

7 • 2 • 2025



I poteri di guerra nell'ordinamento britannico:
l'evoluzione storica della *war prerogative*
tra monarca, governo e parlamento

Rino Casella

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

I POTERI DI GUERRA NELL'ORDINAMENTO BRITANNICO: L'EVOLUZIONE STORICA DELLA *WAR PREROGATIVE* TRA MONARCA, GOVERNO E PARLAMENTO

WAR POWERS IN BRITISH LAW: THE HISTORICAL EVOLUTION OF THE
WAR PREROGATIVE BETWEEN MONARCH, CABINET, AND PARLIAMENT

Rino Casella*

 ORCID: RC 0000-0003-2789-4027

ABSTRACT

[It.] Questo saggio si propone di evidenziare, ripercorrendo in particolare le modalità con cui la monarchia inglese (e successivamente britannica) ha esercitato il potere militare nel corso della sua secolare storia, la trasformazione che la “prerogativa di guerra” ha subito, al pari di altre prerogative reali, attraverso mutamenti negli equilibri istituzionali e la stratificazione delle convenzioni costituzionali. Attualmente, la decisione di schierare forze armate in situazioni di conflitto armato è un potere di prerogativa, esercitato dai ministri del governo. Le convenzioni costituzionali richiedono al Primo Ministro di autorizzare l’impiego delle forze britanniche in azioni militari per conto della Corona. Le decisioni relative alle azioni militari vengono prese all’interno del Consiglio dei Ministri. Costituzionalmente, il Parlamento non ha alcun ruolo legalmente stabilito nelle decisioni di schierare forze armate e il Governo non ha alcun obbligo legale di consultarlo o tenerlo informato, ma recentemente una nuova convenzione ha consentito alla Camera dei Comuni di esprimere in anticipo il proprio parere sugli interventi militari.

Parole chiave: war prerogative – poteri di guerra – monarchia – Regno Unito – convenzione

[Eng.] This essay aims to highlight, particularly by retracing the ways in which the English (and subsequently British) monarchy has exercised military power throughout its centuries-long history, the transformation undergone by the “war prerogative”, like other royal prerogatives, through shifts in institutional balances and the stratification of constitutional conventions. Currently, the decision to deploy armed forces in situations of armed conflict is a prerogative power, exercised by government ministers. Constitutional conventions require the Prime Minister to authorize the use of British forces in military action on behalf of the Crown. Decisions regarding military action are made within the Cabinet. Constitutionally, Parliament has no legally established role in decisions to deploy armed forces, and the Government has no legal obligation to consult or keep Parliament informed, but recently a new convention has also allowed the House of Commons to express its opinion on military interventions in advance.

Keywords: War Prerogative – War Powers – Monarchy – United Kingdom – Convention

* Professore associato di diritto pubblico comparato, Università di Pisa (ror: 03ad39j10). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Dai sovrani anglosassoni a quelli inglesi: l'autorità sulla guerra e il comando dell'esercito. 3. I Tudor e l'intervento del monarca nell'organizzazione militare. 4. La *war prerogative* nel tentativo assolutistico degli Stuart. La guerra civile e il *New Model Army*. 5. La restaurazione stuartiana: la creazione di un esercito permanente come strumento della politica monarchica. 6. *Segue: La Glorious Revolution* e l'introduzione del controllo parlamentare sull'esercito in tempo di pace. 7. Dal XVII al XVIII secolo: la crescita delle capacità militari britanniche e la riaffermazione dell'autorità del monarca sulle forze armate. 8. Il passaggio al governo parlamentare: il depotenziamento del ruolo del monarca come comandante in capo e l'attribuzione all'esecutivo del potere di impiegare le forze armate. 9. La monarchia nelle due guerre mondiali. 10. La *War prerogative* e il controllo intermittente e non vincolante del parlamento. 11. Alcune considerazioni conclusive.



1. PREMESSA

Com'è noto, nell'ordinamento britannico l'insieme dei poteri che consentono di dichiarare la guerra e di impiegare le forze armate in conflitti all'estero si basano sulla *war prerogative*¹.

Il processo evolutivo della costituzione britannica incentrato sulla marginalizzazione del monarca riguardo la guida dell'esecutivo e la gestione degli affari di governo ha progressivamente ridimensionato i *Sovereign's constitutional prerogative powers*, affidandone l'esercizio sostanziale al Primo ministro e ai ministri del *Cabinet*².

Così, per convenzione costituzionale, proprio in virtù della *royal prerogative*, i poteri di guerra spettano al Primo ministro che può esercitarli per conto della Corona attraverso il *Cabinet* con i pareri, tra gli altri, del *National Security Council* e del Capo di stato maggiore generale³.

¹ Su cui, tra i molti, J. O. Frosini, T. R. Mahajnab, *Gli affari esteri della corona: le royal prerogatives come cortocircuito della forma di governo britannica*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, 1, 2025, 32 ss.; C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, House of Commons Library, 10001, 14 aprile 2024; T. McCormack, *Britain's War Powers. The Fall and Rise of Executive Authority?*, Palgrave Pivot, 2019; R. Joseph, *The War Prerogative. History, Reform, and Constitutional Design*, Oxford University Press, 2013; N. D. White, *Democracy goes to war. British Military Deployments Under International Law*, Oxford University Press, 2009; P. Rowe, *The Crown and Accountability for the Armed Forces*, in M. Sunkin, S. Payne (Eds.), *The Nature of the Crown: A Legal and Political Analysis*, Oxford University Press, 1999, 266 ss.

² Sull'esercizio dei poteri della prerogativa, tra gli altri, D. Skeffington, P. Lagassé, *Principle, Practice, and Prerogative*, in *UK Constitutional Law blog*, 23 maggio 2024; R. Hazell, C. Sayers-Carter, *Reforming the Prerogative*, in *The Constitution Unit*, University College London, 2022, 20 ss., in www.ucl.ac.uk/constitution-unit; R. Hazell, *Executive Power: The Prerogative, Past, Present and Future*, Hart, 2022, ed. e-reader Kindle; Id., *Constitutional Functions of The Monarchy in the U.K.*, in R. Hazell, B. Harris (Eds.), *The Role of Monarchy in Modern Democracy*, Hart, 2022, ed. e-reader Kindle, 3.2; A. Torre, *Regno Unito*, Il Mulino, 2021; F. F. Paganò, *La "royal prerogative" e la forma di governo del Regno Unito*, in *Gruppo di Pisa*, 2020, 92 ss.; A. Twomey, *The Veiled Sceptre: Reserve Powers of Head of State in Westminster System*, Cambridge University Press, 2018; T. Poole, *The strange death of prerogative in England*, in *University of Western Australia Law Review*, vol. 43, 2018, 52 ss.; P. Sebastian, *The Royal Prerogative*, in Sunkin, Payne (Eds.), *The Nature of the Crown: A Legal and Political Analysis*, cit., 77 ss.; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Clarendon Press, 1995.

³ Cfr., *The Queen Regulations for the Army State*, 2017, J.0201: «Il governo e il comando di ciascuno dei servizi di combattimento è conferito a Sua Maestà la Regina, che ha affidato al segretario di Stato la responsabilità generale della difesa del regno e ha istituito un consiglio di difesa che ha il comando e l'amministrazione delle sue forze armate» (traduzione mia come tutte le altre a seguire).

In qualità di capo dello Stato, il monarca è *Commander in Chief of the Armed Forces*⁴, ma su *advice* dello stesso Primo ministro, spettano a lui alcuni rilevanti poteri come, tra gli altri, dichiarare la guerra, stipulare la pace e aprire delle ostilità che non siano guerra, impiegare i contingenti militari in una situazione di conflitto armato anche nel Regno Unito, mantenere la *Royal Navy*, controllare, organizzare e disporre le forze armate, schierare le truppe sul suolo britannico a sostegno dell'autorità civili al fine di garantire l'ordine interno, nominare gli ufficiali delle tre armi, ordinare delle navi da guerra in caso di urgente necessità nazionale, requisire ed eventualmente anche distruggere delle proprietà private per esigenze belliche⁵.

Lo stretto legame esistente tra la monarchia e le forze armate discende ovviamente da un passato in cui l'autorità riconosciuta ai sovrani inglesi era legata anche al loro ruolo di supremi comandanti militari. In quanto titolare esclusivo del potere di fare la guerra, il monarca era infatti chiamato a guidare personalmente il proprio esercito in battaglia, nonché a rendere funzionale all'attività bellica ogni aspetto della propria vita. Così, sebbene la partecipazione diretta del monarca ai conflitti armati sia cessata da tempo, ancora oggi i membri della famiglia reale britannica, al pari di «guerrieri simbolici»⁶, si presentano sempre in alta uniforme militare nei loro ritratti ufficiali, nelle ceremonie pubbliche e negli eventi istituzionali come l'apertura della sessione parlamentare con lo *speech from the throne*, ricevono un'educazione militare, ottengono i gradi onorifici dei reparti più prestigiosi e prestano servizio attivo nelle forze armate fino a partecipare, in alcuni casi, anche a missioni operative all'estero⁷.

Posto ciò, il Primo ministro, in virtù della fiducia dell'*House of Commons*, ha l'autorità, con il sostegno del gabinetto, di organizzare, di schierare e far combattere le truppe nelle modalità che ritiene più opportune, ma non è legalmente tenuto a consultare il monarca, né a indire una votazione o un dibattito di fronte al parlamento su un'iniziativa militare⁸.

⁴ Così, l'*Armed Forces Act 1996*, S. 21(5), definisce le forze armate come «qualsiasi forza navale, militare o aerea della Corona. Il monarca è il capo delle forze armate del Regno Unito», mentre secondo le *King's Regulations for the Royal Air Force*, No. 7, 2023, ch. II, J.19, «Il governo e il comando di ciascuna delle forze di combattimento è conferito a Sua Maestà il Re, che ha affidato al Segretario di Stato la responsabilità generale della difesa del regno e ha istituito un Consiglio di difesa che ha il comando e l'amministrazione delle sue forze armate». Al momento dell'arruolamento, i membri dell'Esercito, della *Royal Air Force* e dei *Royal Marines* sono tenuti a prendere o affermare un giuramento di fedeltà al sovrano (*Oath of allegiance*) in qualità di comandante supremo delle forze armate: «Giuro su Dio onnipotente che sarò fedele e porterò vera fedeltà a sua maestà re Carlo III, ai suoi eredi e successori, e che io, come mio dovere, difenderò onestamente e fedelmente sua Maestà, i suoi eredi e successori, in persona, corona e dignità contro tutti i nemici, e osserverò e obbedirò a tutti gli ordini di Sua Maestà, dei suoi eredi e successori e dei generali e degli ufficiali a me preposti». Nessun giuramento di fedeltà viene invece prestato dagli ufficiali e dai marinai della *Royal Navy* in quanto l'istituzione di quest'ultima viene fatta derivare direttamente dalla prerogativa regia. In merito, D. Torrance, *The Crown and the Constitution*, House of Commons Library, Research Briefing, CBP8885, 14 novembre 2023, 53.

⁵ Ministry of Justice, *Governance of Britain, Review of the Executive Royal Prerogative Powers, Final Report*, 2009, 13 ss; D. Torrance, *The Royal Prerogative and Ministerial Advice*, House of Commons Library, Research Briefing, CBP9877, 24 ottobre 2023, 74 ss.. Il sovrano, quale autorità suprema delle forze armate, procede anche a nominare gli ufficiali di alto livello e i membri dei consigli della difesa, come, *in primis*, il Consiglio di difesa (*Defence Council of the United Kingdom*) ovvero il massimo organo di governo delle forze armate britanniche che esercita con il Segretario di Stato la maggior parte dei poteri di prerogativa e le funzioni in materia di difesa stabilite dal *Defence (Transfer of Functions) Act 1964*. Tali proposte sono sottoposte a Buckingham Palace dal *Defence Services Secretary* (DSS), un ufficiale della *Royal Household*, ma responsabile anche nei confronti del Segretario di Stato per la difesa, chiamato ad assicurare e a gestire il regolare scambio di informazioni e di documentazione con i vertici militari, comprendenti anche l'ordine del giorno e i verbali delle riunioni del gabinetto e delle principali strutture di coordinamento della difesa, nonché i rapporti periodici del Capo di stato maggiore generale e dei Capi di stato maggiore delle tre armi. Le nomine avvengono formalmente attraverso *Letters Patent* o, più frequentemente, con *Royal Warrant* firmati dal sovrano e dal Segretario di Stato per la difesa. Cfr. R. Allison, S. Riddell, *The Royal Encyclopedia*, London, Mcmillan press, 1991, 312.

⁶ C. Carlton, *Royal Warriors. A Military History of the British Monarchy*, Pearson, 2003, 126.

⁷ Così, per W. Bagehot, *The English Constitution*, H. S. King, 1872, 92, «La caratteristica della moderna monarchia costituzionale è che conserva il sentimento con cui governavano i re eroici nella loro rude epoca».

⁸ Sul punto D. Skeffington, *The United Kingdom*, in D. Skeffington, C. Laderman, *The Constitutional Dimensions of Grand Strategy*, Center for Grand Strategy, King's College London, 2024, 9 ss.; D. Skeffington, *Deterrence and War Powers*, *The RUSI Journal*, No. 1, 2025, 54 ss.

Così, riguardo la disciplina dello *ius ad bellum*, la camera britannica è stata a lungo considerata come una delle assemblee più deboli a livello comparato⁹ in quanto l'esecutivo, nell'impiego delle forze armate, non ha alcun obbligo legale a chiedere il suo consenso preventivo o retroattivo, né a tenerla informata in merito alle proprie decisioni.

A partire dalla seconda guerra mondiale e per quasi settanta anni, l'*House of Commons* è infatti sempre intervenuta solo per sostenere il ricorso alla forza che era già stato deciso dall'esecutivo, mentre quest'ultimo si è limitato a fornire meri aggiornamenti sugli sviluppi delle iniziative militari attraverso proprie spontanee dichiarazioni o risposte a interrogazioni dei deputati, opponendosi a lungo alle proposte che volevano sottoporre l'avvio delle missioni all'autorizzazione preventiva dell'assemblea¹⁰.

La *war prerogative* è così apparsa come «una curiosa creatura di un'altra epoca» da collocare «al confine tra politica e legge»¹¹ in quanto «ammantata di ambiguità e avvolta nel mito»¹² e i dibattiti sulla sua natura e sostanza si sono focalizzati esclusivamente sulla responsabilità dell'esecutivo nel decidere di dichiarare la guerra, nonché di comandare e amministrare le forze armate. In realtà, proprio il riconoscimento del *making war and peace*, in quanto l'esercizio di uno dei più significativi poteri di prerogativa regia, radicato nella monarchia medievale e nella tradizione, «paradigmatico» e «costitutivo» della stessa *kingship* e quindi, come tale, inseparabile dalla persona e dal ruolo del sovrano, rappresenta uno dei capisaldi dell'«ortodossia costituzionale» d'oltremanica¹³.

Questo potere, del resto, ha assunto un particolare rilievo politico-istituzionale in quanto non solo ha consentito di sottrarre alla *democratic accountability*¹⁴ le decisioni relative all'impiego dei militari britannici, ormai le uniche rilevanti, visto che nell'esperienza britannica l'ultima dichiarazione di guerra risale al 1942, ma ha anche dimostrato quanto l'esercizio dei *royal prerogative powers* sia stato fondamentale ad assicurare quella centralità del governo all'interno del sistema dei pubblici poteri che, com'è noto, caratterizza la forma di governo del Regno Unito e dei altri Paesi del c.d. *Westminster system*¹⁵.

Il tema di un esecutivo in grado di esercitare in ambito bellico dei poteri discrezionali senza alcun formale limite legale è stato oggetto nel Regno Unito, sia prima della seconda Guerra del Golfo del 2003 che negli anni successivi, di un'ampia discussione in ambito politico, parlamentare e accademico, destinata a sfociare nell'adozione di una convenzione sui *war powers*. Quest'ultima, applicata finora in modo intermittente, prevede che l'impiego delle forze armate britanniche venga obbligatoriamente sottoposto all'autorizzazione della Camera dei Comuni, fatte salve quelle situazioni di emergenza in cui il governo è legittimato a intervenire immediatamente senza tale preventivo passaggio parlamentare.

⁹ Sulla peculiare debolezza, nel panorama comparato dello *ijs ad bellum*, della Camera dei Comuni, si veda A. Vedaschi, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 55. In merito, anche D. Peters, W. Wagner, *Between Military Efficiency and Democratic Legitimacy: Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies*, in *Parliamentary Affairs*, No. 1, 2011, 175 ss.

¹⁰ Su cui si veda l'esauriente ricostruzione di C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 8 ss.

¹¹ Così, D. Skeffington, P. Lagassé, *Principle, Practice and Prerogative*, cit.

¹² D. Skeffington, *Deterrence and War Powers*, cit., 1.

¹³ R. Joseph, *The War Prerogative. History, Reform, and Constitutional Design*, cit., 15 ss.

¹⁴ A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 12th ed., Longman, 1997, 375.

¹⁵ In particolare, sul rapporto esistente tra la *royal prerogative* e l'esercizio dei *war powers* all'interno del «Westminster System», si veda A. Twomey, *The Veiled Sceptre: Reserve Powers of Head of State in Westminster System*, cit., 44 ss. e sulle diverse esperienze politico-istituzionali del Canada e dell'Australia, rispettivamente, P. Lagassé, *The Crown's Powers of Command-in-Chief: Interpreting Section 15 of Canada's Constitution Act, 1867*, in *Review of Constitutional Studies/Révue d'études constitutionnelles*, No. 2, 2013, 189 ss.; Id, *Parliament and the War Prerogative in the United Kingdom and Canada: Explaining Variations in Institutional Change and Legislative Control*, in *Parliamentary Affairs*, No. 70, 2016, 1 ss.; S. White, *Australia*, in D. Skeffington, C. Laderman (Eds.), *The Constitutional Dimensions of Grand Strategy*, cit., 14 ss.

In relazione a ciò, questa analisi vuole richiamare le modalità con cui la monarchia inglese (e poi britannica), nella sua secolare storia, ha esercitato il potere militare, al fine di evidenziare il processo di trasformazione che la *war prerogative* ha subito, al pari delle altre prerogative reali, attraverso il mutamento degli equilibri istituzionali e la stratificazione delle convenzioni costituzionali, nonché i suoi riflessi sulla gestione dei principali conflitti che hanno coinvolto le forze armate d'oltremanica¹⁶.

L'indagine si propone anche di evidenziare come gli ultimi monarchi, sebbene chiamati solo formalmente a svolgere il tradizionale ruolo di *commander-in-chief*, non abbiano mai mancato, non solo in modo simbolico, di assicurare sostegno alle iniziative belliche dell'esecutivo e vicinanza ai militari in esse impegnati, riuscendo sempre a non oltrepassare i limiti loro imposti dall'assetto istituzionale, specie dopo l'avvio del complesso e articolato dibattito sul ruolo da riconoscere al parlamento nel *war-making*.

2. DAI SOVRANI ANGLOSASSONI A QUELLI INGLESI: L'AUTORITÀ SULLA GUERRA E IL COMANDO DELL'ESERCITO

I sovrani anglosassoni, al centro di continue battaglie destinate a segnare la storia dell'Inghilterra sud-occidentale dal V all'XI secolo, legarono la propria autorità – nel quadro di società assuefatta alla guerra e alla facilità con cui essa veniva decisa – a un rapporto di fedeltà con i propri guerrieri (*retainers, thegns o thanes*) e alla particolare composizione dei loro eserciti.

La struttura sociale anglosassone era infatti costituita da unità tribali guidate da capi (*kings o lords*) che conducevano i guerrieri sul campo di battaglia, dando prova del proprio coraggio ed erano tenuti a dividere con loro, quali generosi *ring-givers*, il bottino di guerra. A partire dall'XI secolo, gli eserciti anglosassoni furono composti da questi guerrieri ben addestrati, formalmente non arruolati nell'esercito del re, ma a lui legati da un giuramento, da combattenti invece non equipaggiati, ma chiamati a combattere sulla base di un complesso sistema di obblighi militari, da occasionali mercenari e infine da una milizia («*fyrð*») composta in prevalenza da contadini reclutati *ad hoc* in caso di conflitto. Era presente anche una componente di abili soldati professionisti (*housecarls*) chiamati a operare, come già nei regni scandinavi, al pari di una guardia reale, nonché a svolgere, in tempo di pace, alcune mansioni amministrative in rappresentanza del sovrano. Quest'ultimo, al centro di questa organizzazione militare complessa e articolata che aveva assicurato la difesa contro i Vichinghi¹⁷, svolgeva le funzioni di comandante in capo e la sua presenza era così rilevante che, nelle poche occasioni in cui fu assente al momento della battaglia, i coscritti del *fyrð* rifiutarono il combattimento o comunque ridussero la propria determinazione nell'affrontare il nemico.

Le decisioni del re riguardo la guerra e l'esito degli scontri sul campo venivano del resto ritenute non solo l'espressione di quei valori marziali di cui la *kingship* era considerata espressione¹⁸, ma anche il frutto

¹⁶ Cfr., M. Prestwich, *The English Medieval Army to 1485*, in D. Chandler, I. Beckett (Eds.), *The Oxford History of the British Army*, Oxford University Press, 1996.

¹⁷ Su cui, P. Hill, *The Anglo-Saxons at War 880-1066*, Barnsley, 2012. Si veda anche M. G. Spencer, *An Introduction To The Military Organization of England, 1050-1200*, in *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*, No. 32, 1969, 46 ss; J. Baker, S. Brookes, *Explaining Anglo-Saxon military efficiency: the landscape of mobilization*, in *Anglo Saxons England*, No. 44, 2016, 221 ss. Più in generale, sul ruolo del monarca nella società anglosassone, H. R. Loyn, *The King And The Structure of Society In Late Anglo-Saxon England*, in *History*, No. 145, 1957, 87 ss.

¹⁸ Per J. Keegan, *War and our World: the Reith Lectures*, Pimlico, 1998, 28, le società più antiche hanno scelto come sovrano «l'uomo più abile nel guidare la tribù in battaglia». Per C. Carlton, *Royal Warriors*, cit., 3, citando G. R. Elton, *The English (The Peoples of Europe)*, Blackwells, 1992, 6 e R. Bendix, *Kings or People: Power and the Mandate to Rule*, University of California Press,

dell'ispirazione e del favore divino di cui il sovrano pareva godere. Il potere del re veniva del resto fatto derivare dall'essere servitore (*ministerium*) di Dio sulla terra e, come tale, garante della guerra (e della pace) di fronte al proprio popolo, concezione che a partire dal X secolo segnò non solo le monarchie anglosassoni, ma tutto il medioevo occidentale sulla base di diversi presupposti intellettuali e teorici¹⁹.

Posta la sacralità del suo potere²⁰, al monarca fu riconosciuta l'autorità sulla guerra (*autoritas in bello*) che gli consentiva, quale protettore del bene comune e difensore della fede, di rendere legittimo il ricorso alle armi, giustificandone l'avvio e garantendone il buon esito sulla base di una condizione di necessità (*bellum iustum*).

Il re inglese, capo militare e guida di un popolo che trovava nella sua potestà unitaria l'elemento di ricomposizione della sua variegata tradizione giuridica, era chiamato a imporre le decisioni da lui ritenute necessarie al mantenimento del bene comune e alla coesione interna, condizioni indispensabili per una difesa efficace contro gli aggressori esterni²¹. La vittoria di Guglielmo il Conquistatore e il passaggio al sistema feudale normanno modificarono l'organizzazione militare fino ad allora esistente e il monarca inglese divenne nello stesso tempo sia il comandante supremo dell'esercito, capace di esercitare il diritto di mobilitazione dei suoi sudditi, che il *suzerain* feudale al vertice della piramide vassallatica del regno.

Il superamento dell'organizzazione militare feudo-vassalatica, dimostratasi vantaggiosa sia per il sovrano, in grado di mantenere le milizie a proprio servizio per un periodo maggiore, quanto per i feudatari, liberi di sostituire l'obbligo militare con una somma forfettaria, impose il ricorso a mercenari, anche provenienti dall'estero, pagati con le risorse raccolte con le tasse. Il ricorso ad essi divenne sempre più determinante per assicurare il successo militare, ma anche oggetto di un forte risentimento popolare, come evidenziò l'impegno assunto dal re Giovanni Senzaterra, con la firma nel 1215 della *Magna Charta*, di allontanare dal regno, una volta restaurata la pace, «tutti i cavalieri stranieri, balestrieri, sergenti, mercenari arrivati con cavalli e armi» da lui arruolati (capitolo n. 51)²².

Tuttavia, l'utilizzo dei mercenari continuò per tutto il XIII secolo e, a partire dalla Guerra dei Cent'Anni (1337-1453), l'Inghilterra iniziò addirittura a distribuire questo tipo di truppe sotto contratto, evidenziando il legame presente tra il potenziamento degli apparati militari e la crescita del prelievo fiscale determinato dalla presenza di un rapporto di tipo «circolare»²³ in cui la ricerca delle risorse necessarie alla

1978, 27, «i primi re anglosassoni erano molto abili nella guerra perché spendevano gran parte della loro vita combattendo» e così «quelli che morivano in battaglia egualavano coloro che lo facevano nei loro letti».

¹⁹ Su cui, ampiamente, P. Castel, *Le Roi et la Guerre au cours du Moyen Âge occidental*, in *La revue d'histoire militaire*, 6 novembre 2019.

²⁰ Al riguardo, non mancò anche l'attribuzione ai monarchi inglesi di un'origine volta a giustificarne il loro profilo di «re guerrieri»: il cronista fiammingo del XIV secolo Jean Le Bel ricondusse infatti, attraverso un'interpretazione della letteratura storica, la figura di Edoardo III d'Inghilterra a quella del leggendario re-cavaliere Artù, Al riguardo, *Chronique de Jean le Bel*, pubblicata per la Société de l'Histoire de France, da J. Viard, E. Déprez, Paris, Librairie Renouard, 1904, t. I, XXIV-XXV.

²¹ Così M. Caravale, *Magna Carta Libertatum*, Il Mulino, 2020, 25.

²² Per D. A. Carpenter (a cura di), *Magna Carta*, Penguin Classic, 2015, § 2, con tale «capitolo chiave» i baroni cercarono di ridurre la «capacità di resistenza» del sovrano e significativamente, in alcune versioni del documento e nella copia inviata ai vescovi, esso non venne distinto dal precedente che richiedeva a re Giovanni la rimozione dall'incarico di alcuni suoi sceriffi e castellani stranieri, considerandoli, al di là dello sfavore popolare da cui erano circondati, come dei veri e propri «esperti militari». Già il cap. 41 degli *Articuli Baronorum* del giugno 1215, preludio della Magna Carta, promulgata pochi giorni dopo, prevedeva la richiesta al re di eliminare le truppe mercenarie da lui assoldate per combattere i ribelli ed espropriare le loro terre. Il capitolo 51 della *Magna Carta* del 1215 fu omesso, assieme ad altri, nelle *Cartae* del 1216 e del 1217. In merito, si vedano M. Caravale, *Magna Carta Libertatum*, cit., 61; D. Chandler, I. Beckett, *The Oxford History of the British Army*, cit., 10; A. Blumberg, *Monarchs and Mercenaries*, in *Medieval Warfare*, 2011, No. 2, 22 ss; N. D. White, *Military Justice. The Right and Duties of Soldiers and Government*, Edgar Publ., 2022, 33 ss.

²³ J. M. Chadelat, *L'épée et le sceptre: dimension militaire et formation de l'Etat en Angleterre et en France à l'aube des temps modernes*, in *Moreana*, No. 1, 2006, 55.

creazione e al funzionamento dei nuovi reparti presupponeva e giustificava la presenza di un sistema coercitivo finalizzato alla riscossione delle imposte²⁴. La necessità di ricercare nuovi fondi rafforzò il ruolo del parlamento nel controllo delle risorse impiegate e rese ancora più evidente la resistenza di alcuni settori della popolazione all'accresciuta pressione fiscale. Nel 1297, grazie all'azione riformatrice di Enrico I, non solo fu istituito l'assetto strutturale del «parlamento modello», ma venne anche sancito il legame – cristallizzato nel principio *no taxation without representation* – tra il potere di tassazione del monarca quale atto di imperio sovrano e il concreto esercizio del «potere della borsa» da parte del *parliamentum*²⁵.

3. I TUDOR E L'INTERVENTO DEL MONARCA NELL'ORGANIZZAZIONE MILITARE

Nel XV secolo il monarca era ormai riconosciuto come il «comandante delle sue armate e della sua flotta²⁶ tanto che, dopo la conclusione della Guerra delle Due Rose, l'avvento della dinastia dei Tudor vide la Corona intervenire direttamente nell'assetto organizzativo delle forze armate. Così, Enrico Tudor, nonostante nel 1485 si fosse assicurato la vittoria nella decisiva battaglia di Bosworth contro Riccardo III anche grazie all'aiuto di truppe mercenarie straniere, una volta salito sul trono decise di congedare i soldati di ventura e, rinnovando la tradizione pluriscolare che si riallacciava al *fjord* anglosassone, avviò il reclutamento delle milizie popolari.

Tuttavia, l'azione centralizzatrice e di consolidamento nazionale svolta dai Tudor si realizzò anche attraverso il controllo delle capacità militari dell'aristocrazia, soggetta a un progressivo disarmo che le impediva persino di costruire proprie fortificazioni militari. Durante i regni di Enrico VIII (1509-1547) e di Elisabetta I (1558-1603), infatti, il numero dei nobili inglesi coinvolti in operazioni di guerra diminuì progressivamente, segnando un declino militare della loro classe destinato a manifestarsi addirittura fino a Carlo I e alla guerra civile²⁷.

I sovrani Tudor poterono così affermare la propria autorità in ambito militare, tanto che nel 1560 Sir Thomas Smith, ambasciatore in Francia della regina Elisabetta, fu in grado di affermare nel suo *De Republica Anglorum* che «il monarca d'Inghilterra, re o regina» avesse «assolutamente in suo potere l'autorità della guerra e della pace, di sfidare qualunque principe gli piaccia, e di ordinargli di combattere, e di nuovo di riconciliarsi e di entrare in lega o tregua con lui a suo piacimento»²⁸.

Grazie all'insularità del regno e della mancanza di minacce provenienti dagli Stati confinanti, assai meno popolosi e potenti²⁹, i Tudor adottarono una politica militare che, sebbene non priva di ambizioni,

²⁴ Come sottolineano K. Béguin, J. P. Genet *Taxation and the Rise of the State: Introductory Remarks*, in Id (Eds.), *State Cash Resources and State Building in Europe 13th-18th century*, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2017, pubblicato in rete da OpenEdition Book, 2, tra i diversi mutamenti delle strutture politiche medievali che hanno portato alla nascita dello Stato moderno, le tasse rivestono un ruolo centrale in quanto sono da considerare, metaforicamente, «il carburante che alimenta il motore dell'espansione dello Stato, la guerra».

²⁵ Sulla capacità del parlamento di operare, proprio a partire dalla titolarità del *power of the purse*, come «un'istituzione politicamente attiva», A. Torre, *Regno Unito*, cit., 93.

²⁶ F. W. Maitland, *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, 1931, 197.

²⁷ Così, come sottolinea L. Stone, *The Crisis of the Aristocracy. 1558-1641*, Oxford, Oxford University Press, 1968, 266, nel 1640 ben quattro quinti degli aristocratici non aveva alcuna esperienza in campo militare.

²⁸ T. Smith, *De Republica Anglorum*, Mary Dewar ed., Cambridge University Press, 2009, 85.

²⁹ Il Galles, sconfitto militarmente nel XIII secolo, divenne nel XVI secolo parte integrante dell'Inghilterra, mentre la Scozia, seppur capace di allearsi frequentemente con la Francia, finì per ambire solo al riconoscimento della propria autonomia politica. Sul punto, J. M. Chadelat, *L'épée et le sceptre: dimension militaire et formation de l'Etat en Angleterre et en France à l'aube des temps modernes*, cit., 49.

si dimostrò comunque costantemente ispirata alla prudenza. La decisione di edificare delle fortificazioni sulle coste inglesi, di formare un'embrionale marina da guerra e di rafforzare le milizie popolari si combinò alla rinuncia alla costituzione di un esercito permanente, scelta quest'ultima dovuta non solo all'ostilità generale alla presenza di un ampio apparato militare, ma anche all'insufficienza delle risorse finanziarie disponibili e alla mancanza di competenza di molti funzionari della Corona riguardo la difesa del regno³⁰.

Così, per il fatto di non essere soggetta al rischio di un'invasione esterna, operazione molto rischiosa e costosa per qualsiasi armata europea, né minacciata all'interno da forze in grado di contrastare il monopolio della forza nelle mani del monarca, l'Inghilterra dispose a lungo di una modesta capacità bellica³¹ e finì per non conoscere quella «rivoluzione militare»³² assicurata dal profondo cambiamento che la crescente diffusione dell'uso delle armi da fuoco impose alle tattiche e alle tecnologie impiegate dagli eserciti europei – e *in primis* da quelli svedese e olandese – tra il XV e il XVII secolo. Il Paese, al contrario, doveva conoscere una profonda trasformazione militare solo attraverso il conflitto che, contrapponendo per gran parte del XVII secolo il parlamento alla monarchia degli Stuart, portò alla trasformazione del suo assetto costituzionale.

4. LA WAR PREROGATIVE NEL TENTATIVO ASSOLUTISTICO DEGLI STUART. LA GUERRA CIVILE E IL NEW MODEL ARMY

Per Giacomo I (1603-1625), convinto sostenitore del principio del diritto divino della monarchia³³, i sovrani disponevano dell'*art of governing* in ragione della loro investitura divina e quindi non solo potevano esercitare un potere assoluto riguardo la politica estera, le questioni della guerra e della pace, il comando delle forze armate e il conio della moneta³⁴, ma erano anche legittimati a considerare, in qualità di «luogotenenti di Dio sulla terra», ogni atto di disubbidienza nei loro confronti in merito all'esercizio di tali poteri come un atto di sedizione contro la stessa Corona³⁵. In altri termini, secondo il sovrano Stuart, il potere di fare la guerra e di impiegare le truppe era ricompreso tra i *kingly powers* e, quindi come tale, non soggetto al controllo delle corti e del parlamento³⁶.

Com'è noto, nel 1627, il suo successore Carlo I (1625-1649), allo scopo di sostenere il proprio sforzo bellico nella Guerra dei Trent'Anni, decise non solo di ricorrere a una tassazione non autorizzata dalle

³⁰ Al riguardo, L. G. Schwoerer, ‘No Standing Armies!’: The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century England, Johns Hopkins University Press, 2019, 11, sottolinea emblematicamente come il più importante consigliere di Elisabetta I, William Cecil, I Lord Burghley, giudicasse «i soldati in tempo di pace» inutili come «i camini d'estate».

³¹ Per P. Minard, L’État militaro-fiscal anglais au XVIII siècle, in *Revue d’histoire moderne & contemporaine*, 4, 2018, 163, è possibile sostenere che l’Inghilterra, tra il 1450 e il 1650, «non avesse un esercito degno di tale nome» e fosse «la potenza meno militarizzata d’Europa».

³² Cfr., G. Parker, *La rivoluzione militare*, Il Mulino, 2014, per il quale tale trasformazione della pratica militare europea, combinata alla volontà di potenza degli Stati, sarà un fattore decisivo per la successiva egemonia del continente a livello mondiale.

³³ Parliamentary History, 28 February 1641, No. 1107; L. G. Schwoerer, ‘No Standing Armies!’: The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century, cit., 19 ss.

³⁴ R. Joseph, *The War Prerogative*, cit., 23.

³⁵ In tal senso il discorso pronunciato da Giacomo I nel 1610 di fronte al parlamento. *Speech to Parliament*, 21 March 1610, in J. Kenyon, *The Stuart Constitution, 1603-1688: Documents and Commentary*, 2nd ed., Cambridge University Press, 1986, 13. Sul richiamo al diritto divino da parte degli Stuart, G. Burgess, *Absolute Monarch and the Stuart Constitution*, Yale University Press, 1996, 104.

³⁶ L'autorità del sovrano a decidere in caso di guerra, secondo l'Attorney General Banks, era «innata in un monarca assoluto, e nei re d'Inghilterra» R. V. Hampden, 1637, 3 St Tr 825, 1017.

due camere, arrestando in modo arbitrario coloro che si opponevano ad essa, ma anche di autorizzare i militari ad alloggiare forzatamente nelle abitazioni di privati cittadini e di introdurre la legge marziale in gran parte del Paese nonostante fosse di fatto caduta in desuetudine dall'epoca dei Tudor³⁷. Proprio contro tali provvedimenti, adottati da un «potere monarchico in palese vena di assolutismo»³⁸, l'anno successivo il parlamento approvò la celebre *Petition of Right*³⁹, il più importante documento costituzionale dalla *Magna Charta*, con cui veniva solennemente richiesta al sovrano l'osservanza degli antichi privilegi posti a protezione della libertà dei singoli e si lamentavano, ritenendole inaccettabili, le violazioni subite in precedenza⁴⁰.

Carlo I non rispettò tale atto e continuò ad esercitare pienamente la propria *war prerogative*, rivendicando il potere di «difendere il popolo»⁴¹ che riteneva gli fosse stato affidato da Dio e dalle *laws of kingdom*. Inoltre, secondo il re, dal momento che la dichiarazione di guerra, la stipula dei trattati di pace, il comando delle forze armate nelle operazioni all'estero e la nomina degli ufficiali, erano, tra gli altri, dei poteri di governo a lui spettanti, il loro trasferimento al parlamento avrebbe irrimediabilmente alterato quel peculiare equilibrio tra Corona, Lords e Comuni su cui si fondava il *mixed government* proprio dell'assetto costituzionale inglese⁴². In tale quadro, la decisione del sovrano di imporre una tassa di guerra (*ship money*) senza il consenso del parlamento e la pretesa di quest'ultimo di assumere, con «implicazioni inequivocabilmente rivoluzionarie»⁴³ il diretto controllo della milizia resero inevitabile nel 1642 lo scoppio della guerra civile⁴⁴.

Nel corso dello scontro, le forze parlamentari guidate da Oliver Cromwell si trasformarono nel *New Model Army*, un esercito formato da soldati professionisti ben addestrati ed equipaggiati il cui spirito combattivo, al pari della disciplina, veniva alimentato da un forte fervore religioso e patriottico, nonché da un'incrollabile fede nella vittoria. Si inaugurava così in Inghilterra l'era delle forze armate regolari e permanenti, destinata a prefigurare, più in generale, l'avvento dei militari moderni «fieri di appartenere a un corpo d'élite e animati da una coscienza ideologica resistente a ogni prova»⁴⁵.

Com'è noto, nel nuovo assetto politico-istituzionale successivo alla sconfitta dell'esercito realista nel 1645, nonché all'esecuzione del re e all'istituzione del *Commonwealth of England* nel 1649, l'organizzazione militare del Paese cambiò profondamente e il *New Model Army* svolse un ruolo decisivo⁴⁶. Infatti, dopo lo scoppio della guerra civile, il parlamento, attraverso la nomina di Thomas Fairfax a «Captain General and Commander-in-Chief of all the armies and forces raised and to be raised within the Com-

³⁷ In merito, J. V. Capua, *The Early History of Martial Law in England from the Fourteenth Century to the Petition of Right*, in *Cambridge Law Journal*, No. 36, 1977, 167 ss.; L. Boynton, *Martial Law and the Petition of Right*, in *The English Historical Review*, No. 79, 311, 1964, 256.

³⁸ A. Torre, *Regno Unito*, cit., 70.

³⁹ Il testo tradotto del documento è disponibile in R. Romeo, G. Talamo (a cura di), *Documenti storici. Antologia: vol. II, L'età moderna*, Loescher editore, 1981, 113 ss.

⁴⁰ C. Russell, *The Parliament of 1628. War and the Petition of Right*, in Id., *Parliaments and English Politics 1621-1629*, Oxford University Press, 323 ss.

⁴¹ Nel 1598 Giacomo I aveva pubblicato in forma anonima *The Law of Free Monarchies* in cui, tra l'altro, riconosceva alla Corona un proprio potere legislativo.

⁴² R. Joseph, *The War Prerogative*, cit., 31 ss.

⁴³ L. G. Schwoerer, «No Standing Armies!»: The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century, cit., 33.

⁴⁴ Sulle origini del conflitto, tra i molti, P. Gaunt, *The English Civil War: A Military History*, I. B. Tauris, 2014, 17 ss.; B. Coward, P. Gaunt, *The Stuart Age, England, 1603-1714*, Routledge, 2017, 213 ss., e, schematicamente, N. Lipscombe, *The English Civil War: An Atlas and Concise History of the Wars of the Three Kingdoms 1639-51*, Osprey Publishing, 2020, 25 ss.

⁴⁵ J. M. Chadelat, *L'épée et le sceptre: dimension militaire et formation de l'Etat en Angleterre et en France à l'aube des temps modernes*, cit., 76. Si veda anche L. G. Schwoerer, «No Standing Armies!»: The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century, cit., 51 ss.; N. D. White, *Military Justice*, cit., 36 ss.

⁴⁶ In merito, I. Roy, *Towards the Standing Army 1485-1660*, in D. Chandler, I. Beckett, *The Oxford History of the British Army*, cit., 44 ss.; P. Gaunt, *The English Civil War*, cit., 204 ss.; Coward, Gaunt, *The Stuart Age, England, 1603-1714*, cit., 297 ss.

monwealth of England», attribuì per la prima volta nella storia inglese il comando supremo delle forze armate a una figura diversa dal monarca. Nel 1650 Fairfax, designato anche *Lord General*, lasciò l'incarico al suo *Lieutenant-General* Oliver Cromwell che lo mantenne, come un capo di Stato *de facto*, fino alla nomina, tre anni più tardi, a Lord Protettore.

Durante la successiva dittatura militare (*Rule of the Major-Generals*) instaurata dal 1655 al 1657⁴⁷, il potere assoluto da Cromwell si basò sulla capacità del *New Model Army* di assicurare l'applicazione di tutte le decisioni assunte grazie alla forte politicizzazione dei suoi ranghi e a un'organizzazione articolata in regioni militari dirette da un *major-general* titolare dell'autorità sulle milizie locali. Tuttavia, la fine del Protettorato con la morte di Cromwell e l'abbandono del potere da parte di suo figlio Richard, nonché la diffidenza verso un esercito permanente di professionisti al servizio di una concezione assolutistica del potere e la reazione alla forte pressione fiscale necessaria a mantenerlo, pari a ben quattro volte quella presente durante il regno di Carlo I, portarono allo scioglimento del *New Model Army*⁴⁸.

5. LA RESTAURAZIONE STUARTIANA: LA CREAZIONE DI UN ESERCITO PERMANENTE COME STRUMENTO DELLA POLITICA MONARCHICA

Con la restaurazione sul trono di Carlo II (1660-1649), l'ortodossia costituzionale fu riaffermata e con essa i poteri del sovrano su guerra, pace, trattati e politica estera. Tuttavia il ricostituito *Long Parliament* provvide a mantenere operativa solo una piccola forza militare permanente con lo specifico compito di proteggere il monarca e di presidiare i forti costieri, ponendo al suo comando il generale George Monck in qualità di «Captain-General and Commander in Chief, under Parliament, of all the Land-Forces of England, Scotland and Ireland».

Con il *Royal Warrant* del 26 gennaio 1661 Carlo II costituì un esercito permanente formato da appena quattro reggimenti provenienti dal dissolto *New Model Army* e dalle forze realiste operanti durante l'*Interregnum*, ma destinato a operare come il nucleo costitutivo del futuro *British Army*⁴⁹. Al contrario delle forze terrestri, la *Royal Navy* vedeva invece confermata quella rilevanza militare già assicurata da Cromwell attraverso la costruzione, in poco più di un decennio, di più di cento nuovi vascelli da guerra con l'obiettivo sia di contrastare le minacce rappresentate dai realisti e dalle altre potenze europee che di sostenere un'aggressiva politica di sviluppo commerciale⁵⁰.

In caso di guerra, tuttavia, la milizia manteneva un ruolo nella difesa del regno in quanto l'esercito era privo di una base legale e vedeva i propri reggimenti venir denominati come *guards* in base alla loro funzione di protezione del sovrano. Nonostante i tentativi, avviati in ambito parlamentare, di rendere la milizia una sorta di speciale strumento militare a disposizione della *gentry* per controbilanciare l'esercito, nel 1661 fu approvato il *The King's Sole Right over the Militia Act* che sottoponeva tali forze all'esclusivo comando del re e stabiliva che tutti i suoi soldati e ufficiali dovessero obbligatoriamente a lui prestare giuramento di fedeltà⁵¹.

⁴⁷ N. Lipscombe, *The English Civil War*, cit., 324 ss.

⁴⁸ A. Mallinson, *The Making of the British Army: From the English Civil War to the War on Terror*, Bantam Press, 2009, 23; L. G. Schwoerer, "No Standing Armies!": The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century, cit., 72 ss.

⁴⁹ Cfr. J. Childs, *The Restoration Army 1660-1702*, in D. Chandler, I. Beckett, *The Oxford History of the British Army*, cit., 46 ss.

⁵⁰ John Barratt, *Cromwell's Wars at Sea*, Burnsley, Pen & Sword Military, 2006; P. Minard, *L'Etat militaro-fiscal anglais au XVIII siècle*, cit., 164.

⁵¹ Alla legge ne seguirono poi altre due, il *Militia Act* del 1662 e il *Militia Act* del 1663 (*Statutes of the Realm* 5: 358-64,

Per la prima volta nella storia inglese, la legge non solo riconosceva formalmente al sovrano la titolarità del «governo supremo» di tutte «le forze per mare e per terra», qualificandola come un suo «indubbio diritto» da sempre presente in base alle «leggi dell’Inghilterra»⁵², ma escludeva anche che il parlamento potesse rivendicare tale autorità⁵³. Così, mentre il monarca disponeva, in virtù della prerogativa regia, del ruolo di comandante in capo dell’esercito, il *Lord General* Monck fu chiamato solo a occuparsi dell’ordinaria gestione delle truppe e quindi non poté acquisire un’effettiva preminenza sul piano politico-militare⁵⁴.

Tuttavia, poiché l’esercito, in quanto parte della *Royal household*, non era riconosciuto dalla legge, il suo codice di disciplina interna (*Articles of War*), emanato per la prima volta nel 1663 e poi in seguito più volte ampliato senza mai essere discusso e approvato dal parlamento, non poteva essere applicato dai tribunali di *common law* e di *equity*, ma solo dalle corti marziali. Ciò consentiva alla Corona di procedere, anche se in tempo di pace, nei confronti dei militari e dei civili in conformità alla legge marziale, nonostante il parlamento, con la *Petition of Right*, avesse già considerato il suo impiego da parte del monarca come un vero e proprio abuso che contrastava con le leggi e le libertà del Paese⁵⁵.

Carlo II, inoltre, invocò i *kingly powers* per giustificare la propria esclusiva competenza nelle questioni militari e di politica estera in occasione della richiesta avanzata nel 1677 dalla Camera dei Comuni di subordinare gli stanziamenti alle forze armate alla stipula di un’alleanza con l’Olanda. Il re denunciò tale iniziativa parlamentare come una pericolosa ingerenza in una delle sue più paradigmatiche prerogative e in una «parte essenziale della monarchia»⁵⁶, evocando l’*ancient constitution* come ulteriore motivo per riconoscere i poteri di guerra e di pace inseparabili dalla Corona.

In seguito, sotto Giacomo II (1685-1688), gli effettivi dell’esercito quadruplicarono in pochi anni grazie al ruolo svolto con successo dai militari nella repressione della rivolta di Monmouth del 1685 e all’impiego a loro favore di risorse finanziarie sottratte a quelle assegnate dal parlamento alla milizia⁵⁷, ma il tentativo del sovrano di utilizzare le forze armate come il proprio principale strumento di lotta politica fallì per gli sviluppi della *Glorious Revolution*⁵⁸.

6. SEGUE: LA GLORIOUS REVOLUTION E L’INTRODUZIONE DEL CONTROLLO PARLAMENTARE SULL’ESERCITO IN TEMPO DI PACE

Il parlamento riunito in «convenzione», oltre a costringere il sovrano all’abdicazione, sostituendolo sul trono con Guglielmo III d’Orange (1689-1702) e Maria II Stuart (1689-1694), sancì, attraverso l’approvazione nel 1689 del *Bill of Rights*, il definitivo riconoscimento dell’esercito come un’istituzione statale soggetta alla legge e sottoposta al suo controllo⁵⁹. La dichiarazione, chiamata a esprimere l’«essenza più

443-46) che riordinarono nei dettagli l’organizzazione della milizia.

⁵² 13 Car. 11, Stat. 1, cap. 6: *Statutts of the Realm* 5, 308-9.

⁵³ Sul punto, L. G. Schworer, ‘No Standing Armies?’: *The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century*, cit., 85-86 ss.

⁵⁴ J. Childs, *The Restoration Army 1660-1702*, cit., 52.

⁵⁵ In merito, L. Boynton, *Martial Law and the Petition of Right*, in *The English Historical Review*, No. 311, 1964, 280 ss.

⁵⁶ The King’s Reply, 28 May, in J. Kenyon, *The Stuart Constitution, 1603-1688: Documents and Commentary*, cit., 400.

⁵⁷ A. Mallinson, *The Making of the British Army: From the English Civil War to the War on Terror*, cit., 35; J. Childs, *The Army, James II and the Glorious Revolution*. St. Martin’s, 1981, 1.

⁵⁸ Sull’esercito come «pilastro» della politica di Giacomo II, G. M. Straka, *The Army, James II and the Glorious Revolution by John Childs*, in *Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies*, No. 1, 1982, 79. In merito, anche B. Coward, P. Gaunt, *The Stuart Age, England, 1603-1714*, cit., 375 ss.

⁵⁹ V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., 6 ss.

autentica»⁶⁰ della rivoluzione costituzionale in atto, prevedeva infatti, all'art. 6 il divieto a carico del sovrano di costituire o mantenere un esercito permanente in tempo di pace senza il consenso del parlamento⁶¹.

Tale disposizione, sebbene richiamata in nome «degli antichi diritti e libertà»⁶², presentava in realtà, viste le sue implicazioni riguardo la teoria e la pratica di governo, un carattere del tutto «rivoluzionario»⁶³ che la rendeva, tra gli altri cambiamenti costituzionali apportati, un vero e proprio «spartiacque»⁶⁴ nella storia delle istituzioni d'oltremanica. Il *Bill*, infatti, abrogò i citati *Militia Acts* adottati durante la Restaurazione per riconoscere il comando esclusivo sulla milizia al re, ma mantenne quest'ultimo comandante in capo di tutte le forze armate sia in tempo di pace che di guerra senza tuttavia chiaramente esplicitare i limiti della sua autorità in ambito militare⁶⁵.

In altri termini, l'art. 6 affermò soprattutto il controllo parlamentare dell'esercito in tempo di pace, privando il monarca della possibilità di disporre legalmente delle forze che poteva assoldare in base alle proprie disponibilità finanziarie. Nell'eventualità, così, di una sua iniziativa militare contro il parlamento, il processo di attuazione di tale strategia coercitiva avrebbe comportato l'avvio di azioni illegali, tali da fornire alle forze parlamentari più tempo per coordinare le loro contromisure.

Anche la controversa questione relativa alla disciplina militare fu affrontata dal primo parlamento della *Glorious Revolution* applicando il principio rivoluzionario sancito nel *Bill of Rights* che riconosceva alle due camere il potere ultimo sull'esercito in tempo di pace. Il *Mutiny Act*⁶⁶ approvato dalla Camera dei Comuni sempre nel 1689 in risposta all'ammutinamento dei *Royal Scots*, consentiva infatti di far perseguire dalla corte marziale inglese i soldati e gli ufficiali ribelli, fino ad allora soggetti solo a corti di *common law* e di *equity* che però non erano in grado di sanzionare un reato militare. La legge, così, conferendo formale riconoscimento legale al codice militare esistente e al sistema delle corti marziali, rese punibili con la morte crimini militari come l'ammutinamento e la diserzione⁶⁷.

Per la prima volta, l'esercito veniva disciplinato attraverso un atto parlamentare⁶⁸, ma dal momento che il *Bill of Right* vietava la presenza di un esercito permanente in tempo di pace senza l'autorizzazione del parlamento, ma lo consentiva in tempo di guerra, la durata della legge era espressamente limitata a un anno e il suo rinnovo fu votato dal parlamento con tale cadenza fino al 1878.

Inoltre, poiché la legge non aveva originariamente eliminato la prerogativa reale di emanare gli *Articles of War* per il governo delle truppe in tempo di guerra, né quella di autorizzare la pena di morte per reati commessi all'estero⁶⁹, nel 1803 fu modificata in modo che la sua approvazione da parte del parlamento si raccordasse alla normativa adottata dalla Corona. Così, mentre il *Munity Act* definiva i reati per i quali potevano essere comminati la pena di morte o il carcere, gli *Articles of War*, che riportavano le stesse norme della legge, consentivano di fissare la pena massima per ogni reato, oltre a disciplinare la procedura da seguire.

⁶⁰ A. Torre, *Regno Unito*, cit., 71.

⁶¹ Sull'adozione dell'articolo 6 del *Bill* da parte del parlamento riunito in convenzione, L. G. Schwoerer, ‘No Standing Armies!?: The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century’, cit., 137 ss.

⁶² Cfr. R. Romeo, G. Talamo (a cura di), *Documenti storici. Antologia: vol. II, L'età moderna*, cit., 175.

⁶³ Così L. G. Schwoerer, ‘No Standing Armies!?: The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century’, cit., 151, per il quale «riguardo le prerogative del re, l'art. 6 è la clausola più importante del *Bill of Rights*».

⁶⁴ G. W. Cox, *Was the Glorious Revolution a Constitutional Watershed?*, in *The Journal of Economic History*, No. 72, 2012, 569.

⁶⁵ L. G. Schwoerer, ‘No Standing Armies!?: The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century’, cit., 151.

⁶⁶ Cfr. A. Browning (a cura di), *English Historical Documents, 1660-1714*, London, Eyre and Spottiswoode, 1953, 8, 812-13.

⁶⁷ E. O. Porter, *The Articles of War*, in *The Historian*, No. 2, 1946, 88; J. Childs, *The Restoration Army 1660-1702*, cit., 53.

⁶⁸ L. G. Schwoerer, ‘No Standing Armies!?: The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century’, cit., 137.

⁶⁹ Nel 1702 la legge la validità della legge venne estesa all'Irlanda, nel 1707 alla Scozia e, infine, nel 1718 a tutte le colonie.

Tuttavia, l'inconveniente di avere un codice militare contenuto sia in articoli emanati dalla Corona che in uno *statute* impose l'adozione di un testo unitario, *l'Army Discipline and Regulation Act 1879*, poi sostituito dall'*Army Act 1881* destinato a essere in seguito ampliato e modificato annualmente dal parlamento fino al 1995, a meno di un suo prolungamento tramite un *order in council* con gli emendamenti e le semplificazioni necessarie⁷⁰.

7. DAL XVII AL XVIII SECOLO: LA CRESCITA DELLE CAPACITÀ MILITARI BRITANNICHE E LA RIAFFERMAZIONE DELL'AUTORITÀ DEL MONARCA SULLE FORZE ARMATE

La *Glorious Revolution* segnò un fondamentale momento di svolta per l'Inghilterra, e poi per la Gran Bretagna, non solo riguardo l'assetto politico-istituzionale, ma anche per l'organizzazione militare. Nel passaggio dal XVII al XVIII secolo, infatti, si avviarono quei profondi cambiamenti che trasformarono uno Stato a lungo «periferico»⁷¹ in una delle maggiori potenze europee, dotata di forze terrestri e navali capaci di assicurarle una dimensione imperiale e un'indiscussa egemonia commerciale a livello mondiale.

La monarchia, infatti, per far fronte ai numerosi conflitti in cui il Paese fu coinvolto per quasi tutto il XVIII secolo⁷², avviò un massiccio e costoso rafforzamento delle forze armate che impose un aumento del prelievo fiscale e un ampliamento dell'apparato amministrativo civile in una misura senza precedenti, tale, secondo la storiografia britannica, da dar forma a un vero e proprio *fiscal-military state*⁷³.

Nei periodi di guerra, infatti, non soltanto aumentarono gli effettivi del *British Army*, istituito nel 1707 e composto in patria da soldati professionisti e sul continente da militari stranieri assoldati, ma fu anche rafforzata la milizia, chiamata a mantenere, dopo la rivolta giacobita del 1745-46, l'ordine interno e in seguito, di fronte alla minaccia di un'invasione francese, ad assicurare la difesa del territorio. Inoltre, venne data la priorità allo sviluppo di una vasta e potente marina da guerra in grado di proteggere le rotte marittime commerciali e di garantire l'indipendenza nazionale⁷⁴.

Questo enorme sforzo bellico, in grande parte legato proprio al potenziamento della *Royal Navy* comportò una crescita esponenziale delle spese militari che, nel corso del XVII secolo, arrivarono addirittura a rappresentare i tre quarti di tutte le uscite statali⁷⁵. La militarizzazione del Paese, tuttavia, non provocò una reazione della società civile, nonostante la perdurante diffidenza nei confronti dell'esercito, considerato soprattutto dopo l'ascesa al trono degli impopolari Hannover, come un possibile strumento del dispotismo monarchico⁷⁶. Del resto, proprio al fine di allontanare questo timore, le truppe di terra non furono posizionate sul suolo inglese, ma assegnate alle guarnigioni in Scozia e in Irlanda, cautele invece

⁷⁰ Al riguardo, l'*Armed Forces Act 2006*, successivamente rinnovato ogni cinque anni, ha, tra l'altro, unificato il sistema di giustizia militare con cui operano le forze armate britanniche. In merito. A. Paphiti, *Military Justice Handbook*, Howgate Publishing Limited, 2021, 3 ss.; N. D. White, *Military Justice*, 39 ss.

⁷¹ P. Minard, *L'Etat militaro-fiscal anglais au XVIII siècle*, cit., 162.

⁷² Il riferimento va alla Guerra della Grande Alleanza o Guerra dei Nove Anni (1688-1697), alla Guerra di Successione Spagnola (1702-1713), alla Guerra Anglo-Spagnola (1739-1742), alla Guerra di Successione Austriaca (1740-1748), alla Guerra dei Sette Anni (1756-1763) e alla Guerra d'Indipendenza Americana (1775-1783).

⁷³ J. Brewer, *The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688-1783*, Routledge, 1989, xvii.

⁷⁴ Sulle navi da guerra intese come «wooden walls» a protezione del Paese contro le aggressioni esterne, N. A. M. Rodger, *The Wooden World. An Anatomy of the Georgian Navy*, William Collin, 1986.

⁷⁵ Cfr., J. Brewer, *The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688-1783*, Routledge, 1989, 88 ss.

⁷⁶ Giorgio I (1714-27) e Giorgio II (1727-60) erano infatti favorevoli all'esercito professionale e mantenne il legame con Hannover, loro terra di origine, in qualità di Elettori del Sacro Romano Impero.

non necessarie per la marina che, sebbene caratterizzata dall'impiego di metodi di reclutamento forzati e spesso brutali, non venne mai percepita come una minaccia per le «libertà inglesi»⁷⁷.

Nel corso del XVIII secolo, i monarchi, pur non intervenendo più sulla conduzione della guerra (delegata in più occasioni a un militare come il *Captain General* o il *Commander-in-Chief of the Forces*)⁷⁸, riuscirono tuttavia, appellandosi ai tradizionali *kingly powers*, a esercitare sulle questioni belliche e sulle relazioni internazionali un'influenza più duratura di quella riservata alla politica interna⁷⁹ e proprio la *royal prerogative* fu costantemente richiamata a livello politico-istituzionale per negare al parlamento di intervenire su tali materie⁸⁰.

Peraltro, il riconoscimento della preminenza decisionale del monarca riguardo la guerra e la diplomazia era presente anche nella riflessione politica dell'epoca.

Così, Locke aveva introdotto il «potere federativo» inteso come «il potere di guerra e di pace, di costituire leghe e alleanze, e di fare ogni tipo di transazione con le persone e le comunità fuori dello Stato», ma pur considerandolo concettualmente distinto da quello esecutivo e subordinato al legislativo, vero potere supremo, ne aveva riconosciuto la necessaria presenza in funzione sia di un'efficace azione unitaria del regno nelle relazioni con gli altri Stati che della tutela della sicurezza nazionale. Così, per Locke era difficile e non desiderabile separare il potere esecutivo da quello federativo, dal momento che quest'ultimo doveva essere interamente esercitato dal titolare del potere esecutivo con ampia discrezionalità e con l'unico limite rappresentato dalla tutela dell'interesse nazionale⁸¹.

Anche secondo Montesquieu i poteri di fare la pace e la guerra, di ricevere gli ambasciatori e di proteggere il Paese dalle invasioni, nonché di controllare le forze armate spettavano all'esecutivo, posto «nelle mani del re», unica autorità in grado di esercitarli con la necessaria immediatezza⁸².

Tale ruolo istituzionale era riconosciuto anche da William Blackstone che, nel descrivere la teoria del *mixed government* e la sua applicazione in Inghilterra, individuava la componente monarchica di quest'ultimo come la più adatta al *making war and peace* e alla gestione della politica estera⁸³.

Così, significativamente, alla convenzione di Filadelfia del 1783 i *Founding Fathers*, a conoscenza dei *Commentaries* di Blackstone, definirono i poteri di guerra del Presidente proprio in riferimento alla figura

⁷⁷ Così P. Minard, *L'État militaro-fiscal anglais au XVIII siècle*, cit., 167 che al riguardo sottolinea come, venuta meno la funzione di Elettore di Hannover nel corso del regno di Giorgio III (1760-1820) e conclusasi vittoriosamente la Guerra dei Sette Anni grazie proprio all'efficace coordinamento tra il *British Army* e la *Royal Navy*, l'opinione pubblica cedette a un tale nazionalismo da considerare l'esercito altrettanto «britannico» quanto la marina e quindi non più una potenziale minaccia alla libertà.

⁷⁸ In effetti, l'ultimo monarca a condurre personalmente le truppe in battaglia fu Giorgio II nel 1743 a Dettingen nel corso della guerra di successione austriaca, mentre nel 1797, prima di salire sul trono, Guglielmo IV (1830-1837) partecipò alla battaglia navale di Cape St. Vincent.

⁷⁹ In tal senso, R. Joseph, *The War Prerogative*, cit., 27.

⁸⁰ Così, il deputato Archibald Hutchenson nel 1716 affermò che il potere di guerra e di pace, nonché le alleanze erano «indubbi prerogative della Corona e non del parlamento», Walpole, primo *Prime Minister*, nel 1738 sostenne che la costituzione aveva affidato alla Corona «non solo l'esclusivo potere di dichiarare la guerra, ma anche quello di decidere sulla direzione della sua condotta», mentre il Lord Cancelliere Hardwicke nel 1755 negò che il monarca fosse costituzionalmente obbligato a richiedere alle camere il consenso ai trattati da lui stipulati. Cfr., rispettivamente, *Parliamentary History*, 24 april 1716, 7, No. 864, 6 December 1743, No. 246 e 10 December 1755, No. 652. Per D. L. Keir, F. H. Lawson, *Cases in Constitutional Law*, Clarendon Press, 1967, 78 ss., nonostante la sovranità parlamentare, la «vecchia teoria della prerogativa [...] non era mai completamente scomparsa».

⁸¹ Cfr., J. Locke, *Two Treatises of Government*, in *The Works of John Locke*, vol. II, XII, 146, 1714; sul punto, fra tutti, H. Cox, *Locke on War and Peace*, 1960 e più in generale D. Jenkins, *The Lockean Constitution: Separation of Powers and Limits of Prerogatives*, in *McGill Law Journal*, 2011, 543 ss.; T. Poole, *Locke on Federative*, in *Law, Society and Economy Working Papers*, No. 22, 2017.

⁸² C. L. de Montesquieu, *Lo Spirito delle Leggi* (1748), ediz. a cura di S. Cotta, Utet, 2015, 283.

⁸³ W. Blackstone, *Commentaries of the Law of England*, vol. I, 1765-1769, 13th ed., E Christian ed., 1800, 257.

di Giorgio III, senza però allinearsi alla vigente ortodossia costituzionale britannica⁸⁴. Nella costituzione federale, infatti, l'autorità del presidente in qualità di *Commander in Chief*, sebbene fosse nominalmente la stessa di quella attribuita al monarca britannico, venne limitata al solo comando supremo e alla direzione delle forze armate, mentre la dichiarazione di guerra, il reclutamento dell'esercito e la costituzione di una marina militare rientrarono tra le prerogative riconosciute al Congresso, potere quest'ultimo ritenuto dai costituenti d'oltreoceano meno propenso dell'esecutivo ad assumere iniziative militari e a far scoppiare dei conflitti⁸⁵.

8. IL PASSAGGIO AL GOVERNO PARLAMENTARE: IL DEPOTENZIAMENTO DEL RUOLO DEL MONARCA COME COMANDANTE IN CAPO E L'ATTRIBUZIONE ALL'ESECUTIVO DEL POTERE DI IMPIEGARE LE FORZE ARMATE

Nel XIX secolo, il pensiero *whig* individuò la caratteristica fondamentale della costituzione britannica nella limitazione dei poteri del monarca, stabilendo che le prerogative relative alla guerra e alle relazioni internazionali fossero esercitate da ministri politicamente responsabili di fronte alla camera, nonostante ancora formalmente, ma «in opposizione alla verità»⁸⁶, riconosciute alla Corona.

Secondo tale logica, il governo parlamentare consentiva all'esecutivo di impiegare tali poteri con la necessaria forza ed efficacia senza alcun impedimento da parte del legislativo il cui ruolo era tuttavia quello di essere informato delle principali questioni affrontate dal governo e di controllare le politiche e le azioni intraprese dai ministri. L'esecutivo giustificava la propria posizione di preminenza perché riteneva che tali materie richiedessero di essere affidate a un singolo individuo o a un gruppo ristretto in grado di assicurare un processo decisionale caratterizzato dalla necessaria rapidità e dalle opportune condizioni di segretezza, nonché da quell'alto livello di specializzazione in precedenza assicurato dalla competenza e dalle relazioni personali del monarca⁸⁷.

Il comando e l'amministrazione dell'esercito continuarono a essere affidati al *Commander-in Chief of the Forces* nominato dal sovrano, prima autonomamente e poi, per tutto il secolo, in modo congiunto con il Primo ministro per una durata però non legata alla permanenza al potere di quest'ultimo⁸⁸.

Così, esercitando la prerogativa, il monarca delegava i propri poteri di comandante supremo delle forze armate a un militare di sua fiducia che formalmente era chiamato a rispondere soltanto a lui e non a un'autorità politica. Del resto, visto che il *Commander-in Chief of the Forces*, già competente dal 1793 della disciplina, dell'addestramento e della promozione dei militari, nel 1811 era stato dotato di un proprio *military staff*, la prospettiva di una sua dipendenza dal governo spinse la Corona, i vertici militari e una

⁸⁴ M. Frau e E. Tira, *The interpretation of the commander in chief clause in the american constitution in comparison with the recent transformation of the prerogative power to deploy troops in the unwritten british constitution*, in *Nomos*, No. 1, 2018, 2 ss.; R. Joseph, *The War Prerogative*, cit., 22.

⁸⁵ Cfr. N. A. Graebner, *The President as Commander in Chief: A Study in Power*, in *The Journal of Military History*, 1993, 115 ss. In merito, sia consentito il rinvio a R. Casella, *Il "Commander in Chief": i poteri di guerra del Presidente degli Stati Uniti*, in *DPCE Online*, 4, 2023, 3189 ss.

⁸⁶ Così, A. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (first published 1895), 10th ed., MacMillan and Company, 1959, 8.

⁸⁷ Su tale peculiare «specialist expertise», R. Joseph, *The War Prerogative*, cit., 39.

⁸⁸ S. Anderson, *The Public Law: IV, The Army*, in W. Cornish, S. Anderson, R. Cocks, M. Lobban, P. Polden, K. Smith (Eds.), *The Oxford History of the Laws of England, vol. XI, 1820-1914 English Legal System*, Oxford University Press, 2010, 402.

parte della politica britannica a reagire duramente, almeno fino al 1860, a tutte le proposte finalizzate a sancire la «subordinazione diretta dell'esercito a un ministro civile»⁸⁹.

In effetti, dal momento che *in law* le forze armate erano del sovrano, mentre sul piano politico risultavano controllate da ministri chiamati a rispondere di fronte al parlamento, in grado peraltro di stabilire le risorse finanziarie a esse destinate, la questione del loro effettivo comando e quindi del loro grado di autonomia nei confronti dei ministri costituì un tema «persistente anche se minore»⁹⁰ del costituzionalismo vittoriano ed edoardiano, posto anche il costante impiego a cui le forze armate britanniche furono a lungo sottoposte in tutti i territori dell'Impero⁹¹.

Così, fino alla metà del XIX secolo l'autorità del *Commander in Chief* fu soggetta a un controllo politico e amministrativo molto frammentato in cui risultava difficile dividere competenze e responsabilità visto che la disposizione delle truppe all'interno del regno spettava al *Secretary of War and Colonies* e dal 1854 al *Secretary of State for War*, mentre il loro impiego per sedare i disordini civili dipendeva invece prima dai magistrati e poi dal Ministero dell'interno⁹². Inoltre, come accadde nel 1842 con il duca di Wellington, il *Commander* solo raramente partecipava al *Cabinet* e la rappresentanza del *British Army* nelle riunioni governative era abitualmente affidata sia al *Paymaster of the Forces* (dal 1836 *Paymaster General*) che al *Secretary at War* (poi *Secretary of State for War*).

Al pari del controllo politico, spettante a più segretari, anche quello operato dall'amministrazione non era centralizzato, dal momento che il *Commissariat*, responsabile verso il Tesoro, si occupava del finanziamento e del vettovagliamento, mentre al *Master-General of the Ordnance*, un militare con un incarico politico-governativo, competeva occuparsi delle attrezzature e in particolare degli armamenti⁹³. La regina Vittoria (1837-1901) sostenne l'autonomia dell'esercito e si oppose all'intervento della Camera dei Comuni nella sua gestione attraverso il controllo delle risorse finanziarie, tanto che tutto il suo lungo regno fu segnato da una permanente contesa tra i ministri di Stato legati politicamente al parlamento e i militari che, in quanto *Her Majesty's servants*, rivendicavano invece la propria esclusiva competenza sulle scelte relative alla difesa⁹⁴.

Significativamente nel 1854, dopo che la disastrosa guerra di Crimea aveva evidenziato i limiti della *leadership* militare, fu avviata una centralizzazione del sistema segnata dalla creazione del *Secretary of State for War*, chiamato ad assorbire le funzioni del Segretario alla guerra, a svolgere i compiti del *Commissariat*

⁸⁹ J. Sweetman, *War and Administration: The Significance of the Crimean War for the British Army*, Scottish Academic Press, 1984, ch. VI. In particolare, sull'ampiezza, al di là dell'approvazione parlamentare del *Military Act*, della prerogativa regia nell'esercizio dei poteri disciplinari sull'esercito, G. R. Rubin, *Parliament, Prerogative and Military Law: Who Had Legal Authority over the Army in the later Nineteenth Century?*, in *The Journal of Legal History*, No. 1, 1997, 45 ss.; S. Anderson, *The Public Law: IV, The Army*, cit., 409 ss.; H. Strachan, *The Early Victorian Army and the Nineteenth Century Revolution in Government*, in *English Historical Review*, No. 95, 1982, 786.

⁹⁰ S. Anderson, *The Public Law: IV, The Army*, cit., 401; G. H. L. Le May, *The Victorian Constitution*, Duckworth, 1979, 75-81.

⁹¹ Come sottolinea infatti H. E. Raugh, *The Victorians at War, 1815-1914: an Encyclopedia of British Military History*, Abc-Clio Inc., 2004, xiii, il termine «*Pax Britannica*», impiegato com'è noto in riferimento alla lunga fase storica compresa tra la fine delle guerre napoleoniche e l'inizio della prima guerra mondiale, appare del tutto «improprio», visto che soltanto in sei anni (1820, 1830, 1833, 1807 e 1909) è possibile registrare la completa assenza di operazioni militari, anche minori, svolte dalle forze armate del Regno Unito.

⁹² Sulle preoccupazioni che la subordinazione al potere civile creava ai militari quando il loro dovere di contribuire alla soppressione dei disordini li esponeva a possibili provvedimenti giudiziari per l'uso eccessivo della forza, si veda S. Anderson, *The Public Law: IV, The Army*, 403 ss.

⁹³ Cfr. M. Roper, *The Records of the War Office and Related Departments, 1660-1964* Public Record Office, 1998, 17 ss. Su tale doppio controllo, S. Anderson, *The Public Law: IV, The Army*, cit., 404.

⁹⁴ Su cui, W. L. Arnstein, *The Warrior Queen: Reflections on Victoria and Her World*, in *Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies*, No. 1, 1998, 4 ss.

e dell'*Ordnance*, nonché ad assumere il controllo della milizia, ma la riforma non modificò nei fatti la posizione del *Commander in Chief* grazie alle dirette pressioni della regina Vittoria, intenzionata a mantenere tale figura separata da quella del Segretario⁹⁵.

Nel 1856, infatti, il Duca di Cambridge, cugino della sovrana, fu nominato *Commander-in-Chief* e per i successivi quarant'anni riuscì a preservare la propria sfera di autorità, interponendosi tra il Segretario di Stato e i vertici militari. Così, nonostante il *War Office Act 1870*, adottato nel quadro delle *Cardwell Reforms*, avesse formalmente subordinato il *Commander* a quello del Segretario di Stato al fine di assicurare la centralizzazione del sistema nel *War Office*, il Duca di Cambridge continuò a rivendicare lo speciale rapporto con la sovrana che lo liberava dai vincoli imposti dal nuovo assetto organizzativo della difesa nazionale⁹⁶.

Al suo ritiro dal servizio nel 1895, la carica perse di rilevanza e nel 1904 fu sostituita con quella di Capo di stato maggiore generale (*Chief of the General Staff*) introdotta contestualmente alla creazione – sul modello del già esistente *Board* per la *Royal Navy* – dell'*Army Council*, presieduto dal Segretario di Stato per la guerra e inteso come il supremo organo amministrativo dell'esercito.

9. LA MONARCHIA NELLE DUE GUERRE MONDIALI

Negli anni precedenti la Prima Guerra Mondiale, i monarchi britannici svolsero un ruolo sempre più incisivo sul piano politico-istituzionale per la scelta di non limitare le proprie iniziative all'ambito meramente rituale e ceremoniale, ma al contrario di estenderle fino a intervenire sul processo decisionale dell'esecutivo, sull'attività diplomatica e sulle questioni militari secondo una dinamica che di fatto rendeva non più distinguibile l'*efficient* dalla *dignified Constitution*⁹⁷.

Lo scoppio del conflitto nel 1914 finì così per costituire uno snodo fondamentale di un'evoluzione che aveva visto la Corona, a partire dal periodo della regina Vittoria, lentamente sostituire «l'influenza con il potere»⁹⁸.

Mentre Edoardo VII (1901-1910) aveva contribuito ad assicurare l'*Entente Cordiale* e a rafforzare l'attività diplomatica della Gran Bretagna attraverso numerosi viaggi ufficiali all'estero, Giorgio V (1910-1936), credendo fermamente nel proprio diritto costituzionale *to be consulted, to advise and to warn*, non solo intervenne di persona in molte delle complesse questioni di politica interna che, specie tra il 1910 e il 1914, agitarono la politica interna britannica⁹⁹, ma sviluppò, spesso in concorrenza con il *Foreign Office*, una personale *royal diplomacy* segnata da continui e informali contatti con gli altri monarchi europei che gli consentì di svolgere un ruolo centrale nella crisi destinata a far entrare il Regno Unito nella Prima guerra mondiale. Quest'ultima finì infatti per essere dichiarata «come se Giorgio V possedesse ancora intatte le

⁹⁵ J. Sweetman, *War and Administration: The Significance of the Crimean War for the British Army*, cit., ch. VI.

⁹⁶ Il *War Office* era il dipartimento governativo per l'amministrazione dell'esercito, equivalente all'*Admiralty*, chiamato invece a sovraintendere alla *Royal Navy*. Sul punto, C. Carlton, *Royal Warriors*, cit., 145 ss.

⁹⁷ Cfr., E. Owens, *The Family Firm: Monarchy, Mass Media and the British Public, 1932-53*, University of London Press, 2019, 5.

⁹⁸ Così W. E. Gladstone citato da V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., 34. Sul punto, H. Jones, *For King and Country. The British Monarchy and the First World War*, Cambridge University Press, 2021, ed. e-reader Kindle.

⁹⁹ Per V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., 35, i primi anni del regno di Giorgio V furono «un periodo di croniche crisi costituzionali» in cui esercitò un «potere reale». Per Owens, *The Family Firm: Monarchy, Mass Media and the British Public*, cit., 5, in particolare Giorgio V ricorse a degli «interventi nella politica finalizzati a testare i limiti dei suoi poteri costituzionali».

prerogative di Enrico VIII»¹⁰⁰ visto che il 4 agosto 1914, in un consiglio privato a Buckingham Palace, alla presenza di un solo ministro e di due funzionari di corte, il sovrano prese la decisione di difendere la neutralità del Belgio senza consentire al gabinetto di Herbert Asquith di intervenire in modo diretto nella gestione della crisi¹⁰¹.

In seguito, a partire dal 1914 il parlamento adottò i *Defence of the Realm Acts* (DORA) finalizzati ad assicurare al governo un'ampia serie di poteri di emergenza con cui far fronte allo sforzo bellico attraverso il conferimento a «*His Majesty in Council*» del potere di emanare *regulations*, *royal proclamations* e *orders in Council* per «da difesa del regno»¹⁰². Tali misure non solo definivano i poteri di tutti i soggetti che agivano per la sicurezza pubblica e la difesa del regno, ma addirittura incidevano sui diritti individuali, consentendo, tra l'altro, di internare arbitrariamente dei cittadini, requisire proprietà senza un indennizzo, istituire corti marziali e applicare la pena di morte a coloro che collaboravano con il nemico¹⁰³.

Sebbene l'approvazione da parte del sovrano di ogni *order* redatto dal governo, spesso in conformità con una legge del parlamento, fosse una formalità, il ricorso a tale strumento durante il periodo bellico si dimostrò «insolito»¹⁰⁴ sia nelle sue dimensioni che nell'ampiezza del proprio ambito di impiego e suscitò i timori dei costituzionalisti britannici dell'epoca¹⁰⁵. Infatti, il gabinetto, aggirando di fatto il parlamento con il ricorso alla *royal prerogative*, utilizzò con sempre maggiore frequenza il *Council* per adottare importanti misure legislative visto il numero minimo di tre componenti richiesto per la validità delle sue riunioni e lo stretto anticipo con cui queste ultime venivano convocate. Significativamente, il rilievo assunto dal consiglio fu tale che nel 1915 la regina Mary venne autorizzata a presiederne le sedute in caso di assenza o di impedimento del re¹⁰⁶.

Proprio i colloqui informali che caratterizzarono le riunioni del consiglio privato furono utilizzati da Giorgio V per mantenersi costantemente informato durante il conflitto sulle operazioni in corso e sempre a tale scopo il sovrano ricorse anche ai contatti con i membri della famiglia reale impegnati al fronte (*in primis* i principi Edoardo e Alberto), nonché a un sistema di «*King's Messengers*»¹⁰⁷ in grado di assicurargli la possibilità di comunicare in modo diretto con i comandanti sul campo. Il sovrano utilizzò a tale scopo anche le consultazioni richieste dal governo nel quadro del tradizionale *patronage* esercitato dalla Corona nella periodica assegnazione degli incarichi militari.

Nonostante ciò, spesso le iniziative del re di influenzare personalmente la gestione del conflitto (come il tentativo di impedire la nomina nel giugno 1915 di Lloyd George a Ministro della guerra o le pressioni per la rimozione di alcuni generali giudicati incompetenti) incontrarono l'ostilità del Primo ministro e di settori del mondo politico¹⁰⁸, ma non mancarono anche significative eccezioni, visto che l'esecutivo, così come richiesto da Giorgio V, non concesse l'asilo politico allo zar Nicola II e ai suoi familiari durante la Rivoluzione russa e si rifiutò di porre un generale francese al comando delle forze

¹⁰⁰ Così, A. J. P. Taylor, *English History 1914-45*, Oxford University Press, 2001, 2.

¹⁰¹ H. Jones, *For King and Country*, cit., 1.3.

¹⁰² Cfr. *Defence of the Realm Act*, 8 agosto 1914.

¹⁰³ H. Nicolson, *King George the Fifth: His Life and Reign*, Constable, 1952, 112.

¹⁰⁴ H. Jones, *For King and Country*, cit., 1.3.

¹⁰⁵ Su tale dibattito, C. Roynier, *Le droit public britannique*, in *Jus Politicum*, No. 15, 2016, 5 ss., Disponibile in <https://juspoliticum.com>, che al riguardo sottolinea come la prerogativa regia, in realtà mai scomparsa, si fosse presentata durante la Prima guerra mondiale con «due volti»: assicurare il funzionamento del governo in ogni circostanza e consentire a quest'ultimo di esercitare un vero e proprio «potere assoluto» in tempo di guerra, Ivi, 13.

¹⁰⁶ Cfr., A. W. Fitzroy, *Memoirs*, Hutchinson, 1925, vol. 2, 579.

¹⁰⁷ H. Jones, *For King and Country*, cit.

¹⁰⁸ C. Carlton, *Royal Warriors*, cit., 154.

britanniche al fronte senza il suo preventivo assenso. La tensione tra l'autorità del re quale comandante supremo e l'attribuzione al governo dei poteri effettivi in campo militare rimase tuttavia latente per tutta la durata della guerra tanto che nel 1915 fu avanzata addirittura la proposta, poi non accolta, di affidare a Giorgio V il comando diretto dell'esercito in quanto riconosciuto titolare di un'autorità superiore rispetto a quella espressa da Downing Street¹⁰⁹.

Anche Giorgio VI (1936-1952) fu a lungo impegnato nella carriera militare e nel corso del primo conflitto mondiale partecipò alla storica battaglia navale dello Jutland del 1916. Sebbene le peculiari circostanze in cui era diventato re avessero messo in dubbio la sua capacità e determinazione di svolgere il proprio ruolo istituzionale, in realtà riuscì a collaborare strettamente con il Primo ministro e il governo per tutta la durata della guerra¹¹⁰.

La sua erede, Elisabetta II (1952-2022), fu la prima donna della famiglia reale ad arruolarsi nelle forze armate come membro attivo a tempo pieno.

Infatti, dopo aver assunto degli incarichi nell'esercito durante la prima parte della guerra e svolto anche alcuni dei compiti istituzionali del padre, nel febbraio 1945, grazie all'ampliamento dei limiti di età per la coscrizione obbligatoria prevista nel Regno Unito, decise di prestare attivamente servizio nelle forze armate per alcuni mesi¹¹¹, esperienza che contribuì a creare uno stretto legame personale con le forze armate destinato poi a segnare tutto il suo lunghissimo regno¹¹².

La sovrana, infatti, seppe gestire la complessa e difficile fase storica in cui la Gran Bretagna, nel passaggio da Impero a *Commonwealth*, affrontò il proprio declino come potenza mondiale, assolvendo i compiti di *Commander in Chief* con la volontà di evitare il coinvolgimento pubblico in questioni divisive o controverse connesse alle iniziative militari del Regno Unito¹¹³.

Al riguardo, non è da escludere che Elisabetta II, esercitando il proprio diritto *to be consulted, to advise and to warn*, si sia rivolta direttamente al Primo ministro, soprattutto nel corso della tradizionale udienza settimanale nella residenza reale, per esprimere le proprie eventuali riserve sulle decisioni belliche da lui assunte, senza rinunciare comunque a sostenerle poi di fronte alla nazione così come costituzionalmente previsto. Il riferimento è ad alcune campagne militari (come gli interventi a Suez nel 1956 e in Iraq nel 2003) fortemente avversate da parte dell'opinione pubblica britannica perché giudicate in contrasto con il diritto internazionale o valutate non in grado di assicurare in modo adeguato la sicurezza delle truppe impegnate. Tuttavia, la riservatezza con cui, nel corso del suo lungo regno, la sovrana ha abitualmente gestito i rapporti intrattenuti con i suoi quindici primi ministri impedisce, al momento, ogni verifica di tali suoi ipotetici interventi politico-istituzionali.

Oltre a ciò, nel corso del regno di Elisabetta II le modalità di impiego delle forze armate sono state profondamente modificate dallo sviluppo fin dai primi anni Cinquanta dell'arsenale nucleare britan-

¹⁰⁹ Tale passaggio di poteri, oltre a essere auspicato dalla maggior parte dei soldati al fronte, era stato peraltro pubblicamente sostenuto dal comandante delle truppe inglesi in Irlanda durante l'ammutinamento di Curragh dell'anno precedente. Sul punto si vedano I. Beckett, *George V and His Generals*, in M. Hughes, M. Seligmann (Eds.), *Leadership in Conflict: 1914-1918*, Leo Cooper, 2000, 248, A. Churchill, *In the Eye of the Storm: George V and the Great War*, Helion & Company, 2018, 136, H. Nicolson, *King George the Fifth: His Life and Reign*, cit., 238.

¹¹⁰ S. Bradford, *The Reluctant King: The Life and Reign of George VI (1895-1952)*, St Martin's Press, 1990; P. Ziegler, *George VI: The Dutiful King*, Penguin, 2011; C. Carlton, *Royal Warriors*, cit., 163 ss.

¹¹¹ C. Carlton, *Royal Warriors*, cit., 163 ss.; B. Pimlott, *The Queen: Elizabeth II and the Monarchy*, Harper Collins, 2001, 71.

¹¹² Su cui, R. Blackburn, *Queen Elizabeth II and the Evolution of the Monarchy*, in M. Qvortrup (Eds.), *The British Constitution: Continuity and Change*, Hart Publishing, 2013, 166.

¹¹³ In merito, sul regno di Elisabetta II, C. Martinelli, *God save the King: la Monarchia britannica dal secondo al terzo millennio*, in DPCE Online, 3, 2022, XIII.

nico¹¹⁴. La necessità di attribuire alla sola *leadership* civile l'autorità di decidere il ricorso ad armi tanto distruttive ha infatti imposto un processo decisionale del tutto diverso da quello abitualmente adottato in una guerra di tipo convenzionale, introducendo una vera «rivoluzione nelle finalità e nella natura del *war planning* e nel ruolo svolto in esso dal Primo ministro»¹¹⁵. Spetta infatti a quest'ultimo svolgere, in un esercizio estremo dei poteri legati alla *war prerogative*, il ruolo esclusivo di *Commander in Chief* delle armi nucleari chiamato a decidere autonomamente il loro impiego senza attendere il parere di alcuna struttura ministeriale. In tale estremo scenario, il premier ha anche il compito di fornire opzioni operative alle forze armate nell'ipotesi in cui, dopo un attacco nemico, non sussista più alcuna suprema autorità politico-istituzionale del Paese.

Oltre a ciò, un altro elemento di cambiamento intercorso il durante il regno di Elisabetta II è rappresentato dal lungo e articolato dibattito politico-costituzionale sul ruolo da riconoscere al parlamento in merito all'uso da parte dell'esecutivo del *war-making*.

10. LA WAR PREROGATIVE E IL CONTROLLO INTERMITTENTE E NON VINCOLANTE DEL PARLAMENTO

Dopo il coinvolgimento della Camera dei Comuni nella seconda guerra mondiale nella forma di dibattiti su mozioni sostanziali riguardanti l'andamento delle operazioni militari (e, tra queste, in particolare quella sulla campagna norvegese che portò nel maggio 1940 alle dimissioni del Primo ministro Chamberlain), fu durante la crisi di Suez del 1956 che per la prima volta l'*House* votò una mozione per affidare al governo Eden la ricerca di una soluzione pacifica al conflitto senza nel contempo esprimersi esplicitamente a favore dell'invio del contingente britannico¹¹⁶. La camera, nelle successive missioni, adottò solo mozioni di aggiornamento (guerra delle Falkland del 1982) e si espresse esplicitamente a favore dell'iniziativa militare del governo solo dopo l'inizio delle ostilità (intervento in Iraq nel 1991)¹¹⁷.

Nessuna consultazione preventiva della camera fu richiesta dal successivo governo Blair in occasione dell'invio di truppe in Iraq nel 1998, nella campagna in Kossovo del 1999, nella guerra civile in Sierra Leone nel 2000 e nell'invasione dell'Afghanistan nel 2001. Nel 1999 il deputato laburista Tam Dalyell presentò una proposta di legge rivolta a trasferire il potere di autorizzare attacchi aerei contro l'Iraq dal monarca al parlamento (*Military Action Against Iraq (Parliamentary Approval) Bill 1999*)¹¹⁸. Il testo fu approvato in prima lettura il 26 gennaio 1999 e iscritto per la seconda nell'aprile successivo, ma dal momento che modificava i poteri di prerogativa, necessitava, come previsto, del *consent* della Corona prima di poter essere discusso dal parlamento. La regina, su consiglio del governo, negò il proprio consenso e così, dopo il rinvio della data della seconda lettura, il progetto di legge venne automaticamente abbandonato il 29 luglio 1999¹¹⁹.

¹¹⁴ Su cui sia consentito il rinvio a R. Casella, "Governare la Bomba": il comando delle armi nucleari nei sistemi costituzionali del Regno Unito e della Francia, Ivi, 4, 2022, 1807 ss.

¹¹⁵ P. Hennessey, *The Prime Minister: The Office and Its Holders since 1945*, Allen Lane, 2001, 110.

¹¹⁶ C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 9 ss.; McCormack, *Britain's War Powers. The Fall and Rise of Executive Authority*, cit., 19 ss.

¹¹⁷ C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 11 ss.; R. Hazell, C. Sayers-Carter, *Reforming the Prerogative*, cit., 20 ss.; P. Lagassé, *Parliament and the War Prerogative in the United Kingdom and Canada*, cit., 6 ss.

¹¹⁸ Uk Parliament, *Military Action Against Iraq (Parliamentary Approval) Bill 1999*, Session 1998-99, 10 febbraio 1999, in <https://publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmbills/035/1999035.htm>.

¹¹⁹ Nel Regno Unito il King's (Queen's) Consent è una convenzione parlamentare riconosciuta dall'*House of Commons Political*

Nel 2003, anche in risposta alla netta contrarietà manifestata dall'opinione pubblica britannica all'ipotesi di un coinvolgimento del Paese nella guerra in Iraq assieme agli Stati Uniti, i deputati manifestarono apertamente la volontà di avviare un adeguato dibattito sull'impegno militare deciso dal governo Blair, tanto che quest'ultimo fu poi costretto a richiedere *ex ante* l'espressa approvazione della missione da parte dell'*House* e poi a porre la fiducia sulla relativa mozione.

Tale passaggio avviò un dibattito sull'opportunità di superare i profili critici del ricorso alla *war prerogative* e nei report *Taming the Prerogative* e *Waging War: Parliament's role and responsibility*, elaborati rispettivamente nel 2006 dall'*House of Lords Select Committee* e nel 2004 dal *Public Administration Select Committee*, le proposte di riforma oscillarono tra la codificazione di una *War Powers Convention* e l'introduzione di una serie di obblighi a carico del governo in caso di impiego delle forze armate (obiettivi della missione, durata prevista e definizione della consistenza dei contingenti impegnati)¹²⁰.

Tali indicazioni non furono raccolte dal governo Blair, né da quello successivo guidato da Gordon Brown, ma nel 2011 spettò al premier conservatore David Cameron, riconoscere di fatto la presenza di una *war power convention*, poi inserita nel *Cabinet Manual*¹²¹, in base alla quale la Camera dei Comuni aveva «l'opportunità di discutere» il ricorso alle truppe prima del loro effettivo impiego operativo, esclusi i casi di emergenza in cui il dibattito parlamentare non sarebbe stata «appropriato»¹²². Nel 2013, lo stesso governo Cameron, per la prima volta sconfitto nel voto preventivo della camera sull'intervento in Siria, decise di rispettare il voto parlamentare e di rinunciare alla missione, ma due anni più tardi, invocando il *self-defense*, attaccò degli obiettivi nel Medioriente senza l'approvazione dei deputati¹²³.

and Constitutional Reform Committee nel 2014. Cfr., House of Commons, Political and Constitutional Reform Committee, *The impact of Queen's and Prince's Consent on the legislative process*, HC 784, 26 March 2014, con cui si richiede il consenso della Corona prima che venga discusso o votato dalle camere un disegno di legge che incide sulle prerogative reali o sulle proprietà personali e sugli interessi privati del monarca. La pratica, invocata dal sovrano per la prima volta nel 1748, si è consolidata nel tempo sulla base dell'esigenza di assicurare alla Corona la possibilità di tutelarsi da iniziative parlamentari in grado di influire sui poteri di prerogativa e sui suoi interessi senza dover rifiutare il *royal assent*, ma viene da tempo criticata in quanto ritenuta capace di attribuire al monarca un'influenza sostanziale sui progetti di legge che lo riguardano (come peraltro evidenziato nel 2021 da un'inchiesta svolta dal quotidiano *The Guardian*, a partire dai promemoria contenuti negli Archivi Nazionali britannici, su oltre mille progetti di legge presentati durante il regno di Elisabetta II). Sulla questione, Cabinet Office, Office of the Parliamentary Counsel, *King's and Prince's Consent*, 9 novembre 2022, in <https://www.gov.uk/government/publications/kings-or-princes-consent>; T. Adams, *Royal Consent and Hidden Power*, in *UK Constitutional Law blog*, 26 gennaio 2013; Id., *Consent to Govern: Queen's Consent in the United Kingdom*, in *VerfBlog*, 31 marzo 2021, in <https://verfassungsblog.de>.

¹²⁰ House of Commons Public Administration Select Committee, *Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament*, 4th Report of Session 2003-04, HC 422, [Incorporating HC 642, Session 2002-03], 2004; Lords Select Committee on the Constitution, *Waging War: Parliament's role and responsibility*, 15th Report of Session 2005-06, HL Paper 236-1, 2006.

¹²¹ Cfr., Cabinet Office, *Cabinet Manual*, 14 ottobre 2010, ch. 5.38, 44. Com'è noto, il *Cabinet Manual*, sviluppato inizialmente sotto il governo Brown e poi pubblicato nel 2010 dal successivo esecutivo Cameron, ha raccolto per la prima volta in un unico testo le «leggi, convenzioni e norme sul funzionamento del governo» con lo scopo di fornire a ministri e funzionari una guida accessibile all'*uncodified constitution* britannica. Il testo, infatti, descrive dettagliatamente non solo i rapporti dell'esecutivo con vari altri attori costituzionali, in particolare il parlamento, i tribunali e le amministrazioni decentrate, ma anche i principi alla base delle elezioni e della successiva formazione del governo, nonché riporta un'ampia varietà di informazioni relative sia all'organizzazione del governo di Gabinetto che al ruolo della monarchia (incluso il funzionamento dei suoi poteri di prerogativa). Al riguardo, A. Blick, *The Cabinet Manual and the Codification of Conventions*, in *Parliamentary Affairs*, No. 1, 2014, 91 ss. Sull'esigenza di aggiornare il documento, soprattutto alla luce dei cambiamenti costituzionali intercorsi e dell'evoluzione subita dalle convenzioni, si vedano l'indagine avviata nel 2021 dal *Select Committee on the Constitution* della Camera dei Lords, gli impegni assunti dai governi Johnson e Sunak e l'iniziativa avviata dopo le elezioni generali del 2024 dal *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* (PACAC) della Camera dei Comuni, in <https://committees.parliament.uk/oralevidence/15126/html>. In merito, L. James, *The urgent need to update the Cabinet Manual*, in *The Constitution Unit*, cit., 27 giugno 2025.

¹²² C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 16.

¹²³ P. Lagasse, *Parliament and the War Prerogative in the United Kingdom and Canada: Explaining Variations in Institutional Change and Legislative Control*, in *Parliamentary Affairs*, No. 70, 2017, 287.

Al contrario, nel 2018 il Primo ministro Theresa May decise di non richiedere l'approvazione parlamentare degli attacchi aerei in Siria sulla base di necessità operative e non volle presentare alcuna mozione successiva, dichiarando che l'intervento militare era da considerarsi, per portata e obiettivi, non riconducibile a quelli che in precedenza erano stati sottoposti al voto della camera¹²⁴. Significativamente, il successivo Primo ministro Boris Johnson non accolse neppure le indicazioni del già citato *Public Administration and Constitutional Affairs Committee (PACAC)* della Camera dei Comuni che nel 2019, pur riconoscendo il carattere precario della convenzione, suggerivano di riconoscere un ruolo maggiore al parlamento in merito all'autorizzazione delle missioni militari¹²⁵.

La guerra scoppiata in Ucraina nel 2022 non ha riavviato il dibattito sui poteri di guerra in quanto le forniture militari e l'addestramento dei militari ucraini da parte delle forze armate britanniche non hanno richiesto il ricorso alla *war prerogative*¹²⁶, mentre gli attacchi aerei contro i miliziani Houthi dello Yemen decisi nel 2024 dal premier Rishi Sunak a salvaguardia del commercio internazionale sono avvenuti senza l'approvazione della *House of Commons*, come d'altronde anche le successive iniziative militari del governo in Medioriente¹²⁷.

Nel gennaio 2024, l'allora leader del *New Labour* Keir Starmer, che già nel 2020 aveva inserito tra i propri impegni programmatici l'introduzione di un «*Prevention of Military Intervention Act*», ha espresso l'intenzione, una volta eletto Primo ministro, di formalizzare la convenzione, anche se con alcuni significativi cambiamenti. Nella proposta, infatti, da un lato è stata prevista un'applicazione della convenzione non estesa anche a quelle azioni militari più limitate che costituiscono la norma tra gli interventi all'estero condotti dalle forze armate britanniche, dall'altro la sua codificazione è affidata all'approvazione di una risoluzione dell'*House of Commons* e non a una legge, escludendo così un controllo giurisdizionale delle decisioni del governo o l'avvio di azioni legali contro membri delle forze armate, iniziative potenzialmente in grado di rendere incerto il dispiegamento dei contingenti¹²⁸.

Nell'ottobre 2024, pochi mesi dopo esser giunto a Downing Street, rispondendo alla camera in merito al coinvolgimento del Regno Unito nella difesa di Israele da un attacco missilistico iraniano, Starmer ha dichiarato che in alcune circostanze ritiene «importante»¹²⁹ per l'esecutivo decidere delle azioni militari senza il preventivo assenso del parlamento. Significativamente, tale posizione è apparsa in linea con la decisione da lui adottata pochi mesi prima, quando era ancora il leader dell'opposizione, di non contestare l'azione unilaterale del governo Sunak in Yemen.

¹²⁴ J. Strong, *Did Theresa May Kill the War Powers Convention? Comparing Parliamentary Debates on UK Intervention in Syria in 2013 and 2018*, in *Parliamentary Affairs*, 2021, 1 ss.; R. Hazell, C. Sayers-Carter, *Reforming the Prerogative*, cit., 25 ss.

¹²⁵ House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Role of Parliament in the UK Constitution: Authorising Military Force*, 20th Report of Session 2017-19, HC 1891, 2019.

¹²⁶ J. O. Frosini, T. R. Mahajnab, *Gli affari esteri della corona: le royal prerogatives come cortocircuito della forma di governo britannica?*, cit., 39.

¹²⁷ Su cui, C. Mills, *Yemen airstrikes: Parliament's role in approving military action*, in *House of Commons Library, Research Briefing*, 12 gennaio 2024; D. Skeffington, *'Unconventional Practices': The Houthi Strikes and UK War Powers*, in Royal United Service Institute, 25 marzo 2024; C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 29 ss.

¹²⁸ In merito, D. Klemperer, *Towards the codification of war powers?*, in *Blog of The Constitution Society*, 05 febbraio 2024. In merito, di vedano anche R. Hazell, *Executive Power: The Prerogative, Past, Present and Future*, cit., part 5, cap. 19. Sul costante rifiuto delle corti di intervenire nell'esercizio della *war prerogative*, ritenendo tutte le questioni connesse con la guerra come *non-justiciable*, R. Joseph, *The War Prerogative*, cit., 110 ss; P. Rowe, *The Crown and Accountability for the Armed Forces*, cit., 270 ss.

¹²⁹ C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 57.

11. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Com’è apparso evidente, è possibile ripercorrere l’evoluzione del ruolo svolto dal monarca britannico alla luce dei poteri a lui riconosciuti in qualità di comandante supremo delle forze armate.

Tale dinamica ha assunto una dimensione del tutto peculiare in ragione di alcuni fattori propri dell’esperienza d’oltremanica: le particolari necessità difensive a lungo presenti che non hanno reso necessaria la permanenza di grandi eserciti stanziali al servizio del sovrano, l’incidenza del *power of the purse* del parlamento sullo sviluppo degli apparati militari, il fallito tentativo avviato da alcuni monarchi di ricondurre la *war prerogative* all’esercizio di un potere assoluto e, infine, una volta modificati gli equilibri costituzionali, l’attribuzione solo formale alla Corona del *war-making* e il contestuale riconoscimento al Primo ministro dell’effettiva autorità sull’impiego della forza armata.

Inoltre, com’è risultato evidente nel corso dei due conflitti mondiali, il monarca britannico ha sempre pubblicamente sostenuto lo sforzo bellico del governo e, quale figura rappresentativa dell’unità nazionale, ha manifestato la propria personale vicinanza ai soldati impegnati in combattimento e alla popolazione civile sotto attacco, assicurando alla Corona consenso e popolarità anche dopo la conclusione delle ostilità¹³⁰.

Proprio la capacità degli ultimi sovrani (e in particolare di Elisabetta II) di svolgere con correttezza costituzionale il loro formale ruolo di comandante supremo, ha indiscutibilmente contribuito a far svolgere alla monarchia britannica quella fondamentale funzione simbolica basata sulla «proiezione di stabilità e di atemporalità»¹³¹. Questa capacità, fatta propria anche da Carlo III, di rispettare i limiti imposti dalla funzione puramente rappresentativa della monarchia, ha consentito a quest’ultima di evitare ogni coinvolgimento, anche solo indiretto, nel dibattito pubblico sulle iniziative militari del governo e sulla necessità della loro autorizzazione da parte del parlamento.

Al riguardo, sebbene proprio l’obiettivo di formalizzare lo schema autorizzatorio per le operazioni belliche già riconosciuto come una convenzione del sistema costituzionale britannico, faccia parte degli impegni programmatici del nuovo premier, la *war prerogative* pare ancora mancare di «una razionalizzazione coerente e sistematica»¹³².

Così, come già sottolineato dalle commissioni competenti, dai costituzionalisti e dai politici di entrambi gli schieramenti, qualora l’esecutivo laburista decida di attuare la riforma, i problemi da prendere in considerazione appaiono ancora molteplici e complessi: scegliere come formalizzare il processo in modo da definire chiaramente i ruoli e le responsabilità del governo e del parlamento; assicurare al meccanismo adottato la capacità di coprire in modo adeguato tutti gli scenari in cui possono essere impiegate le forze armate senza compromettere la loro capacità operativa e la loro sicurezza; definire il conflitto armato nell’attuale spettro delle operazioni militari; garantire ai deputati l’accesso alle informazioni dell’*intelligence*; affrontare la questione della *justiciability* delle decisioni in materia di poteri di guerra e, da ultimo, definire le situazioni in cui può essere invocata la clausola di “emergenza”, nonché quelle in cui

¹³⁰ Per D. Cannadine, *The Context, Performance and Meaning of Ritual: The British Monarchy and the “Invention of Tradition”, 1820-1977*, in E. Hobsbawm, T. Ranger (Eds.), *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, 1983, 105, nel periodo bellico la monarchia è stata capace di dare «un’impressione di continuità, comunità e conforto, nonostante la contestuale, schiacciante evidenza del contrario».

¹³¹ Così, H. Jones, *For King and Country*, cit., 1.1. Sul punto, anche V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., 308.

¹³² J. O. Frosini, T. R. Mahajnab, *Gli affari esteri della corona: le royal prerogatives come cortocircuito della forma di governo britannica?*, cit., 34.

è necessaria un'approvazione retroattiva anche a fronte di un'imprevista escalation militare¹³³.

In particolare, un'organica disciplina della *war prerogative* non appare più rinviabile anche alla luce delle nuove esigenze difensive che impongono il ricorso sempre più frequente a quelle operazioni militari non convenzionali (invio delle forze speciali, attacchi informatici, attacco con droni...) finora lasciate ai margini del dibattito sull'esercizio dei poteri di guerra¹³⁴. Il coinvolgimento del Parlamento, infatti, non è mai stato invocato in riferimento alla guerra irregolare e ai nuovi scenari operativi offerti dagli sviluppi della tecnologia militare, ma soltanto alle tradizionali attività belliche basate sull'impiego, seppur limitato, di truppe di terra e di forze navali (Suez, Falkland, Golfo e Afghanistan) oppure sul ricorso ad attacchi aerei (Siria e Yemen)¹³⁵.

Così, una volta esercitata in modo sostanziale e strategico, la *war prerogative* può direttamente contribuire alla sicurezza nazionale e alla deterrenza verso le minacce esterne¹³⁶, trasformandosi da «reliquia di un'epoca passata»¹³⁷ in un efficace strumento operativo in grado di assicurare la base giuridica a una serie di attività al di sotto della soglia formale di guerra, ma indispensabili alla futura difesa del Paese in uno scenario internazionale sempre più instabile e pericoloso.

¹³³ Su tali questioni, esaurientemente, C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 35 ss.

¹³⁴ D. H. Ucko, *The Role and Limits of Special Operations in Strategic Competition: The Right Force for the Right Mission?*, in *RUSI Journal*, 168, No. 3, June 2023, 10; D. Skeffington, P. Lagassé, *Principle, Practice, and Prerogative*, cit.

¹³⁵ D. Skeffington, *Deterrence and War Powers*, cit., 58 ss.

¹³⁶ Sulla necessità di regolare i *war powers* in un «quadro più flessibile», si vedano R. Hazell, C. Sayers-Carter, *Reforming the Prerogative*, in *The Constitution Unit*, cit.; D. Skeffington, *Deterrence and War Powers*, cit., 58 ss.

¹³⁷ *Ibidem*.