

Nell'ambito della sezione di diritto di questa «Collezione di testi e di studi», la Società editrice il Mulino pubblica una serie organica di opere «classiche» del diritto, sia italiane che straniere, e di testi di riferimento importanti per la cultura contemporanea. Introdotti da studiosi di prestigio che li ripropongono e li attualizzano all'interno dei problemi che il nostro tempo pone alla scienza giuridica, i volumi di questa serie intendono recuperare all'attenzione degli studiosi occasioni di ridefinizione del quadro culturale di riferimento del giurista e di ripensamento dei fondamenti delle analisi giuridiche.

Volumi pubblicati:

Bagehot, *La Costituzione inglese*
Carrara, *Programma del corso di diritto criminale. Del delitto, della pena*
Ruffini, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*

Volumi di prossima pubblicazione:

Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*
Carrara, *Del giudizio criminale*
Dicey, *Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*
Heck, *Begriffsbildung und Interessenjurisprudenz*

La serie viene pubblicata
grazie a un contributo della

Banca Popolare di Milano

La Costituzione inglese



Società editrice il Mulino

Indice

Un'idea di Costituzione. Walter Bagehot e la regina Vittoria, di <i>Giorgio Rebuffa</i>	p. 9
I. Il gabinetto	45
II. La monarchia (1)	69
III. La monarchia (2)	87
IV. La Camera dei Lord	111
V. La Camera dei Comuni	141
VI. I cambiamenti di ministero	175
VII. Il presunto sistema di equilibri e controlli della Costituzione inglese	207
VIII. I prerequisiti del governo di gabinetto e la forma peculiare da essi assunta in Inghilterra	235
IX. La storia della Costituzione inglese e le sue conseguenze	249
Conclusione	265

ISBN 88-15-04881-2

Edizione originale *The English Constitution* (1867; 1872²), London, Oxford University Press, «The World's Classics», 1928. Copyright © 1995 by Società editrice il Mulino, Bologna. Traduzione italiana di Sonia Pastorino.

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

Il gabinetto

«Su tutti i grandi argomenti — dice John Stuart Mill — resta molto da dire». Ciò vale, a maggior ragione, per la Costituzione inglese.

La letteratura accumulata su questo argomento è sterminata. Ma chi osservi la realtà vivente, si meraviglierà del contrasto rispetto alla sua descrizione sulla carta e vedrà nella vita molte più cose che nei libri; e non troverà nell'irregolarità della prassi le molte sottigliezze della rappresentazione letteraria.

Era naturale, forse inevitabile, che tale sottobosco di opinioni di poco conto dovesse crescere attorno alla Costituzione britannica. La lingua è la tradizione dei popoli; ogni generazione descrive ciò che vede, ma usa parole trasmesse dal passato. Quando un grande fatto come la Costituzione britannica resiste da molti secoli con un'identità coerente in superficie, ma con un mutamento profondo al suo interno, ogni generazione eredita una serie di termini inappropriati, di formule un tempo vere, ma di cui oggi si sta esaurendo, se non si è già esaurita, la verità. Come i familiari di un uomo, durante la sua età matura, continuano a borbottare frasi inadatte derivate da qualche osservazione sicuramente giusta nella sua lontana giovinezza, così, nella piena attività di una Costituzione carica di storia, coloro che le sono sottoposti ripetono frasi vere al tempo dei loro padri, da loro inculcate, ma ormai non più valide. Si potrebbe anche dire che una Costituzione antica ma in perenne mutamento è come un vecchio amante delle tradizioni che indossa abiti che erano di moda durante la sua giovinezza: ciò che si vede è sempre la stessa cosa, ciò che non si vede è completamente cambiato.

Ci sono due descrizioni della Costituzione inglese, entrambe sbagliate, ma che hanno esercitato un'enorme influen-

za. In primo luogo, si è considerata la Costituzione come il principio ispiratore del sistema politico inglese; il principio secondo cui i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario sono completamente separati (ciascuno è stato affidato ad una persona o ad un gruppo distinto di persone) e nessuno può minimamente interferire nel lavoro dell'altro. È stata profusa molta retorica per spiegare come il rude genio del popolo inglese, anche durante il medioevo, quando era particolarmente rozzo, abbia creato e utilizzato quella separazione di funzioni che i filosofi hanno indicato nelle loro pagine, ma che difficilmente hanno sperato di vedere, se non sui libri.

Si è sostenuto, in secondo luogo, che la peculiare superiorità della Costituzione britannica deve essere cercata nell'equilibrio dei tre poteri. Si è detto che l'elemento monarchico, quello aristocratico e quello democratico partecipano in misura eguale alla sovranità e che l'assenso di tutte e tre le componenti è necessario all'esercizio di quella sovranità. Secondo questa prospettiva, Re, Lord e Comuni non devono essere considerati soltanto la forma esteriore della Costituzione, ma la sua intima essenza motrice, il suo principio vitale. Buona parte della letteratura politica è dominata dalla nota teoria dei «controlli ed equilibri», che troverebbe nell'esperienza inglese riscontro e giustificazione. La monarchia — si dice — ha alcuni difetti, alcune cattive tendenze, l'aristocrazia ne ha altre, la democrazia altre ancora; ma l'Inghilterra ha dimostrato che si può edificare un governo in cui queste tendenze perniciose si controllano e si bilanciano reciprocamente, distruggendosi a vicenda: un sistema di governo la cui integrità è garantita, non semplicemente malgrado, ma per mezzo delle opposte imperfezioni delle parti che lo costituiscono.

Si è, di conseguenza, ritenuto che le caratteristiche salienti della Costituzione inglese siano inapplicabili nei paesi in cui non vi sono le condizioni per una monarchia o per un'aristocrazia. Tale Costituzione è concepita per consentire la migliore utilizzazione possibile di quelle strutture politiche che la grande maggioranza degli stati dell'Europa moderna ha ereditato dal periodo medievale. Si è creduto che con queste strutture non si sarebbe potuto far nulla di meglio della Costituzione inglese. E si è anche pensato che le sue parti essenziali non avrebbero potuto essere costruite

che a partire da quelle strutture. Ma questi sono elementi accidentali di un determinato periodo e di un determinato luogo; essi appartengono solamente ad uno o due secoli della storia umana, e a pochi paesi. Gli Stati Uniti non avrebbero potuto in nessun caso diventare una monarchia, anche se la Convenzione costituzionale lo avesse decretato e gli stati componenti avessero ratificato questa decisione. La reverenza mistica e la devozione religiosa, essenziali alla monarchia, sono immaginosi sentimenti che nessun corpo legislativo può far nascere in un popolo. Questi sentimenti semi-filiali verso il potere sono trasmessi esattamente come l'autentico sentimento filiale nella vita quotidiana. Si può adottare un padre allo stesso modo in cui si può creare una monarchia; il peculiare sentimento che caratterizza la prima situazione non è suscettibile di creazione volontaria così come la particolare affezione che caratterizza la seconda. Se la parte efficiente della Costituzione inglese fosse scaturita solo da un bizzarro insieme di elementi medievali, il suo interesse sarebbe quasi esclusivamente storico, e la sua possibilità di essere imitata sarebbe molto circoscritta.

Nessuno può avvicinarsi alla comprensione delle istituzioni inglesi o di altre che, essendo il prodotto di molti secoli, esercitano una vasta influenza su popolazioni eterogenee, se non dividendole in due parti. In tali Costituzioni vi sono infatti due parti (per la verità non separabili con precisione microscopica, perché la natura delle grandi cose detesta le divisioni minute): in primo luogo quelle che stimolano e mantengono la reverenza del popolo, le parti «nobili», se così posso chiamarle; e poi le parti «efficaci», quelle per le quali una Costituzione, nei fatti, riesce a funzionare e a comandare. Due sono i grandi obiettivi che ogni Costituzione deve raggiungere per funzionare, e che ogni Costituzione antica e celebrata dovrebbe avere conseguito: prima conquistarsi l'autorità, poi esercitarla. Prima deve guadagnare il rispetto e la fiducia del popolo, e poi impiegare quell'ossequio per l'esercizio della sovranità.

A dire il vero vi sono molti uomini pragmatici che rifiutano le parti più nobili dell'ordinamento politico. Dicono costoro: vogliamo unicamente ottenere risultati, realizzare fatti concreti; una Costituzione è un insieme di mezzi politici per fini politici, e se si ammette che in essa vi sia qualche

parte che non serve, o che un meccanismo più semplice sarebbe in grado di fare ugualmente bene ciò che essa fa, si deve anche ammettere che questa parte della Costituzione, per quanto possa essere nobile, nondimeno è inutile. Altri, che diffidano di questa filosofia semplicistica, hanno proposto sottili argomentazioni per mostrare che le parti solenni degli antichi ordinamenti politici ne sono componenti essenziali, perni di utilità fondamentale. Così vengono formulati sofismi facilmente confutabili da qualunque studente. Ma entrambi gli orientamenti sbagliano. Le parti più nobili dello stato sono quelle che gli imprimono la sua forza motrice. Le parti efficaci sono quelle che impiegano questa forza. Le parti più nobili di un sistema di governo sono necessarie, perché su di esse si basa la sua forza vitale. Queste parti possono anche non servire a nulla di preciso, e può darsi che una struttura più semplice potrebbe far meglio; ma esse sono i preliminari, i prerequisiti necessari di tutto l'insieme. Radunano l'esercito, per quanto non facciano vincere la battaglia.

Senza dubbio, se tutti i cittadini di uno stato pensassero soltanto a ciò che è loro utile, se tutti ritenessero vantaggioso le stesse cose, e tutti pensassero di poter conseguire le medesime cose allo stesso modo, gli elementi efficienti di una Costituzione basterebbero, e non sarebbe necessario agguinzarvi nessun elemento solenne. Ma il mondo in cui viviamo è organizzato molto diversamente.

Il fatto più strano, anche se il più certo, è lo sviluppo diseguale della razza umana. Se riandiamo col pensiero agli albori dell'umanità, per quel che possiamo intravedere nell'indistinta lontananza, se richiamiamo l'immagine di quelle misere tribù che abitavano nei villaggi lacustri o su squallide spiagge, a malapena in grado di soddisfare i più semplici bisogni materiali, lentamente e faticosamente intente ad abbattere alberi con attrezzi di pietra, a resistere coraggiosamente agli attacchi di enormi fiere, senza cultura, senza comodità, senza poesia, quasi senza pensiero, prive di moralità, guidate soltanto da una specie di incantamento religioso; e se paragoniamo il modo in cui immaginiamo quella vita con quella dell'Europa di oggi, siamo sopraffatti dall'enorme contrasto. L'enorme divario ci rende difficile credere che apparteniamo alla stessa razza. Un tempo nella filosofia politica vi era

un'opinione (mai sostenuta esplicitamente, ma profondamente radicata, più latente che apertamente formulata) secondo cui in tempi brevi, forse in una decina di anni e senza bisogno di mezzi eccezionali, tutto il genere umano avrebbe potuto essere portato allo stesso livello di sviluppo. Ma quando apprendiamo dalla dolorosa storia dell'umanità in quali condizioni abbiamo iniziato il nostro cammino, attraverso quali sforzi continui, quali circostanze propizie, quali conquiste, l'uomo civile è diventato appena degno di definirsi tale; quando ci rendiamo conto della fatica della storia e del dolore che ha condotto a questi risultati, percepiamo più acutamente e con maggiore consapevolezza la gradualità della nostra lunga evoluzione. In una grande comunità come l'Inghilterra vi sono moltitudini di persone appena più progredite della maggior parte dei popoli di duemila anni fa; ne abbiamo altre, sebbene meno numerose, il cui stato è paragonabile a quello in cui vivevano i più fortunati un migliaio di anni fa. I ceti inferiori e i ceti medi quando sono paragonati a quello che è lo standard dell'aristocrazia istruita risultano ancora gretti, ottusi e apatici.

I discorsi astratti sono vani. Chi ha dei dubbi su tutto ciò dovrebbe andare nelle proprie cucine. Lasciate che un uomo colto metta alla prova ciò che gli sembra più ovvio, certo ed evidente, relativamente a questioni intellettuali, con la propria domestica e il proprio valletto: scoprirà di dire cose che paiono incomprensibili, confuse e sbagliate. Scoprirà che, mentre esprime ciò che nel suo abituale modo di pensare costituisce il più semplice luogo comune della prudente ragionevolezza, il suo uditorio lo ritiene folle e incoerente. Le grandi comunità sono come le grandi montagne. Comprendono il primo, il secondo e il terzo livello del progresso umano; le caratteristiche delle regioni inferiori riflettono la vita dei tempi antichi e gli strati superiori la vita attuale. E una filosofia che non ricordi continuamente, che non esPLICITAMENTE le differenze che distinguono le varie parti produrrà teorie radicalmente false, perché omettono una verità fondamentale. Saranno teorie che portano a errori sostanziali perché conducono ad aspettative che non esistono e non, invece, ad anticipare ciò che effettivamente succederà.

Tutti conoscono questi fatti evidenti, ma non sempre comprendono fino in fondo la loro importanza politica.

Quando uno stato è costituito, non è vero che le classi inferiori siano totalmente integrate; anzi, non ne sentono nemmeno il bisogno.

Nessun oratore ha mai fatto una grande impressione richiamandosi ai bisogni fisici più elementari; a meno che non asserisse che quei bisogni erano provocati dalla tirannia di qualcuno. Migliaia di oratori hanno suscitato, invece, i più vivaci interessi evocando vaghi sogni di gloria, di impero, di affermazione nazionale. Gli uomini più rozzi, quelli a uno stadio di grossolana inciviltà, sacrificheranno tutto ciò in cui sperano, tutto ciò che hanno, persino *loro stessi*, per ciò che si chiama un'idea; per qualche attrattiva che sembra trascendere la realtà, che tende ad innalzare gli uomini verso interessi più alti, più profondi, più vasti di quelli di tutti i giorni. Ma uomini di tal genere sono indifferenti alle semplici, evidenti finalità di un governo; essi non le apprezzano; e neppure comprendono come si dovrebbero perseguire. È naturale, perciò, che le parti «più utili» della struttura del governo non siano affatto quelle che suscitano la maggior deferenza. Susciteranno invece spontaneamente questa deferenza gli aspetti *teatrali*, quelli che fanno appello ai sensi, che pretendono d'incarnare le più elevate idealità umane e che vantano, in alcuni casi, origini sovrumane. Ciò che, nelle aspirazioni, è mistico, che agisce in modo occulto, che è brillante alla vista; ciò che si intravede vividamente per un attimo e subito scompare; ciò che è nascosto e insieme palese; ciò che è seducente e interessante, ciò che è di aspetto tangibile e che sembra tuttavia promettere di essere ancor più tangibile nel risultato. Tutto ciò, qualsiasi forma possa assumere, o comunque lo si possa definire o descrivere, è il genere di cosa — l'unico — che può colpire le masse. Ben lungi dall'essere necessariamente le più utili, le parti più nobili di una Costituzione, secondo un'opinione superficiale, verosimilmente non lo sono; ciò perché si ritiene che siano adatte a persone di infima condizione, quelle a cui presumibilmente sta meno a cuore ciò che è utile e che sono meno in grado di giudicare cosa lo sia.

In una Costituzione antica come quella inglese vi è un altro aspetto non meno importante. Anche gli uomini più colti sono mossi più dalle circostanze che dalla loro volontà. La fattiva intenzionalità di un uomo è molto limitata e se

non fosse economizzata da tranquille abitudini i suoi risultati sarebbero nulli. Non potremmo fare ogni giorno ciò che dobbiamo fare. Non porteremmo nulla a compimento, perché tutte le nostre energie finirebbero sprecate in sforzi di second'ordine, tesi a insignificanti miglioramenti. Inoltre gli uomini, abbandonando i percorsi consueti, prenderebbero le più diverse direzioni; e di conseguenza quando un'emergenza richiedesse una mobilitazione di massa, non vi sarebbero neppure due uomini in grado di agire insieme. È la metodica abitudine tradizionale che guida la maggior parte delle azioni umane ed è come l'intelattura fissa in cui ogni artista deve inserire il quadro da dipingere. E l'*habitus* naturale, *ex vi termini*, è più agevolmente impresso e reso efficace da ciò che è trasmesso ereditariamente. A parità di condizioni le istituzioni del passato sono sicuramente le migliori anche nel presente; sono le più sollecite, le più autorevoli, le più facili da rispettare, quelle più adatte a mantenere la deferenza che esse sole ereditano e che ogni altra istituzione deve invece guadagnarsi. Le istituzioni più solenni sono quelle più antiche. Tuttavia la società è così mutevole, i suoi bisogni così fluttuanti, e i suoi strumenti migliori così pronti a dissipare forza interiore, pur mantenendo vigore esteriore, che non dobbiamo concludere che le istituzioni più antiche siano oggi le più efficaci. Possiamo presumere che ciò che è venerabile acquisisca credito in virtù della propria intrinseca dignità; ma non possiamo pensare che usi la sua autorità tanto bene quanto possono farlo le nuove istituzioni, adatte al mondo moderno, in sintonia coi tempi e pienamente adeguate agli attuali ritmi di vita.

Volendo dar conto del significato peculiare della Costituzione inglese possiamo dire, in breve, che le sue parti più nobili sono molto complesse e solenni, antiche e venerabili, mentre la sua parte efficiente, almeno nella concretezza delle situazioni più difficili, è estremamente semplice e moderna. Noi inglesi abbiamo fatto o, per meglio dire, ci siamo ritrovati una Costituzione che, benché sia piena di difetti secondari e sia *refinita* in tutti i suoi aspetti meno essenziali, peggior di ogni altra Costituzione, ha, tuttavia, due meriti decisivi. Essa comprende una parte efficiente che, quando l'occasione lo renda necessario, può funzionare meglio di ogni altro sperimentato strumento di governo. Contiene, inoltre,

parti storiche, complesse, auguste, teatrali, che ha ereditato da un lontano passato, che affascinano le masse e guidano i rapporti dei suoi sottoposti esercitando un'influenza invisibile, ma onnipotente. Il suo nucleo è forte per la sua modernità. La sua forma esteriore è augusta per la «grandezza gotica», retaggio di epoche grandiose. Il suo nucleo essenziale potrebbe, *mutatis mutandis*, essere agevolmente trapiantato anche in paesi molto diversi dall'Inghilterra, ma la sua augusta esteriorità, pur riconosciuta da molti, deve essere considerata compatibile solo con le nazioni che abbiano una storia analoga e vicende politiche del tutto simili a quelle inglesi.

Il segreto che rende efficace la Costituzione inglese può essere individuato nella stretta unione, nella fusione pressoché completa del potere esecutivo con quello legislativo. La dottrina tradizionale dominante pretende che la bontà della nostra Costituzione consista nella completa separazione dell'autorità legislativa da quella esecutiva; ma, in verità, la sua superiorità sta proprio nella loro eccezionale vicinanza. Il loro connettivo è costituito dal *gabinetto*. Con questo termine intendiamo una commissione del corpo legislativo, scelta per diventare l'organo esecutivo. L'assemblea legislativa ha molte commissioni, ma questa è la più importante. Per costituirla l'assemblea indica gli uomini in cui ha più fiducia. In verità, non li sceglie direttamente; ma è come se lo facesse. Un secolo fa la Corona aveva un effettivo potere di scegliere i ministri, sebbene non possedesse più la facoltà di stabilire le linee della condotta politica. Durante il suo lungo governo, Sir Robert Walpole fu obbligato a tenere a freno sia il parlamento sia il palazzo, essendo continuamente costretto a preoccuparsi che qualche intrigo di corte non lo estromettesse dalle sue funzioni. La nazione fissava la politica dell'Inghilterra, ma la Corona sceglieva i ministri. Questi, diversamente da quanto avviene oggi, erano, di nome e di fatto, i servitori della Corona. Ancor oggi permangono vestigia di questa prerogativa regia. Il sostegno di Guglielmo IV consentì a Lord Melbourne, tra i tanti che vi aspiravano, di ottenere la *leadership* del partito *whig*. Ed è molto probabile che, dopo la morte di Lord Palmerston, la regina abbia la possibilità di scegliere liberamente fra due, se non tre, statisti. Ma, di regola, il primo ministro è nominato dall'assem-

blea legislativa. Questa, pressoché senza eccezioni, indica colui il quale esercita, di fatto, una funzione determinante in quasi tutte le decisioni, ossia il leader della Camera dei Comuni. Vi è quasi sempre tale personalità, chiaramente indicata dal partito dominante nella Camera, che ne è il leader e che, conseguentemente, guida la nazione. In Inghilterra abbiamo un primo magistrato elettivo, così come lo hanno gli americani. La regina è solo il vertice della parte «nobile» della Costituzione. Il primo ministro è il vertice di quella efficiente. Si dice che la Corona è la «fonte degli onori», ma il Tesoro la sorgente degli affari. Nondimeno il nostro supremo magistrato differisce da quello americano. Non è eletto direttamente dalla nazione, ma dai deputati, ciò che costituisce un esempio di «doppia elezione». La legislatura scelta, di fatto e di diritto, per fare le leggi esercita il suo compito più alto creando e mantenendo in vita l'esecutivo.

Il primo ministro deve nominare i suoi collaboratori, ma la scelta è ristretta all'interno di un «cerchio magico». Il maggior numero di deputati, per la propria posizione parlamentare, non può entrare a far parte del gabinetto; pochi, in virtù della propria posizione, hanno la certezza di essere invitati ad entrarvi. Tra la lista obbligata che il *premier* deve presentare e quella impossibile da proporre, la libertà di scelta nella formazione di un gabinetto non è poi molto ampia; riguarda più l'assegnazione delle cariche che la scelta dei ministri. Il parlamento e la nazione hanno in parte già stabilito chi avrà le più importanti funzioni, senza però designare con altrettanta precisione a chi andrà un determinato incarico. Il potere di assegnare ministeri attribuito a un *premier* è dunque molto significativo, ma viene esercitato nell'ambito di vincoli molto stretti (anche se molto meno di quanto possa apparire in teoria o dall'esterno).

Il gabinetto, in breve, è un comitato scelto per il governo della nazione in base alla fiducia dell'assemblea legislativa. Il particolare sistema di nomina dei ministri, la messa in scena formale per cui si presentano nella veste di servitori della regina, la norma che limita la formazione del gabinetto ai membri della legislatura sono tutti elementi accessori e non essenziali. Sono accidenti storici che non riguardano la natura dell'esecutivo. La sua peculiarità consiste nel fatto che è il legislativo a nominare i suoi membri, scegliendoli tra quelli

in cui ha fiducia e che gli sono graditi. Non è però strettamente necessario che tutti i ministri siano membri della legislatura. Un gabinetto che includesse uomini non provenienti dall'assemblea legislativa potrebbe comunque assolvere tutti i suoi compiti. Ad esempio, i Pari, che sono largamente presenti nei gabinetti moderni, fanno attualmente parte di un'assemblea subordinata a quella legislativa. La Camera dei Lord esercita ancora molte utili funzioni; ma l'autorità di governo — il diritto di decidere — è passata a quella che noi, usando un termine antico, chiamiamo ancora la Camera Bassa che, sebbene le sia inferiore per solennità, la supera in quanto ad efficacia istituzionale. Una delle principali prerogative della Camera dei Lord è quella che la fa essere una specie di *riserva* di ministri per la formazione del gabinetto. Se la composizione della Camera dei Comuni non fosse rettificabile, o se non vi fosse la possibilità di rendere più elastica la procedura che stabilisce che i ministri siano membri del corpo legislativo, sarebbe senza dubbio difficile, senza i Lord, trovare una sufficiente riserva di uomini per i ministri più importanti. Non intendiamo, però, descrivere in dettaglio la composizione di un governo e il sistema preciso con cui vengono scelti i suoi membri.

La prima doverosa considerazione da fare riguarda la definizione del governo. Non dobbiamo lasciarci disorientare dai suoi aspetti casuali, prima di aver conosciuto la sua natura essenziale. Un gabinetto è una commissione che ha la funzione di connettere la componente legislativa e quella esecutiva dello stato. Per le sue origini appartiene alla prima, per le sue funzioni alla seconda.

La cosa più curiosa a proposito del gabinetto è che ne sappiamo veramente poco. Le sue riunioni, infatti, sono segrete non solo in linea di principio, ma anche di fatto. Secondo la prassi corrente, non si redige alcun verbale ufficiale delle discussioni. Perfino i semplici appunti personali sono scoraggiati e banditi. La Camera dei Comuni, anche nei momenti più turbolenti, difficilmente permetterebbe la lettura di qualche appunto relativo ad una seduta del gabinetto. D'altra parte nessun ministro che rispetti le consuetudini e le prassi politiche potrebbe leggere un simile appunto. La commissione che unisce il potere di fare le leggi a quello di renderle esecutive, e che, proprio per ciò, costituisce per tut-

ta la sua durata il più potente corpo politico dello stato, è una commissione assolutamente segreta. Mai se ne è data una illustrazione conveniente, che fosse ad un tempo precisa e veritiera. Si dice che talvolta sia simile ad un consiglio d'amministrazione un po' caotico, in cui molti parlano e pochi ascoltano, sebbene nessuno sappia di cosa si stia parlando¹.

Ma il gabinetto, per quanto sia una commissione dell'assemblea legislativa, ha un potere che nessuna assemblea avrebbe mai affidato a una commissione, tranne in particolari contingenze storiche. Si tratta, infatti, di una commissione con veto sospensivo, con un potere di appello: può sciogliere l'assemblea che l'ha designata. Nominata da un parlamento, essa può appellarsi, se lo ritiene opportuno, alla successiva legislatura. In teoria, il potere di sciogliere il parlamento è concesso soltanto al sovrano: e ci sono margini di dubbio sul fatto che il sovrano sia *comunque* tenuto a sciogliere il parlamento quando il governo gli chiede di farlo. Tralasciando le eccezioni insignificanti e dubbie, il gabinetto scelto da una determinata Camera dei Comuni ha la facoltà di appellarsi a quella successiva. La più importante commissione del legislativo ha il potere di sciogliere il ramo dominante del legislativo, quello che in caso di crisi diventa decisivo. Il sistema inglese non rappresenta, dunque, l'inclusione del potere esecutivo nel legislativo, ma la loro fusione. O il gabinetto riesce a legiferare, o scioglie l'assemblea. È una creatura che ha il potere di distruggere il proprio artefice. E l'esercizio di questo potere è uno dei compiti per cui è stato designato dal legislativo stesso. Esso è stato fatto, ma può disfare, pur dipendendo da un altro per la sua creazione, quando è all'opera può distruggere il creatore.

Chi non avesse ben considerato questa fusione del legislativo e dell'esecutivo potrebbe credere che l'essenza nascosta e il segreto della Costituzione inglese siano riducibili a

¹ Si dice che al termine della riunione del governo che stabilì di proporre la tassa sul grano, Lord Melbourne si attardasse sulla porta e dicesse: «Ora, bisogna abbassare o no il prezzo del grano? Non importa molto quel che diciamo, ma, ricordate, dobbiamo dire tutti la stessa cosa». Questa è la storia più pittoresca che io abbia mai ascoltato a proposito del gabinetto, ma non posso garantire la sua veridicità. Lord Melbourne è un personaggio su cui si raccontano molte storie.



una questione arida, a una sottigliezza. Ma possiamo valutare meglio l'importanza del sistema inglese semplicemente esaminandone i principali effetti e confrontandolo con il suo maggiore rivale, il sistema presidenziale; sistema che, considerato senza la debita attenzione, sembrerebbe destinato a prevalere. Nel sistema presidenziale sono i cittadini ad eleggere direttamente il Presidente. La Camera dei Rappresentanti è scelta con una diversa votazione. La caratteristica saliente del governo presidenziale risiede nella separazione del potere esecutivo e di quello legislativo, proprio come la loro fusione, la loro alleanza, costituisce la specificità del governo di gabinetto.

In primo luogo, dobbiamo confrontare i due sistemi politici nei periodi normali. In epoca moderna l'amministrazione dello stato richiede il costante apporto della legislazione. Una delle più importanti materie su cui occorre necessariamente legiferare è quella della tassazione. Gli ambiti in cui agisce uno stato moderno variano continuamente; e così dev'essere se il governo assolve i suoi compiti. Il bilancio preventivo del governo inglese contiene un'inevitabile mescolanza di capitoli di spesa. L'istruzione, le carceri, l'arte, la scienza, contingenze civili di ogni tipo, richiedono una maggiore o minore quantità di denaro, secondo gli anni. Sulla base delle valutazioni dell'esercito e della marina, la spesa per la difesa aumenta quanto più il pericolo di un attacco sembra essere imminente, così come i costi possono fluttuare rispetto a un tale pericolo. Se le persone che devono preparare il bilancio non sono le stesse preposte a legiferare vi sarà sicuramente una controversia tra i due gruppi: chi impone le tasse ha la certezza di andare contro chi le riscuote. L'esecutivo è paralizzato perché non ottiene le leggi di cui ha bisogno; e il legislatore è svilito dall'obbligo di legiferare senza responsabilità. L'esecutivo risulta inadeguato alla sua definizione finché non può rendere esecutivo ciò che ha deliberato; il legislativo è corrotto dalla sua stessa onnipotenza, perché prende decisioni di cui altri (e non essa) patiranno le conseguenze.

In America questo problema è stato talmente acuto da determinare lo sviluppo di una specie di semi-connessione tra il legislativo e l'esecutivo. Quando il segretario al Tesoro del Governo federale vuole mettere una tassa, chiede il pa-

rere del presidente della Commissione Finanze del Congresso. Non può proporre direttamente al Congresso ciò che esige; può solo scrivere una lettera e inviarla. Ma cerca di fare in modo che il presidente della Commissione Finanze sia favorevole alla sua proposta; e attraverso di lui provare a convincere la Commissione della bontà di tale imposta. Infine, attraverso quella Commissione tenta di indurre la Camera ad adottare l'introduzione dell'imposta. Ma un simile *iter* va incontro a continue interruzioni; nel migliore dei casi può essere sufficiente per una singola imposta, ma difficilmente sarà approvato un bilancio complicato (non durante una guerra o un'insurrezione, perché stiamo confrontando il sistema di gabinetto e quello presidenziale in tempi di pace) in occasione di gravi difficoltà finanziarie.

Non ci sono mai stati due esperti esattamente d'accordo su un bilancio. Nella prassi attuale abbiamo un Cancelliere dello Scacchiere indiano che discute di finanza inglese a Calcutta e uno inglese che parla di finanza indiana in Inghilterra. Ma le cifre non sono mai le stesse, così come divergono le loro opinioni politiche. Il mondo intero si è divertito dinanzi ad una tra le più accese di queste controversie, ma probabilmente ve ne sono altre non meno interessanti tra i cumuli della corrispondenza anglo-indiana. Si può ipotizzare che vi siano relazioni analoghe a queste tra chi presiede la Commissione finanze di una assemblea legislativa e il ministro delle Finanze? La loro contrapposizione è certa e il risultato non soddisferà nessuno dei due. E quando le tasse non danno il gettito voluto, chi è il responsabile? Molto probabilmente il segretario del Tesoro non può persuadere il presidente della Commissione, che a sua volta, altrettanto probabilmente, non può persuadere la Commissione da lui presieduta; e, ancora, la Commissione non può persuadere la Camera. Chi si può punire, allora, chi si può destituire, quando le casse restano a secco? Nessuno salvo l'assemblea legislativa — un organo vasto ed eterogeneo, difficile da pu-

² Vale la pena osservare che anche durante la breve esistenza del governo della Confederazione sono emersi questi stessi difetti. L'ultimo incidente al Congresso di Richmond riguardava una corrispondenza intercambiata con Jefferson Davis su questioni finanziarie.

nire, dove è impossibile identificare i singoli individui cui infliggere la punizione.

Nei tempi moderni non è solo l'amministrazione finanziaria a richiedere il supporto e l'ausilio costante della legislazione: lo richiede tutto l'apparato amministrativo. In Inghilterra, di fronte a questioni di interesse vitale, il gabinetto può costringere il legislatore con la minaccia delle dimissioni e dello scioglimento. Ma nessuna di queste minacce può essere usata nel sistema presidenziale. Qui la legislatura non può essere sciolta dal potere esecutivo e non si preoccupa delle sue eventuali dimissioni, perché non deve trovare il successore. Di conseguenza, quando nasce una divergenza di opinioni, il legislativo è obbligato a contrastare l'esecutivo, che a sua volta è costretto a opporsi al legislativo. In questo modo è molto probabile che si scontrino fino alla conclusione dei loro rispettivi mandati³. Vi è però una situazione in cui questa descrizione, sebbene approssimativamente adeguata, non lo è del tutto: quando non esistono motivi di contesa. Prima della secessione, in America esistevano ben poche ragioni di scontro, sia per la notevole lontananza dagli altri stati sia per la favorevole situazione economica del paese; ma se quel governo fosse stato sottoposto alle prove dalle legislature inglesi degli ultimi trent'anni, il conflitto dei due poteri, la cui costante cooperazione è essenziale al sistema di governo, sarebbe apparso molto più chiaro.

Ma tutto ciò non è ancora il peggio. Il governo di gabinetto educa la nazione; quello presidenziale non la educa e la può corrompere. Si è detto che gli inglesi hanno coniato l'espressione «l'opposizione di sua Maestà», e che abbiano avuto il primo sistema di governo il quale ha sviluppato una critica dell'amministrazione come parte della stessa organizzazione amministrativa. Questa capacità di opposizione critica è la conseguenza del sistema di gabinetto. Il grande teatro del dibattito, il poderoso motore dell'educazione popolare e della dialettica politica è l'assemblea legislativa. Un discorso tenuto da un eminente statista, uno schieramento costituito da una grande alleanza politica sono i migliori mezzi che si

³ Lascio questo passaggio così come è stato scritto subito dopo l'assassinio di Lincoln, quando tutti dicevano che Johnson sarebbe stato ostile al Sud.

conoscano per vivificare, animare e istruire una nazione. Il governo di gabinetto garantisce queste discussioni, e le fa diventare strumenti con cui gli statisti si promuovono per il futuro e si riconfermano al governo. Esso favorisce uomini appassionati delle discussioni offrendogliene l'occasione.

A determinare la caduta dei governi di gabinetto concorrono le divisioni sorte da discussioni delicate. Tutto ciò che vale la pena di dire e tutto ciò che deve esser detto sarà quasi certamente detto. Gli uomini coscienziosi pensano di dover persuadere gli altri; quelli interessati preferiscono imporsi. La nazione è obbligata ad ascoltare gli uni e gli altri; e probabilmente entrambi sono in grado di discutere tutto ciò che la riguarda. La nazione ama ascoltare, è impaziente di sapere. La natura umana disdegna le lunghe discussioni inconcludenti, i discorsi noiosi che non portano ad alcuna decisione, le astratte disquisizioni che lasciano le cose al punto di partenza. Tutti badano invece ai grandi risultati. È un mutamento di governo è un grande risultato. Ha mille ramificazioni; pervade la società, suscita nuove speranze in molti e le toglie a tanti altri. È uno di quegli eventi straordinari che, attraverso la sua rilevanza e la sua melodrammatica spettacolarità, infiamma, persino troppo, gli animi. Ed è sicuro che i dibattiti che portano, o che potrebbero portare, a questo evento drammatico, saranno seguiti con estrema attenzione e resteranno profondamente impressi nella coscienza della nazione.

Perfino i semplici viaggiatori di passaggio negli Stati Uniti d'America, il più grande e il migliore dei paesi a sistema presidenziale, si sono accorti che la nazione non era «particolamente attenta alla politica»; che non esisteva un'opinione pubblica appassionata e attenta come quella inglese. Una gran quantità di commentatori frettolosi ha attribuito questa disattenzione alla «razza yankee», al carattere degli americani. Ma anche gli inglesi, se non avessero buoni motivi per occuparsi di politica, non se ne occuperebbero. Oggi vi sono buone ragioni per suscitare il loro interesse. Anzitutto assistono al verificarsi di una crisi, o contribuiscono a farla scoppiare. Se il governo vivrà o cadrà dipende dalla discussione pubblica e dalle divisioni del parlamento. Ed è l'opinione pubblica, l'attitudine nascosta che pervade la società, ad esercitare una decisiva influenza su queste divisioni. La na-

zione sente l'importanza del proprio giudizio e si sforza perciò di esprimerlo. Riesce a decidere perché i dibattiti e le discussioni le forniscono fatti e argomentazioni. Nel governo presidenziale invece il popolo non esercita alcuna influenza, tranne che nel momento del voto; prima di allora non ha alcun peso politico. Dopo che tutto il suo potere decisionale è sfumato, la nazione deve aspettare il ritorno del suo momento di gloria, il tempo del suo dominio. Essa non è indotta a formarsi un'opinione propria come accade ad un popolo governato da un gabinetto; e non riesce nemmeno ad essere altrettanto avveduta e capace di giudicare. Indubbiamente anche qui vi sono dispute parlamentari, ma si tratta di prologhi senza seguito. Non vi è nulla di drammatico in queste discussioni, perché non possono portare al congedo dell'esecutivo. Il legislativo non conferisce il potere, e nessuno si preoccupa del legislativo. L'esecutivo, il grande centro del potere, resta inamovibile e non lo si può cambiare in nessuna circostanza. Non esiste alcuna istituzione che educi e che forgi la coscienza pubblica, che ponga la base delle decisioni formando le opinioni. Nessun paese «a sistema presidenziale» ha un quotidiano bisogno di opinioni su temi delicati né ha bisogno che qualcuno lo aiuti a formarsene. Si potrebbe pensare che i dibattiti sulla stampa consentano di supplire alle carenze dell'ordinamento; e che, in particolare da parte delle persone che leggono, la condotta del governo sia attentamente seguita e le sue opinioni in proposito siano coerenti, accurate e ben meditate tanto in un sistema presidenziale quanto in uno di gabinetto. Ma le stesse difficoltà pesano sulla stampa come sul Parlamento: essa non può far nulla. Non si può cambiare il governo; l'esecutivo, eletto per un certo numero di anni, deve durare fino ai termini previsti dal mandato. La gente si stupisce che un popolo così colto come quello americano, un popolo che legge più di qualunque altro mai esistito, che legge così tanti giornali, debba averne di tanto scadenti. I quotidiani non sono di buona qualità quanto quelli inglesi, perché non hanno nessuna ragione per esserlo. Nel momento di una crisi politica (quando il destino di un'amministrazione è incerto, dipende da uno scarto di pochi voti ed è turbato perfino dal più piccolo mutamento di rotta dell'opinione pubblica) efficaci articoli sui maggiori giornali assumono un'importanza essenziale. Il «Ti-

mes» ha creato molti ministri. Quando, come di recente, si è verificata una lunga successione di parlamenti divisi, di governi che erano sforniti del «bruto potere dei numeri» e che dipendevano dalla semplice forza della ragione, il sostegno del più influente organo dell'opinione inglese è stato di importanza decisiva. Se un quotidiano di Washington avesse potuto licenziare Lincoln, sui giornali della città vi sarebbero state ottime penne e fini argomenti. Ma nessun giornale è in grado di rimuovere un Presidente durante il suo mandato come, invece, è in grado di fare il «Times» con un primo ministro. Nessuno segue un dibattito del Congresso che non produca alcun esito e nessuno legge lunghi articoli se non sono in grado di influenzare gli eventi. Gli americani danno un'occhiata ai titoli scorrendo semplicemente le pagine. Non entrano nel merito di una discussione. Non *ritengono* di dover entrare in una discussione che sarebbe inutile.

Dopo aver sostenuto che la divisione del legislativo e dell'esecutivo nei governi presidenziali indebolisce il potere legislativo, può sembrare una contraddizione dire che anche l'esecutivo ne viene indebolito. Ma non si tratta di una contraddizione. La divisione indebolisce la forza complessiva del governo, la sua stessa capacità di governare; perciò debilita entrambe le parti. L'esecutivo è debilitato in modo evidente. In Inghilterra un governo solido è in grado di ottenere l'accordo del legislativo su tutte le leggi che facilitano la sua azione; esso stesso incarna, per così dire, il legislativo. Ma un Presidente può essere ostacolato dal parlamento, ed è molto probabile che lo sia. La tendenza naturale dei membri di ogni legislatura è quella di farsi notare. Desiderano lusingare la propria ambizione, lodevole o biasimevole che sia; vogliono promuovere le misure che ritengono migliori per il bene pubblico; infine desiderano che su tutte le grandi questioni la loro volontà si faccia sentire. Tutti questi motivi congiunti li spingono a contrastare l'esecutivo. Quando lo sostengono, sono sempre pronti a fare propri propositi altrui; se sono destinati a soccombere, avanzeranno comunque i propri; in caso di vittoria si metteranno in mostra, mentre scompariranno se avranno semplicemente appoggiato il governo. La debolezza dell'esecutivo americano, prima della secessione della Confederazione, costituiva abituale oggetto di critica. Era quasi naturale per il Congresso e per

le sue Commissioni ostacolare l'esecutivo, perché non vi era nessuna opinione pubblica che li costringesse a controllarsi e a tenersi a freno.

Il sistema presidenziale non soltanto indebolisce il potere esecutivo, rendendolo antagonista del legislativo, ma lo depotenzia, vanificando le sue capacità. Il gabinetto viene eletto dal legislativo; e quando questa è costituita dalle persone giuste, questo modo di scegliere è decisamente il migliore. È un caso di elezione di secondo grado conforme alle sole condizioni per cui un'elezione di secondo grado è preferibile ad una di primo grado. Generalmente parlando, in un paese abituato alla propaganda elettorale (intendendo dire un paese ricco di vita politica e abituato alla manipolazione delle istituzioni popolari), l'elezione dei candidati che dovranno eleggere altri candidati è una farsa. Tale è il Collegio elettorale per l'elezione del Presidente degli Stati Uniti. Questo sistema è stato concepito perché i deputati potessero esercitare un certo potere discrezionale ed eleggere il Presidente con una scelta autonoma. Ma gli elettori «primari» hanno troppo interesse a ciò. Essi eleggono soltanto quel deputato che voterà per Lincoln o per Breckenridge, il deputato non fa che ricevere la scheda che metterà nell'urna. Egli non sceglie mai liberamente né pensa di doverlo fare. È soltanto un messaggero, un tramite: la scelta reale è di quelli che lo hanno eletto perché sapevano come avrebbe agito.

È vero che la Camera dei Comuni è soggetta alle stesse pressioni. Forse i suoi membri sono eletti nella maggior parte dei casi perché votino per un particolare ministro piuttosto che per pure e semplici ragioni legislative. Ma — e qui sta la differenza centrale — le funzioni della Camera dei Comuni sono importanti e *continuative*. Diversamente dal Collegio elettorale degli Stati Uniti, questa non si scioglie dopo avere eletto il *premier*, ma vigila, legifera, insedia e dimette ministri, giorno dopo giorno. È quindi un *effettivo* corpo elettorale. Il parlamento del 1857, che è stato, più di ogni altro negli ultimi anni, un parlamento eletto per sostenere un particolare *premier* — scelto, secondo l'espressione americana, dalla «lista di Palmerston» — nel giro di due anni detronizzò Lord Palmerston. Sebbene fosse stato scelto per appoggiare un particolare ministero, di fatto ne determinò la caduta.

Inoltre, un *buon* parlamento è un organo di grande importanza decisionale. Se è idoneo a fare la legislazione della nazione, la sua maggioranza deve rappresentare l'intelligenza media di quella nazione; i suoi diversi membri devono rappresentare i diversi interessi particolari, le opinioni e i pregiudizi che si trovano all'interno di quella comunità. Vi deve essere chi sostiene ognuna delle diverse parti, formando un ampio corpo neutrale, omogeneo e imparziale, come la nazione stessa. Un corpo così costituito, quando è possibile, è lo strumento migliore che si possa immaginare per la scelta dell'esecutivo. È politicamente attivo, attento ad ogni questione, sente la responsabilità degli affari che gli sono affidati come fossero suoi affari privati; ha tanta intelligenza quanta ne possiede la società che rappresenta. Costituisce ciò che Washington e Hamilton si sforzarono di creare, un collegio elettorale di uomini scelti della nazione.

Il miglior modo per apprezzare i suoi vantaggi è guardare all'alternativa. Il collegio elettorale che gli fa concorrenza è quello costituito dalla nazione stessa; ed è, tanto sul piano teorico quanto in base all'esperienza, tranne che in rarissimi casi, un cattivo collegio. Lincoln, eletto per la seconda volta quando tutti gli stati della Federazione avevano volto i loro cuori verso un unico, particolare obiettivo, fu volontariamente rieletto da una nazione che sceglieva davvero. Egli incarnava l'obiettivo in cui ognuno si riconosceva. Ma questa è probabilmente la sola elezione presidenziale su cui si possa dare questo giudizio. In quasi tutti gli altri casi il Presidente è scelto attraverso un meccanismo di comitati e alleanze, troppo complicato per essere pienamente compreso; e per altri versi anche troppo noto per richiedere una spiegazione. Il Presidente non rappresenta la scelta della nazione, ma quella di chi manovra dietro le quinte. Un collegio elettorale molto esteso è, in periodi non particolarmente critici, il necessario, direi quasi legittimo, soggetto dell'organizzazione e della propaganda elettorale: un uomo sa che non spreca il suo voto solo se vota come parte di una grande organizzazione; e se il suo è un voto di parte, egli abdica alla sua funzione elettorale in favore degli organizzatori dell'associazione. La nazione, anche se scegliesse autonomamente, sarebbe, in qualche misura, un corpo politico inesperto; quando non sceglie da sola, ma come stabiliscono agitatori occulti, è si-

mile a un individuo grosso e lento, con una mente gretta e perversita, che si muove pesantemente e con lentezza, ma obbediente agli ordini di una cattiva intenzione. Essa «capisce poco, e quel poco male».

E, se la nazione è meno capace di un parlamento nello scegliere, anche i candidati sono peggiori. I legislatori americani dello scorso secolo sono stati molto biasimati per il fatto di non permettere ai ministri del Presidente di essere anche membri dell'assemblea; ma, rispetto al loro specifico scopo, hanno visto chiaramente e deciso con saggezza. Essi volevano tenere «assolutamente distinti il ramo legislativo e quello esecutivo»; ritenevano che una simile separazione fosse essenziale ad una buona Costituzione; e che simile distinzione vi fosse anche in quella inglese, considerata dai più saggi la miglior Costituzione esistente. E, per il mantenimento effettivo di quella separazione, è essenziale l'esclusione dei ministri del Parlamento. Se non ne fossero esclusi diventerebbero essi stessi l'esecutivo, mettendo in ombra il Presidente. Un'assemblea legislativa è avida e bramosa: tanto acquisisce, quanto concede il meno possibile. Le passioni dei suoi membri la governano; la facoltà di fare leggi, la più completa delle facoltà sovrane, è il suo strumento; ed essa pretenderà di essere l'esecutivo, se può farlo. Certi dei loro progetti, i fondatori degli Stati Uniti si dimostrarono saggi nell'escludere i ministri dal Congresso.

Ma, sebbene questa esclusione sia indispensabile al sistema presidenziale, costituisce tuttavia un non lieve difetto perché determina il degrado della vita pubblica. A meno che un membro della legislatura non abbia certezze al di là dei discorsi, a meno che non abbia grandi speranze sulle proprie azioni e non si senta obbligato dal proprio senso di responsabilità, gli uomini di prim'ordine non si cureranno di ottenere cariche pubbliche, e se le ottengono non si daranno molto da fare. Appartenere a un organo di discussione che sostiene fedelmente l'esecutivo (descrizione non del tutto inadatta al Congresso in regime presidenziale) è un obiettivo che non stimola grandi ambizioni; è anzi una posizione che favorisce l'indolenza. I membri di un parlamento escluso dall'esercizio del potere esecutivo non sono mai paragonabili, né, tanto meno, considerabili allo stesso livello di quelli di un parlamento con funzioni di governo. Il sistema presiden-

ziale, per sua natura, spezza l'attività politica in due parti: quella legislativa e quella esecutiva. Ma questa scissione le rende entrambe indegne di essere esercitate da un uomo che ne faccia la propria ragione di vita e che ne assorba, come succede nel governo di gabinetto, tutta l'energia. Gli uomini di stato scelti dalla nazione sono, in un sistema presidenziale, di gran lunga inferiori a quelli eletti in un sistema di gabinetto, e il sistema di selezione è molto meno efficace.

Queste differenze diventano decisive nei momenti critici, perché la funzione dell'esecutivo assume la massima importanza. Un'opinione pubblica ben informata, un legislativo rispettabile, capace e disciplinato, un esecutivo scelto bene, un parlamento e un'amministrazione che non si ostacolano ma cooperano, diventano più importanti quando sono in gioco grandi questioni e si devono affrontare grandi compiti. Inoltre, un sistema costituzionale parlamentare, di gabinetto, presenta un ulteriore vantaggio in situazioni molto delicate. Ha ciò che possiamo chiamare una «riserva di potere» indispensabile in situazioni estreme.

Il principio del governo popolare è che l'autorità suprema, quella che ha il potere decisivo nelle questioni politiche, risiede nel popolo, non necessariamente, di solito, nel popolo intero, nella sua maggioranza numerica, ma in persone scelte, selezionate. Così è in Inghilterra e in tutti i paesi liberi. In un sistema di gabinetto, nel caso di una emergenza improvvisa, queste persone possono scegliere un capo con pieni poteri. È certamente possibile e anche probabile che un simile personaggio non intendesse assumere questo compito prima che se ne verificasse l'occasione. Le grandi qualità, la volontà di comando, l'energia rapida, la natura impaziente, adatte ad una grande crisi non sono richieste, anzi, sono impacci, in tempi normali. In circostanze politiche normali un Lord Liverpool è meglio di Chatham, un Luigi Filippo è di gran lunga preferibile a Napoleone. Ma per come va il mondo, abbiamo spesso bisogno, allo scatenarsi improvviso di una grande tempesta, di cambiare il timoniere e di sostituire il pilota della bonaccia con quello della burrasca. Da quando il nostro ordinamento ha raggiunto il suo stadio più evoluto, in Inghilterra si sono verificati così pochi eventi di portata catastrofica che apprezziamo a stento questa eccellente qualità nascosta del nostro sistema. Non abbiamo avuto bi-

sogno, per governare una rivoluzione di un Cavour, il più rappresentativo tra tutti gli uomini delle grandi occasioni, giunti al potere per vie naturali e legali. Ma anche in Inghilterra, nel momento in cui, negli ultimi anni, abbiamo sfiorato una crisi grave e improvvisa — la crisi di Crimea — abbiamo usufruito di questo potere implicito. Abbiamo sciolto il gabinetto Aberdeen, forse il più efficiente che vi sia stato dopo il *Reform Act*; un gabinetto non semplicemente, ma eminentemente, adatto ad ogni tipo di difficoltà, tranne quella in cui dovette imbattersi; un gabinetto che aveva mostrato di possedere grande prudenza conciliatrice, ma di essere del tutto privo del «fattore demoniaco». Abbiamo scelto un statista che possedeva le qualità in quel momento necessarie, uno di quegli uomini che, sentendo di avere ben salda la guida dell'Inghilterra, fu pronto a muoversi senza esitazione e a prendere decisioni autonome. Come fu detto in quell'occasione, «abbiamo messo alla porta il quacchero e fatto entrare il pugile».

In un sistema presidenziale non si può far nulla del genere. Il governo americano si definisce governo del popolo sovrano; ma al verificarsi di una crisi acuta, quando è più che mai necessario un potere sovrano, non vi è nessuna possibilità di *rintracciare* tale popolo. C'è un Congresso eletto per un periodo stabilito, che magari è sul punto di concludere il suo mandato secondo le scadenze previste, che non possono essere anticipate né ritardate; c'è un Presidente scelto per un periodo stabilito e inamovibile: tutto è disposto secondo intervalli *prestabiliti*. Non vi è alcun elemento di *flessibilità*, tutto è rigido, stabilito, previsto. Qualunque cosa accada, non si può affrettare né ritardare nulla. Si è programmato il governo in anticipo, e che questo soddisfi o no, agisca o non agisca bene, comunque, per legge, bisogna tenercelo. In un paese che ha complicate relazioni con l'estero sarebbe probabilmente un *premier* scelto in tempo di pace a condurre il primo, e più difficile, anno di guerra, e un *premier* scelto durante la guerra è probabile che guidi il paese nei primi e decisivi anni di pace. In ogni caso il periodo di transizione sarebbe ineluttabilmente governato da un uomo scelto non per ciò che aveva da proporre, ma per ciò che aveva da modificare, per la politica che avrebbe abbandonato, non per quella che doveva fare.

L'intera storia della guerra civile americana, una storia che ha gettato molta luce sul funzionamento di un governo presidenziale nei momenti in cui la sua azione è di essenziale importanza, non è altro che un lungo e ininterrotto commento a queste considerazioni. Certo sarebbe assurdo insistere contro il sistema presidenziale, così come lo sarebbe sottolineare lo straordinario difetto per cui il vicepresidente Johnson è diventato Presidente; ossia il fatto che ad un uomo a cui è stata data una sincura viene affidato quello che è il ruolo decisivo della vita politica. Tale difetto, sebbene più ricorrente di quanto prevedessero⁴ gli artefici della Costituzione, è soltanto un accidente del sistema presidenziale, e non un suo elemento necessario. Ma la prima elezione di Lincoln non si presta ad obiezioni di tal genere. Fu un caso tipico del funzionamento naturale di questa forma di governo in un momento cruciale. Di cosa si trattava? In sintesi si può dire che si ebbe il governo di un'incognita. Quasi nessuno in America aveva una qualche idea di chi fosse Lincoln, o qualche informazione precisa su ciò che avrebbe fatto. Gli uomini politici che guidano la nazione in un sistema di gabinetto non sono soltanto nomi, ma hanno *idee* conosciute. La nazione ha un'opinione, magari non del tutto adeguata ma comunque chiara, su chi siano Gladstone o Palmerston. Molto semplicemente, non crediamo che si debba lasciare la sovranità nelle mani di uno sconosciuto. Per la nostra mentalità, l'idea di utilizzare un uomo di cui ci sono ignoti gli eventuali limiti in una situazione critica di gravità imprevedibile è semplicemente assurda. È vero che Lincoln era un uomo perlomeno di grande rettitudine, se non di grande impegno. C'era nel suo intimo una natura puritana che è emersa nella sofferenza e che è affascinante. Ma la fortuna alla lotteria non è un argomento a sostegno delle lotterie. Che probabilità c'erano che una persona con i precedenti di Lincoln, eletta in quelle circostanze, dimostrasse di essere ciò che egli fu?

⁴ Gli artefici della Costituzione si aspettavano che il vicepresidente fosse eletto dal collegio elettorale come il secondo tra gli uomini più saggi del paese. Poiché la vicepresidente è una sincura, vi si mette sempre un uomo di secondo piano, d'accordo con i burattinai della politica americana. Il rischio della successione alla presidenza è troppo remoto per essere preso in considerazione.

Casi analoghi a questo sono comunque fisiologici ad un sistema presidenziale. Il Presidente è eletto attraverso procedure che impediscono l'elezione di personalità conosciute, tranne che in particolari congiunture e in situazioni in cui l'opinione pubblica è turbolenta e onnipotente. Di conseguenza, se si verifica una situazione critica subito dopo che un Presidente è stato eletto, si ha inevitabilmente il governo di un'incognita, la conduzione di una crisi da parte di una persona che i nostri scrittori satirici avrebbero chiamato «l'uomo politico X». Anche in periodi tranquilli il governo presidenziale risulta, per le molteplici ragioni già dette, molto meno preferibile di un governo di gabinetto; ma le difficoltà dei periodi normali sono poca cosa paragonate a quelle che si presentano nei periodi densi di difficoltà. I difetti del funzionamento abituale di un governo presidenziale risultano, al confronto, molto superiori a quelli che emergono in periodi turbati da guai imprevisti: la mancanza d'elasticità, l'impossibilità di una «dittatura», l'assenza completa di una riserva per il caso eccezionale.

Questo confronto spiega perché la caratteristica peculiare dei governi di gabinetto — la fusione del potere esecutivo con quello legislativo — sia di importanza decisiva. Proseguirò mostrando in quali forme e con quali caratteristiche ciò avviene in Inghilterra.

Capitolo secondo

La monarchia (1)

Il ruolo della Regina, dal punto di vista simbolico, è di importanza incalcolabile. Senza la sua presenza, l'attuale sistema di governo inglese avrebbe vita difficile e finirebbe per crollare. Molti, dopo aver letto delle passeggiate della Regina sui declivi di Windsor e della presenza del principe di Galles al *Derby*, hanno pensato che si fosse attribuito un eccesso di attenzione e che si fosse dato troppo rilievo a fatti di scarsa importanza. Ma sbagliavano. E quindi opportuno spiegare come possano assumere una simile rilevanza le attività di una vedova in pensione e di un giovane disoccupato.

La ragione principale per cui la monarchia è una forma di governo solida sta nel fatto che si tratta di un sistema comprensibile. La maggior parte delle persone lo comprende ed è raro trovare in tutto il mondo qualcos'altro che si capisca altrettanto bene. Si è spesso affermato che gli uomini sono guidati dalla loro immaginazione; ma sarebbe più giusto dire che sono governati dalla debolezza della loro immaginazione. La natura di una Costituzione, l'attività di un'assemblea, il gioco dei partiti, la formazione invisibile di un'opinione dominante, sono fatti complessi, difficili da capire e facili da fraintendere. Ma l'azione di una singola volontà e il comando di una singola persona sono cose facilmente comprensibili: tutti sono in grado di capirle e nessuno può mai dimenticarle. Quando si pone la massa di fronte al quesito: «Preferisci essere governata da un re o da una costituzione?», la domanda finisce per essere questa: «Vorresti essere governata in modo comprensibile, oppure no?». La questione fu posta ai francesi, ai quali si era chiesto di esprimere la loro preferenza tra il governo di Luigi Napoleone Bonaparte e quello di un'assemblea. I francesi scelsero, mostrando di preferire il governo di un uomo che pote-

vano raffigurarsi, piuttosto che quello di un'assemblea di uomini senza volto.

Il modo migliore per capire la natura dei due tipi di governo è fare attenzione a quei paesi in cui le due forme politiche si sono succedute l'una all'altra in un lasso di tempo tanto breve da poter essere comparate.

La condizione politica — scrive Grote — che la leggenda greca ci mostra ovunque è, nei suoi tratti distintivi, singolarmente diversa da quella che ha finito per prevalere universalmente presso i greci al tempo della guerra del Peloponneso. L'oligarchia e la democrazia concordarono nel volere un saldo sistema di governo, che comprendesse le tre specifiche funzioni, le cariche temporanee e la responsabilità ultima (in varie forme) verso coloro che avevano la qualifica di cittadini, fossero questi un Senato o una Ecclesia, o entrambi. Vi sono, naturalmente, molte e decisive distinzioni tra un governo e l'altro, sulle qualità della cittadinanza, sugli attributi e sull'efficienza dell'assemblea, sull'accesso al potere ecc.; e gli uomini si sono spesso trovati insoddisfatti del modo in cui tali questioni erano state risolte nella loro città. Ma per tutti era considerato indispensabile che vi fosse qualche norma o un determinato ordinamento — che oggi definiremmo una *Constituzione* — e che vi fosse un governo considerato legittimo, e perciò in grado di indurre nella mente di ogni greco un sentimento di obbligo morale e di rispetto. I funzionari che esercitavano l'autorità in nome di quegli ordinamenti potevano essere più o meno competenti o ben voluti, ma l'atteggiamento verso di loro era normalmente identificato con la devozione o l'avversione all'ordinamento generale. Se qualche individuo energico ha potuto, con l'audacia o con l'astuzia, infrangere la Costituzione e diventare il sovrano permanente, anche se governava bene, non poté mai suscitare sentimenti di obbligo nei suoi confronti. Il suo scettro era illegittimo fin dall'inizio, e persino il suo assassinio, lungi dall'essere interdetto da quel sentimento morale che, in tutti gli altri casi, condannava lo spargimento di sangue, era considerato meritorio. Addirittura non poteva nemmeno essere nominato tranne che con il termine di *tyrannos*, despota, che lo bollava come oggetto di disprezzo e paura.

Se riportiamo il nostro sguardo dalla Grecia storica a quella leggendaria, troviamo l'immagine rovesciata di ciò che abbiamo fin qui delineato. Vediamo un sistema di governo in cui non c'è che una lieve traccia, o addirittura nessuna, di ordinamento politico, e ancor meno una qualche idea di responsabilità verso i governati. Erano sistemi in cui la ragione prima dell'obbedienza da par-

te del popolo era il sentimento personale di reverenza verso il capo. Vediamo, prima, il Re; poi un numero limitato di re o di capi subordinati; in seguito, la massa dei cittadini armati, agricoltori, artigiani, pirati ecc.; ultimi, i salariati liberi e gli schiavi. Il Re non si distingue per qualche visibile e straordinaria caratteristica rispetto agli altri capi, ad ognuno dei quali è attribuito il titolo di *basileus*. La sua supremazia è ereditata dagli avi e di norma si trasmette per via ereditaria al suo primogenito, essendo stata conferita alla famiglia, come un privilegio, dal favore di Zeus. In guerra, egli è il comandante, superiore ad ogni altro per coraggio personale, e guida tutte le azioni militari. Durante i periodi di pace è il supremo protettore degli offesi e degli oppressi; offre preghiere e compie sacrifici pubblici per ottenere per tutta la popolazione il favore degli dei. Gli è assegnato un vasto dominio come accessorio del suo alto rango, e i frutti dei suoi campi e il suo bestiame sono in parte consacrati ad una magnanimità, anche se frugale, ospitalità. Inoltre egli riceve abitualmente doni offerti per evitare la sua inimicizia, per cattivarsi i suoi favori o per tacitare le sue richieste eccessive; e dopo la conquista del bottino sottratto al nemico, gli viene riservata, prima della distribuzione collettiva, un'ampia porzione, compresa, probabilmente, la più seducente tra le prigioniere.

Tale è la posizione del Re nell'età eroica della Grecia: la sola persona (fatta eccezione per gli araldi e i sacerdoti, entrambi privilegiati ma subalterni), in quei tempi, dotata di un'autorità personale; è colui che assolve personalmente o assegna ad altri tutte le funzioni esecutive richieste dalla società (allora molto poche). La sua autorità, derivata dal favore divino, è concessa sia a lui personalmente sia alla sua stirpe, probabilmente conseguente al riconoscimento della sua origine divina, è il tratto distintivo della sua immagine: il popolo presta ascolto alla sua voce, accoglie i suoi progetti e obbedisce ai suoi ordini: non soltanto resistergli, ma perfino la critica delle sue azioni appare in una luce negativa e sinistra; e, in verità, nessuno lo fa mai, se non qualcuno dei principi vassalli.

La caratteristica della monarchia inglese è che conserva i sentimenti con cui i re eroici governavano la loro epoca primitiva, aggiungendovi i sentimenti con cui le costituzioni guidarono la Grecia nelle epoche più raffinate. Siamo un popolo più composito degli ateniesi, e, probabilmente, anche di quello di qualsiasi città greca. Siamo progrediti molto meno uniformemente. Gli schiavi nell'antichità costituivano un ordine separato, non erano soggetti alle stesse leggi, e non avevano gli stessi sentimenti degli altri uomini. Non era

nemmeno necessario prenderli in considerazione per costruire una Costituzione, né emanciparli per renderla possibile. Il legislatore greco non doveva combinare, nei suoi ordinamenti, uomini come i lavoratori del Somersetshire e come Grote. Non aveva a che fare con una società in cui la barbarie primitiva resta il fondamento delle conquiste della civiltà. *Noi invece sì.* Non abbiamo schiavi da tenere a freno con speciali minacce e con una legislazione apposita. Ma abbiamo intere classi incapaci di comprendere l'idea di una Costituzione, incapaci di avvertire anche il minimo sentimento di devozione per una legge impersonale.

La maggioranza degli inglesi, per la verità, sa vagamente che vi sono altre istituzioni accanto alla Regina, e che vi sono norme attraverso le quali Ella governa. Ma moltissimi amano indugiare con la mente sulla Regina più che su ogni altra cosa. È questa la ragione per cui il suo ruolo è inestinguibile. Una repubblica presuppone un'idea complicata del governo. Una monarchia costituzionale ne ha un'idea anche troppo semplice. Essa possiede una caratteristica che la rende comprensibile agli ignoranti — che sono la maggioranza — ma anche leggi e concetti complessi per i pochi che vogliono capire.

Anche la famiglia regnante costituisce un interessante oggetto di riflessione. Essa riconduce l'orgoglio della regalità al livello della vita quotidiana. Nessun sentimento potrebbe sembrare più puerile dell'entusiasmo degli inglesi per il matrimonio del Principe di Galles, quando una faccenda che era davvero poca cosa fu considerata un grande evento politico. Ma nessun sentimento potrebbe esprimere meglio la natura umana. Le donne — almeno la metà del genere umano — si preoccupano cinquanta volte di più di un matrimonio che di un ministero. Tutti, tranne pochi cinici, amano vedere una bella favola che sfiora per un momento il freddo palcoscenico dell'austero teatro del mondo. Un matrimonio principesco è la versione splendida di un fatto universale e, come tale, catalizza l'attenzione del genere umano. Noi sorridiamo del «Court Circular»; ma ricordiamoci di quanti lo leggono! La sua utilità non sta in ciò che dice, ma in coloro cui si rivolge. Si sa che gli americani si sono compiaciuti più per la lettera della Regina a Lincoln che per qualunque altro atto del governo inglese. Si trattava di un gesto sponta-

neo di comprensibile emozione nel mezzo di una questione confusa ed estenuante. Così la famiglia reale addolcisce la politica con la provvidenziale aggiunta di elementi cortesi e gradevoli. Introduce negli affari del governo elementi irrilevanti, ma che parlano «al cuore degli uomini» e impegnano i loro pensieri.

In breve, la monarchia è un tipo di governo in cui l'attenzione della nazione si concentra su di un'unica persona, la quale compie gesti che suscitano l'interesse pubblico. La repubblica è un governo in cui quella attenzione è ripartita tra molti personaggi, che in genere compiono azioni che possono interessare alla maggioranza della nazione. Di conseguenza, poiché il cuore umano è forte e la ragione debole, la monarchia è salda perché si appella al sentimento diffuso e la repubblica lo è poco perché fa appello alla comprensione razionale.

In secondo luogo, la monarchia inglese rafforza il nostro sistema di governo con la forza della religione. Non è facile spiegare il perché. Ogni dotto teologo direbbe che è tenuto all'obbedienza al proprio governo tanto chi nasce in una repubblica quanto chi nasce in una monarchia. Ma la maggior parte della popolazione inglese non la pensa così. Gli inglesi riconoscono il giuramento di fedeltà; affermano che è loro dovere obbedire «alla Regina»; e hanno solo vaghe nozioni del perché si obbedisca alle leggi, anche senza la Regina. Nei tempi passati, quando la formazione del nostro stato era incompleta, questa idea di una sacralità che riguardava soltanto una parte dello stato era dannosa. Tutte le parti erano in conflitto, ed era necessario che tutte si sviluppessero pienamente. Ma la superstizione stabili che una sola tra esse dovesse avere la meglio e che nessuna delle altre potesse espandersi senza il suo permesso. I sostenitori di Carlo I stabilirono che era loro dovere obbedire al Re, qualunque cosa egli facesse. Gli si doveva «obbedienza passiva» e nessuna sottomissione di tipo religioso era dovuta a qualche altro soggetto. Egli era «l'Unto del Signore» e nessun altro poteva essere consacrato. Il parlamento, le leggi, la moltitudine erano istituzioni umane, mentre la monarchia era un'istituzione divina. Ad una sola parte della Costituzione fu concesso un vantaggio indebito e, di conseguenza, l'evoluzione complessiva di tutte le sue componenti subì una battuta d'arresto.

Questa dannosa concezione si indebolì molto tempo dopo la Rivoluzione. Il mutamento della linea di discendenza fu in un primo momento decisivo. Se vi fu diritto divino in qualche sovrano, vi fu per Giacomo II. Se per gli inglesi vi era l'obbligo di obbedire a qualcuno, qualsiasi cosa facesse, questo qualcuno era Giacomo II. Se vi fu l'affermazione di un diritto innato da parte di qualche Re, questo stava nel Re Stuart, al quale fu affidata la corona per discendenza. Questo non avvenne col Re portato dalla Rivoluzione, che acquisì la corona attraverso il voto del Parlamento. Secondo l'opinione comune durante tutto il regno di Guglielmo III, ci fu un re fatto dagli uomini, e un altro fatto da Dio. Il re che governava non aveva alcuna lealtà consacrata su cui basare il proprio potere: egli governava di fatto, mentre secondo la teoria consacrata c'era in Francia un re che avrebbe dovuto governare al suo posto. Era però molto difficile per il popolo inglese, col suo buon senso semplice e la sua immaginazione pigra, mantenere forti sentimenti di venerazione per un avventuriero straniero. Egli viveva sotto la protezione di un Re francese; quel che faceva era normalmente stupido, quel che non faceva era molto spesso saggio. Appena la Regina Anna cominciò a regnare, cambiarono i sentimenti dell'opinione pubblica. L'antica sacralità ricominciò a circondarla. In verità, v'erano problemi che avrebbero lasciato perplessa la maggior parte del popolo. Ma quando un inglese ha messo il suo cuore da qualche parte non si lascia facilmente sconcertare. La Regina Anna aveva un fratello ed un padre viventi e, secondo le norme della discendenza, il loro diritto alla Corona era superiore al suo. Ma pochi sostennero queste rivendicazioni. Dissero che Giacomo II era «fuggito», e dunque aveva abdicato, sebbene fosse fuggito solo perché vi era costretto ed era spaventato, e nonostante rivendicasse quotidianamente la fedeltà dei suoi sudditi. Si disse che il pretendente non era legittimo, sebbene la sua nascita fosse garantita da prove che ogni corte di giustizia avrebbe accolto. Privi di un monarca sacro, gli inglesi provarono con tutte le loro forze a crearne uno nuovo. Ma la forza degli eventi li sopraffecce. Essi furono disposti ad accettare la Regina Anna come capostipite di una nuova dinastia e ad ignorare le pretese di suo padre e di suo fratello, ma non poterono ignorare il fatto cruciale che non aveva figli. In

passato ne aveva avuti tredici, ma erano tutti morti. Era quindi necessario tornare agli Stuart o nominare un nuovo sovrano con una legge del parlamento.

In base all'*Act of Settlement* approvato dai *Whigs*, si assegnò la corona ai discendenti della Principessa Sofia di Hannover, una figlia minore di una figlia di Giacomo I. Prima di lei c'erano Giacomo II, suo figlio, i discendenti di una figlia di Carlo I, e i figli maggiori della sua stessa madre. Ma i *Whigs* sorvalarono su tutti costoro perché cattolici e scelsero la Principessa Sofia che, qualunque cosa fosse, era comunque protestante. Certamente questa fu una scelta da uomini di stato, ma non poté essere molto popolare. Era davvero impossibile sostenere che gli inglesi avessero il dovere di obbedire alla dinastia degli Hannover se non sulla base del principio che toccasse al popolo il diritto di scegliere i suoi governanti, così togliendo la monarchia dal suo solitario piedistallo di augusta reverenza e rendendola soltanto una delle tante utili istituzioni. Se un Re è solo un utile funzionario pubblico, che può essere cambiato e sostituito con un altro, non si può considerarlo con ammirazione e soggezione mistica. Se, invece, si è tenuti a venerarlo, naturalmente non lo si può cambiare. Di conseguenza, durante il regno di Giorgio I e poi di Giorgio II, il sentimento di devozione religiosa cessò completamente di sostenere la Corona. Nessuno schieramento sosteneva la prerogativa del Re. I *Tories*, che l'avrebbero potuta sostenere, detestavano quel sovrano, e i *Whigs*, in conformità con le loro convinzioni, avversavano la funzione stessa del sovrano.

Sino all'ascesa al trono di Giorgio III i più vigorosi oppositori della Corona furono i proprietari terrieri, un tempo suoi tradizionali sostenitori, e i rappresentanti dei tranquilli distretti rurali, dove, in genere, si dovrebbe trovare la devozione, se mai esiste. Ma dopo l'ascesa al trono di Giorgio III la sensibilità dell'opinione pubblica tornò ad essere com'era ai tempi della regina Anna. Gli inglesi erano disposti ad accettare il nuovo giovane Principe come l'iniziatore di una venerata stirpe reale, così come erano stati disposti ad accettare una vecchia signora che era la cugina di secondo grado della sua trisavola. E così è andata fino ad oggi. Se si chiedesse alla maggior parte dei sudditi della Regina in base a quale diritto Ella regni, non risponderrebbero mai che regna

in base al diritto parlamentare, per merito della disposizione 6 *Anne*, c. 7. Direbbero che governa «per grazia di Dio», credendo di avere un dovere religioso di obbedienza nei suoi riguardi. Quando la sua famiglia salì al trono era una sorta di tradimento sostenere l'inalienabile diritto alla successione diretta, perché equivaleva a dire che la rivendicazione di un'altra famiglia era superiore alla sua. Ma oggi, nell'imprevedibile corso degli eventi umani, proprio quel modo di pensare è diventato il suo più saldo e migliore sostegno.

Sarebbe però un grave errore credere che nel momento dell'ascesa al trono di Giorgio III l'istintivo senso di fedeltà verso la dinastia regnante fosse diventato improvvisamente importante nel modo in cui lo è oggi. Cominciò ad essere considerato utile, ma con difficoltà. Provocò tanto danni quanto benefici, per cui non si poté stabilire in modo comprensibile se, nel complesso, fosse positivo o dannoso. Giorgio III fu, per la maggior parte della sua vita, una specie di «sacro impedimento». Qualunque cosa facesse, aveva una solennità diversa da quella di chiunque altro e, beffardamente, in genere gli accadeva di sbagliare. Aveva buone intenzioni, come ne ha chiunque, e si occupava degli affari del suo paese con la devozione di un uomo di chiesa che prepara il pane per officiare la funzione. Ma la sua mente era gretta, la sua educazione limitata, e viveva in un'epoca di cambiamenti, ai quali egli si opponeva istintivamente, ostacolando ogni innovazione. Egli era il funesto, anche se sacro, avversario di metà dei suoi ministri. Ma quando la Rivoluzione francese suscitò l'orrore del mondo e dimostrò che la democrazia era «empia», su di lui si concentrò la devozione dell'Inghilterra, decuplicando la sua forza. Oggi la monarchia dà energia a tutto il nostro sistema politico proprio per la sua sacralità. Al tempo di Giorgio III essa poteva avvalorare ben poco, eccetto se stessa. Oggi, invece, accresce la forza della Costituzione, portandole l'appoggio della credula obbedienza delle grandi masse. Restando appartata, la monarchia ha assorbito tutta la sacralità, e ha consegnato il resto della vita politica alle ragioni della pura e semplice convenienza. Uno dei motivi principali per cui la monarchia sacralizza così bene il nostro ordinamento deve essere ricercato in una particolarità di cui sorridono molti americani e molti utilitaristi. Costoro ridono di questo «extra», come

viene definito dagli *yankees*, di questo isolato elemento trascedente. Citano il detto di Napoleone che rispose di non voler essere lasciato ingrassare nell'ozio, quando rifiutò di diventare grande elettore, secondo il progetto costituzionale di Sièyes, perché era una carica copiata, e secondo Thiers ben copiata, della monarchia costituzionale. Ma tali obiezioni sono assolutamente infondate.

Senza dubbio era un po' assurdo che l'abate Sièyes proponesse di creare una nuova istituzione che non aveva alcuna legittimazione ereditaria né era consacrata da qualche sentimento religioso; un'istituzione pensata solo per adempiere alle funzioni svolte dai sovrani costituzionali nei paesi di tradizione monarchica. Si trattava di un'istituzione non così augusta da poter ottenere immediato rispetto, e comunque troppo recente e artificiale per ottenere reverenza. Inoltre, se c'era un modo per aumentare l'assurdità della proposta, era quello di offrire una carica inutile e di sacralità fittizia proprio a Napoleone, l'uomo più dinamico di Francia, un grande uomo d'azione, anzi esclusivamente adatto per l'azione, ma non certo «sacro». Peraltro, l'errore di Sièyes mette bene in evidenza la superiorità di una vera monarchia. Per poter consacrare il potere, un monarca dev'essere intangibile: dev'essere chiaro che esso non può far male. Nessuno dovrebbe vederlo troppo da vicino, ma dovrebbe apparire distante e solitario. Siccome le funzioni della monarchia inglese sono in gran parte invisibili, questa condizione è soddisfatta. Sembra sempre che comandi, mai che comanda. È solitamente celata come un mistero e, talvolta, ostentata come in una parata, ma in nessun caso essa è implicata in controversie. La nazione è divisa, ma la Corona è al di sopra delle parti. Il suo apparente distacco dagli affari è ciò che la tiene lontana sia dalle inimicizie che dalla dissacrazione; è ciò che mantiene il suo mistero, che le consente sia di garantirsi la fiducia delle parti in lotta, sia di essere un simbolo visibile di concordia, almeno per chi è ancora talmente poco istruito da aver bisogno di simboli.

In terzo luogo, la Regina è al vertice della nostra società. Se non ci fosse Lei, la più importante personalità del paese sarebbe il primo ministro. Dovrebbe ricevere i ministri accanto a sua moglie e, occasionalmente, i principi stranieri; insieme dovrebbero dare i ricevimenti più prestigiosi del

paese ed essere al vertice della mondanità. Essi rappresenterebbero l'Inghilterra agli occhi delle altre nazioni e il governo del paese agli occhi della nazione inglese. È molto facile immaginare un mondo in cui questa sostituzione non sarebbe un gran male. In un paese in cui la popolazione non prestasse attenzione agli aspetti esteriori della vita, in cui lo spirito nazionale non fosse teatrale e tutti apprezzassero esclusivamente la sostanza delle cose, la questione sarebbe trascurabile. Che i ministri stranieri fossero ricevuti da Lord e Lady Derby, o da Lord e Lady Palmerston, sarebbe del tutto indifferente. Se costoro dessero raffinatissimi ricevimenti ciò sarebbe importante soltanto per gli invitati. Una nazione di impassibili filosofi non presterebbe la minima attenzione alla maniera in cui si gestiscono le apparenze. Se non si fa attenzione allo spettacolo non è importante chi è lo *showman*. Ma gli inglesi non sono un popolo di puri filosofi; anzi, forse lo sono meno di ogni altra nazione al mondo. Per noi sarebbe una faccenda molto seria cambiare ogni quattro o cinque anni la mentalità della gente. Oggi ciò che ci distingue non sono le ambizioni più nobili ed elevate; brilliamo invece per eccesso di ambizioni e di invidie della peggior specie. La Camera dei Comuni è piena di gente che vi arriva meramente per «scopi sociali», come si suol dire, ossia per poter partecipare a ricevimenti da cui altrimenti sarebbe esclusa. I membri del parlamento sono invidiati da tutti esclusivamente per questa ragione, che un intellettuale definirebbe un frivolo motivo di vanto. Se il più alto traguardo della vita pubblica fosse aperto alla competizione, questa volgare commistione d'invidia e di ambizione sarebbe paurosamente incrementata. La politica offrirebbe un premio davvero ambito da tutti: le persone spregevolmente astute si sforzerebbero d'ottenere, gli individui volgari ma stupidi si limiterebbero ad anelarvi. Oggi, addirittura, si attribuisce alla politica una capacità di distinzione molto pericolosa, che si basa su una visione meschina della vita pubblica. I giornali descrivono quotidianamente e incessantemente una certa società vistosa; commentano le sue caratteristiche e ne riferiscono i dettagli, indagano le sue motivazioni e ne anticipano lo svolgimento. Forniscono a quel mondo una precedenza e una dignità che non concedono a nessun altro. Il mondo letterario, il mondo scientifico, quello filosofico non solo ri-

sultano incomparabili, per dignità, al mondo politico, ma, al confronto, non possono neppure essere definiti propriamente «mondani». I giornali quasi non li nominano e potrebbero anche non menzionarli per niente. Tali sono i giornali e tali i lettori. Questi, per il continuo susseguirsi di determinate presenze, credono che i personaggi che figurano costantemente sui giornali siano più intelligenti e capaci, o almeno superiori in qualcosa agli altri. Si sentono persone che dicono: «Ho scritto libri per vent'anni ed ero un perfetto sconosciuto; sono entrato in parlamento e, ancor prima di sedermi, ero diventato qualcuno». I politici inglesi sono uomini che riempiono l'immaginazione del pubblico inglese; sono come attori alla ribalta e per gli affascinati spettatori è difficile credere che l'attore che ammirano non sia migliore di loro. Oggi in questo paese sarebbe pericoloso aggiungere anche il più piccolo incremento ad un prestigio già così pericolosamente alto. Se il più elevato rango sociale corrispondesse all'essere stipendiati alla Camera dei Comuni, il numero degli avventurieri sarebbe incalcolabilmente più numeroso ed infinitamente più avido.

Una combinazione molto particolare di ragioni ha reso questa caratteristica una tra le più rilevanti della società inglese. L'età medievale ha lasciato all'Europa un sistema sociale diretto dalle corti. Il governo venne posto alla testa di tutta la società, di tutti i rapporti, di tutte le esistenze; ogni cosa presupponeva fedeltà al sovrano e tutto si svolgeva attorno al re; ciò che era vicino al trono assumeva la massima importanza, ciò che era lontano non contava nulla. L'idea che la guida del sistema politico costituisca anche la guida della società è talmente impressa nella mente degli uomini, che soltanto pochi pensatori la considerano una circostanza storica accidentale, anche se, esaminando la questione, questa conclusione è indubbia e ovvia.

In primo luogo, la società in quanto tale non ha bisogno, per sua natura, di un capo. La sua costituzione, lasciata a se stessa, è aristocratica, non monarchica. Nell'ambito di questo discorso, per società si intende un insieme di persone accomunate dalla ricerca del divertimento e dalla conversazione. Accade incidentalmente, per così dire, che al suo interno si facciano matrimoni, ma i suoi principali scopi sono normalmente la discussione e il diletto. Non c'è nulla in

questo che richieda un capo supremo; si tratta di un'attività in cui non domina, necessariamente, un individuo. Essa produce spontaneamente un'aristocrazia: un certo numero di persone e di famiglie che hanno pari cultura, capacità e stile di comportamento, riesce a conseguire un alto livello di vita. Attraverso l'audacia, la raffinatezza, «la destrezza sociale», essi si pongono al di sopra degli altri; diventano le «famiglie più illustri» e tutti gli altri se ne ritrovano al di sotto. Ma essi tendono spesso a stare ad un livello intermedio; pochi sono disposti a riconoscerli superiori a tutti. Questo è lo stesso tipo di società cheorse in Grecia o in Italia e che oggi si sviluppa in ogni città americana o nelle colonie. Siamo perciò ben lontani dal sostenere che sia necessaria una «guida della società»; anzi, in molte epoche ciò avrebbe potuto a stento essere comprensibile. Non sarebbe stato possibile farla capire a Socrate. Egli avrebbe detto: «Se mi dici che uno dei miei simili è il magistrato supremo e io sono tenuto ad obbedirgli, ti capisco e tu parli correttamente; oppure che un altro è un sacerdote e deve offrire sacrifici agli dèi che né io né chiunque altro siamo tenuti a fare, ti comprendo ancora e sono d'accordo con te. Ma se mi dici che qualche cittadino ha una misteriosa capacità di affascinare perché le sue parole e la sua dimora sono migliori delle mie, non ti seguo e gradirei che ti spiegassi».

E anche se fosse ovvia e naturale l'idea di un capo all'interno di una società, certamente non ne conseguirebbe che debba esserlo chi è alla guida del governo civile. La società in quanto tale ha a che fare con il governo civile non più che con quello ecclesiastico. L'organizzazione che uomini e donne si danno per scopi di svago non è necessariamente identica a quella legata alle finalità politiche, e non le è più affine dell'organizzazione religiosa; essa non ha a che fare con lo stato più che con la chiesa. Non sono le capacità sociali quelle che rendono un uomo idoneo a diventare un grande dominatore. Vi sono stati grandi governanti incomprensibili come Cromwell, rudi come Napoleone o rozzi e barbari come Sir Robert Walpole. Le frivolezze da salotto e le gravi faccende del potere differiscono tra loro quanto due diverse occupazioni umane. Non è naturale assimilare le due cose; va sempre a finire che si mette alla guida della società chi, molto probabilmente, si distingue pro-

prio per la mancanza di socievolezza e non brilla per i meriti sociali.

Il miglior commento a queste osservazioni è la storia della monarchia inglese. Ma non è mai stato abbastanza messo in luce che nella nostra struttura sociale si è verificato un mutamento perfettamente analogo a quello che si è svolto nella nostra vita politica. La repubblica si è insinuata tra le pieghe della monarchia. Carlo II era davvero alla guida della società. Whitehall, ai suoi tempi, costituiva il centro delle conversazioni più brillanti, delle mode più raffinate e delle relazioni amorose più singolari dell'epoca. Egli non contribuì a moralizzare la società, ma diede un esempio di infinita amabilità. Si circondò dello splendore dell'alta società londinese e Londra divenne il cuore di tutto il bel mondo inglese. La corte diventò il luogo in cui si concentrava tutto quel che c'era di incantevole e di eccitante. Whitehall era un ritrovo incomparabile, arricchito da una presenza femminile di notevole e penetrante finezza d'ingegno. Tutto ciò, come sappiamo, oggi è cambiato. Buckingham Palace come centro di vita mondana è inferiore persino a un club. La corte è un luogo separato, appartato dal resto dell'universo londinese, con tenui rapporti con gli ambienti più frivoli. Giorgio I e Giorgio II, che non conoscevano l'inglese, sono state figure completamente inadatte a guidare e dirigere la società inglese. Entrambi preferivano una o due gentildonne tedesche di pessimo carattere a tutte le altre dame londinesi. Giorgio III non aveva difetti sociali, ma non traeva neppure un particolare diletto dalla mondanità. Era un uomo tutto affari e famiglia, che preferiva sinceramente un cosciotto di montone con le rape, dopo una buona giornata di lavoro, alla più raffinata eleganza e alla più emozionante delle conversazioni. Di conseguenza, a Londra il bel mondo, ancora in buone condizioni nonostante il dominio di una corte, assunse di fatto la sua naturale struttura oligarchica. Anzi, è diventato un'élite aristocratica; non è, comunque, più monarchico dell'alta società di New York. Le dame più famose imprimono lo stile, che ha tenui riferimenti con il mondo tutto particolare della corte. Nella vita di tutti i giorni il mondo prettamente maschile dei club non ha a che vedere con Buckingham Palace più di quanto ne abbia con le Tuileries. Sono mantenute le cerimonie formali di presen-

tazione e di ricevimento. I termini *levée* e *drawing-room* conservano ancora la memoria del tempo in cui la camera da letto del Re e la *withdrawing-room*, la stanza in cui la Regina riceveva, erano al centro della vita londinese, ma non costituiscono più un elemento della mondanità. Sono una sorta di rituale al quale, oggi, possono partecipare, se lo desiderano, pressoché tutte le persone per bene. Perfino i balli a corte, dove si presume che ci sia la possibilità di divertirsi, si perdono in un «luglio londinese». Gli osservatori attenti se ne sono accorti da tempo, ma è solo dalla morte del principe consorte che questa realtà è diventata evidente per tutti. Da allora la corte è stata sempre in una condizione di «animazione sospesa» e, per un certo periodo, la sua attività è cessata del tutto. Ad ogni modo, tutto è andato avanti come al solito. Alcuni, senza figlie e con pochi mezzi, hanno colto il pretesto per dare meno ricevimenti e, se davvero erano a corto di soldi, restavano in campagna. Ma, tutto sommato, la differenza non si è sentita. L'ape regina era volata via, ma continuava ad esserci l'alveare.

Osservatori attenti e originali hanno, recentemente, rimproverato alla Corona inglese il fatto di non essere abbastanza sontuosa. L'hanno confrontata con la corte francese, che è più in mostra ed emerge dovunque, tanto che non si può fare a meno di notarla, visto che costituisce, al di là di ogni dubbio, lo splendore della Francia. Hanno detto che la corte inglese in passato ha prelevato un'eccessiva quantità di denaro dalla nazione, spendendolo male; ma che adesso, quando potremmo stare tranquilli che sarebbe speso bene, non preleva denaro pubblico a sufficienza. Vi sono buone ragioni per non avere alcuna corte ed altrettanto buone per averne una splendida; ma non ci sono argomenti per giustificare una corte mediocre. È meglio spendere un milione per stupire, se si desidera farlo, piuttosto che tre quarti di milione per cercare di stupire e non riuscirci. In questa teoria vi è qualcosa di vero; è possibile che la corte inglese non sia proprio come vorremmo che fosse. Ma non è lecito fare alcun paragone con la corte francese. L'Imperatore rappresenta qualcosa di diverso dalla Regina. Egli non è a capo dello stato; è lo stato stesso. La dottrina che sta alla base del suo governo consiste nell'idea che tutti in Francia siano uguali e che l'Imperatore incarni il principio di uguaglianza.

Più lo si fa grande, meno si considerano tutti gli altri (o più egualitariamente li si considera). Egli viene esaltato perché tutti gli altri possano essere sminuiti. Il principio su cui poggia la monarchia inglese è esattamente il contrario. Come si sciuperebbe la sua specifica utilità se essa entrasse nell'agone pubblico, così sarebbe altrettanto pericoloso se essa si esaltasse nella mondanità. Abbiamo già abbastanza ostentazione spontanea, a Londra. Non vorremmo promuoverla né intensificarla, ma smorzarla e mitigarla. Da noi la corte è semplicemente il vertice di una società aristocratica, disuguale e competitiva: il suo splendore non terrebbe a freno gli altri, ma li inciterebbe a farsi avanti. Essa è utile a patto che tenga gli altri lontani dalla sua collocazione, e stia ben guardata e ritirata nella sua condizione di superiorità. Farebbe solo del male se diventasse un altro esempio delle nostre frequenti esibizioni di sfarzo, se sanzionasse la sua dignità attraverso lo sperpero.

Dobbiamo adesso considerare la Corona in quanto guida della nostra *moralità*. Le virtù della Regina Vittoria e quelle di Giorgio III sono penetrate profondamente nel cuore del popolo. Siamo arrivati a pensare che sia naturale avere un sovrano virtuoso, quasi come se le virtù domestiche dovessero trovarsi sui troni, tanto sono eminenti quando ci sono. Ma un briciolo di esperienza, e ancor meno di riflessione, bastano a mostrare che la monarchia non può ottenere credito con le virtù domestiche. Né Giorgio I, né Giorgio II, né Guglielmo IV furono modelli di virtù familiari. Giorgio IV fu addirittura un campione di demerito. La verità è che, probabilmente, rispetto all'inclinazione di tutti a sbagliare e a lasciarsi suggestionare, un monarca costituzionale, per la sua posizione, ha tentazioni più forti e occupazioni meno appropriate di ogni altro. Tutto ciò che vi è di più splendido, attraente e seducente è sempre stato offerto al principe di Galles, e così accadrà sempre. Non è ragionevole aspettarsi il meglio, in fatto di virtù, dove la tentazione si rivolge nella sua forma più acuta a una debole creatura umana. Le occupazioni di un sovrano costituzionale sono gravi, formali, solenni, mai eccitanti; non prevedono nulla che faccia rimescolare il sangue, che risvegli l'immaginazione e susciti pensieri sfrenati. Le abituali incombenze della sovranità costituzionale hanno indubbiamente un effetto fre-

nante su uomini come Giorgio III, con una spiccata propensione per gli affari di stato. I disturbi mentali che lo affliggevano e contro cui, nel corso di molti anni, lottò con successo, sarebbero probabilmente emersi più spesso, se non fosse stato per l'effetto frenante dello svolgimento diligente delle sue funzioni. Ma quanto sono pochi i Principi che hanno provato l'impulso anomalo per il loro lavoro; com'è raro, ovunque, quell'impulso; come sono scarse le occasioni che i Principi hanno per incentivarlo; quanto poco vi si può contare come argine alle loro abituali tentazioni! Uomini austeri e solleciti possono sedere su un trono costituzionale ed avere virtù private, ma anch'essi talvolta sbagliano; e, pensare che uomini di temperamento inquieto mostrino generalmente tali virtù, è come aspettarsi uva dalle spine e fichi dai cardi.

Dobbiamo infine osservare che la sovranità costituzionale ha anche quella funzione su cui ho insistito nel precedente capitolo e sulla quale sebbene sia di gran lunga la sua funzione più importante, non desidero dilungarmi ulteriormente. Si tratta di una sorta di funzione di *occultamento*, che consente a chi effettivamente ci governa di cambiare senza che la gente poco accorta se ne renda conto. Le masse inglesi non sono adatte ad un governo elettivo; se sapessero quanto sono state vicine ad averlo, sarebbero sconvolte dallo stupore.

Analogo è il valore della monarchia costituzionale nei periodi di transizione. Il maggior aiuto all'avvento di un sistema di governo di gabinetto dopo una monarchia assoluta, è l'ascesa al trono di un Re favorevole a quel tipo di governo ed attivamente impegnato a sostenerlo. Nelle fasi critiche ogni nuovo governo di gabinetto è debole. Il primo ministro, colui dal quale dipende ogni cosa e che all'occorrenza, quando le circostanze lo richiedano, deve assumersi grandi responsabilità e impiegare tutta la forza di cui dispone, non detiene stabilmente il potere: per la natura stessa del governo, egli ha un ruolo instabile. In una nazione abituata a quel tipo di governo, il *premier* può ritenersi saldo nelle sue funzioni. Se non può contare sul parlamento, può comunque contare sulla nazione che lo comprende e lo stima. Ma se questo sistema di governo è di recente introduzione, è difficile che il *premier* sia in grado di agire fermamente come

dovrebbe. Il suo potere fa troppo affidamento sulla ragione e molto poco sull'istinto. La tradizionale solidità della monarchia ereditaria è, in queste circostanze, di incalcolabile utilità. Sarebbe stato impossibile per l'Inghilterra superare i primi anni dopo il 1688, se non fosse stato per le singolari capacità di Guglielmo III. Sarebbe stato altrettanto impossibile per l'Italia ottenere e mantenere la libertà senza l'aiuto di Vittorio Emanuele; le fatiche di Cavour e di Garibaldi non sono state più necessarie della sua. L'insuccesso di Luigi Filippo nel valersi del potere di riserva che aveva come sovrano costituzionale è la migliore dimostrazione di quanto sia grande quel potere. Nel febbraio 1848 Guizot era debole e la sua permanenza in carica incerta. Luigi Filippo avrebbe dovuto renderla sicura. Avrebbe potuto essere concessa una riforma elettorale per la popolazione più istruita, ma nulla si sarebbe dovuto concedere alla massa. La plebaglia parigina avrebbe dovuto essere repressa, come auspicava Guizot. Se Luigi Filippo fosse stato un Re in grado di fondare un governo libero, avrebbe rafforzato i suoi ministri quando questi erano gli strumenti dell'ordine, magari licenziandoli successivamente, una volta ripristinato l'ordine. In questo modo avrebbe potuto essere ristabilita la normale competizione politica. Ma il Re era uno di quegli uomini prudenti, di cui era nota la capacità di sbagliare; sebbene di grande ingegno ed esperienza, sbagliò e perse la Corona per mancanza di quel poco di energia, che un uomo più risoluto avrebbe subito utilizzato per far fronte ad una crisi analoga.

Queste sono le principali modalità con cui l'istituto monarchico influisce sugli uomini per mezzo della sua augusta immagine; modalità che sono di valore inestimabile nelle condizioni di civiltà in cui vive attualmente il popolo inglese.

Parlerò ora dei compiti concreti del sovrano, illustrando l'opera effettiva svolta dalla Regina.

La monarchia (2)

La Camera dei Comuni ha indagato quasi su tutto, ma non ha mai istituito una commissione «sulla Regina». Non esiste nessun documento che descriva i suoi compiti per il semplice motivo che una simile indagine non può aver luogo. Ma se ciò fosse possibile, probabilmente le risparmierebbe molta parte della sua noiosa routine e parecchie ore gravose e inutili.

La dottrina corrente sulla Costituzione inglese contiene due errori relativi al sovrano. Innanzi tutto, almeno nella sua formulazione più antica, la Costituzione lo considera come un «ordine del reame», un'autorità distinta da, e coordinata con la Camera dei Lord e con quella dei Comuni. Un tempo il sovrano era proprio questo (e molte altre cose), ma oggi non lo è più. Quell'autorità potrebbe essere esercitata solamente da un monarca a cui fosse attribuito il veto legislativo, la facoltà cioè di respingere i progetti di legge, se non proprio come li respinge la Camera dei Comuni, almeno come può farlo la Camera dei Pari. Ma la Regina non possiede un simile diritto di veto. È tenuta a firmare la sua condanna a morte se le due Camere gliela inviano con voto unanime. Attribuirle un potere legislativo è una finzione del passato, ma è da tempo che non lo ha più. In secondo luogo, la vecchia dottrina sostiene che la Regina sia il potere esecutivo. La Costituzione americana fu redatta partendo da un'assunzione molto precisa, che, nella sua sostanza, presupponeva che il Re fosse, nella Costituzione inglese, il potere esecutivo e che fosse assolutamente necessario creare una figura analoga anche se non ereditaria, ossia il Presidente. Ma gli intelligenti artefici della Costituzione federale vivevano dall'altra parte dell'atlantico e furono tratti in inganno dalle dottrine più diffuse. Perciò, nono-

stante la loro attenzione, non si accorsero che era il primo ministro il centro del potere esecutivo, mentre il Re era una semplice rotella dell'ingranaggio. In realtà, vi sono buone ragioni per giustificare i legislatori americani, che si fecero una particolare idea della nostra Costituzione alla luce degli avvenimenti storici del loro tempo. Infatti nel cosiddetto «governo di Lord North» chi governava era Giorgio III. Lord North non era solo colui che il Re aveva nominato, ma l'esecutore dei suoi ordini. Questo ministro condusse una guerra che disapprovava e odiava, solo perché il conflitto era gradito e caldeggiato dal suo sovrano. Fu perciò inevitabile che la Convenzione americana credesse che il Re, causa delle loro vicissitudini, fosse davvero l'esecutivo, e non quel ministro, dal quale la nazione americana non aveva ricevuto motivi di sofferenza.

Se lasciamo perdere la dottrina e guardiamo alle nostre leggi più antiche, è stupefacente constatare quanto può fare il sovrano. Pochi anni fa la Regina tentò, molto saggiamente, di nominare dei Pari a vita, mentre la Camera dei Lord, con molto poco buon senso e in contraddizione con i suoi stessi interessi, rifiutò di accogliere la sua richiesta. I Lord sostennero che il suo potere di nomina era decaduto e non esisteva più; un tempo — aggiunsero — Ella lo possedeva, ma si era dissolto a causa della lunga desuetudine. Scorrendo le pagine del *Digest* di Sir John Comyn, o di qualche altro testo simile, alla voce «prerogativa» si può scoprire che la Regina ha un centinaio di poteri, che fluttuano tra l'esistenza e la desuetudine, e che potrebbero provocare un'interessantissima e inesauribile controversia giuridica, se la Regina provasse ad esercitarli. Qualche bravo giurista dovrebbe scrivere un testo accurato per stabilire quali di questi poteri si possano effettivamente impiegare e quali siano da ritenersi obsoleti. Non abbiamo alcuna informazione chiara e precisa né su ciò che la Regina fa, né su quel che può fare.

Dal punto di vista di una teoria un po' superficiale delle istituzioni libere questo è indubbiamente un difetto. In un sistema di governo popolare tutti i poteri devono essere conosciuti. Il concetto che sta alla base di tale sistema presuppone che la classe politica — quella che governa — governi nella maniera che ritiene più opportuna. In tale sistema tut-

ti gli atti dell'amministrazione devono essere vagliati e la loro legittimità controllata per intervenire quando manchi. Ma non si è in grado di giudicare se si è mantenuti nell'ignoranza; non si può intervenire se non si conosce. Una prerogativa non esplicitata è un'anomalia, forse la più grave tra le anomalie. Questa mancanza di chiarezza è però essenziale per l'utilità della monarchia inglese così com'è oggi. La monarchia dev'essere anzitutto oggetto di reverenza: cominciare a indagare su di essa non consente questa reverenza. Se esistesse una commissione d'inchiesta sulla Regina, l'incanto della regalità svanirebbe. Il suo mistero è la sua vita. Non dobbiamo fare piena luce su ciò che è magico. Non dobbiamo far entrare la Regina nella lotta politica. Se ciò avvenisse cesserebbe di essere riverita da tutti i combattenti, diventando solo uno dei tanti contendenti. L'esistenza di questo potere segreto è, da un punto di vista teorico, un difetto del nostro sistema costituzionale; ma è un difetto connesso al nostro tipo di cultura, in cui sono necessari tanto poteri augusti, e dunque indefiniti, quanto poteri riconoscibili ed efficienti.

Se proviamo a valutare il funzionamento di questo potere segreto attraverso la testimonianza di chi, vivo o morto, ha avuto a che fare con esso, troviamo una singolare disparità di opinioni. Sia i cortigiani di Giorgio III che quelli della Regina Vittoria si trovano d'accordo sul peso dell'influenza regia. Il fatto che la Corona faccia più di quel che sembra è un dogma indiscusso per gli uni e gli altri. Ma c'è un'ampia discrepanza sulla natura di questa funzione. Fox non si faceva scrupolo di descrivere l'influenza occulta di Giorgio III come il non meglio definito intervento di uno «spirito infernale». L'azione della Corona era, in quel periodo, lo spauracchio e il terrore dei politici liberali. Ma oggi i più eminenti uomini politici liberali dicono: «Non sapremo mai, tranne quando la storia sarà scritta per i nostri bambini, quanto dobbiamo alla Regina e al Principe Alberto». L'arcano della Costituzione, solitamente detestato dai nostri statisti più pacati, seri e accorti, è oggi apprezzato e profondamente rispettato.

Prima di provare a dar conto di questo mutamento di giudizio, dovremmo escludere dalla discussione una parte dei doveri della Regina, quelli formali. Ella è tenuta ad ap-

provare e firmare un'infinità di documenti ufficiali, privi di qualunque contenuto politico, il cui significato è trascurabile e che anche un impiegato qualsiasi potrebbe ratificare. Giorgio III soleva leggere una gran mole di documenti prima di apporvi la sua firma, fino a quando Lord Thurlow gli disse che era un'assurdità esaminarli, visto che non poteva comprenderli. L'esempio peggiore è quello dei decreti di nomina ad ufficiale dell'esercito. Fino a quando un atto otteneva l'approvazione solamente dopo tre anni, la Regina era solita firmare *tutte* le nomine militari, e ancora firma tutte quelle recenti. La conseguenza logica e inevitabile era che tali nomine fossero, e fino ad un certo punto lo sono ancora, in arretrato a migliaia. Spesso è stato notificato a molti, per la prima volta, il riconoscimento delle loro nomine anni dopo la cessazione del servizio. Se la Regina fosse stata un semplice funzionario avrebbe protestato da molto tempo, e da molto tempo sarebbe stata sollevata da questa inutile fatica. Si dice che uno sprezzante uomo politico abbia difeso quella mansione sulla base del fatto che si *potrebbe* avere per sovrano uno stupido e che quindi sarebbe auspicabile che fosse tanto occupato da non far danni. Ma è davvero puerile ricoprire di doveri formali e burocratici chi ha già tanti obblighi ufficiali. È una traccia dei giorni lontani in cui Giorgio III si informava su tutto, per quanto futile, e dava il suo assenso ad ogni cosa, per quanto insignificante. Possiamo comunque tralasciare di discutere di queste occupazioni di routine. Non è grazie a loro che il sovrano acquisisce la sua autorità, sia nel bene che nel male. Il miglior modo per provare ciò che dobbiamo alla Regina è fare un serio sforzo d'immaginazione e cercare di capire cosa succederebbe senza di Lei. Spogliamo il governo di gabinetto di tutti i suoi elementi accessori, riduciamolo ai due elementi costitutivi, un'assemblea rappresentativa (la Camera dei Comuni) e un gabinetto eletto da quell'assemblea, e prendiamo in esame come ce la caveremmo soltanto con questi. Siamo così poco avvezzi ad analizzare i dettagli della Costituzione e così abituati a pensare alla Costituzione nel suo complesso, che molta gente riterrà impossibile che una nazione prosperi, o persino sopravviva, soltanto con questi due semplici elementi. Ma è dall'esistenza di queste condizioni che dipende in generale la possibilità di imitare il si-

stema di governo inglese: un monarca che sia sincero oggetto di reverenza, una Camera dei Pari che sia davvero rispettata. Ma questi sono accidenti storici strettamente peculiari alla nostra isola, o al più all'Europa. Un paese di recente formazione, per essere in grado di avere un governo di gabinetto che non degeneri in un governo presidenziale, deve costituire quel sistema di governo con le sue risorse spontanee, non può confidare su questi frammenti del passato.

Si potrebbero indicare svariati sistemi con cui un parlamento potrebbe in apparenza fare quel che il nostro fa concretamente, ossia nominare un *premier*. Ma preferisco scegliere il sistema più semplice di tutti. Esamineremo dunque la struttura essenziale di questo ordinamento, osservando ciò per cui si differenzia dalla forma di governo monarchico pura; in tal modo saremo sufficientemente immuni dall'accusa di aver scelto un sostituto troppo affascinante ed attraente.

Supponiamo che la Camera dei Comuni da sola nomini il *premier* molto semplicemente, come gli azionisti di una compagnia ferroviaria scelgono un amministratore delegato. Poniamo che, quando il posto sia vacante, per morte o dimissioni, qualche membro o tutti i membri abbiano il diritto di nominare un successore; dopo un opportuno intervallo, paragonabile all'ordinaria durata di una crisi ministeriale, dieci o quindici giorni, supponiamo che i membri esprimano il loro voto per il candidato che preferiscono; poi che il presidente dell'assemblea conti i voti, e che il candidato col maggior numero di preferenze diventi *premier*. Questo sistema d'elezione metterebbe completamente la scelta nelle mani dell'organizzazione di partito, come accade abitualmente nel nostro sistema, fatta eccezione per le interferenze della Corona. Un *outsider* non verrebbe mai eletto, perché l'enorme quantità di voti che ogni grande partito mette in campo supererebbe di gran lunga ogni minoranza occasionale e risicata. Il *premier* non sarà nominato per un periodo prestabilito, ma resterà in carica finché la sua condotta sia in linea con la volontà del parlamento. *Mutatis mutandis*, sia pure con qualche differenza, quel che succede oggi avverrebbe anche nelle circostanze che abbiamo immaginato. Il *premier* dovrà dimettersi dopo un voto di sfiducia, ma in questo caso la volontà del parlamento sarebbe *l'unica* auto-

rità visibile legittimata alla scelta del successore, mentre nel nostro attuale sistema è solo quella *predominante*, ancorché invisibile.

Per la nostra discussione è di grande aiuto distinguere tre momenti, che costituiscono le tre fasi della vita di un governo rappresentativo. La prima è quella in cui un ministro viene nominato; la seconda è quella in cui resta in carica; l'ultima è quella in cui il gabinetto si scioglie. Consideriamo la funzione precisa della Regina in ognuna di queste fasi; e cioè il modo in cui il nostro sistema di governo si differenzia da quella forma semplificata che si avrebbe se non vi fosse la Regina.

Nella fase iniziale i governi di gabinetto di una monarchia e quelli di un sistema non monarchico non si differenzerebbero molto, se nel paese vi fossero solo due grandi partiti e il più forte fosse completamente d'accordo, al suo interno su chi dovesse essere il suo leader parlamentare; e, di conseguenza, anche sul *premier* da nominare. Il sovrano oggi deve accettare quel leader. Se poi la scelta spettasse direttamente alla Camera dei Comuni, questa potrebbe anche eleggerlo: la sua maggioranza, compatta e in pieno accordo, determinerebbe la decisione senza alcuna opposizione di rilievo e, probabilmente, perfino senza nessuna aperta competizione. Un partito di maggioranza privo di lacerazioni interne sarebbe dispotico. In tal caso un governo di gabinetto resterebbe in carica senza contrasti tanto se vi fosse la Regina, quanto se non ci fosse. Il migliore dei sovrani non potrebbe realizzare alcun beneficio, come il peggior non sarebbe in grado di arrecare alcun danno.

Ma le difficoltà sono molto maggiori quando il partito di maggioranza è in disaccordo sulla scelta del proprio leader. Nella forma monarchica di governo di gabinetto il sovrano ha, talvolta, un'effettiva possibilità di scelta: chi l'avrebbe in un sistema non monarchico? Vi dev'essere una riunione alle «Willis's Rooms» e deve verificarsi quel dispotismo della maggioranza sulla minoranza interna di un partito, analogo a quello per cui Lord John Russell nel 1859 fu costretto a rinunciare alle proprie aspirazioni di diventare capo del governo e ad accettare un incarico subalterno nel gabinetto di Lord Palmerston. Si dovrebbe esercitare (anzi: si deve) la silenziosa capacità di pressione che in ogni parti-

to desideroso di nominare il *premier*, si può esercitare sui capi-corrente che ne dividono la forza unitaria. Si può certo dubitare del fatto che quel partito sceglierebbe sempre la personalità più idonea. Una volta che è avvenuta una divisione in un partito, è molto difficile assicurare l'unanimità a favore proprio di quella personalità che sarebbe raccomandata da un osservatore esterno. Tutte le gelosie e le rivalità si risvegliano immediatamente, ed è sempre difficile, spesso impossibile, tenerle sempre a bada. Ma per quanto sia possibile che il partito non scelga il leader migliore, tutti i suoi membri hanno validissimi motivi per eleggerne uno capace, perché il mantenimento del loro ruolo dipende proprio da questo. Nel sistema presidenziale le riunioni preliminari per scegliere il Presidente non si preoccupano della sua effettiva idoneità alla carica. Ci si preoccupa esclusivamente delle sue attrattive come candidato senza prendere in considerazione le sue capacità come uomo di governo. Se verrà eletto un uomo di scarsa saggezza, questi governerà per tutta la durata stabilita per il mandato; ed anche se darà prova di grande assennatezza, al termine del suo mandato vi sarà comunque un'altra elezione, com'è previsto inderogabilmente dalla Costituzione. In un governo di gabinetto non succede nulla di simile. Il governo è destituibile; la sua durata dipende dalla sua condotta. Se un partito al potere fosse tanto insensato da scegliere come suo capo un uomo da poco, cesserebbe di stare al potere. La capacità di giudizio di un partito costituisce la sua vitalità. Supponiamo che nel 1859 il partito *whig* avesse deciso di mettere da parte sia Lord Russell che Lord Palmerston e di scegliere come leader un'assoluta nullità: in questo caso il partito *whig* sarebbe stato probabilmente bandito dal governo al momento della controversia sullo Schleswig-Holstein. La nazione e il parlamento li avrebbero abbandonati; né l'una né l'altro avrebbero tollerato che una trattativa segreta, dalla quale dipendeva la prodigiosa alternativa tra la pace e la guerra, fosse nelle mani di una persona ritenuta inadeguata, che era stata favorita in virtù della sua mediocrità, e che non era rispettata nemmeno dai suoi stessi amici. Un governo di gabinetto, inoltre, viene diretto a carte scoperte: la sua forza consiste nel dibattito. Un Presidente può essere un inetto; tuttavia, se ha ministri capaci, alla fine della sua amministrazione

ne la sua vera natura può anche non essere stata scoperta; possono esservi dubbi e controversie sul fatto che sia saggio o stupido. Ma un primo ministro deve dare subito prova di ciò che vale. Deve tener testa alla Camera dei Comuni durante la discussione; dev'essere in grado di indirizzare la gestione degli interessi della Camera, trovarvi ascolto ad ogni emergenza, dominarla nei momenti di maggiore turbolenza. Egli è sottoposto a prove difficili, e, se fallisce, deve dimettersi.

Non possiamo neanche pensare che qualche partito vorrebbe affidare ad un uomo incapace il grande potere che un governo di gabinetto assegna al suo *premier*. Infatti, il primo ministro, per quanto sia eletto dal parlamento, può scioglierlo. È dunque naturale ritenere che i deputati si preoccuperanno di mettere in buone mani il potere che potrebbe distruggere la loro sospirata carica. Essi non oseranno mettere in mani inadatte un potere che, oltre a danneggiare la nazione, potrebbe personalmente rovinarli in modo completo. Possiamo star certi, perciò, che, qualora il partito di maggioranza fosse diviso, la forma del governo di gabinetto «senza monarchia» ci assicurerebbe un leader parlamentare saggio e capace; se non proprio il migliore, almeno un buon *premier*. Si può sostenere che il governo di gabinetto «con la monarchia» possa garantire qualcosa di più?

Io ritengo di sì, almeno in un caso. Se il Re costituzionale è un uomo di singolare discernimento, di buona disposizione d'animo e di grande competenza politica, può trarre anche dalle file di un partito diviso il suo leader migliore, anche in un momento in cui il partito, abbandonato a se stesso, non lo sceglierebbe. Se il sovrano è in grado di sostenere la parte dello spettatore razionale e disinteressato (personaggio che ha così tanto rilievo nei lavori di certi moralisti) può essere in grado di scegliere per i suoi sudditi meglio di quanto farebbero loro stessi. Ma se il monarca non è così libero dai pregiudizi e non ha questa facoltà di discernimento quasi miracolosa, è probabile che non sia in grado di fare una scelta più oculata di quella del partito stesso. Anche perché non è certamente per le stesse ragioni che deve scegliere con saggezza: la sua posizione è salda qualunque cosa accada, mentre la disfatta di un partito che

ha il compito di nominare il *premier* dipende dalla capacità della persona designata.

Vi è in ciò un grande rischio: che il giudizio del sovrano possa essere prevenuto. Per più di quarant'anni le antipatie personali di Giorgio III hanno procurato danni ai ministeri, uno dopo l'altro. Quasi all'inizio del suo regno scartò Lord Chatham; verso la fine non voleva permettere a Pitt di unirsi a Fox. Preferiva sempre la mediocrità; in genere non poteva soffrire gli ingegni spiccati e detestava sempre le grandi idee. Se i sovrani costituzionali sono uomini ordinari, di limitata esperienza e di capacità normali (non abbiamo alcun diritto di supporre che queste, per *miracolo*, siano presenti in maggior quantità), il giudizio del sovrano sarà spesso peggiore di quello del partito e sarà soggetto al rischio permanente di preferire un rispettosissimo uomo qualunque, come Addington, ad uno spirito indipendente e di prim'ordine come Pitt.

Esaminando la scelta di un *premier* in entrambi i sistemi, nel caso più difficile per un sistema di gabinetto, che è quello in cui vi sia la presenza di tre partiti, arriveremo alla stessa conclusione incerta. E il caso in cui quel tipo di governo ha la maggiore possibilità di mostrare i suoi difetti e la minore di far vedere i suoi meriti. La caratteristica che distingue questo tipo di governo è la scelta del capo dell'esecutivo attraverso l'assemblea legislativa; ma una scelta soddisfacente è impossibile quando vi sono tre partiti. Quando è una larga maggioranza a dare la fiducia, allora abbiamo davvero una buona selezione; ma, in presenza di tre partiti, non esiste una simile possibilità. Il partito numericamente più debole ha il voto decisivo, ovvero può decidere il candidato da scegliere, ma con una penalizzazione: è privato del diritto di votare per il *suo* candidato. Stabilisce su quale degli altri candidati cadrà la scelta, a condizione di rinunciare al suo candidato. Una scelta basata su un tale spirito di rinuncia non può mai essere sicura: è una scelta che può essere revocata in qualunque momento. I fatti del 1858, sebbene non siano una perfetta illustrazione di quanto intendo dire, ne costituiscono comunque una buona esemplificazione. Il Partito radicale, muovendosi autonomamente dal Partito liberale, mantenne al potere Lord Derby. Il partito delle riforme estreme trovò un espediente per col-

legarsi al partito della conservazione. Uno dei radicali espresse grossolanamente, ma in modo chiaro, il significato di questa decisione: «Ci guadagnano di più con questi che con gli altri». Egli intendeva dire che, a suo parere, i *Tories* sarebbero stati più docili con i radicali che non i *Whigs*. Ma è ovvio che un'alleanza basata su partiti tanto opposti non aveva possibilità di durare. I radicali la sconsigliarono scegliendo l'uomo i cui principi erano loro più avversi; i conservatori pagarono lo scotto consentendo misure che erano loro sfavorevoli. Dopo un breve intervallo di tempo, i radicali tornarono alla loro naturale alleanza (e al loro altrettanto consueto malcontento) con i moderati *Whigs*. Essi usarono il loro voto determinante prima per un governo di un determinato orientamento e poi per un altro di orientamento opposto.

Non sto biasimando questa politica, la utilizzo solamente come esempio. Intendo però affermare che il governo parlamentare è impossibile, se questo modo di fare esasperato si protrae nel tempo. Quando vi sono tre partiti non è soddisfatta la condizione fondamentale per l'esistenza di un sistema di gabinetto: i due maggiori partiti non si uniranno saldamente per agire di comune accordo, ma il più debole darà ad uno dei due una preferenza continuamente e rapidamente oscillante. Avremmo un parlamento adatto a scendere, ma non potremmo contare sulla scelta di un esecutivo sufficientemente saldo, perché non c'è stabilità nei pensieri e nei sentimenti di coloro che scelgono.

Vi è un solo modo per rimediare a questo difetto, quando si presenta. I moderati di ogni partito devono unirsi per appoggiare il governo che meglio soddisfa tutti i partiti. Questo è il sistema attraverso cui è stato sostenuto, recentemente, il ministero di Lord Palmerston: un ministero in molti casi manchevole, ma più energico in politica estera e più efficace anche in politica interna della grande maggioranza dei ministeri inglesi. I moderati, sia conservatori che radicali, hanno appoggiato un governo stabile tramite un'alleanza abbastanza coerente con i *Whigs* moderati. Che vi sia o no un re, questa rinuncia è la più importante forza su cui contare per il mantenimento di un soddisfacente governo parlamentare in questa fase di massimo rischio. Questa moderazione sarà stimolata o pregiudicata dalla presen-

za di un sovrano? Sarà più efficace nel governo monarchico?

Se il sovrano ha capacità di ponderazione, l'aiuto che può dare in simili momenti critici sarà notevole. Sceglierà in favore del suo ministro e, se possibile, sosterrà lo statista su cui, alla fine, il gruppo moderato farà cadere la sua scelta, facendo discretamente e fin dall'inizio tutte le consultazioni necessarie. Essendo un uomo di buon senso, esperienza e tatto, un simile sovrano capirà qual è l'alleanza che termina un equilibrio, qual è il partito con cui i membri più moderati degli altri gruppi parlamentari in definitiva si alleananno. Nei periodi in cui i partiti disorientati mutano continuamente opinione, è probabile che il sovrano abbia molte opportunità di esercitare una scelta. Spetterà a lui fare appello ad AB o a XY perché formi un ministero e può dare a entrambi l'opportunità di tentare. Uno stato di disorientamento dei partiti è incompatibile con la stabilità, e provoca una temporanea assuefazione. Avendo bisogno di qualcosa, ma senza individuarlo con precisione, i partiti accetteranno momentaneamente qualsiasi cosa per rendere possibile quel *quid* sconosciuto e per vedere che cosa determinerà. Durante la lunga sequenza di governi di breve durata che comincia con le dimissioni del Duca di Newcastle, nel 1762, e termina con l'entrata in carica di Pitt, nel 1764, l'energica volontà di Giorgio III costituiva una forza di prima grandezza. Se, in un periodo di complessa e prolungata divisione dei partiti — situazione che caratterizza spesso, e a lungo, ogni governo parlamentare —, il potere di scelta da parte del re fosse sempre esercitato con discrezione, sarebbe un vantaggio politico d'inesimabile valore.

Ma sarà davvero esercitato in questo modo? Durante la vita normale di un ministero, un sovrano costituzionale dev'essere un uomo di abilità non comune. Ma temo che — dovendo constatare la fiacchezza acquisita dalle dinastie ereditarie — dobbiamo aspettarci che il sovrano sia un uomo di scarse capacità. Sia la teoria che l'esperienza mostrano che l'educazione di un principe può essere solo un'educazione limitata e che una famiglia reale avrà meno abilità di altre famiglie. Che diritto abbiamo, dunque, di aspettarci la perpetua trasmissione, all'interno di una famiglia regnante, di una mirabile saggezza che, quand'anche non sia una

sorta di disposizione naturale, è a dir poco una caratteristica estremamente rara?

Probabilmente, nella maggioranza dei casi, la più grande saggezza di un Re costituzionale si manifesta in una ben calcolata inazione. Nel confuso intervallo tra il 1857 e il 1859 la Regina e il Principe Alberto furono troppo accorti per imporre qualunque indicazione. Se avessero scelto, forse non avrebbero indicato Lord Palmerston. Ma essi compresero, o si può ritenere che abbiano compreso, che le cose si stavano sistemando anche senza di loro e che, inserendo un intervento esterno, avrebbero solo ritardato il proficuo coagularsi delle energie. Vi è, in realtà, una ragione permanente che può rendere il sovrano più accorto, quello che si sente più sicuro del proprio giudizio, poco propenso ad esercitarlo: ed è che il parlamento si assuma la propria responsabilità. Finché il parlamento ritiene che sia compito del sovrano provvedere alla formazione del governo, si conterà di non doverlo fare. Il tipo di governo di gabinetto «con il re» è il peggiore di tutti se innalza elementi secondari al livello di fattori centrali; o se induce l'assemblea, che dovrebbe assolvere doveri della massima importanza, ad aspettarsi che li assolverà qualcun'altro.

Vi è ancora da notare, per onestà verso il tipo di governo di gabinetto «senza il re», che questo è esente da uno dei peggiori e più caratteristici difetti di quello «con il re». Se non vi è una corte, non vi può essere alcuna influenza di corte. Tutti sanno in che cosa consistano queste forme di influenza, sebbene nessuno, forse a mala pena l'osservatore più meticoloso, possa affermare con sicurezza e precisione quanto sia grande il loro effetto. Sir Robert Walpole, in termini molto rozzi rispetto al nostro stile, dichiarava, dopo la morte della Regina Carolina, di non prestare minimamente attenzione alle figlie del sovrano («quelle ragazze», come le chiamava), ma di contare esclusivamente su Madame de Walmoden, l'amante del Re. «Il sovrano — diceva uno scrittore ai tempi di Giorgio IV — ci è favorevole e, cosa ancora più importante per i nostri interessi, anche la marchesa di Conyngham lo è». Si sa a quale genere di influenze sono stati attribuiti i diversi mutamenti politici italiani fino all'unità. Questi effetti sinistri sono probabilmente più efficaci quando tutta la vita pubblica è in agitazione e quando,

perciò, sono particolarmente pericolosi. L'amante del Re più perfida e crudele non complotterebbe contro un governo invulnerabile. Ma saranno in molti a intrigare se il parlamento è disorientato, se i partiti sono divisi, se le alternative sono molteplici, se vi è la possibilità di far danni, se il governo di gabinetto è difficile da realizzare. È molto importante capire che si può istituire una buona amministrazione anche senza un sovrano, visto che taluni uomini politici delle colonie ne hanno dubitato. «Si può ammettere — è stato detto — che un governo, dopo essere stato varato, possa procedere abbastanza bene senza un capo, ma non so come vararlo». Si è perfino suggerito che una colonia che si separi dall'Inghilterra, dovendo costituire il proprio governo, non potrebbe scegliere un governatore a vita senza alcun criterio, ma solamente affidare la scelta a rappresentanti, sul modello dei grandi elettori di Sièyes. Ma l'introduzione di un funzionario del genere in quella colonia rappresenterebbe di fatto l'istituzione volontaria di un impedimento arbitrario alla sua realizzazione, perché questi sarebbe inevitabilmente un uomo di parte. È inevitabile che la carica più autorevole dello stato sia oggetto di contesa da parte dei principali schieramenti che costituiscono la comunità politica attiva. Questi schieramenti s'impicciano di tutte le faccende, ingerendosi ovunque; non permetterebbero né potrebbero permettere che sia ricoperta la funzione più stimata, se non con il loro gradimento. Essi sanno, inoltre, che il grande elettore, colui che sceglie i ministri, potrebbe rivelarsi, durante una crisi grave, sia un alleato sicuro sia uno scomodo nemico. Il partito più forte sceglierebbe qualcuno che si schierasse dalla sua parte; e che, dovendo scegliere, sceglierse tra di loro chi fosse un aiuto costante ed un altrettanto costante ostacolo alle mire degli avversari. È assurdo pensare di poter scegliere, con un'elezione contrastata e di partito, qualcuno che sia imparziale nella scelta dei ministri.

Ma, più che al momento della sua formazione, è durante la permanenza in carica di un governo che le funzioni di un sovrano avranno maggior rilievo; è a queste funzioni che la maggior parte delle persone attribuisce la massima importanza. Io stesso riconosco di avere un'opinione del genere. Ritengo che si possa mostrare che la funzione di un so-

vrano nei confronti di una nazione politicamente evoluta è, in una monarchia costituzionale, la funzione che ogni uomo assennato dovrebbe prediligere sopra ogni altra, in cui gli slanci intellettuali sarebbero meglio stimolati e le spinte intellettuali peggiori meglio controllate.

Per quanto riguarda i doveri della Regina relativamente alla durata di un governo abbiamo un prezioso documento redatto di suo pugno. Nel 1851 Luigi Napoleone fece il suo *coup d'état*; nel 1852 Lord John Russell fece il suo, cacciando Lord Palmerston. Con un'infrazione molto significativa all'etichetta, egli lesse alla Camera un *memorandum* della Regina sui doveri del suo rivale, in cui si diceva quanto segue:

La Regina chiede, in primo luogo, che Lord Palmerston dichiarasse con precisione ciò che persegue in una data circostanza, in modo che la Regina possa conoscere nei dettagli ciò a cui sta per dare la sua regale sanzione. In secondo luogo la Regina chiede che una disposizione da Lei approvata non sia arbitrariamente alterata o modificata dal suo ministro. Ella è tenuta a considerare un simile atto come il venir meno della sincerità nei riguardi della Corona e del suo diritto di essere consultata in virtù della sua prerogativa costituzionale di congedare quel ministro. Ella si aspetta di essere tenuta al corrente di ciò che intercorre tra lui e i ministri stranieri prima che siano prese decisioni importanti e di ricevere i dispacci provenienti dall'estero in tempo ragionevole. La Regina si attende, infine, che Lei siano inviate le minute dei documenti di cui si richiede la sua approvazione, in tempo sufficiente da renderla edotta dei loro contenuti, prima che questi siano approvati.

Oltre al controllo su alcuni ministri, soprattutto il ministro degli Esteri, la Regina possiede la facoltà di vigilare sull'operato del gabinetto. Il primo ministro — si capisce — la informa fedelmente, unitamente a quanto i giornali fanno altrettanto bene, su tutte le più importanti decisioni e sulle votazioni più significative del parlamento. Egli deve aver cura che ella sia al corrente di tutto ciò che occorre sapere relativamente alle questioni politiche nazionali. Ella possiede, per tradizione consolidata, il diritto di protestare formalmente quando non sia informata di ogni importante decisione del governo, non solo prima che questa sia presa,

ma quando vi sia ancora tempo per esaminarla, quando sia ancora possibile bloccarla.

Per spiegare la questione in breve, diciamo che il sovrano, in una monarchia costituzionale come la nostra, ha tre diritti: quello di essere consultato, quello di incoraggiare, quello di mettere in guardia. Nessun Re di buon senso e accortezza ne vorrebbe altri: si renderebbe conto che il fatto di non possederne altri gli consente di esercitare quelli che ha con particolare efficacia. Direbbe al suo ministro: «La responsabilità di questi provvedimenti è tua. Si deve fare qualunque cosa tu reputi essere la migliore: essa avrà il mio completo ed effettivo appoggio. Ma ti avverto che quel che tu proponi di attuare, per qualche ragione, va male; mentre, per altrettanto precise ragioni, andrebbe meglio proprio quel che tu non proponi. Io non mi oppongo, è mio dovere non farlo; ma sappi che ti metto in guardia». Supponendo che il Re abbia ragione e che possieda quel che i sovrani hanno spesso, cioè il dono dell'espressione efficace, egli non potrebbe fare a meno di influire sul suo ministro. Non sempre riuscirebbe a modificare la sua linea di condotta, ma sicuramente lo turberebbe.

Nel corso di un regno di lunga durata, un sovrano assennato acquisterà un'esperienza con la quale ben pochi ministri potranno competere. In questo caso il Re potrebbe dire: «Sei consapevole di ciò che è successo durante una certa amministrazione, mi pare circa quattordici anni fa? Quegli avvenimenti offrono un esempio illuminante dei cattivi risultati della politica che oggi tu proponi. A quel tempo tu non rivestivi nella vita pubblica un ruolo importante quanto quello odierno, ed è possibile che non ricordi con precisione tutti gli eventi di allora. Ti raccomanderei di riprendere le deliberazioni di allora e di discuterle con i tuoi colleghi anziani che vi presero parte. Sarebbe imprudente riprendere una politica che ha operato tanto male in un passato così recente». Il Re, a dire il vero, avrebbe il vantaggio che ha un sottosegretario permanente sul suo superiore, di nomina parlamentare; e cioè quello di aver partecipato alle attività dei superiori precedenti. Tali attività hanno fatto parte della sua vita; hanno occupato il meglio dei suoi pensieri, forse gli hanno procurato ansia o piacere, erano state condotte a termine nonostante i suoi tentativi di

dissuasione, o sanzionate dalla sua approvazione. Il ministro di nomina parlamentare ricorda vagamente che qualcosa è stato fatto al tempo di certi suoi predecessori, quando, molto probabilmente, non ne aveva la minima conoscenza, né si curava di quel genere di affari pubblici. Egli deve cominciare con l'apprendere, con fatica e imperfettamente, quel che il sottosegretario permanente ricorda con sicurezza e immediatamente. Senza dubbio un ministro di nomina parlamentare può sempre zittire il suo subordinato, e talvolta lo fa, con il tacito potere della sua carica superiore. Egli può dire: «Mi pare che in tutto questo non ci sia molto. Sono stati commessi parecchi errori al tempo cui fai riferimento, e non abbiamo bisogno di discuterne adesso». Un uomo altezzoso liquida facilmente i suggerimenti dei suoi sottoposti. Ma per quanto un ministro possa trattare in tal modo un suo subordinato, non può agire nello stesso modo col sovrano. La superiorità riconosciuta con cui piega il suo sottosegretario non è, in questo caso, dalla sua parte, ma gioca a suo sfavore. Egli non deve più tener conto dei suggerimenti rispettosi di un inferiore, ma rispondere agli argomenti di un superiore, al quale egli stesso deve rispettarlo. Effettivamente Giorgio III conosceva le modalità degli affari di stato altrettanto bene, o addirittura meglio, di tutti gli uomini politici del suo tempo. Se avesse posseduto, oltre alla sua capacità amministrativa e alla sua operosità, le superiori facoltà di un abile uomo di stato, la sua influenza sarebbe diventata dispotica. L'antica Costituzione inglese concedeva indubbiamente alla Corona un tipo di potere che la nostra attuale Costituzione non le concede. Mentre la maggioranza in parlamento era controllata soprattutto attraverso il *patronage* regio, il sovrano costituiva una parte in causa in ogni mediazione, con o senza il suo ministro. Ma anche nella nostra attuale Costituzione un monarca come Giorgio III potrebbe esercitare la più grande influenza, se avesse notevoli capacità. È noto in tutta Europa che Re Leopoldo, in Belgio, ha esercitato un potere enorme servendosi di mezzi analoghi a quelli che ho descritto.

A chiunque abbia dimestichezza con la recente storia dell'Inghilterra è noto, inoltre, che il Principe Alberto ha concretamente acquisito un grande potere esattamente nello stesso modo. Egli possedeva le rare doti di un monarca

costituzionale. Se la sua vita fosse durata altri vent'anni il suo nome avrebbe avuto in Europa la stessa notorietà di quello di Re Leopoldo. Ma finché visse ne ebbe di meno. Gli statisti che avevano maggior potere in Inghilterra erano uomini di esperienza molto più vasta della sua. Senza dubbio egli poteva — e lo fece — esercitare una grande influenza, quasi un vero dominio, su Lord Malmesbury, ma non fu in grado di tenere in pugno Lord Palmerston. L'anziano uomo di stato, che governava l'Inghilterra a un'età in cui la maggioranza degli uomini non è in grado di amministrare la propria famiglia, rammentava un'intera generazione di statisti che erano morti prima della nascita del Principe Alberto. I due avevano età e nature diverse. La minuziosità del Principe tedesco — che è stata giustamente e felicemente paragonata a quella di Goethe — era del tutto estranea allo statista mezzo irlandese e mezzo inglese. Il coraggio impetuoso nei pericoli di scarso rilievo e l'invadente impiego di banalità sempre efficaci, ma non altrettanto raffinate, che costituiscono i difetti di Lord Palmerston, indubbiamente urtavano il Principe Alberto, che aveva una circospezione e un coraggio da uomo di studi. Questi fatti saranno meglio noti ai figli dei nostri figli che a noi. Il Principe Alberto ha fatto molto, ma è morto prima di riuscire a far sentire la sua influenza su una generazione di statisti meno esperti di lui, ansiosi d'imparare.

Sarebbe puerile supporre che un abboccamento tra un ministro e il suo sovrano possa costituire un'occasione di pura e semplice conversazione. «L'aura religiosa che circonda un Re» può avere meno sacralità di quanta ne possiede un tempo, ma ne ha ancora molta. Nessuno, o al più qualche rara persona, può tener testa a un membro del governo, nella sua stanza, come sarebbe in grado di fare, altrove, con chiunque altro. Nessuno è in grado di esporre le proprie opinioni e demolire gli argomenti come farebbe altrove. La stanza di un Re è peggio. L'esempio più illuminante è quello di Lord Chatham, il più autoritario e importante tra tutti gli statisti inglesi, anzi, pressoché il più importante uomo di stato inglese che si sia mantenuto al potere contro le richieste del Re e della nobiltà: il primo *premier* davvero popolare. Avremmo potuto aspettarci un tribuno del popolo orgoglioso di essere autoritario con il suo sovra-

no; di essere, nei confronti del Re, ciò che era nei riguardi di tutti gli altri. Al contrario, egli era schiavo della sua stessa immaginazione; c'era una sorta d'incantamento mistico, in prossimità del monarca, che lo spogliava della sua consueta natura. «L'ultimo sguardo furtivo allo studio del Re — diceva Burke — lo inebria, e lo inebrierà fino alla fine dei suoi giorni». Uno spirito arguto disse che, perfino durante i ricevimenti a corte, egli faceva un inchino talmente profondo, che si poteva vedere la punta del suo naso a becco tra le sue gambe. Aveva l'abitudine di genuflettersi al cospetto di Giorgio III, anche mentre trattava affari. Ora, nessuno può *discutere* in ginocchio. Lo stesso atteggiamento deferente che lo trattiene in simile postura, lo tratterà in una corrispondente attitudine mentale. Costui non sarà in grado di rifiutare le cattive argomentazioni del Re, come farebbe con quelle di chiunque altro. Non esprimerà con efficacia ed incisivamente i suoi argomenti migliori, sapendo che il sovrano non vorrà ascoltarli. In una discussione più o meno alla pari, un Re deve sempre avere la meglio e, in politica, molte delle argomentazioni più importanti si controbilanciano. Ogni qual volta vi fossero molte cose da dire a sostegno dell'opinione del sovrano, non potrebbero che avere tutto il loro peso; mentre qualunque cosa si dicesse in favore delle opinioni del ministro, avrebbe solo un peso debole e ridotto.

Secondo la dottrina, il Re possiede un potere che può esercitare in casi estremamente gravi, ma di cui potrebbe anche valersi, in linea di principio, in qualunque circostanza. Egli può sciogliere il parlamento. Può dire al suo primo ministro, con i fatti, se non con le parole: «Ti ha mandato qui questo parlamento, ma vedrò di ottenere un parlamento che nomini qualcun altro al tuo posto». Giorgio III comprese bene che era meglio prendere posizione a volte, e su determinate questioni, quando era probabile, o comunque non improbabile, che la nazione lo avrebbe sostenuto. Egli faceva sempre tremare il ministro che gli era sgradito, agitando lo spettro di un successore. In faccende del genere aveva un'abilità simile all'astuzia della follia. Aveva conflitti con gli uomini più capaci del suo tempo ed era difficilissimo sfuggirgli. Sapeva come sostenere un debole argomento con una tacita minaccia e come meglio guidare la deferenza che gli era normalmente dovuta.

Forse poteri come questi sono quelli che un uomo assennato cercherebbe di esercitare di più e che avrebbe meno paura di possedere. Desiderare di essere un despota, «agognare la tirannide», come si diceva nel mondo greco, nella nostra epoca è ciò che contraddistingue una mente incolta. Chi vi ambisce non può aver soppresso ciò che Butler chiama «l'ambiguità delle implicazioni». Essere certi che sia giusto imporre il proprio volere e desiderare di imporlo agli altri con la violenza; avere chiare e salde le proprie idee, tormentandosi fino a quando non si riesce ad applicarle nella vita e nella pratica; non amare sentire le opinioni altrui ed essere incapaci di valutare la loro attendibilità. Per il nostro attuale livello di cultura sono atteggiamenti intellettuali ingenui. Sappiamo, in definitiva, che la verità è molteplice; che gli ardenti ideali (come quelli dei giovani) sono generalmente falsi e sempre incompiuti. L'idea di uno statista lungimirante e dispostico, che può fare progetti per epoche non ancora sorte, è una fantasia generata dall'orgoglio della mente umana, a cui i fatti non danno alcun sostegno. I progetti di Carlo Magno morirono con lui; quelli di Richelieu furono frantesi; quelli di Napoleone furono giganteschi e frenetici. Ma un monarca costituzionale saggio ed illustre non prova alcuna vanità del genere. La sua carriera non è incerta; egli opera nel mondo della sobria realtà ed ha a che fare con progetti che possono essere attuati, che sono auspicabili, per cui vale la pena di spendere energie. Al ministero espresso dalla nazione egli dice: «Io la penso così; vedete se c'è qualcosa di buono in questo. Ho esposto le mie ragioni in un *memorandum* che vi darò. Probabilmente non esaurisce la materia, ma suggerirà elementi per la vostra considerazione». Grazie ad anni di discussione, governo dopo governo, i migliori progetti del Re più accorto saranno di certo adottati, mentre quelli mediocri e impraticabili avranno la certezza di essere eliminati e respinti. Il sovrano non potrebbe proiettarsi inutilmente al di là del suo tempo, perché sarebbe obbligato a convincere i deputati, gli uomini più rappresentativi del suo tempo. Egli avrebbe i mezzi migliori per dimostrare di aver avuto ragione su ogni questione nuova e insolita, dal momento che, dopo anni di discussione, probabilmente avrebbe tratto dalla sua parte gli eletti e i rappresentanti della gente comune, uomini che ricoprono le loro cariche per aver soddisfatto gli uomini della lo-

ro epoca, che non sono mai molto disposti a nuove concezioni o a profonde riflessioni. Un monarca costituzionale perspicace e originale potrebbe morire in pace, se ciò è possibile per qualcuno. Egli saprebbe che le sue leggi migliori erano in armonia col suo tempo; che erano adatte alle persone che dovevano ricorrevi, alle persone che dovevano esserne beneficiate. Avrebbe passato una vita felice, una vita in cui poteva ottenere che le sue ragioni fossero ascoltate in ogni circostanza, facendo in modo che coloro che avevano la responsabilità di decidere ci riflettessero sopra prima di agire; una vita in cui era in grado di sapere che i progetti che aveva messo all'opera nel mondo non erano i casuali accidenti di una idiosincrasia individuale (che di solito sono sbagliati) ma i progetti che promettevano di avere successo. E cioè le idee di un uomo molto sagace, accettate ed attuate dai molti di eguale intelligenza.

Ma possiamo aspettarci un Re del genere? O, visto che questa è la questione essenziale, possiamo aspettarci una progenie di sovrani di tal fatta? Tutti conoscono la replica dell'Imperatore Alessandro a Madame de Staël, che lo lodò con una declamazione lusinghiera per il suo assolutismo illuminato: «Sì, Madame, ma è soltanto un felice accidente». Egli sapeva bene quanto le grandi capacità e le buone intenzioni indispensabili per fare un buon despota abile non appartenessero mai, senza interruzioni, a tutte le stirpi regnanti. Sapeva quanto fossero lontane dalla natura che gli uomini ereditano. Si può dire nel caso di un sovrano costituzionale che queste qualità siano più alla sua portata? Temo che sia impossibile sostenerlo. Abbiamo appena constatato che, all'inizio di un ministero, l'utilità di un Re costituzionale ereditario va ben oltre l'ambito delle capacità che ha ereditato. Temo che un'indagine obiettiva arrivi alle stesse conclusioni anche per quanto riguarda la vita normale di un governo.

Se guardiamo alla nostra storia, scopriamo che solo nella fase attuale della monarchia inglese sono osservati correttamente i doveri di un monarca costituzionale. Giorgio I e Giorgio II ignoravano gli affari inglesi ed erano totalmente incapaci di guidarli, sia nel bene che nel male. Giorgio III s'intrometteva incessantemente, ma facendo continuamente danni. Giorgio IV e Guglielmo IV non fornirono alcuna stabile guida continuativa, ed erano comunque inadatti ad of-

frirla. Nei paesi più importanti dell'Europa continentale, le monarchie costituzionali non sono mai durate più di una generazione. Luigi Filippo, Vittorio Emanuele e Leopoldo furono fondatori di dinastie regnanti; ma non possiamo contare nella permanenza nei discendenti del particolare genio che ha fondato la loro stirpe, nel caso della monarchia costituzionale come in quello della monarchia assoluta. Per quel che l'esperienza insegna, non c'è alcuna ragione di aspettarci una successione ereditaria di abili monarchi costituzionali.

Se guardiamo alla teoria, vi sono ancor meno ragioni di aspettarci questo risultato. Un sovrano è utile quando offre ai suoi ministri una guida effettiva e vantaggiosa. Ma questi ministri sono convinti di essere tra gli uomini più capaci del loro tempo. Essi conducono gli affari del parlamento in modo da soddisfarlo e parlano in modo da persuaderlo. Le due cose insieme non possono essere fatte che da uomini che posseggano svariate e grandissime abilità. È certo che l'esercizio delle due doti indicate insegna ad un uomo molte cose su come va il mondo. E se ciò non è avvenuto, un leader parlamentare deve fare un lunghissimo tirocinio, prima di diventare un vero leader. Deve ottenere un seggio in parlamento, guadagnarsi l'attenzione e la fiducia del parlamento, e quella dei suoi colleghi. Nessuno può realizzare questi obiettivi (e nessuno può, a maggior ragione, ottenerli e mantenerli) senza una singolare capacità, appresa con precisione da ogni particolare della vita. Che possibilità ha un monarca ereditario che la natura costringe ad essere tale (come la storia ci mostra), contro uomini così ben formati e così naturalmente destinati al successo? Egli sarà soprattutto un uomo medio; talvolta sarà arguto, ma a volte sarà sciocco; il più delle volte non sarà né arguto né sciocco: sarà il puro e semplice uomo comune che attraversa faticosamente la naturale routine della vita, dalla culla alla tomba. La sua educazione sarà quella di un uomo che non ha mai dovuto lottare; che si è sempre reso conto di non aver nulla da raggiungere; che ha avuto la più alta dignità possibile; che non ha mai conosciuto com'è veramente l'esistenza ordinaria. È vano aspettarsi che un uomo mediocre di sangue reale abbia maggior genio di un uomo straordinario non di sangue reale; aspettarsi che un uomo, la cui carica gli è stata attribuita dalla nascita, abbia un discernimento superiore a quello di un uomo che ha vissuto del suo

discernimento; aspettarsi che un uomo, la cui carriera resterà immutata, sia che la conduca con prudenza sia in modo sconsiderato, abbia raggiunto la capacità di giudizio di chi è venuto a galla grazie alla propria accortezza e che affonderebbe se cessasse di essere saggio.

La superiorità che caratterizza un Re costituzionale si trova nella stabilità della sua carica. È questa che gli offre l'opportunità di acquisire una completa conoscenza di affari complessi, ma si tratta solamente di una opportunità. Il re deve approfittarne. Non c'è alcuna via regia agli affari politici: le loro particolarità sono sterminate, difficili, complicate ed eterogenee. Un Re, per essere alla pari nella discussione, deve darsi da fare quanto i suoi ministri; deve diventare un uomo d'affari proprio come loro. Tuttavia un Principe costituzionale è l'uomo più esposto alle tentazioni, e il meno obbligato ad occuparsi di affari. Un sovrano assoluto deve avere la consapevolezza di essere il fulcro dello stato. Su di lui grava il peso del regno. I suoi affari dipendono dal suo modo di essere. Egli può essere tentato dai piaceri e trascurare tutto il resto. Ma il rischio è evidente: nuocerà a se stesso, e potrebbe provocare una rivoluzione. Se egli diventasse inadatto a governare, qualcun altro, in grado di farlo, potrebbe cospirare contro di lui. Ma un Re costituzionale non è tenuto a preoccuparsi di nulla. Egli può trascurare i suoi doveri, ma non subirà danni per questo. Il suo trono sarà saldo, il suo reddito permanente, le sue opportunità di diletto personale ampie, come sempre. Per quale motivo dovrebbe darsi da fare? È vero che perderà la calma e segreta influenza che avrebbe ottenuto, nel corso degli anni, attraverso un'applicazione scrupolosa agli affari di stato; ma un giovane ardente, esposto ad ogni genere di tentazioni mondane, non sarà molto attratto dalla lontana prospettiva di una modesta influenza su questioni tediose. Egli può formarsi buoni propositi e dire: «L'anno prossimo leggerò questi documenti; cercherò di informarmi di più; non permetterò che queste don- ne mi parlino in questo modo». Ma esse lo rimprovereranno. La pigrizia più incurabile è quella più sedotta da progetti straordinari. «Il Lord Tesoriere — dice Swift — ha promesso di sistemare le cose questa notte, e così dirà per un centinaio di notti». Possiamo contarci: il ministero, il cui potere potrebbe essere condizionato dall'attenzione del Princi-

pe, non sarà troppo ansioso di ottenere che egli si occupi di affari di stato.

Così vanno le cose se il Principe sale al trono da giovane. Ma la situazione è peggiore quando vi giunge da vecchio o nella mezza età. Egli è allora inadatto a mettersi al lavoro. A quell'epoca egli avrà speso nell'ozio l'intera giovinezza e la prima parte della maturità ed è innaturale aspettarsi che si metta a lavorare. Giunto alla maturità, un fannullone amante del piacere non comincerà a lavorare sodo, come facevano Giorgio III o il Principe Alberto. È più adatto a diventare un buon monarca costituzionale il Principe che comincia a regnare presto; colui che in gioventù disdegna i piaceri ed è disposto a lavorare; e che ha, per natura, un' inclinazione particolare per la discrezione. Sovrani del genere costituiscono i più grandi doni divini, anche se sono tra i più rari.

Un qualsiasi monarca incline all'ozio che sieda su un trono costituzionale non lascerà alcuna impronta nella sua epoca: farà tanto poco il bene quanto poco il male. La forma «con il re» di governo di gabinetto opererà, durante il suo regno, pressappoco come quella «senza il re». L'aggiunta di una nullità non avrà alcuna importanza, per quanto abbia la precedenza su figure di rilievo. Ma *corruptio optima pessima*. Il caso più dannoso della forma «con il re» è di gran lunga peggiore dell'analogo di quella «senza il re». È facile immaginare su un trono costituzionale uno sciocco attivo ed importuno, che agisce sempre quando non dovrebbe e non agisce affatto quando invece sarebbe il caso, che ammonisce i suoi ministri contro i loro disegni di legge più meditati e li sprona a portare avanti quelli più sconsiderati. È facile immaginare che un Re del genere sarebbe probabilmente una pedina mossa da altri. Sarebbero i favoriti a guidarlo e l'amante a corromperlo: la malsana atmosfera di corte sarebbe utilizzata per corrompere il governo libero.

Abbiamo avuto un terribile esempio dei rischi della sovranità costituzionale. Vi è stato, infatti, il caso di un folle impiccione. Durante gran parte della sua vita, la mente di Giorgio III fu parzialmente sconvolta da ogni genere di crisi. Per tutta la vita, egli fu di un'ostinazione quasi patologica. Esercitava un'influenza caparbia e dannosa; era impossibile distoglierlo da ciò che era inopportuno; grazie alla sua posi-

zione dissuadeva gli uomini più fedeli e più malleabili da ciò che era più opportuno. Egli offrì un eccellente esempio morale ai suoi contemporanei, ma fu uno di quegli uomini il cui bene muore con loro, mentre il male che hanno arrecato sopravvive dopo la loro morte. Protrasse la guerra con gli americani; forse, addirittura, ne fu la causa. Ed è questa ragione che ci espone ancora al rancore americano. Impedì anche la realizzazione dei lungimiranti progetti di Pitt: per questo abbiamo ereditato una «questione irlandese». Poiché non ci permise di agire per il meglio quando era il momento, oggi sono vani e fuori tempo i nostri tentativi di trovare qualche rimedio. La monarchia costituzionale nelle mani di un Re semi-folle ma sempre molto attivo rappresenta uno dei peggiori esempi di governo. Vi è un potere nascosto e sempre vivo, generalmente ostinato, e spesso riprovevole, che domina i ministri più di quanto essi stessi siano consapevoli, che li sopraffà molto più di quanto la gente non creda, irresponsabile a causa della sua imperscrutabilità e che non può essere evitato poiché non è immediatamente riconoscibile. I benefici che derivano da un buon Re sono pressoché impagabili, ma i danni di un cattivo sovrano sono quasi irreparabili. Troviamo conferma di queste nostre conclusioni, se esaminiamo i poteri e i doveri di un sovrano inglese alla fine di un ministero. Ma il potere di scioglimento e la prerogativa di creare dei Pari, essenziali in questa situazione, sono troppo importanti e implicano questioni troppo complesse per essere trattati in modo esauriente in chiusura di capitolo.

Capitolo quarto

La Camera dei Lord

Nel capitolo precedente ho cercato di dimostrare che è possibile, in determinate circostanze, che un monarca costituzionale si riveli di grande utilità, sia nella fase iniziale che durante la vita di un ministero, ma che, in realtà, è improbabile che questa utilità si verifichi. Le idee, le abitudini, le competenze necessarie per svolgere tale ruolo superano di gran lunga le capacità di una persona media, educata nel modo in cui lo sono di solito i sovrani. Gli stessi argomenti valgono se esaminiamo la fase finale di un ministero. A questo punto entrano però in gioco le due più singolari prerogative del Re d'Inghilterra: il potere di creare nuovi Pari e il potere di sciogliere la Camera dei Comuni. Non possiamo valutare esattamente l'uso o l'abuso di questi poteri se non comprendiamo esattamente cosa siano i Pari e che cosa sia la Camera dei Comuni. L'utilità della Camera dei Lord, o per meglio dire dei suoi membri, è altissima. E anche se essa non suscita la stessa reverenza della Regina, resta pur sempre una delle più elevate dignità dell'Inghilterra. Una delle caratteristiche del ceto aristocratico è quella di influenzare la gente comune. Ciò non vuol dire che la si costringa a credere il falso, né tanto meno ciò che è dannoso, ma solo che l'aristocrazia si impone all'immaginazione del popolo. La fantasia della maggior parte degli uomini è incredibilmente labile: non riesce a concepire nulla senza avere davanti un simbolo visibile, e anche in presenza di un simbolo riesce con difficoltà a esercitare il razionale discernimento. L'aristocrazia è il simbolo dell'intelligenza. Essa porta i segni con cui la massa intuiva l'intelligenza (e con cui spesso la intuisce ancor oggi). Se un uomo comune intelligente si reca in una località di campagna, non gli viene accordata quella reverenza che otterrà invece il «vecchio»