

## Leadership del Primo Ministro: nuove sfide per la Costituzione britannica?

di Sara Pennicino e Giovanna Tieghi\*

**Abstract:** The Prime Minister’s Leadership: New Challenges for the British Constitution”? – The epilogue of the UK 2022 Premiership, with the outgoing Prime Minister’s attempt to interpret the British Constitution on the basis of questionable institutional interests, clearly highlighted the importance of monitoring the institutional dynamics of British contemporary democracy and the difficulties of finding a balance between the continental view and the British outlook. The essay begins by looking at the rise and fall of the Johnson premiership and then goes on to pose the question of whether the UK Constitution still works by making references to certain fundamental elements of the contemporary Westminster Model and underlining the relevance of the model in the context of comparative public law. Particular attention is given to the report “A framework for reviewing the UK constitution”, published in 2022 by the Institute for Government and the Bennett Institute for Public Policy. The essay then goes on to address the “myth of stability” and the relationship between political discretionary powers and judicial review. The final part of the essay addresses the relationship between accountability and trust and ends by posing the question of whether the British Constitution has indeed been manipulated due to the Johnson premiership.

**Keywords:** British Government; Westminster Model; Prime Minister; UK Constitution; Resignation.

### 1. Premessa

Nell’ottobre del 2022, *The Economist* ha dedicato la copertina a Liz Truss vestita da centurione, con uno scudo di pizza e una lancia avvolta negli spaghetti. Il titolo era “Britaly” e il messaggio era che il Regno Unito, con un Primo Ministro in grave difficoltà a poche settimane dalla nomina, assomigliava sempre di più all’Italia dove “i cambi di leader e di governo sono sempre dietro l’angolo”<sup>1</sup>. In altre parole il premierato britannico, da archetipo della stabilità politica, si stava trasformando in un sistema assai più instabile.

---

\* Il presente contributo è l’esito di un confronto e di un dialogo costante tra le autrici. In ogni caso, i paragrafi 1, 2, 4, 4.1 sono stati scritti da S. Pennicino, mentre i paragrafi 3, 3.1, 4.2, 5 da Giovanna Tieghi. Il paragrafo 6, che reca le conclusioni, è il risultato sintetico delle riflessioni di entrambe.

<sup>1</sup> *The Economist*, 19 ottobre 2022.

Le dimissioni di Boris Johnson (e in misura minore quelle di Liz Truss) hanno rappresentato l'opportunità di proporre una riflessione che ponga in relazione le dinamiche del premierato britannico e la loro rilevanza nel dibattito comparatistico sulle forme di governo. Dopo un breve resoconto delle principali tappe del governo Johnson e di quelle assai più limitate del gabinetto Truss e delle cause della loro fine, ci si soffermerà su alcuni dei parametri di valutazione che la dottrina britannica ha individuato come fattori determinanti l'evoluzione del modello Westminster contemporaneo. Tra questi assume particolare rilevanza il presupposto che, chi assume incarichi istituzionali, conosca le c.d. *unwritten rules* e si adoperi per rispettarle. Per esempio, “un prerequisito della responsabilità ministeriale nel Regno Unito è quello di fornire informazioni accurate al Parlamento” e ciò costituisce “un principio cardine del governo parlamentare”<sup>2</sup>. Secondo una parte della dottrina britannica, invece, Boris Johnson ha minato il principio del buon governo, “poiché la macchina di Whitehall si basa su regole ordinate, mentre egli con il suo atteggiamento spensierato nei confronti delle convenzioni” ha, in patria, “inavvertitamente rafforzato la causa a favore di una costituzione”<sup>3</sup> e, in ottica comparata, ha avuto un impatto dirompente sul premierato britannico nel tradizionale quadro delle forme di governo.

## 2. Boris Johnson premier

In seguito alle dimissioni di Theresa May, nel luglio 2019 (dovuta al fatto che il suo accordo di uscita del Regno Unito dall'Unione europea era stato respinto ben tre volte dalla Camera dei comuni), Boris Johnson viene eletto capo del partito conservatore con una schiacciante vittoria sul Ministro degli Esteri, Jeremy Hunt. Johnson promette una rapida uscita dall'Unione Europea, ma eredita un governo di minoranza che rimane in carica grazie ai voti del Partito democratico unionista dell'Irlanda del Nord<sup>4</sup>. Egli insiste che la Gran Bretagna lascerà l'Unione Europea il 31 ottobre, con o senza un accordo e per realizzare questo progetto, ricorrerà a soluzioni che svolgeranno effetti importanti sul modello del premierato<sup>5</sup>.

In particolare, Johnson invoca la *prorogation* del Parlamento, togliendo all'opposizione l'opportunità di contrastare la c.d. *Hard Brexit*. Grazie

---

<sup>2</sup> D. Judge, *'Would I Lie to You?': Boris Johnson and Lying in the House of Commons*, in *The Political Quarterly*, 1, 93, 2022, 86. A. Tomkins, *'A right to mislead Parliament?'*, in *Legal Studies*, 1996, 1, 16, 63–83.

<sup>3</sup> V. Bogdanor, *Boris Johnson broke all the rules, but history may be kind to him yet*, in *The Guardian*, 5 settembre 2022.

<sup>4</sup> Per una accurata ricostruzione v. l'editoriale di C. Martinelli, *La Brexit come vaso di Pandora della Costituzione britannica*, in *DPCE Online*, 3, 2019, XIII ss.; cfr. anche S. Sileoni, *Boris Johnson*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Padova, 2020, da 1184.

<sup>5</sup> C. Martinelli, *Le dinamiche della British Constitution alla luce delle regole democratiche interne ai partiti*, in *DPCE Online*, 1. 46, 503–513.

all'intervento della Corte suprema con la sentenza *Miller II*, la *prorogation* viene dichiarata *null and void*<sup>6</sup>. A questo punto, dopo aver rinunciato a testare la sua maggioranza con un voto, il Parlamento gli impone di chiedere una nuova proroga all'Unione europea, la quale la concede fino al 31 gennaio<sup>7</sup>.

Un ulteriore esempio di una soluzione che svolgerà effetti importanti sul modello del premierato è lo scioglimento del Parlamento che ne seguì e l'indizione di elezioni anticipate nell'inverno del 2019.

Lo scioglimento del Parlamento è, in quel momento, regolato dal *Fixed-term Parliaments Act* (FTPA) del 2011, eppure le elezioni anticipate vengono indette con l'approvazione di una legge *ad hoc*<sup>8</sup>. Il FTPA era una legge di iniziativa del Governo Cameron<sup>9</sup> finalizzata a ridimensionare il potere discrezionale del Primo Ministro rispetto allo scioglimento anticipato<sup>10</sup>. Il potere di scioglimento è infatti un *prerogative power*<sup>11</sup> in quanto il Re scioglie il Parlamento su consiglio del Suo Primo Ministro<sup>12</sup>, ma in seguito all'approvazione del FTPA era necessario anche che si verificasse una di queste tre ipotesi: che lo chieda una maggioranza dei due terzi dei parlamentari; che non sia possibile formare una maggioranza dopo aver

---

<sup>6</sup> Cfr. *infra* 3.2.

<sup>7</sup> Alla ripresa dalla pausa estiva, nei pochi giorni che la separava dalla sospensione dei lavori parlamentari, la Camera dei Comuni ha fatto ricorso allo *Standing Order* n. 24 per inserire all'ordine del giorno un dibattito urgente relativo alla modifica dell'agenda dei lavori della settimana in corso. Con tale espediente, la Camera è riuscita ad approvare la proposta di legge che obbliga il governo a chiedere all'Unione Europea un'ulteriore proroga fino al 31 gennaio 2020, così rendendo impossibile al Regno Unito un'uscita senza accordo, come promesso da Boris Johnson.

<sup>8</sup> Cfr. Early Parliamentary General Election Act 2019. Questa legge non modifica né il calendario elettorale né tanto meno il FTPA.

<sup>9</sup> Per un'analisi della genesi della legge e in particolare del ruolo giocato dai Liberal-democratici di Nick Clegg che sostenevano il Governo di minoranza di Cameron v. A. Osti, *Il Dissolution and Calling Act 2022 e l'abrogazione del Fixed-term Parliaments Act 2011: Niente di nuovo sul fronte occidentale*, in Osservatorio costituzionale, 3, 2022, da 123.

<sup>10</sup> C. Fasone, *La prima applicazione della mozione di auto-scioglimento della Camera dei Comuni, secondo il Fixed-Term Parliaments Act*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2017, 642-644. V. anche L. Cladi, *Damned If You Do and Damned If You Don't: The Use of Prime Ministerial Discretion and the Royal Prerogative*, in *Parliamentary Affairs*, 1, 75, 2022, 174-194.

<sup>11</sup> T. Poole, *United Kingdom: The Royal Prerogative*, in *I-CON*, vol. 8, 1, 2010, da 146. V. anche S. Payne, *The Royal Prerogative*, in M. Sunkin, S. Payne (a cura di), *The Nature of the Crown: A Legal and Political Analysis*, Oxford, 1999, da 77. Per un'analisi in chiave storica v. S. Sedley, *Lions Under the Throne. Essays on the History of English Public Law*, Cambridge, 2015, da 123 e H. Kumarasingham, *Viceregalism – The Roles and Rights of Parliamentary Heads of State During Political Crises in Commonwealth History*, in H. Kumarasingham (a cura di), *Viceregalism – The Crown and Its Representatives in Political Crises in the Postwar Commonwealth*, Palgrave Macmillan, 2020.

<sup>12</sup> “[...] la Corona disimpegna tre funzioni che si potrebbero definire regolative del sistema, ossia quelle di consultazione (to be consulted), di incoraggiamento (to encourage) e di ammonizione (to warn)” Cfr. A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, 2005, 98. Nello specifico, il potere di scioglimento del Parlamento pertiene alla categoria delle c.d. *legislative prerogatives* (insieme alla convocazione, e proroga del Parlamento e la promulgazione delle leggi).

perso un voto di fiducia; o che si giunga al termine naturale della legislatura. La codificazione di tali limiti e la funzione di garanzia riservata alla Corte suprema sul loro rispetto era una considerevole dipartita dal modello primo ministeriale classico<sup>13</sup> e non deve sorprendere che, durante la campagna elettorale Johnson avesse già promesso di riformare il FTPA al fine di ripristinare la precedente situazione costituzionale. Infatti, poiché il Re esercita questo potere su richiesta del Primo Ministro, di fatto quest'ultimo può indire le elezioni politiche discrezionalmente. Il progetto andrà in porto con l'approvazione del *Dissolution and Calling of Parliament Act* del 2022<sup>14</sup>. Inoltre, proprio in risposta alla sentenza della Corte Suprema del Regno Unito secondo cui la *prorogation* del 2019 era illegittima, la norma mira a escludere che le corti possano operare un vaglio di legittimità rispetto alle prerogative regie, e ciò significa che non potranno pronunciarsi in relazione al potere del Sovrano di sciogliere il Parlamento.

Intanto, nel dicembre 2019, Johnson trionfa alle elezioni diventando il leader conservatore di maggior successo elettorale dai tempi di Margaret Thatcher e ottiene una maggioranza di 80 seggi, che sono più che sufficienti ad approvare l'accordo di uscita del Regno Unito dall'UE (nel frattempo rinegoziato da Johnson).

La pandemia Covid-19 colpisce il Regno Unito e gran parte del resto del mondo all'inizio del 2020 e Johnson si trova ad affrontarla sia politicamente<sup>15</sup> che personalmente. Nello specifico, non solo si ammala e viene ricoverato, ma è proprio una festa alla quale parteciperà durante il *lockdown* che finirà per costringerlo alle dimissioni. La violazione del *ministerial code* infatti segna l'inizio delle sfide per la maggioranza conservatrice. Johnson vince per un soffio un voto di sfiducia all'interno del gruppo parlamentare dei Tories (211 a 148 a suo favore), ma la portata della rivolta – circa il 41% ha votato contro di lui – è significativa. Nonostante vinca il voto di fiducia e ciò gli garantisca che per un anno la sua maggioranza non può essere sottoposta a nuova verifica, numerosi esponenti del suo governo si dimettono e alla fine, seppur riluttante, Johnson è costretto a dimettersi.

Tra le ragioni che hanno condotto alla fine del Governo Johnson vi sono gli scandali e soprattutto le scelte in materia economica e fiscale, che hanno coalizzato l'opposizione interna al partito. La scelta in merito al successore ricade su Liz Truss, già Ministro degli Esteri, il cui *mini budget*

<sup>13</sup> A. Sperti, *Una soft law costituzionale?*, in *Politica del diritto*, 1, 2012, 107-140. Cfr. G. Cowie, A. Cygan, *Research Briefing The Prorogation Dispute of 2019: one year on*, House of Commons Library, 2020, [researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9006/CBP-9006.pdf](https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9006/CBP-9006.pdf).

<sup>14</sup> O. Chessa, *Il Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 e l'illusione dei viaggi nel tempo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2022, 177-190. A. Osti, *Il Dissolution and Calling Act 2022 cit.*, da 122.

<sup>15</sup> A. Torre, *Dal Coronavirus alla Corona. Emergenza pandemica ed evoluzione costituzionale nel Regno Unito*, in *DPCE Online*, v. 43, n. 2, 2020. Cfr. anche i lavori del *UK public inquiry into the government's handling of the Covid-19 pandemic*.

avrà però effetti così devastanti da minare la credibilità del Regno Unito a livello internazionale e causarne le dimissioni dopo soli 45 giorni. Ne prende il posto Rishi Sunak, al quale spetta ora il difficile compito di riportare il partito conservatore su linee più tradizionali.

Il 2022 passerà dunque alla storia come l'anno dei tre primi ministri e, anche se sarebbe ingeneroso ricondurre le cause di questa instabilità esclusivamente alla figura di Boris Johnson, è innegabile che lo stile carismatico che gli ha garantito il successo elettorale nel 2019 non è bastato a supplire la fragilità del sostegno all'interno del partito, confermando così la natura del parlamentarismo britannico.

### 3. “Does the UK’s Constitution still work?” Il Report 2022

Le vicende rievocate nel paragrafo precedente, per la loro peculiare rilevanza costituzionale anche in prospettiva comparata<sup>16</sup>, richiedono una puntuale riflessione storico-istituzionale<sup>17</sup> e impongono un'analisi che, ben oltre il dato strettamente politico, permetta di verificare la tenuta, anche nel contesto britannico<sup>18</sup>, di quella che – *stricto sensu* – è stata magistralmente definita come “la dimensione costituzionale della convivenza”<sup>19</sup>. Il tentativo, dunque, è quello di svolgere una riflessione che non si limiti – pur non

---

<sup>16</sup> W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995: sull'opera (*The English Constitution*) e sul rilevante contributo dato alla comprensione delle peculiarità del funzionamento della forma di governo inglese (in specie, quanto alla nota distinzione tra le “dignified parts”, le c.d. parti nobili della Costituzione – i.e. Monarchia-, e le “efficient parts”, ossia le parti efficienti - tra cui Cabinet e House of Commons – ivi, 55) si rinvia a A. Torre, *Interpretare la Costituzione Britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, 1995, 52-53). Tale prospettiva ha particolare significato ove si tenga a mente che “Comparison involves history” (F.W. Maitland). Sul tema, si veda G. Gorla, *Diritto comparato e diritto europeo*, Milano, 1981; P. Ridola, *Esperienza, Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, Napoli, 2019. Recentemente, anche con riferimento alla serie di conferenze che si occupano proprio del tema “*Constitutional History: Comparative Perspectives*”: F. Biagi, J.O. Frosini, J. Mazzone (a cura di), *Comparative Constitutional History. Volume 1: Principles, Developments, Challenges*, Brill, Laeden, 2020.

<sup>17</sup> “(...) l'autentico liberalismo inglese del secolo XVIII non consisteva soltanto in quell'ingegnosa meccanica di poteri o d'istituti che i libri di Montesquieu o di Blackstone ostentavano; ma consisteva anche, e più veracemente, nello spirito che le imprimeva il moto e che volgeva l'apparente anarchia delle forze politiche e sociali a un fine di conservazione e ordine”. E ciò, perché “esso aveva istintivamente ripugnato ad ogni astratta proclamazione di principi e di diritti; e le sue libertà erano sorte da bisogni vivamente sentiti, ed erano state pagate a prezzo di sacrifici; ogni ceto ne aveva acquistata la sua parte e adempiva le funzioni che la giustificavano”: G. De Ruggiero, *Storia del liberalismo europeo*, Milano, 1977, 79.

<sup>18</sup> “Altrove”, si è scritto, in contrapposizione al continente e con riferimento al sistema inglese, “poca – se non, nessuna – teoria. Invece, molta pratica. Fatti, oltre che parole. E' quel che è accaduto in Inghilterra, (...)”: M. Bertolissi, *Fiscalità Diritti Libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Napoli, 2015, 29.

<sup>19</sup> P. Grossi, *Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*, in [www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi\\_presidente/RelazioneGrossi2015.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/RelazioneGrossi2015.pdf), 2, ora in P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, Bari-Roma, 2017, XV.

omettendola – ad indagare la mera (*i.e.* formale) classificazione (o ri-classificazione)<sup>20</sup> dell’attuale sistema di governo britannico<sup>21</sup>. Affrontare il tema del modello Westminster<sup>22</sup> contemporaneo impone, infatti, di operare secondo due direttrici: da un lato, analizzare le più recenti vicende del Premierato britannico – in specie, alla luce delle peculiarità del governo Johnson – quale strumento per verificare il grado di “stabilizzazione”<sup>23</sup> della democrazia, alla prova del neo-parlamentarismo (par. 3); dall’altro, riflettere, in termini di diritto sostanziale, sul grado di malleabilità delle convenzioni costituzionali, verificandone la tenuta sulla base del rapporto tra governanti e governati<sup>24</sup> (par. 4).

Tale duplice prospettiva si fonda su alcune ineludibili premesse:

a) la consapevolezza, per il giurista comparatista, dell’epocale transizione in atto: molte democrazie contemporanee<sup>25</sup> – quella britannica inclusa<sup>26</sup> – la stanno sperimentando attraverso vere e proprie “declinazioni del governare”<sup>27</sup>, i cui profili innovativi non possono non confrontarsi con processi ben più radicati del secolo scorso<sup>28</sup>;

<sup>20</sup> Per un’attenta disamina e approfondita analisi – in termini comparativi con l’esperienza statunitense – della metamorfosi della forma di governo britannica, da molti considerata ‘in senso presidenziale’, si rinvia alla tesi che la nega in A. Torre, J.O. Frosini, *The Queen and Her “President”. Una presidenzializzazione della forma di governo britannica*?, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, da 29.

<sup>21</sup> Sulla “connessione tra forma di stato e forma di governo”, oltre che sulla “relatività temporale e spaziale della qualificazione degli ordinamenti democratici”: G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, X ed., Milano, 2019, da 183.

<sup>22</sup> G. Pasquino, *Il modello Westminster*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n.3/2002; A. Harding, *The “Westminster Model” Constitution Overseas: Transplantation, Adaptation and Development in Commonwealth States*, in A. Torre, L. Volpe, *La Costituzione britannica, The British Constitution*, Torino, 2005.

<sup>23</sup> Concetto di grande rilievo attorno al quale hanno ragionato insieme T.E. Frosini, M. Bertolissi e M. Gobbo, in occasione dell’Incontro di Studi sul *Destino delle democrazie stabilizzate* tenutosi presso l’Università di Padova il 28 aprile 2022.

<sup>24</sup> L. Volpe, *British way and continental view. Avventurosi percorsi nei sentieri della comparazione*, in A. Torre, L. Volpe, *La Costituzione britannica*, cit., 48-49.

<sup>25</sup> P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011.

<sup>26</sup> Per una sistematica analisi dei tratti essenziali della svolta del XXI secolo: R. Pyper, L. Robins (a cura di), *United Kingdom Governance*, Basingstoke, 2000.

<sup>27</sup> “Il costituzional-comparatista che scruta e osserva come funzionano le forme di governo sparse nel mondo, sa bene che di declinazioni del governare si tratta. Anche la Gran Bretagna”, precisa l’autore, “sempre ammirata come *Westminster model*, sono anni che fa oscillare la sua forma di governo in nuove esperienze, e pertanto risulta non più classificabile solo come *premiership*”: T.E. Frosini, *Declinazioni del governare*, Torino, 2018, VII.

<sup>28</sup> Sul binomio parlamentarismo-democrazia e, in particolare, sull’ “insufficienza” del sistema parlamentare per realizzare la democrazia, *in primis*, l’opera del Costituente e poi giudice costituzionale T. Perassi, *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, Pavia, 1907, poi ristampata – durante la campagna elettorale per l’elezione dell’Assemblea costituente – con il titolo *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma, 1946. Di grande attualità, l’ultimo capitolo, intitolato “Verso una trasformazione radicale”.

b) il continuo – quasi frenetico – arricchimento (anche frutto del laboratorio esperienziale del parlamentarismo britannico<sup>29</sup>) del patrimonio del *common law constitutionalism*<sup>30</sup>;

c) la decisività del metodo comparatistico per uno studio funzionale<sup>31</sup> del tema: in specie, per una più equilibrata e autentica comprensione del funzionamento dei meccanismi di bilanciamento sia tra poteri<sup>32</sup> [politici e costituzionali, fino all’inveramento di una Corte che si è posta quale autentica custode di principi costituzionali (par. 3.2)], sia tra il potere e il popolo<sup>33</sup>;

d) l’imprescindibile considerazione dello stato emergenziale<sup>34</sup> sul piano della dinamica costituzionale contemporanea e la necessità di un adeguato ripensamento dei vincoli al potere<sup>35</sup>;

e) l’importanza di non limitare l’indagine all’interno dei rigidi confini del rapporto Parlamento-Esecutivo – ossia, esclusivamente sul momento del governare, invece che sulla governabilità<sup>36</sup> –, ma di ampliare lo sguardo al Premierato – e agli sviluppi più recenti – quale espressione della Costituzione vigente: manutenzione<sup>37</sup> o aggiustamento/adattamento della Costituzione alla situazione contingente?

---

<sup>29</sup> Da cui l’imprescindibilità di porsi nuovi interrogativi sulla teoria del c.d. Political Constitutionalism (J.Griffith, *The Political Constitution*, in *Modern Law Review*, 42,1979) e, più ampiamente, sul sistema britannico e l’ “illiberal constitutionalism” (in S. Douglas-Scott, *The United Kingdom: Lurching toward Illiberal Constitutionalism in 3 Episodes*, March 16, 2020).

<sup>30</sup> Per un’inedita prospettiva comparata sul tema da cui emerge la peculiarità dell’eredità inglese a livello globale, si rinvia al dibattito generato dalle decisioni del Giudice neozelandese Robin Cooke negli anni settanta, riproposte nella Lecture del Chief Justice R. French AC il 27 Nov. 2014, Wellington, New Zealand: “Robin Cooke expounded a form of common law constitutionalism in New Zealand which to some was a bridge too far. However, his was not a lone voice. The fundamental question he raised about deep-seated principles which mark the boundaries of legislative power must be visited and revisited. It goes to the essential features of our representative democracies and, in particular, to the scope and nature of judicial power which is part of our common heritage from the United Kingdom, an heritage which has its roots deep in legal history”, in [cdn.hcourt.gov.au/assets/publications/speeches/current-justices/frenchcj/frenchcj27nov2014.pdf](https://cdn.hcourt.gov.au/assets/publications/speeches/current-justices/frenchcj/frenchcj27nov2014.pdf).

<sup>31</sup> In merito al “Functionalist Comparative Law” si rinvia a R. Michaels, *The Functional Method of Comparative Law*, M. Reimann, R. Zimmermann (a cura di) *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford, 2006: “the functional method not only requires us to look at culture, but also enables us, better than other methods, to formulate general laws without having to abstract from the specificities”, ivi.

<sup>32</sup> T.E. Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il Politico*, n. 1/2004.

<sup>33</sup> T.E. Frosini, *Governare è meglio che rappresentare?*, in *Rivista AIC*, n.1/2012.

<sup>34</sup> Per un’aggiornata, quanto penetrante, lettura costituzionale dell’emergenza e delle sue implicazioni sulla definizione contemporanea del ‘buon governo’, a partire dalla prospettiva manzoniana, si rinvia a M. Bertolissi, *Il mito del buon governo*, Napoli, 2022.

<sup>35</sup> J.O. Frosini, *Revisione e “manutenzione” costituzionale nel Regno Unito*, in F. Palermo (a cura di), *La “manutenzione” costituzionale*, Padova, 2007.

<sup>36</sup> Che, si è evidenziato, diversamente dal “governare” (da considerarsi “un atto costituzionale”), “è una (legittima) tensione e attenzione politica”: T.E. Frosini, *Declinazioni del governare*, cit., VI.

<sup>37</sup> J.O. Frosini, *Revisione e “Manutenzione” costituzionale nel Regno Unito*, in F. Palermo

Tale quesito, inglobando tutte le suesposte premesse, è cruciale. Ma, si badi bene, non solo nella prospettiva di chi guarda a quelle vicende con lo sguardo del giurista di *civil law*. Sono i fatti, le stesse esigenze espresse dalla popolazione e dalla storia istituzionale britannica ad aver alimentato, oramai da anni, una riflessione seria nella prospettiva costituzionale domestica, oltre che comparata<sup>38</sup>, attorno al seguente quesito: “Does the UK’s Constitution still work?”<sup>39</sup>.

Con questo interrogativo si apre, da ultimo, il Rapporto “A framework for reviewing the UK constitution”, pubblicato nel febbraio 2022 quale esito della collaborazione tra l’Institute for Government and the Bennett Institute for Public Policy dell’Università di Cambridge. Da questo studio vale la pena attingere per cogliere alcuni stimoli critici che ben si prestano ad un’analisi sulle vicende del premierato inglese contemporaneo. In specie, sul suo essere ancora – o meno – “the keystone of Cabinet arch”<sup>40</sup>. In definitiva, quel rapporto risulta di particolare rilievo per una riflessione aggiornata, utile a dar conto del più ampio dibattito in corso sul government britannico: un dibattito che, peculiarmente, anche con riferimento alle posizioni critiche, esprime una matrice primariamente domestica<sup>41</sup>. E ciò, fino al punto da includere – come lo stesso Rapporto stimola a fare – una vera e propria riflessione sulla “nature and viability of the British constitution” alla luce del “recent tumultuous period in British politics”<sup>42</sup>.

---

(a cura di), *La “manutenzione” costituzionale*, cit., 323-359.

<sup>38</sup> Non era casuale la “provocazione” di cui in T.E. Frosini, ora in *Declinazioni del governare*, cit., 54: “Se la Gran Bretagna avesse una Costituzione scritta, quali norme regolerebbero la forma di governo?”. Non a caso, in quell’occasione rinviava all’esercitazione accademica di un “gruppetto di dottorandi oxoniensi, fra cui due italiani, agli inizi degli anni Cinquanta” che si misurarono con la “scrittura della Costituzione britannica sotto la guida del professor Lawson” (ivi, 54-55), il cui risultato si rinviene in V. Frosini, *Una Costituzione scritta per la Gran Bretagna*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Vol. I., Milano, 1998, 545-567.

<sup>39</sup> M. Kenny, B. Maddox, *Foreward*, in *A framework for reviewing the UK constitution*, Febbraio 2022, [www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/framework-reviewing-uk-constitution.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/framework-reviewing-uk-constitution.pdf) (ultimo accesso 7 aprile 2023).

<sup>40</sup> H.J. Laski, *Parliamentary Government in England*, London, 1968, 228.

<sup>41</sup> Dunque, di interesse ancora maggiore nella prospettiva comparatistica perché lo stimolo alla riflessione nasce da eventi che gli stessi studiosi britannici non possono non considerare quali spie “to look forward to many future constitutional conversations”: “Leaving the EU”, si è evidenziato, “has destabilised relationships between the executive, judiciary and parliament and put pressure on the devolution settlements. The Covid-19 pandemic revealed different priorities for central, devolved and local governments”. Ma, soprattutto, si evidenzia: “It also illustrated the difficulties parliament faces in holding the government to account, particularly in moments of crisis” (ivi, p.4).

<sup>42</sup> “In these circumstances”, si precisa, “there have been many calls to review the institutions of government and to recalibrate the UK’s constitution, emanating from all parts of the political spectrum. There is an imperative now to consider the viability and performance of some of the core institutions of British government”: M. Kenny, B. Maddox, *Foreward*, cit., 4.

### 3.1 Alcuni decisivi parametri di valutazione del Westminster Model contemporaneo

È proprio tra i “Key problems of the UK constitution” (ivi, da p. 24) del Rapporto che emergono i profili che più direttamente incidono sul premierato contemporaneo. Essi danno conto della pressione a cui sono state sottoposte le istituzioni inglesi negli ultimi cinque anni e, soprattutto, hanno a che vedere con la rivisitazione di quella che lo storico Peter Hennessy definì la “good chaps” doctrine<sup>43</sup>.

Sulla base di questa, si dà per presupposto che, chi assume incarichi istituzionali, conosca le c.d. *unwritten rules* e si adoperi per rispettarle. Ciò, in ogni caso, preme evidenziare, non può avere a che vedere con il mero profilo di legittimità dell’operato. Piuttosto, è correlato con il mantenimento di una ampia fiducia nel modo in cui il Paese è governato, ove per “governare” – si badi bene – si intenda il “sapere esercitare un potere non fine a se stesso ma orientato nella direzione di una riforma culturale e morale della società: la più vasta, profonda, partecipata e condivisa possibile”<sup>44</sup>.

Già nel 1879 Gladstone si riferì a tale dottrina ricordando che la Costituzione britannica “presumes more boldly than any other the good sense and good faith of those who work it”<sup>45</sup>. Ciò che può essere ora considerato l’equivalente di una possibile forma di codificazione della stessa sono i c.d. *Seven Principles of Public Life* deliberati dal Comitato on *Standards in Public Life* nel 1995<sup>46</sup>, e diventati parte integrante del *Cabinet Manual*<sup>47</sup> e del *Ministerial Code*<sup>48</sup>. Ma tale codificazione non ha impedito di rilevarne il declino e la conseguente preoccupazione per il funzionamento dell’intero sistema di governo<sup>49</sup>.

Nella prospettiva costituzionale la valutazione del grado di vitalità della suddetta dottrina gioca un ruolo determinante in termini di efficacia

---

<sup>43</sup> A. Blick, P. Hennessy, *Good Chaps No More? Safeguarding the Constitution in Stressful Times*, in [consoc.org.uk/wp-content/uploads/2019/11/FINAL-Blick-Hennessy-Good-Chaps-No-More.pdf](https://consoc.org.uk/wp-content/uploads/2019/11/FINAL-Blick-Hennessy-Good-Chaps-No-More.pdf).

<sup>44</sup> T.E. Frosini, *Declinazioni del governare*, cit., V.

<sup>45</sup> W.E. Gladstone, *Gleanings of past years*, 1875 – 8, NY, vol. 1, 243.

<sup>46</sup> Noti anche con il nome di Nolan Principles, perché presentati per la prima volta ufficialmente da Lord M. Nolan, che servì dal 1994 al 1997, essi si identificano come segue: 1. Selflessness; 2. Integrity; 3. Objectivity; 4. Accountability; 5. Openness; 6. Honesty; 7. Leadership.

<sup>47</sup> Cabinet Office, *The Cabinet Manual*, 26, 59.

<sup>48</sup> Cabinet Office, *Ministerial Code* (Cabinet Office, London, 2019), 1, Annex A, 27.

<sup>49</sup> In particolare, di recente: *The Failure of “good chaps”: are norms and conventions still working in the UK constitutions?*, March 10, 2022, in [www.instituteforgovernment.org.uk/events/constitution](https://www.instituteforgovernment.org.uk/events/constitution); *Goodbye good chap: Britain’s good-chap model of government is coming apart*, in *The Economist*, 18 Dec. 2018. Sul tema, anche precedentemente: C. Priestley, *Promoting the efficiency of central government*, in A. Shenfield et al., *Managing the Bureaucracy*, Adam Smith Institute, London, 1986, 117; P. Hennessy, *Harvesting the Cupboards: Why Great Britain has produced no Administrative Theory or Ideology in the Twentieth Century*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, 4, 1994.

del “soft power”: dunque, in termini di stabilizzazione della democrazia (par. 3). In definitiva, di malleabilità – o meno – delle convenzioni. Dunque, di responsabilità (par. 4). Gli snodi cruciali della tematica si possono sinteticamente riassumere con riferimento al fatto che “Constitutional actors are able to ignore norms and conventions and appear to have an increasing appetite for doing so” (ivi, p. 24).

Partendo dal presupposto che, in assenza di una codificazione scritta, alla luce del principio della sovranità parlamentare le norme costituzionali e le convenzioni sono i “primary means of ensuring appropriate limits on the exercise of power within the UK”, risulta decisivo, infatti, il dato che i recenti, numerosi “disagreements” istituzionali – di cui è sì dato conto in termini di ricostruzione storica nel primo paragrafo, e tali da porre la Costituzione britannica “under strain” (ivi, p. 24) – abbiano decretato l’impellenza che gli attori politici e costituzionali “need to have a shared understanding” di due diversi e cruciali profili: da un lato, “of what these are”; dall’altro, “of the culture that underpins behaviour in public life” (ivi, p. 24).

Nella prospettiva costituzional-comparata, tale duplice rilievo non può essere sottovalutato. Ciò, non solo dal punto di vista contenutistico ma, si sottolinea, anche per la scelta terminologica degli studiosi britannici, la quale ben esprime lo stallo storico-istituzionale che segna la crisi del costituzionalismo (anche) inglese. Se accade – come è avvenuto proprio con il premierato appena concluso –, che gli attori costituzionali operino non sentendosi (“feel”, si dice proprio nel Report) vincolati a seguire le guidelines che si pongono come checks and balances, si genera – come avvenuto – un inevitabile allentamento sul piano istituzionale il quale, invece, proprio sull’ “individuals exerting a type of ‘soft power’” (ivi, p. 24) faceva affidamento. La nuova prassi “to push constitutional boundaries, with the risk of inadvertently altering them in the process” (ivi, p. 25), ha quindi, inevitabilmente, messo in evidenza i limiti del modello costituzionale britannico e la stessa dottrina dei *good chaps* posta in seria discussione.

Con riferimento a quest’ultima, in particolare, se, da un lato, esperti studiosi britannici di storia moderna britannica hanno contestato il convincimento che l’idea dei “good chaps” sia sempre stata vincolante nella politica britannica<sup>50</sup>, altri hanno sottolineato la necessità di riprendere il tema dell’individuazione dei modi attraverso i quali poter rinforzare gli elementi fondanti la Costituzione<sup>51</sup>. Su quest’ultimo fronte, per alcuni<sup>52</sup>, si

<sup>50</sup> Ciò, in particolare sulla base di esempi storici di leaders sfiduciati dai loro stessi peers nel XIX e XX secolo, in R. Sounders, *Has the ‘good chaps’ theory of government always been a myth?*, in *Prospect*, 3 August 2021, in [www.prospectmagazine.co.uk](http://www.prospectmagazine.co.uk).

<sup>51</sup> Tra cui proprio Blick e Hennessy.

<sup>52</sup> Tra questi, anche l’esperto costituzionalista Jeff King. Per un approfondimento, si rinvia alla *Professor Jeff King Inaugural Lecture: The Democratic Case for a Written Constitution*, 27 aprile 2018, in [www.ucl.ac.uk/laws/news/2018/apr/professor-jeff-king-inaugural-lecture-democratic-case-written-constitution](http://www.ucl.ac.uk/laws/news/2018/apr/professor-jeff-king-inaugural-lecture-democratic-case-written-constitution).

tratta di procedere con una codificazione<sup>53</sup>, pur consapevoli che ciò comporterebbe un rafforzamento del ruolo delle Corti nel decidere questioni di rilievo costituzionale, con le relative possibili implicazioni in termini di tensioni istituzionali. Altri, invece, argomentano in favore del mantenimento della c.d. Political Constitution britannica<sup>54</sup>.

Per ciò che qui interessa, l'idea che lo 'spostamento formale' in termini di codificazione - dunque, verso un diverso modello giuridico - possa significare un radicale cambiamento dell'assetto costituzionale britannico e dei suoi pilastri fondamentali<sup>55</sup>, va sicuramente presa in considerazione. Non pare, in ogni caso, che questa discussa deviazione sia da sopravvalutare, proprio alla luce delle premesse - in termini di Costituzione vivente - poste alla base del presente scritto. In questo senso, infatti, sempre più incisiva, proprio nella prospettiva della Costituzione vivente, rimane l'alternativa di "protect elements of the constitution and strengthen checks and balances without revising the UK's constitutional arrangements" (Report, *ivi* p. 25). Ciò, pur nella consapevolezza che, soprattutto alla luce delle recenti vicende, tale indirizzo potrebbe non essere più sufficiente o risolutivo.

Le implicazioni circa la scelta su come operare tra le due diverse alternative concernenti la costituzione britannica coinvolgono necessariamente tre distinti profili. Essi incidono particolarmente su una più sistematica riflessione circa la declinazione e il funzionamento del premierato britannico contemporaneo. Si tratta, infatti, di considerare:

- a) l'attuale 'disagreement' tra poteri su un piano più appropriato di bilanciamento del potere tra le varie istituzioni<sup>56</sup>: ciò ha delle dirette implicazioni sull'applicazione della "legal doctrine of the sovereignty of parliament" quale strumento "to legitimise a political doctrine": ossia, "the doctrine that a government enjoying an overall majority in the House of Commons should enjoy virtually unlimited power"<sup>57</sup>;
- b) il fatto che "where institutions lack legitimacy, checks are weak" (*ivi*, p.28);

---

<sup>53</sup> In particolare, a favore di una Costituzione scritta: R. Brazier, *How near is a written Constitution?*, in *NILQ*, 52, 2001, 1-9; *Debating the Constitution. New Perspectives on Constitutional Reform*, ed. by A. Barnett et al., Cambridge, 1993; V. Frosini, *Una Costituzione scritta per la Gran Bretagna*, cit.

<sup>54</sup> Griffith già a suo tempo giustificava nei seguenti termini questo orientamento: "(...) not that politicians are more likely to come up with the right answer but that... they are much more vulnerable than judges and can be dismissed or at least made to suffer in their reputation", in J. Griffith, *The Political Constitution*, in *The Modern Law Review*, 1979, 42 (1), 20.

<sup>55</sup> Per un approfondimento, si rinvia al Report nella parte dedicata a "Constitutional Change in UK", 41-44.

<sup>56</sup> House of Lords Delegated Powers and Regulatory Reform Committee, *Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the Executive: 12<sup>o</sup> Report Session 2021-2022* (HL Paper 106), The Stationery Office, 2021, in [committees.parliament.uk/publications/7960/documents/82286/default/](https://committees.parliament.uk/publications/7960/documents/82286/default/).

<sup>57</sup> V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford, 2009.

c) il dato – indefettibile – circa l'esistenza di una crescente tensione tra l'esecutivo e il giudiziario britannico, alla luce anche del nuovo ruolo che le corti – e, in specie, la Corte Suprema – hanno assunto quali scrutinatori della legalità delle decisioni dell'esecutivo (par. 3.2).

È evidente, dunque, che tali questioni riportano ogni riflessione sul premierato all'interno di quel dilemma che, pochi anni fa, è stato posto nel dibattito sul tema – all'interno della Associazione nazionale dei costituzionalisti britannici – nei seguenti termini: “Westminster versus Whitehall: Two Incompatible Views of the Constitution”<sup>58</sup>.

La conferma, in definitiva, della imprescindibilità della proiezione e della disamina del premierato attraverso la lente della Costituzione britannica, *in primis* nelle sue ‘declinazioni del governare’. Il che significa, in altre parole, la consapevolezza di dover “rilanciare, con forza e convinzione il concetto di rappresentanza (...) nelle forme e nei modi di una democrazia liberale” con l'obiettivo, tra gli altri, di “ridare dignità e valore al costituzionalismo”. “Senza il quale”, si è ricordato, “non c'è libertà e non ci sono diritti”<sup>59</sup>.

#### 4. La rilevanza del modello Westminster nel Diritto comparato

Se è vero che lo studio delle dinamiche della forma di governo britannica svolge un ruolo importante nella scienza comparatistica, il contrario non è sempre vero. Gli autori britannici, storicamente, non si sono quasi mai preoccupati “delle forme che gli altri governi presentano, trovando ottimo il proprio loro”<sup>60</sup>. Dugald Stewart, ricorda Brunialti, riconosce nella Costituzione britannica (e quindi alla sua forma di monarchia parlamentare) il proprio ideale, e come lui fanno, altrettanto entusiasticamente, Pitt, Fox, Burke<sup>61</sup>. Ed è a partire dagli scritti di J. Stuart Mill, che il Brunialti stesso conclude che “dopo quanto ho detto brevemente delle varie forme di governo, dei pregi e difetti loro, la conclusione parmi si imponga [...] la forma di governo, la quale porge le maggiori garanzie, quella che meglio consente allo Stato di raggiungere il fine suo e adempiere all'ufficio che gli spetta verso i cittadini [...] è il governo parlamentare rappresentativo”<sup>62</sup>.

Non a caso, dunque, non si trova nella manualistica moderna britannica di diritto costituzionale alcuna riflessione legata per esempio alla distinzione tra forma di stato e forma di governo<sup>63</sup>, mentre l'unica

<sup>58</sup> Ci si riferisce alla provocazione di D. Howarth nel blog, UK Constitutional Law Association, 10 April 2019, in [ukconstitutionallaw.org](http://ukconstitutionallaw.org).

<sup>59</sup> T.E. Frosini, *Declinazioni del governare*, cit., IX.

<sup>60</sup> A. Brunialti, *Biblioteca di scienze politiche: scelta collezione delle più importanti opere italiane e straniere di scienze politiche, 1884-1897*, Torino, XLIV s.

<sup>61</sup> *Ibidem*, in particolare note 2 e 3.

<sup>62</sup> A. Brunialti, *op. cit.*, CXXV.

<sup>63</sup> Cfr. J.O. Frosini, *Forms of State and Forms of Government*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Introduction to Italian Public Law*, Milano, 2018, 33-53.

tipizzazione è quella relativa alle costituzioni<sup>64</sup> (federale-unitaria, monarchica-repubblicana, presidenziale-parlamentare) ed eventualmente al tipo di *government (cabinet-congressional)*<sup>65</sup>.

In altre parole, la dottrina costituzionale britannica non utilizza riferimenti di diritto comparato per auto definirsi, perché non prende a riferimento tipi di forme di governo diverse da quella britannica per meglio inquadrare quest'ultima, contrariamente per esempio a quanto successo in Italia. Non si intende, con questa affermazione, negare la rilevanza dei molteplici studi britannici di politica comparata o *comparative government and politics*, quanto piuttosto mettere in luce come questo quadro analitico non sia funzionale alla riflessione sul regime interno alla luce del dato comparatistico.

Al contrario si può legittimamente affermare che il modello di democrazia parlamentare britannica rappresenta un riferimento fondamentale per i costituzionalisti e i comparatisti europei e italiani in particolare. La dottrina continentale osserva lo sviluppo del parlamentarismo inglese e poi britannico non solo per prossimità, ma anche e soprattutto per il ruolo che esso svolge nel contesto della classificazione delle forme di governo<sup>66</sup>, e anche della classificazione delle forme di Stato, a fronte dell'evoluzione della Costituzione stessa. La forma di governo parlamentare è esattamente “quella che ha trovato base in Gran Bretagna, quanto meno a far data del 1782 in occasione delle dimissioni di Lord North”; essa è prototipo di una forma che “ha iniziato a circolare in Europa a partire dalla seconda metà del Novecento”<sup>67</sup> ed è presto divenuta un idealtipo per altri sistemi parlamentari.

L'idealtipo è caratterizzato dal fatto che, grazie a una società omogenea e un sistema elettorale maggioritario a turno unico, la *leadership* di governo dipende da quella del partito e, di conseguenza, il Primo Ministro può sciogliere il Parlamento quando ritiene che il consenso per il proprio partito sia in crescita. Ed è proprio l'elemento del consenso che, inevitabilmente, fa rientrare in gioco la stessa forma di Stato e l'analisi del grado di “stabilizzazione” di questa democrazia, alla prova del neo-parlamentarismo.

---

<sup>64</sup> J. Harvey, L. Bather, *The British Constitution*, IV ed, London, 1977.

<sup>65</sup> W.J. Shepard, *Government – History and Theory*, in *International Encyclopedia of Social Sciences*, VII-VIII, New York, 1963, 8 ss.

<sup>66</sup> Una delle caratteristiche comuni a tutte le classificazioni delle forme di stato è la dipendenza tra forme di stato e forme di governo per cui si sostiene essere possibile comparare solamente le forme di governo che rientrano nella stessa forma di stato. Cfr. sul punto L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto* XIX, Milano, 1970, 634 e ss; M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *giurisprudenza costituzionale*, 1973, 226; P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale italiano e comparato, Le forme di stato e le forme di governo*, V ed., Milano, 1984; G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, I ed., Padova, 1981; S. Ortino, *Forme di governo in diritto comparato*, 1975; C. Chimenti, *Introduzione alla forme di governo italiana*, 1984; E. Crosa, *Sulla classificazione delle forme di governo*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, 1940.

<sup>67</sup> T.E. Frosini, *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, 2019, 132.

#### 4.1 Il Mito della stabilità

Il Regno Unito era una volta visto, specialmente dai politologi, come l'incarnazione di una forma politica maggioritaria – il Modello di Westminster – alternativa alle democrazie consensuali<sup>68</sup> intrinsecamente inclini all'instabilità rispetto al Regno Unito.

“Se negli anni ‘70 aveste chiesto a un britannico istruito o a uno studente universitario di politica cosa pensassero della politica italiana, la loro risposta sarebbe probabilmente iniziata con una risatina e terminata con una risata, intervallata da parole come *instabile*, caotico, *estremo* e simili. Perché guardare dall'alto in basso la politica ‘continentale’ era un approccio comune per molti britannici cresciuti sulla falsariga della presunta superiorità della forma parlamentare”<sup>69</sup>.

Questa differenza è stata spesso anche implicitamente inquadrata all'interno della “teoria della modernizzazione”<sup>70</sup>, secondo la quale i sistemi politici dell'Europa meridionale si “modernizzeranno” nella direzione del Modello di Westminster. Quest'ultimo fu peraltro ampiamente ammirato all'estero e divenne un punto di riferimento per la maturazione di altri sistemi parlamentari. Nel caso dell'Italia, una simile occasione si presentò con il crollo degli ex regimi comunisti che ha causato la disintegrazione e lo scioglimento, tra il 1989 e il 1994, di quasi tutti i partiti esistenti. Tra i partiti politici costituitisi in quel periodo la maggior parte concordava sul fatto che il parlamentarismo italiano dovesse transitare verso un sistema “maggioritario” sulla falsariga del modello di Westminster<sup>71</sup>. Rafforzando le capacità maggioritarie del sistema politico, quest'ultimo si sarebbe infatti riconfigurato in due coalizioni moderate, una di sinistra e una di destra, alternative.

Ciò detto, però, più che di una proposta compiuta e definitiva, i progetti di transizione al premierato si declinavano diversamente e finivano per avere in comune il solo nome: premierato<sup>72</sup>. Infatti, parrebbe che con la parola “premierato” si possano “fare” tante cose, cioè si possano definire

<sup>68</sup> A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, 1984.

<sup>69</sup> M.J. Bull, *Whatever happened to the Westminster Model? The ‘Italianisation’ of British politics*, in LSE's EUROPP – European Politics and Policy blog, 18 ottobre 2019.

<sup>70</sup> P. Goorha, *Modernization Theory*, in *Oxford Research Encyclopedia*, in *International Relations*, 2010.

<sup>71</sup> T.E. Frosini, *Governare è meglio che rappresentare?*, cit.

<sup>72</sup> A. Torre, J.O. Frosini, *The Queen and Her “President”. Una presidenzializzazione della forma di governo britannica?*, cit., 37-38 con particolare riferimento alle classificazioni delle forme di governo inglese. Cfr. T.E. Frosini (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2004; F. Clementi, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 2000; M. Volpi, *Libertà e autorità: la classificazione delle forme dello Stato e delle forme di governo*, 2016; J.O. Frosini, *Il sistema “primo-ministeriale”: una quinta forma di governo?*, in *Quaderni costituzionali*, 2010.

diverse modalità e non una sola, ma a una condizione: che esse incorporino il *mito della stabilità*.

Più di venticinque anni dopo, invece, in seguito a diverse modifiche alla legge elettorale, tre tentativi di riforma costituzionale e una parziale bipolarizzazione del sistema dei partiti, nel dibattito italiano il richiamo al Westminster Model non sembra più svolgere questo effetto. In altre parole, “il faro del Westminster Model non si è propriamente spento, ma si è rivelato essere adagiato su rocce pericolose”<sup>73</sup>. Non solo il sistema elettorale britannico non garantisce più solide maggioranze, ma esso addirittura produce *hung parliaments*. I due partiti principali sono diventati più estremisti nel tentativo di moderare il successo dei nuovi partiti. La disciplina di partito si è rilassata. La responsabilità collettiva del gabinetto minata alle fondamenta. E tutto ciò lascia il Primo Ministro impotente, come il suo omologo italiano.

#### 4.2 Leadership del Primo Ministro e giudici: British way e Continental view tra discrezionalità politica e controllo giurisdizionale

In tale contesto di oggettiva trasformazione del premierato britannico vale dunque la pena interrogarsi sulla persistente validità del seguente approccio: “Chi desidera spiegare davvero come funziona il sistema politico inglese”, si ammoniva, “deve partire dal Primo Ministro”<sup>74</sup>. L’indicazione è tuttora decisiva, ci si chiede, per orientare “il disincanto della continental view allorchè si approcci alle nebbiose realtà costituzionali d’oltre Manica”? È evidente che, oltre manica, una transizione sul ruolo della leadership del Primo Ministro è oramai in atto. L’auspicio è, in ogni caso, allora come oggi, continuare almeno ad assicurarsi il perdurante “colloquio costituzionale’ tra l’isola e il continente, rimasto costantemente aperto” quale “banco di prova per la riflessione comparatistica”<sup>75</sup> soprattutto per ciò che riguarda l’attuazione contemporanea del principio di separazione dei poteri<sup>76</sup> nell’attuale “complex ecosystem of institutions”<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> M.J. Bull, *op cit.*

<sup>74</sup> G. Pasquino, *Il modello Westminster*, cit., 555.

<sup>75</sup> L. Volpe, *British way and continental view. Avventurosi percorsi nei sentieri della comparazione*, cit., 20.

<sup>76</sup> In proposito, sul rapporto tra esecutivo e legislativo, si veda per tutti: W. Bagehot, *The English Constitution and other political essays*, New York, 1889, spec. 78-79.

<sup>77</sup> “Integral to the functioning of the UK constitution is its system of checks and balances. These are provided by a complex ecosystem of institutions, individuals and organisations both within and around the three branches of government – the executive, legislature and judiciary – and that are fundamental to its operation. In this paper we refer to these entities as ‘constitutional guardians’ in that they oversee, monitor and uphold different parts of the constitution and collectively protect the democratic integrity of the governance of the UK”: M.T. Jack, J. Pannel, *Report on Constitutional Guardians*, IfG – Bennett Inst. For Public Policy, Nov. 2022, in [www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/constitutional-guardians.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/constitutional-guardians.pdf).

È in questa prospettiva che va posta attenzione, infatti, al tema del complesso rapporto tra corti, parlamento ed esecutivo nel Regno Unito quale snodo decisivo anche sul piano istituzionale più generale. In primis, per le potenzialità di incidere direttamente sulla ‘stabilizzazione’ di quel sistema. In ogni caso, comunque, per le implicazioni che il riassetto di quel rapporto comporta sulla teoretica dell’evoluzione del premierato, con inevitabili ricadute circa il ripensamento delle categorie concettuali inerenti alla forma di governo<sup>78</sup>. Non ultimo, per le implicazioni sul piano della forma di Stato.

È in questo contesto, in definitiva, che la leadership del Primo Ministro, nelle sue diverse declinazioni<sup>79</sup>, diviene decisiva. Tanto più, ove accada – come avvenuto in quell’ordinamento – che nel programma di riforme costituzionali si sia inserito anche l’obiettivo di un ridimensionamento del potere delle Corti<sup>80</sup>.

Più specificatamente, anche alla luce della giurisprudenza sul tema<sup>81</sup>, è al modo con il quale il dilemma tra discrezionalità politica e controllo giurisdizionale<sup>82</sup> ha preso forma in quell’ordinamento che val la pena guardare per reindirizzare una riflessione più aggiornata sul premierato nella prospettiva comparata. Quanto al discusso ruolo dei giudici, in particolare, non è un caso che Lord Loyd of Beverick, durante una lectio tenuta nel 2005, proprio alla luce del processo di espansione eccezionale del premierato sul piano dei poteri normativi<sup>83</sup>, affermò: “Once Parliament has

<sup>78</sup> T. E. Frosini, *Il discreto fascino delle forme di governo*, in *DPCE Online*, n.4/2021.

<sup>79</sup> J. Rutter, *Boris Johnson’s imperial premiership*, in *ukandeu.ac.uk*, 6 luglio 2020.

<sup>80</sup> Di seguito, un estratto del Manifesto per le elezioni del 2019: “We will ensure that judicial review is available to protect the rights of the individuals against an overbearing state, while ensuring that it is not abused to conduct politics by another means or to create needless delays. In our first year we will set up a Constitution, Democracy & Rights Commission that will examine these issues in depth, and come up with proposals to restore trust in our institutions and in how our democracy operates”: *Get Brexit Done Unleash Britain’s Potential*, The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019, 48.

<sup>81</sup> Pur sinteticamente, si ricordano, in particolare: le decisioni in tema di controllo giurisdizionale sulle ouster clauses stabilite con legge dal Parlamento (*R (Jackson) v Attorney General* (2005) UKHL 56 (2006); 1 AC 262) e *R (on the application of Privacy International) v Investigatory Powers Tribunal and others* (2019) UKSC 22); uno dei casi più noti sul rapporto tra esecutivo e parlamento in materia di proprietà e libertà (*Attorney General v De Keyser’s Royal Hotel Ltd* (1920) UKHL 1; (1920) AC 508, 575) e, nello stesso verso – a favore della superiorità del Parlamento rispetto alla prerogativa reale – il caso *R v Secretary for the Home Department, Ex parte Fire Brigades Union* (1995) UKHL 3; UKHL 3; (1995) 2 AC; ancora, sempre correlati ai poteri di prerogativa: *J H Rayner (Mincing Lane) Ltd v Department of Trade and Industry* (1989) UKHL; (1990) 2 AC 418, *Higgs and David Mitchell v Minister of National Security and others (Bahamas)* (2000) UKPC 55; (2000) 2 AC 228.

<sup>82</sup> Per un’ampia ricognizione tra judicial review e Costituzione, C. Forsyth, I. Hare (a cura di), *The Golden Metwand and The Crooked Cord: Essay on Public Law in Honour of Sir William Wade QC*, Oxford, 1998.

<sup>83</sup> P. Loft, *Act and Statutory Instruments: the volume of UK legislation 1850 to 2019*, House of Commons Library, 17 June 2019; J. Blackwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, London, 2014; M. Russel, D. Gover, K. Wollter, *Does the Executive*

granted powers, whatever they may be, it is not for Parliament to say what they mean, and still less the executive. It is for the courts”<sup>84</sup>. Allo stesso tempo, però, è stato proprio l'accresciuto ruolo delle Corti in materia di *judicial review* a generare “aspri conflitti tra politica e magistratura”<sup>85</sup>.

Più recentemente, è stata di sicuro l'eccezionalità dell'atto di *prorogation*<sup>86</sup> deciso dal Premier Johnson nell'agosto del 2019 a determinare l'affermazione della Corte Suprema britannica – con la decisione Miller II<sup>87</sup> – quale custode dei *constitutional principles*<sup>88</sup>. “Prima di questa sentenza si è parlato di una crisi costituzionale nel Regno Unito e sicuramente ciò non è stato scongiurato del tutto, ma”, si è evidenziato, “non vi è dubbio che questa decisione verrà ricordata negli anni a venire come uno dei momenti in cui il potere giudiziario ha salvaguardato la sovranità del Parlamento dallo strapotere dell'esecutivo”<sup>89</sup>.

A conferma dell'inadeguatezza dei tradizionali strumenti politici inerenti il rapporto governo-parlamento, dunque, “sono stati aperti spazi per soluzioni inedite”, ancorché fortemente osteggiate<sup>90</sup>. “In questi spazi”, d'altra

---

*Dominare the Westminster Legislative Process?: Six Reasons for Doubt, in Parliament Affairs* 2016. Sul tema, già E. Cheli, *L'ampiamiento dei poteri normative dell'esecutivo nell'ordinamento inglese*, in *Riv. trim. di Diritto pubblico*, 1959.

<sup>84</sup> Lord Lloyd of Beverick, *The Judges and the Executive – Have the Goalposts been moved?*, titolo della Denning Lecture 2005, in *The Denning Law Journal*, 2006, 81.

<sup>85</sup> G. Caravale, *L'incremento del potere normativo dell'esecutivo britannico tra Brexit ed emergenza sanitaria*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020, 267.

<sup>86</sup> “I want to make the point that this is not a standard or normal Prorogation (...). It is not typical. It is not standard. It is one of the longest for decades, and it represents, not just in the minds of many colleagues but for huge number of people outside an act of Executive fiat. I quite understand. I have already said that I respect Black Rod, who is doing her duty. The Queen's Commissioners are doing their duty, and I will play my part. I completely understand”: queste le dure parole dello Speaker della Camera dei Comuni, John Bercow, nel momento dell'entrata della Black Rod in aula, per dare avvio alla cerimonia della prorogation, in [www.youtube.com/watch?v=kcITRSY2iuU](http://www.youtube.com/watch?v=kcITRSY2iuU). Sul tema, anche G. Caravale, *La prorogation dei Comuni e le reazioni di Westminster*, in *Federalismi.it*, n. 16/2019.

<sup>87</sup> Tra i numerosi commenti alla decisione Miller II, in particolare: G.F. Ferrari, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra ?*, in *DPCE Online*, n. 3/2019; O. Chessa, *La Suprema Corte del Regno Unito difende (e definisce) la sovranità (e il governo) parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 19/2019; A. Torre, “Serial Miller”. *Revival delle prerogative, sovranità parlamentare, Corte Suprema (ed esigenze di codificazione costituzionale?) nel Regno Unito della Brexit: riflessioni sparse*, in *DPCE Online*, n. 4/2019.

<sup>88</sup> M. Elliot, *The Supreme Court's judgment in Cherry/Miller (No. 2): A new approach to constitutional adjudication?*, in [publiclawforeveryone.com](http://publiclawforeveryone.com), 24 Sept. 2019.

<sup>89</sup> Ma è alla luce anche di significativi trascorsi – in specie, con riferimento alla Brexit – che si è giunti alla seguente riflessione conclusiva sul ruolo che la Corte potrà rivestire in futuro, dopo quanto avvenuto (con le due sentenze Miller) proprio alla luce dell'eccezionalità degli eventi: “Infatti”, si è precisato, “non è affatto escluso che vi possa essere un altro intervento da parte della Corte Suprema per garantire e tutelare ancora una volta uno dei pilastri dell'ordinamento costituzionale britannico, vale a dire la sovranità del Parlamento”: J.O. Frosini, *La Corte Suprema del Regno Unito: custode della sovranità del Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2019, 915-916.

<sup>90</sup> S. Braverman, *People we elect must take back control from people we don't. Who includes*

parte, si è evidenziato quale profilo di originalità della sentenza, “si è inserita la Corte Suprema”<sup>91</sup> ribadendo la centralità del Parlamento. Più precisamente, dimostrando – come si è autorevolmente sottolineato – “sicurezza interpretativa” e “volontà di costruire un sistema ordinato di fonti costituzionali”<sup>92</sup>, la Corte ha ritenuto la prorogation “unlawful” e, per la prima volta nella storia, ha annullato l’*Order in Council* che aveva stabilito la prorogation<sup>93</sup>.

È in quell’occasione che, affrontando il problema della prorogation e dei suoi limiti<sup>94</sup>, la Corte delinea un “trattatello di diritto costituzionale” che va concepito quale “sommario dello stato di diritto costituzionale del Regno Unito”<sup>95</sup>: l’analisi proposta dai giudici, infatti, contempla sia la forma di stato, sia quella di governo. Sovranità del Parlamento e responsabilità del Governo ne emergono, dunque, quali principi fondanti del *constitutional arrangement* ed entrano prorompenti nel *reasoning* della Corte – grazie al giudice redattore (Lady Hale) – per declinare l’imprescindibilità dell’applicazione “in practice” dello standard di ragionevolezza ove si volessero rinvenire eventuali giustificazioni all’operato dell’esecutivo (paragrafi 50 e 51 della sentenza).

Pur in circostanze eccezionali<sup>96</sup>, in definitiva, ad essere tutelata prioritariamente deve rimanere la legittimazione del Parlamento: sia sul piano legislativo, che di sorveglianza. In caso contrario, secondo la prospettiva adottata dalla Corte – che, in questo senso, assume, oggi più che

---

*the judges*, in *Conservativehome*, 27 January 2020.

<sup>91</sup> G. Caravale, *Il Miller 2/Cherry case: la Corte Suprema britannica si afferma come custode dei costituzionali principles*, in *federalismi.it*, 10.

<sup>92</sup> G.F. Ferrari, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra ?*, cit., 2172.

<sup>93</sup> “The decision to advise Her Majesty to prorogue Parliament was unlawful because it had the effect of frustrating and or preventing the ability of Parliament to carry out its constitutional functions without reasonable justification (...) This means that the Order in Council to which it led was also unlawful, void and of no effect and should be quashed. This means that when the Royal Commissioners walked into the House of Lords it was as if they walked in with a blank sheet of paper. The prorogation was also void and of no effect. Parliament has not been prorogued”: *R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)*, (d’ora in poi Miller II), in [www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0192-judgment.pdf](http://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0192-judgment.pdf).

<sup>94</sup> Considerato tra i casi di “Constitutionally problematic conduct”, in A. Blick, P. Hennessy, *Good Chaps No More? Safeguarding the Constitution in Stressful Times*, cit., 9-10.

<sup>95</sup> G.F. Ferrari, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra ?*, cit., 2173 e 2171.

<sup>96</sup> Fu lo stesso Presidente emerito della Corte Suprema a definire questo caso “exceptional” (M. Fouzder, *Neuberger unconvinced by IR reform arguments*, in *The Law Society Gazette*, 22 Ottobre 2021). Come opportunamente ricostruito, infatti, “(...) this was a situation in which Parliament was unable to have any say over the government decision making, and so normal mechanisms of accountability had broken down. The courts stepped in to fill a vacuum that the executive had never before created” (Report, ivi, 30).

mai, ancor più significato – verrebbe minata la stessa democrazia rappresentativa<sup>97</sup>. Dunque, la forma di Stato<sup>98</sup>. In particolare, quella inedita forma di sovranità che Dicey rinveniva precipuamente nel sovrano d’Inghilterra stesso ma richiamando, già allora, il “moderno codice di etica istituzionale”<sup>99</sup>.

## 5. “He has finally resigned”: focus sul binomio accountability-trust

La più recente e logorante decisione di rassegnare le proprie dimissioni da parte di Boris Johnson consente di riflettere ulteriormente, in termini di diritto sostanziale, sul grado di malleabilità delle convenzioni costituzionali, per poterne verificare la tenuta sulla base del rapporto tra governanti e governati. E ciò, si badi bene, ben oltre i tentativi di operare con il c.d. diritto “legiferato”<sup>100</sup> attraverso il *Fixed Term Parliament Act* (FTPA)<sup>101</sup> – e, più recentemente, con il *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*<sup>102</sup>.

Anche con riferimento alle dimissioni, infatti, vengono in gioco i c.d. *seven principles* che cristallizzano la *good chaps doctrine* e, in particolare, quello dell’*accountability*. Tale principio, non casualmente, assume specifico rilievo attraverso la molteplicità di declinazioni che incorpora a seconda del diverso contesto:

- sul piano della forma di governo, è stata la stessa Corte, nella decisione Miller II, e proprio sulla base di tale parametro, a ri-definire i

---

<sup>97</sup> “Let us remind ourselves of the foundations of our constitution. We live in a representative democracy. The House of Commons exists because the people have elected its members. The Government is not directly elected by the people (unlike the position in some other democracies). The Government exists because it has the confidence of the House of Commons. It has no democratic legitimacy other than that. This means that it is accountable to the House of Commons - and indeed to the House of Lords - for its actions, remembering always that the actual task of governing is for the executive and not for Parliament or the courts”: Miller II, cit., par.55. Sul rapporto tra premierato e rappresentanza politica nel sistema britannico si rinvia a T.E. Frosini, *Declinazioni del governare*, cit., 47 e ss.

<sup>98</sup> T.E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997 e, più recentemente, Id., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2002.

<sup>99</sup> “Nella realtà il sovrano d’Inghilterra è l’elettorato (...) Ora, convenzioni costituzionali consistono in consuetudini le quali (qualunque sia la loro origine storica) sono attualmente preservate in vista del mantenimento della supremazia della Camera dei Comuni e, in ultima istanza, attraverso la Camera dei Comuni a base elettiva, della volontà della nazione. Il nostro moderno codice di etica istituzionale garantisce, seppure in modo tortuoso, quel che negli altri paesi si denomina la sovranità popolare”: A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese* (1885), tr. it. e intr. di A. Torre, Bologna, 2003, 362-363.

<sup>100</sup> A. Reposo, *Ordinamenti di matrice anglosassone*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2012, da 233.

<sup>101</sup> Per le sue implicazioni costituzionali si rinvia, in specie, a A. Blick, *Constitutional implications of the Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in *Parliamentary Affairs*, 2016,1 e a P. Scheleiter, S. Issar, *Fixed-Term Parliaments and the Challenges for Governments and the Civil Service: A Comparative Perspective*, in *The Political Quarterly*, n. 2/2014.

<sup>102</sup> O. Chessa, *Il Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 e l’illusione dei viaggi nel tempo*, in *DPCE* n.2/2022.

rapporti tra gli organi, in specie giustificando l'intervento della Corte nel rapporto Governo-Parlamento<sup>103</sup>;

- con riferimento alla forma di Stato, è il quarto tra i Nolan Principles (denominato, appunto, 'Accountability') a prescrivere che "holders of public office are accountable *to the public* for their decisions and actions and must submit themselves to the scrutiny necessary to ensure this"<sup>104</sup>.

Se è vero che il diritto costituzionale britannico rifugge da classificazioni rigide e si affida "ad una sistematica flessibile e semplice, imperniata intorno ad alcuni principi fondamentali ricavati non su un piano meramente logico, ma nel quadro dell'esperienza giuridica considerata storicamente"<sup>105</sup>, allora è l'esperienza stessa ad offrirci il pretesto per meglio comprendere come, anche il principio di *accountability* oggi, nel modello Westminster, non abbia autonomo significato se non correlato al concetto di trust.

"Citizens are disenchanted with the way the UK is governed", ci dice il Rapporto del 2022 (Report, ivi, p. 35). "Public trust in the institutions and structures that govern the UK, which has been declining for some while, has been under more strain", enfatizzano gli autori del medesimo studio<sup>106</sup>. Come si collocano, dunque, e quali rilievo hanno le dimissioni dell'ex premier in questo contesto storico-istituzionale? Ossia, alla luce dell'evidente ridimensionamento del poter governativo, della progressiva crisi della leadership di governo, e della nuova enfaticizzazione del carattere parlamentare della forma di governo britannica?

L'atto delle dimissioni ha da sempre avuto, nei sistemi di matrice anglosassone, un'aura quasi sacra, tanto rappresentava l'espressione più pura<sup>107</sup> della presa in carico delle proprie responsabilità fino al punto di saper rinunciare a ciò che si era guadagnato. In primis, in termini di *accountability*. È la storia che ce lo insegna, a partire dal *Resignation Speech* del Presidente americano Washington<sup>108</sup>, fino alla recente deriva statunitense della inedita – e per certi versi spiazzante – attesa di *concession*<sup>109</sup>.

<sup>103</sup> "The Prime Minister's accountability to Parliament does not in itself justify the conclusion that the courts have no legitimate role to play" (par. 33).

<sup>104</sup> Committee on Standards in Public Life, *Guidance - The Seven Principles of Public Life*, 31 May 1995, in [www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life-2](http://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life-2).

<sup>105</sup> M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, n. 1-2, 1963, 49.

<sup>106</sup> M. Kenny, B. Maddox, *Foreward*, cit., 4.

<sup>107</sup> Ove, evidentemente, ci si riferisca al modello repubblicano: sul tema si rinvia a U. Vincenti, *Res Publica 2008 – 2020*, Padova, 2020. Più recentemente, Id., *Cos'è una Repubblica. Tra repubbliche perfette e imperfette*, Pesaro, 2022, in particolare sugli "itinerari repubblicani" e il repubblicanesimo in Inghilterra, da 80.

<sup>108</sup> G. Tieghi, *George Washington*, in AA.VV., *Pagine di Etica pubblica*, a cura di G. Zanon, Padova, 2016, 81-92.

<sup>109</sup> G. Tieghi, "The words of a President matter": *Presidential Concession, prassi costituzionale e dissenso*, in *DPCE Online*, vol. 1/2021.

Una attenta valutazione della vicenda del Premier Johnson – che ha portato fino all’exasperazione persino il momento della decisione, oramai improcrastinabile<sup>110</sup> – suggerirebbe di adottare, quale angolo visuale, quella intuizione che è arrivata a considerare il corpo elettorale quale organo costituzionale<sup>111</sup>: è attraverso questa concezione che si realizza il nucleo fondativo, costituzionale, del rapporto *accountability-trust* del premierato britannico contemporaneo e, dunque, anche dell’atto di dimissioni. In altre parole, l’uno (il premierato) non avrebbe motivo di esistere – *i.e.* di funzionare, in termini di governabilità – senza quei sentimenti di “fear”<sup>112</sup> o di “loneliness”<sup>113</sup> i quali, oltre che espressioni dell’animo umano, sono il collante del processo di costruzione della fiducia sul versante opposto, ossia quello dei cittadini.

Il quesito è se, in questo caso, le dimissioni abbiano rappresentato ciò che è nella più ancestrale tradizione anglosassone: in altri termini, una vera dipartita o, piuttosto, una decisione forzata che non preclude nuove ripartenze. È solo un problema di *political accountability*<sup>114</sup> o, nella prospettiva del c.d. *responsible government*<sup>115</sup>, tale momento istituzionale, per come si è esplicitato, arriva ad introdurre nel dibattito sulla Costituzione britannica<sup>116</sup> un elemento nuovo?

A parere di chi scrive sta proprio nei potenziali nuovi scenari lo snodo concettuale sul tema: si tratta di introdurre nel discorso sul costituzionalismo una diversa declinazione dello stesso concetto di *civil service* quale “vital but undervalued inheritance”<sup>117</sup>. In altre parole, da considerarsi “as an institution”<sup>118</sup>. In questa prospettiva è lo “spirito pubblico”<sup>119</sup>, rimasto sotteso alla stessa *good chaps doctrine*, che si impone -

---

<sup>110</sup> Di qui l’espressione “he has finally resigned”, a cui si era accompagnata la descrizione della situazione di stallo per il mancato consenso al suo premierato da parte degli stessi componenti del suo partito: ex multis, F. Langfitt, *Boris Johnson resigns not over policies but deep concerns about his character*, in [www.npr.org](http://www.npr.org), 7 luglio 2022. Il testo del suo Resignation speech è rinvenibile in [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com).

<sup>111</sup> G. Ferrara, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 16 e ss.

<sup>112</sup> Così fu per Tony Blair: “My predominant feeling was fear, and of a sort unlike anything I had felt before”, in T. Blair, *A Journey. My Political Life*, New York, 2010, 1.

<sup>113</sup> “I can remember an odd sense of loneliness as well as anticipation when I received the telephone call which summoned me to Palace”: M. Thatcher, *The Downing Street Years*, NY, 1993, 17.

<sup>114</sup> G. Marshall, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, 1987.

<sup>115</sup> A.H. Birch, *Representative and Responsible Government. An Essay on the British Constitution*, London, 1964.

<sup>116</sup> C. Gearty, *Quo vadis UK? The British Constitution after Johnson*, in *DPCE Online*, 28 Agosto 2022.

<sup>117</sup> A. Thomas, *After Boris Johnson. What now for the civil service?* Institute for Government, July 2022, in [www.instituteforgovernment.org.uk](http://www.instituteforgovernment.org.uk).

<sup>118</sup> A. Thomas, *After Boris Johnson*, cit., 2.

<sup>119</sup> “Che cosa sia lo spirito pubblico si coglie più facilmente dal suo opposto, lo spirito di parte o di partito, il corporativismo, la faziosità. (...) Spirito pubblico è assumere posizioni scomode e dire quel che si pensa senza riserve mentali, ove si creda che sia vero, anche se discorsi o azioni del genere siano sgradite ai più o agli uomini del potere

come dimostrano alcuni studi recenti sul premierato<sup>120</sup> - come fondante la dinamica costituzionale di etica pubblica contemporanea del ‘buon governante’<sup>121</sup>, anche britannico.

## 6. La Costituzione britannica dopo Johnson: manipolazioni o nuovi scenari?

Qual è il lavoro di un Primo Ministro britannico? Per il primo ministro liberale Herbert Asquith<sup>122</sup> la carica di primo ministro è ciò che il suo titolare sceglie e può farne. A parte la personalità, la definizione di questa posizione dipende anche dal mutare dei contesti istituzionali. Il cambiamento dei rapporti tra il monarca, il gabinetto, il parlamento, i partiti politici da un lato, e tra questi e l’elettorato, dall’altro, inquadrano le aspirazioni, i successi, i fallimenti e le eredità di coloro che sono stati elevati alla guida politica del Paese. In altre parole, “Mentre il carattere del primo ministro è fondamentale, le leve del potere a loro disposizione sono cambiate”<sup>123</sup>.

Con riferimento al premierato contemporaneo e alle difficili sfide in termini di government che l’aspettano, sono le implicazioni per il futuro processo di stabilizzazione della democrazia britannica che meritano attenzione. E ciò, pare ancora più confermato alla luce della breve esperienza

---

e vi sia il rischio o lo scotto dell’emarginazione. (...) Spirito pubblico è”, si sottolinea, “la disposizione, interna ed esterna, del pensiero come dell’azione, volta a realizzare l’armonia nella coesistenza tra la parte (il singolo cittadino, il gruppo di cittadini, la singola istituzione) e la comunità nella sua totalità”: U. Vincenti, *Etica per una Repubblica*, Milano-Udine, 2015, 41 e 43.

<sup>120</sup> Studi recenti dell’Institute for Government che segnano una vera e propria “Call to grip the civil service reform agenda” (A. Thomas, *After Boris Johnson*, cit.); che dimostrano l’esigenza “to create the conditions for civil service authority and effectiveness” (ivi,1); che indirizzano verso una strategia operativa (“the civil service must tackle problems with its integrity and effectiveness”(ivi, da 4); “Address the ambiguities in civil service responsibilities and properly reorganize the centre of government” (ivi, da 9); “make the case for civil service more assertively and reinforce the civil service code and its core values” (ivi, da 11); “set out a vision for the future of the civil service with a clear plan for improvement” (ivi, da 12)). Studi che ricordano, in definitiva, che “A weak civil service leads to weak government” (ivi, da 7). Tra questi, in particolare, si segnalano: A. Thomas, R. Clyne, M. Bishop and A. Lilly, *A New Statutory Role for the Civil Service*, Institute for Government, 3 March 2022, in [www.instituteforgovernment.org.uk](http://www.instituteforgovernment.org.uk), e *Inside Briefing Extra: Beyond the Beehive*, Institute for Government podcast, 27 May 2022, in [megaphone.link/PMO1980838151](https://megaphone.link/PMO1980838151).

<sup>121</sup> U. Vincenti, *Etica per una Repubblica*, cit., 65-70. Sul tema, nella prospettiva comparata, G. Tieghi, *Ripensare la Repubblica tra partecipazione e dibattito pubblico locale: “If we can keep it”*, in M. Bertolissi (a cura di), *Regione Veneto 1970-2020. Il futuro estratto dai fatti*, Venezia, 2020.

<sup>122</sup> P. Piciacchia, *Il Liberale dalle due anime*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi Ministri*, cit., 725-746; A. Hawkins, *The Office of Prime Minister*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi Ministri*, cit., XXXI.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

del governo Truss e del neo-nato governo Sunak<sup>124</sup>. Ove, in entrambi i casi, il problema della stabilità e della capacità di re-investire nel rapporto di fiducia con gli elettori<sup>125</sup> ha accentuato il proprio valore decisivo in termini istituzionali.

La prospettiva suesposta, dunque, facendo – da ultimo – riferimento alle nuove e diverse “leve del potere”, delinea alcuni scenari che, inevitabilmente, stanno già acquisendo una rilevanza sempre più determinante nella prospettiva costituzional-comparata:

1) la scelta sulla prosecuzione – o meno - di un processo di codificazione di convenzioni costituzionali che “continentalizzano” il sistema tradizionale e che inevitabilmente incidono, come ben evidenziato nel Report, sul “Constitutional change in the UK” (ivi, da p. 41);

2) le implicazioni dell’intervento dirimente della Corte suprema che, ribadendo la limitata malleabilità delle convenzioni costituzionali, ha delineato un nuovo equilibrio tra ministro e Parlamento;

3) il difficile temperamento tra le evidenti *situazioni emergenziali* che questa democrazia - come molte altre, sta sperimentando – e una *governabilità* che, sempre più, non potrà ritenersi giustificata dall’emergenza, ma dovrà fare i conti con un decision-making process di cui l’intero government, e non solo il singolo ministro, dovrà assumersi la responsabilità per guadagnarsi la fiducia<sup>126</sup>.

Sono gli stessi studiosi britannici a ricordare che “Her Majesty the Queen showed considerable powers of prophecy with her parting words on leaving a constitutional seminar at Queen Mary and Westfield College, University of London, in the autumn of 1992. ‘The British constitution’”, disse la Regina in quell’occasione, “has always been puzzling and always will be”<sup>127</sup>. Nel frattempo, proprio subito dopo l’incarico alla nuova Premier successiva a Johnson, e la reiterazione dei problemi in termini di *accountability-trust*<sup>128</sup> in una prospettiva di government ancora più ampia di

---

<sup>124</sup> PM speech on building a better future. 4 January 2023, 4 gennaio 2023, in [www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-making-2023-the-first-year-of-a-new-and-better-future-4-january-2023](http://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-making-2023-the-first-year-of-a-new-and-better-future-4-january-2023).

<sup>125</sup> “How can we restore trust in politics? And how should the civil service be reformed to deliver for ministers?”: Government 2023: IFG’s Annual Conference, 17 gennaio 2023, [www.instituteforgovernment.org.uk/event/government-2023-conference?](http://www.instituteforgovernment.org.uk/event/government-2023-conference?)

<sup>126</sup> “Trust is much discussed in the context of politics, but many commentators focus on the trustworthiness of individual politicians. What the past week has demonstrated is that trust in the decisions and plans made by those politicians and – crucially – how it is underpinned by institutions and processes is just as important. These aspects of government, constructed and iterated over years, are not just annoying bureaucracy, or the staid voice of orthodoxy – they are crucial in enabling politicians to pursue their objectives”: A. White, *How Liz Truss Lost Trust. Five Errors that have undermined Truss’s plans for government*, 4 Ottobre 2022, in [www.instituteforgovernment.org.uk/blog/how-liz-truss-lost-trust](http://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/how-liz-truss-lost-trust).

<sup>127</sup> A. Blick, P. Hennessy, *Good Chaps No More? Safeguarding the Constitution in Stressful Times*, cit., 5, ove si rinvia alla citazione di P. Hennessy, *The Hidden Wiring: Unearthing the British Constitution*, London, 1995, 33.

<sup>128</sup> “One of the oft-cited advantages of the UK’s ‘winner takes all’ first-past-the-post

quella individuale, anche la Corona ha cambiato il suo leader. E non è detto che nuovi scenari la attendano proprio su quel fronte che ha sempre distinto il sistema costituzionale britannico: ove, si diceva, che piuttosto che affidarsi a un “single text setting out of the core principles, we have trusted politicians to behave themselves”<sup>129</sup>.

Sara Pennicino  
Dipartimento di Scienze politiche giuridiche e Studi internazionali  
Università degli Studi di Padova  
[sara.pennicino@unipd.it](mailto:sara.pennicino@unipd.it)

Giovanna Tieghi  
Dipartimento di Diritto pubblico, internazionale e  
comunitario - DiPIC  
Università degli Studi di Padova  
[giovanna.tieghi@unipd.it](mailto:giovanna.tieghi@unipd.it)

---

electoral system is the ability of a government with a Commons majority to deliver its manifesto programme. But a key lesson from the Johnson and now the Truss governments is that parliamentary seats are a necessary but not sufficient condition for effective government. In fact winning – or inheriting – a majority can be dangerous if it tempts ministers to push through a programme while neglecting the institutions and processes designed to test and assure the credibility of government plans, and without laying the groundwork for those plans ahead of time”: A. White, *How Liz Truss Lost Trust. Five Errors that have undermined Truss’s plans for government*, cit.

<sup>129</sup> A. Blick, P. Hennessy, *Good Chaps No More? Safeguarding the Constitution in Stressful Times*, cit., 5.