base che scaturiscono dall'osservazione del sistema inglese originario (tolleranza civile, garanzie delle libertà, separazione dei poteri, cooperazione tra corpi politici, sistema parlamentare, ecc.) si sono trasformate nella loro madrepatria e si sono immesse nella cultura costituzionale europea e americana non solo formando un patrimonio condiviso, ma

anche traducendosi in concretizzazioni costituzionali nelle quali si giungeva a perdere memoria degli antecedenti inglesi e a considerare i singoli aspetti come autenticamente appartenenti alla propria esperienza costituzionale nazionale.

Tale stato di cose non sarà privo di antinomie.

Se per esempio Luigi XVIII dava forma alla *Charte* borbonica del 1814 recependo esplicitamente un circuito del potere di governo di ispirazione inglese, di certo egli non traeva spunto dalle evoluzioni della *premiership* a responsabilità parlamentare dell'epoca di Pitt il Giovane (ovvero della sua contemporaneità) bensì dalla fotografia della Costituzione dei primi Hannover o perfino pre-hannoveriana, ovvero di una forma in cui le redini del potere esecutivo erano ancora poste nelle mani del Re a capo dei suoi ministri. Lo stesso Kant nel *Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre* (1797) sottoporrà a critica la '*gemässigte Staatverfassung*' ('costituzione moderata') di stampo inglese, in quanto non coerente con il principio dell'unità potestativa dello Stato, ma ciò facendo dimostrerà, almeno in apparenza, di aver sottovalutato o esplicitamente ignorato le evoluzioni di fine XVIII secolo: il che si evince soprattutto nell'affermazione che in realtà il governo costituzionale britannico a base parlamentare aveva dato forma a un nuovo despotismo monarchico, mentre in realtà con la media fase del regno di Giorgio III la monarchia britannica entrava nella fase della propria definitiva limitazione costituzionale (in realtà la grande ipoteca costituzionale, della quale la cultura inglese ed europea s'erano rese consapevoli fin dalla metà del Seicento, era quella della sostituzione dell'assolutismo monarchico con la dittatura dell'assemblea e dei suoi fiduciari, e tale percezione di certo non era sfuggita al filosofo tedesco).

Ma d'altra parte la tendenza francese dell'epoca rivoluzionaria e delle successive forme liberali consisterà nell'ignorare ostentatamente o disconoscere l'eredità inglese circolante nel panorama europeo complessivo, mentre in altre latitudini, come in Italia e in Germania, si privilegerà una sua idealizzazione alimentata, più che dall'osservazione realistica di un'esperienza informata a pragmatismo come invece avrebbe richiesto l'osservazione del sistema parlamentare nelle sue evoluzioni concrete, da mitologie del passato (per esempio, la mitologia del *self-government*, particolarmente cara alla dottrina tedesca; o la mitologia del parlamentarismo, spesso risuonante nella dottrina italiana). Il risultato è che molto spesso la conoscenza del sistema costituzionale britannico ha viaggiato, in Europa, sull'onda di molti luoghi comuni alimentando il mito del modello o generando repulsione nei suoi confronti: una repulsione che è stata portata a conseguenze radicali nella Francia della seconda metà dell'Ottocento (e che la cultura costituzionalistica inglese ha ricambiato: in proposito, è sufficiente richiamare alla memoria le giovanili cronache di Walter Bagehot sul *coup* di Luigi Napoleone o, circa un quarantennio più tardi, l'invettiva di Dicey nei riguardi del *droit administratif* francese) e della quale in Italia si sarebbe reso interprete, come s'è già avuto modo di evidenziare, Vittorio Emanuele Orlando. Non sarebbero mancati peraltro gli entusiasti, anch'essi lettori superficiali dell'apparenza costituzionale. Alcuni tra essi, gridando alla lesa maestà in presenza di crisi costituzionali pur problematiche, mostravano per loro conto di non essere del tutto in grado di distinguere i 'segni dei tempi', ovvero le prospettive positive del rinnovamento e le fasi di accelerazione rispetto a cui le crisi, foriere di nuovi sviluppi costituzionali, erano direttamente strumentali: talvolta irrazionali sarebbero state, per esempio, alcune reazioni di commentatori italiani alle riforme elettorali dell'età gladstoniana, ma soprattutto alla crisi parlamentare del 1909-11 che caratterizzò l'epoca edoardiana e che produsse il primo *Parliament Act* che esautorava la Camera dei Pari.

Resterà comunque fuor di discussione il fatto che alcuni elementi costruttivi del costituzionalismo moderno, che sono tratti dal brodo di coltura inglese, siano stati acquisiti come minimo comune denominatore dell'esperienza costituzionale europea formando un patrimonio

subliminale del continente. Essi sono entrati a far parte della cultura comune attraverso le varie epoche di sviluppo del costituzionalismo contemporaneo e della democrazia attiva, e in tal modo hanno qualificando la Costituzione di derivazione inglese come paradigma di funzionalità della democrazia moderna, ovvero come antologia di archetipi e antologia di fasi storiche del costituzionalismo.

Si può pertanto giungere, a questo punto, all'illustrazione della tesi che qui più interessa sostenere.

La natura evolutiva e procedimentale della forma costituzionale anglo-britannica, che secondo la percezione corrente è causa della sua irriproducibilità, potrebbe essere considerata anche all'opposto, ovvero come l'elemento di base che ne ha agevolato la circolazione e la recezione.

In sintesi, l'esperienza costituzionale nata in terra inglese e consolidatasi, attraverso le metamorfosi storiche della statualità britannica, nel Regno Unito, è un modello generativo di processi, per cui se si considera la sua circolazione fattuale, in realtà quello che consente di misurare l'effettiva influenza del "modello" inglese non è l'imitazione formale di istituti o l'accoglimento di principi (operazioni che, quanto più sono prive di filtri, tanto più si rivelano esposte al rischio dell'inefficacia), bensì le dinamiche costituzionali da esso attivate in epoca liberale. A sostegno di tale modo di vedere si possono citare il caso dell'inarrestabile slittamento dei sistemi costituzionali restaurativi francesi verso condizioni di parlamentarizzazione che solo il rovesciamento traumatico del corso degli eventi nel 1831 e nel 1848 ha potuto arrestare, e l'analoga evoluzione dello Statuto Albertino.

Per quanto concerne il laboratorio costituzionale francese del 1814 (a talune sue varianti del 1831), diversi sono gli elementi tratti dalla versione hannoveriana pura della forma di governo britannica: tra questi i più appariscenti un Re a capo dell'esecutivo e di ministri suoi diretti fiduciari, un Parlamento titolare del legislativo e del *purse power* ma non in grado di far valere nei suoi confronti la responsabilità dell'Esecutivo né tanto meno di esercitare la *confidence* politica un sistema parlamentare bicamerale formato da un ramo elettivo a suffragio ristretto e da un ramo a composizione aristocratica e di nomina, di un Cancelliere del regno presidente della camera alta e ministro della giustizia, e di un sistema centralizzato (ma una sostanziale differenza esisterà fra i due centralismi, il francese e il britannico, perché diversa è la retrostante concezione della nazione), un sistema elettorale ultraselettivo e fondato sulla proprietà. Ma, a dimostrazione che la Costituzione di Luigi XVIII era, se commisurata alle contemporanee evoluzioni del sistema costituzionale britannico, una costituzione di retroguardia, vanno tenuti presenti anche i pezzi mancanti o strappati via: le garanzie esplicite delle libertà e in particolare della libertà di stampa, la fiducia parlamentare, la responsabilità dell'esecutivo nei confronti del parlamento, l'effettiva indipendenza della magistratura. A questi si aggiungono i pezzi innestati, ovvero la forte amministrazione burocratica, il *droit administratif*, la codificazione, a dimostrazione che, a differenza della Restaurazione inglese che aveva completamente azzerato ogni acquisizione amministrativa, giuridica e politica dell'Interregno cromwelliano, il costituente francese post-rivoluzionario e post-napoleonico aveva saputo integrare nel nuovo ordine molti elementi funzionali dei regimi precedenti, inaugurando in tal modo quella concezione di continuità dell'ordinamento statale che le passioni politiche inglesi avevano negato.

Anche nello Statuto Albertino l'originaria impostazione restaurativo-hannoveriana cede molto presto il passo allo sviluppo di elementi tipici della forma di governo a base parlamentare, ovvero l'emersione del Presidente del Consiglio, il delinarsi della doppia fiducia, l'uso politico del potere di scioglimento, dando corpo a un vasto processo di evoluzione costituzionale che è ricco di analogie con quanto di prototipico era stato realizzato nelle diverse fasi di svi-

luppo della forma di governo britannica nell'arco che va dall'avvento di Giorgio I all'età vittoriana, ovvero dalla fase del *government by influence* alla forma del *Cabinet government*. Se da un lato molti critici, tra i quali il Gaetano Mosca, de *La teoria dei governi e il governo parlamentare* (1885) stigmatizzeranno la tendenza del proprio tempo a imitare forme istituzionali inglesi, il processo italiano di acquisizione della modellistica inglese meriterà il giudizio tagliente di Lowell, il quale in *Government and Parties in Continental Europe* (1896) rilevava che «*the story of political life of Italy since she became a kingdom shows how far the English parliamentary system has been from producing the same results as in its native land. Instead of two great parties which are alternately in power and in opposition, we find, as in France, a number of groups, sometimes united and sometimes hostile to each other, ever forming new combinations, until it becomes almost impossibile to follow their evolutions*».

Inevitabili imperfezioni applicative a parte, sia il caso dell'evoluzione costituzionale francese della prima metà dell'Ottocento sia quello dello Statuto Albertino confermano se non altro che il "modello inglese" ha assunto in alcuni momenti della storia europea una esplicita valenza paradigmatica non tanto sotto il profilo dell'immediata riproduzione di istituti e del trapianto istituzionale, quanto piuttosto per i processi attivati. Gli slittamenti extra-formale delle esperienze costituzionali della Francia restaurativa e dell'Italia statutaria, che inevitabilmente si producono nel senso dell'affermazioni di equilibri parlamentari, verso forme di responsabilità dei ministri verso il Parlamento, verso importanti momenti di difesa delle libertà politiche, seguivano strade già battute.

Si può concludere con un doppio ordine di considerazioni.

La prima considerazione è che l'attitudine del sistema costituzionale inglese a proporsi come modello va commisurata alla capacità di alcune istituzioni, la cui funzionalità era stata lungamente sperimentata nel parlamentarismo di Westminster, di dare corso a processi evolutivi analoghi. Ciò ribalta la concezione tradizionale: in sintesi, il modello è nel processo.

La seconda considerazione invita alla prudenza valutativa. D'altra parte nel *Contract social* Rousseau dedicava alla questione il capitolo *Que toute forme de gouvernement n'est pas propre a tout pays*, ove in particolare, riferendosi a un'opinione già espressa da Montesquieu, si trova ben sottolineato che «*la liberté n'étant pas un fruit de tous le Climats n'est pas à la portée de tous les peuples*».