



30 OTTOBRE 2019

Le cronache della *Brexit*: il Parlamento,
il Governo, il Monarca (e le Corti)
nella fase di “transizione”
dell’ordinamento costituzionale del
Regno Unito

di Fabio Francesco Pagano

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università “Luiss Guido Carli” di Roma

Le cronache della *Brexit*: il Parlamento, il Governo, il Monarca (e le Corti) nella fase di “transizione” dell’ordinamento costituzionale del Regno Unito *

di Fabio Francesco Pagano

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università “Luiss Guido Carli” di Roma

Sommario: 1. La *Brexit* e il principio della *parliamentary sovereignty*. 2. La *Brexit* e l’indebolimento della posizione del Governo in Parlamento. 3. Le conseguenze del *Fixed-Term Parliament Act* del 2011 sul ruolo di preminenza del Primo Ministro. 4. La *Brexit* e i poteri di riserva del Monarca. 4.1. La prospettiva del rifiuto del *Royal Assent* su *advice* del *Premier*. 5. La *prorogation* di *Westminster* attraverso la lente del rapporto tra il Primo Ministro e la Regina alla luce della pronuncia *Miller 2/Cherry case*. 6. La *British Constitution* al crocevia tra “*political constitution*” e “*legal constitution*”

1. La *Brexit* e il principio della *parliamentary sovereignty*

Il complesso procedimento di fuoriuscita del Regno Unito dall’UE ha avuto molteplici ricadute sulla Costituzione inglese. Per il vero, era assolutamente scontato che la *Brexit* avrebbe determinato delle conseguenze di ordine costituzionale sul piano del sistema delle fonti venendo meno, una volta completato il procedimento di abbandono dell’UE da parte del Regno, quella peculiare relazione tra diritto interno e diritto dell’Unione che, culminata nel riconoscimento da parte delle Corti della primazia del diritto europeo¹, aveva messo a dura prova il principio della *sovereignty of Parliament*². Al punto che non

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ *Factortame*, R v. *Secretary of State Transport*, ex p. *Factortame Ltd.*, n. 1, 1990, 2 AC e n. 2, 1991, AC 603; *Thoburn v. Sunderland City Council* 2002, EWHC, 195 Admin 2003.

² Su questi profile V. BOGDANOR, *Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 32, 2012, 179 ss.; ID, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, London, 2019, 84, il quale ritiene che dal 1972 in avanti la teoria della sovranità parlamentare abbia subito un’alterazione e che, “*after Factortame, the rule of recognition had clearly been altered – it now declared that whatever the Queen in Parliament had enacted was valid law, provided that it did not implicitly conflict with a provision of Community law*”. N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, 1999, 124 ss., sottolinea il superamento della concezione classica della sovranità così come elaborata da Dicey poichè il Parlamento nel 1972 aveva potuto vincolare il legislatore futuro nonostante il riconoscimento in capo a quest’ultimo del potere di *repeal*. Di avviso contrario, J. GOLDSWORTHY, *Parliamentary Sovereignty: Contemporary debates*, Cambridge, 2010, 8 ss. Per un’analisi della trasformazione del principio in parola a seguito della sentenza *Factortame*, O. CHESSA, *La sovranità parlamentare in trasformazione in I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano, 2014, 401 ss.; A. TORRE, *La giustizia costituzionale nel regno unito: caratteri, istituzioni e prospettive*, in Luca Mezzetti (a cura di) *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, 2008, 351, mette in luce che attraverso la vicenda *Factortame* si è giunti “a porre le basi della

manca chi sostiene come, a prescindere dalle conseguenze che determinerà la fuoriuscita dall'Unione, “*the sovereignty of Parliament has been irretrievably damaged*”³. E, invero, il principio in parola, pur attraverso diverse sfaccettature e non poche contraddizioni, sembra essere al centro di tutta la saga originata dal procedimento di fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea. Prima di tutto, perché con il referendum del 2016 la sovranità parlamentare è stata interpretata quale potere nazionale illimitato di prendere decisioni libere da vincoli europei, invero determinando una certa sovrapposizione rispetto al messaggio fatto proprio dalla campagna referendaria secondo il quale la *Brexit* avrebbe permesso agli elettori di “riprendere il controllo”⁴.

Immediatamente dopo la celebrazione del referendum, però, la *parliamentary sovereignty* è venuta in gioco sotto tutt'altro profilo visto che proprio in nome del principio in parola il Parlamento ha preteso di rivestire un ruolo centrale nel procedimento che avrebbe portato alla fuoriuscita del Regno dall'Unione, sicché questi, da strumento di legittimazione del ricorso alla consultazione referendaria si è tramutato in un limite alla piena e immediata operatività dei risultati di quest'ultima.

Si è così profilata una contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa⁵, invero su un piano più prettamente politico che giuridico, posto che non era previsto che la consultazione referendaria dovesse avere carattere vincolante⁶. Contrapposizione che, proiettata sul versante dei

regolazione delle connessioni tra ordinamento domestico ed Europa comunitaria ammettendo la prevalenza del diritto europeo sulle norme nazionali e, con ciò, contribuendo a ridimensionare l'effetto dogmatico della tradizionale *Sovereignty of Parliament*. In tema anche A. BIONDI, *La supremazia dell'ordinamento comunitario e i “martiri del sistema metrico” nell'ordinamento inglese*, in *Quad. cost.*, 2003, 847 ss.

³ V. BOGDANOR, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, cit., 86. Sulla capacità *sovereignty of Parliament*, unitamente alla *rule of law*, di poter ancora “guidare la rappresentazione del sistema costituzionale inglese e di assumere in concreto un ruolo di vera e propria *ratio decidendi*” F. NANIA, *Rule of law e Parliamentary Sovereignty: a margine della decisione della UK Supreme Court sul UK Withdrawal from the European Union (Legal continuity) (Scotland) bill*, in *Rass. Parl.*, 2019, 194.

⁴ M. GORDON, *Parliamentary Sovereignty and the Political Constitution(s): From Griffith to Brexit*, in *King's Law Journal*, 2019, 138.

⁵ Su cui F. ROSA, *Brexit, il divorzio del secolo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 819 ss.; G. G. CARBONI, *La sentenza Miller: un banco di prova per la forma di governo del Regno Unito*, in *FORUM DPCE Online – Brexit*, ID, *Gli effetti del referendum sulla Brexit alla luce della sentenza della Corte suprema*, *FORUM DPCE Online – Brexit*, che annovera anche il ricorso all'istituto referendario tra i molteplici fattori di crisi della sovranità parlamentare. Sul problematico rapporto tra sovranità parlamentare e istituto referendario già A. TORRE, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in A. Torre, J. O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Santarcangelo di Romagna, 2012, 11 ss.

⁶ Sulla natura non vincolante del referendum e la sua peculiare fisionomia nell'ordinamento britannico M. GOLDONI – G. MARTINICO, *Il ritiro della marea? Alcune considerazioni giuridico-costituzionali sul c.d. Brexit*, in questa *Rivista*, 21/09/2016, 8 ss.; G. CARVALE, *Il “silenzio” dell'European Union Referendum Act 2015*, in C. Martinelli (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, 2017, 104 ss., ove vengono evidenziate tra le lacune della disciplina istitutiva del referendum, oltre alla mancata indicazione degli effetti della consultazione referendaria, anche l'assenza di *quorum* partecipativi e di doppie maggioranze che tenessero in considerazione la composizione del Regno Unito. Sul punto anche F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019, 67 ss., che evidenzia come le uniche ipotesi di referendum obbligatorio e, di conseguenza,

rapporti tra le istituzioni costituzionali del Regno, ha investito il *Premier* e il Parlamento, con il primo immediatamente fattosi garante del rispetto del risultato referendario in modo da fargli assumere conseguenze propriamente giuridiche ed il secondo teso a far valere un ruolo di centralità in ordine ad una scelta di portata epocale per i futuri assetti politico-economici e ordinamentali del Regno proprio in nome del rispetto del principio della sovranità parlamentare⁷. La necessità della sua garanzia, quindi, da elemento propulsore della *Brexit* si è trasformata in una delle principali ragioni di rallentamento del procedimento di fuoriuscita di UK dall'Europa. Ma, a prescindere da quelli che saranno gli esiti del procedimento in questione, come si avrà modo di approfondire, è ben possibile che il principio in parola, nonostante la sua forte riaffermazione⁸ in sede giudiziaria attraverso le pronunzie c.d. *Miller 1* e *Miller 2*, subisca una radicale trasformazione in seguito alla fase di transizione del sistema costituzionale inglese apertasi con la *Brexit* che potrebbe portare anche ad un ripensamento nel Regno del rapporto tra “*political constitution*” e “*legal constitution*”⁹ e ridimensionare il principio, che è proprio del costituzionalismo politico anglosassone, per cui “*under the British constitution, Parliament’s law-making power is not subject to override or nullification by the courts, though it is subject to various political limitations. (Under the British constitution, Parliament’s law-making power is subject to political rather than legal limits.)*”¹⁰

Di questo specifico profilo ci si occuperà alla fine di questo lavoro, solo dopo aver esaminato alcune delle più significative ricadute della *Brexit* sul versante degli equilibri dei rapporti tra Governo e Parlamento e aver sottolineato come quest’ultima non abbia mancato di mettere in luce anche i limiti di un sistema costituzionale del tutto peculiare come quello del Regno Unito. Quest’ultimo, infatti, non prevede, o forse non prevedeva alla luce del ruolo recentemente assunto dalle Corti, meccanismi di risoluzione delle crisi costituzionali, in quanto fondato da secoli su comportamenti, convenzioni e prassi alle quali gli attori

giuridicamente vincolante quanto ai suoi esiti, debbano rinvenirsi nell’*European Union Act* del 2011 in caso di modifica dei trattati o di conferimento di ulteriori poteri all’UE. Per un’ampia indicazione dei limiti dell’*European Union Referendum Act 2015* A. BLICK, *Stretching the Constitution. The Brexit Shock in Historic Perspective*, Oxford, 2019, 76 ss.

⁷ Senza che la contrapposizione in parola si sia spinta al punto dal far sì che le Camere sconfessassero gli esiti del referendum e, quindi, il suo valore politico, posto che in un sistema uninominale quale quello britannico questo, nella maggior parte dei casi, avrebbe significato per i deputati della Camera dei Comuni doversi ripresentare nei rispettivi collegi a degli elettori che, con molta probabilità, avevano votato in prevalenza a favore della *Brexit*, come sottolineato da F. SAVASTANO, *op. ult. cit.*, 71. Più in generale, sul rapporto tra sovranità del Parlamento e istituto referendario A. TORRE, *Sovranità parlamentare e decisione popolare nel Regno Unito della Brexit*, in C. Martinelli (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, cit., 173 ss.

⁸ P. LEYLAND, *Referendums, Constitutional Reforms and the Perils of Popular Sovereignty*, in *Italian Law Journal*, Special Issue 2017, 121 ss., mette in evidenza che l’esito cui è pervenuta la Corte Suprema nella sentenza *Miller* “*was crucial as it also confirms that popular sovereignty as expressed in the result of a consultative referendum had not replaced the legal sovereignty of Parliament*”.

⁹ M. GORDON, *op. cit.*, 125 ss.

¹⁰ A. KAVANAGH, *Recasting the Political Constitution: From Rivals to Relationships*, in *King’s Law Journal*, 2019, 52.

istituzionali si conformano spontaneamente ma che, almeno per il momento, appaiono visibilmente incapaci di consentire al Regno di uscire da una situazione di incertezza che si è visibilmente aggravata dopo la nomina a *Premier* di Boris Johnson e il confronto “muscolare” che questi ha deciso di ingaggiare con il Parlamento.

2. La *Brexit* e l'indebolimento della posizione del Governo in Parlamento

La fase di transizione dell'ordinamento costituzionale del Regno originata dalla *Brexit* si inserisce in un più ampio processo di ridimensionamento della primazia dell'esecutivo sul Parlamento che aveva già visto la sua genesi nella sconfitta di Blair ai Comuni nel 2005 e successivamente nella *premiership* di Gordon Brown¹¹, così incrinando la posizione di preminenza goduta dal Governo, specialmente nel campo della politica estera, in forza dell'esercizio sostanziale dei poteri di *royal prerogative*, la cui portata è stata progressivamente ridimensionata¹² in ragione di un articolato processo evolutivo culminato nella sistematizzazione fornita dalla pronuncia *Miller 1* della Supreme Court¹³ che ha “unificato concettualmente principi che precedentemente erano stati elaborati in forma meno organica”¹⁴ e rispetto

¹¹ G. CARVALE, *Theresa May Vs. Thomas Erskine May: un bug nel modello Westminster?*, in www.nomos.it, 2019, 1, che rinviene l'origine dell'attuale crisi del sistema costituzionale inglese nella presenza di un governo di minoranza oltre che nell'impiego dello strumento referendario e nelle divisioni interne che, sin dagli anni 70 del secolo scorso, caratterizzano i due principali partiti del Regno Unito in ordine ai rapporti con l'Unione europea.

¹² T. POOLE, *The strange death of prerogative in England*, in *University of Western Australia Law Review*, 2018, 58 ss. Se si vuole anche F. F. PAGANO, *Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della “royal prerogative”*, in www.diritticomparati.it, 2/2019, 78 ss.

¹³ Sulla quale, senza alcuna pretesa di esaustività A. TORRE, *Sovranità parlamentare e decisione popolare nel Regno Unito della Brexit*, in C. Martinelli (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, cit., 2017, 175 ss. che sottolinea il rafforzamento del principio della sovranità parlamentare a seguito delle sentenze *Miller* e dubita che la vicenda *Brexit* abbia compromesso il principio in parola a vantaggio di una forma di sovranità di nuovo conio che si esprimerebbe per il tramite della democrazia referendaria, posto che rimarrebbe ancora valido quanto affermato dagli antichi legisti “*Lex Anglae numquam sine parlamento mutari potest*”. S. GIANNELLO, *Il caso “Miller” davanti alla UK Supreme Court: i principi del costituzionalismo britannico alla prova della Brexit*, in www.osservatoriocostituzionale.it, 1/2017, 1 ss.; F. SGRÒ, *Il caso “Brexit”: qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in www.federalismi.it, 8 marzo 2017, 22 ss., il quale nota come, alla luce dei contenuti della sentenza *Miller*, la consultazione referendaria debba essere letta avendo riguardo ai “capisaldi” dell'ordinamento costituzionale del Regno Unito, ossia la “*parliamentary sovereignty*” e la “*rappresentative parliamentary democracy*”. H. DINDJER, *Sources of Law and Fundamental Constitutional Change*, in blog di *UK Const. L.*, 25 maggio 2017, in <https://ukconstitutionallaw.org>, 27 January 2017, 1 ss.; C. MARTINELLI, *L'isola e il continente: un matrimonio di interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze brexit*, in C. Martinelli (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, cit., 44 ss. e in www.rivistaajic.it, 1/2017, 12 ss.; M. ELLIOTT, *The Supreme Court's judgment Miller: in search of constitutional principle*, in *CLJ*, 2017, 257 ss.; J. GRANT, *Prerogative, Parliament and Creative Constitutional Adjudication: Reflections on Miller*, in *King's Law Journal*, 2017, 50; J. WILLIAMS, *Prerogative Power after Miller: An Analysis in Four E's*, in Mark Elliott, Jack Williams, Alison L Young (a cura di), *The UK Constitution after Miller. Brexit and Beyond*, Oxford, 2017, 39 ss.; A. TWOMEY, *Miller and the Prerogative*, in Mark Elliott, Jack Williams, Alison L Young (a cura di), *The UK Constitution after Miller. Brexit and Beyond*, cit., 69 ss.

¹⁴ G. F. FERRARI, *La Corte Suprema, brexit e le sorti del costituzionalismo britannico*, in *DPCE Online*, [S.l.], v. 29, n. 1, apr. 2017, 1.

alla quale la recentissima pronunzia della *Supreme Court* del 24 settembre u.s., la c.d. *Miller 2/Cherry case*, si pone in una posizione di sostanziale continuità rappresentando il punto di arrivo di un processo teso ad ampliare il sindacato delle Corti sugli atti di prerogativa reale e a ridefinire gli equilibri tra Governo e Parlamento, anche a discapito di consuetudini secolari¹⁵. Ma la *Brexit*, non si è limitata a porre un argine all'esercizio dei poteri di prerogativa, ma com'è sempre più evidente, ha determinato una serie di innovazioni rispetto a consuetudini e convenzioni consolidate che hanno coinvolto, in modo specifico, la posizione del Governo in Parlamento e, più in generale, numerosi aspetti del diritto parlamentare inglese.

Basti pensare alla funzione rivestita dalla Camera dei *Lords* che, già in occasione dell'approvazione della legge che autorizzava l'esecutivo ad effettuare la notifica di cui all'art. 50 TUE attraverso l'*European Union (Notification of Withdrawal) Bill* e, successivamente, in sede di esame dell'*EU Withdrawal Bill* (comunemente denominato *Great Repeal Bill*)¹⁶, si è dimostrata contraria ad una c.d. "*hard Brexit*". Da qui la votazione, nel caso del primo disegno di legge, di due emendamenti entrambi rigettati dai Comuni e di numerosi emendamenti, invece, rispetto al testo originario del secondo *bill*, tra i quali spicca quello che ha imposto di sottoporre all'approvazione delle Camere l'accordo raggiunto alla fine dei negoziati con l'UE, consentita da una maggioranza trasversale formatasi tra le file dei *Pari*, cui è conseguito nella camera elettiva l'appoggio di un gruppo di *backbenchers* dissidenti nei confronti del gabinetto May; circostanza che ha costretto l'esecutivo, che già poteva contare sul sostegno di un limitato numero di parlamentari, a doversi accordare con quest'ultimi per poter ottenere l'approvazione del *bill* ai Comuni, il che si è verificato, tra l'altro, con una maggioranza di soli sei voti¹⁷.

Quel che è interessante evidenziare è come il particolare attivismo dei *Lords* abbia comportato il ridimensionamento, specie con riferimento all'approvazione dell'*EU Withdrawal Bill*¹⁸, di un'importante

¹⁵ C. MARTINELLI, *Brexit, ecco perché la prorogation è stata dichiarata illegittima*, in www.ilsole24ore.com, 24 settembre 2019, il quale sottolinea come la proroga del Parlamento rappresenti una "consuetudine praticata nel Regno Unito da tempo immemorabile".

¹⁶ Sul quale, con specifico riferimento alle sue conseguenze in termini di efficacia del diritto UE nel Regno Unito, M. SIMONCINI, *The Uncertain Application of the EU Withdrawal Act 2018. From the Great Repeal to the Contingency Plan?*, Parte I e II, in IACL-AIDC Blog 6 e 11 August 2018; F. SAVASTANO, *op. cit.*, 144 ss., che mette in evidenza le problematiche legate al sistema delle fonti e al principio di certezza del diritto derivanti dalla previsione all'interno del *bill* in questione di "poteri speciali delegati al Governo" in forza della clausola di Enrico VIII e in ragione del *retained EU law*.

¹⁷ J. FROSINI, *Cronache costituzionali dall'estero (aprile-giugno 2018)*, in *Quad. cost.*, 2018, 788 ss.; F. SAVASTANO, *op. cit.*, 58.

¹⁸ Quanto all'*European Union (Notification of Withdrawal) Bill*, F. ROSA, *A Parliamentarism under stress. Il parlamentarismo britannico dopo la Brexit*, in C. Martinelli (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, cit., 233, ritiene, invece, che la mancata riproduzione da parte dei *Lords* degli emendamenti rigettati dai Comuni sia avvenuta in ossequio alla *Salisbury Convention* che, quindi, avrebbe comunque trovato applicazione, per quanto non dall'inizio del procedimento di approvazione del *bill* in questione.

regola convenzionale chiamata a disciplinare i poteri della seconda Camera all'interno del procedimento legislativo, ossia la *Salisbury/Addison convention*, in forza della quale la Camera dei Pari si impegna a non ostacolare l'approvazione di provvedimenti contenuti nel manifesto elettorale del partito che ha vinto le elezioni¹⁹ ma la cui operatività in presenza di governi di coalizione è tutt'altro che pacifica²⁰, posto che detta circostanza impedirebbe al Manifesto elettorale di rappresentare un limite all'esercizio dei poteri della Camera Alta, secondo quanto già sostenuto dai Pari nella legislatura 2010-2015. Anche più recentemente, i *Lords*, quanto alla convenzione in parola, sembrano averne confermato una peculiare lettura affermatasi, non a caso, nei recenti frangenti della democrazia inglese caratterizzati da *hung parliament*, ossia che la Camera Alta, in quanto non eletta, riconosce e rispetta la supremazia della *House of Commons* e non quella dell'esecutivo²¹. Un esempio, quest'ultimo, non solo dell'evoluzione delle convenzioni che regolano lo svolgimento delle funzioni parlamentari e della loro capacità di adattarsi ai mutamenti del contesto politico-istituzionale, ma anche dell'indebolimento del ruolo del Governo in Parlamento, circostanza che si apprezza particolarmente in presenza di governi di minoranza, come quelli guidati dalla May e da Johnson, dove non sempre la volontà della Camera elettiva e del Ministero coincidono. Tant'è che in tema di *Brexit* le maggioranze trasversali formatesi in seno alla camera elettiva hanno trovato una sponda presso i Pari che, in tal modo, hanno avuto buon gioco nello svolgere un ruolo più attivo all'interno del procedimento legislativo che ha condotto all'approvazione dei *bills* appena citati. Ancor più innovativo rispetto alla tradizione parlamentare britannica è apparso il ruolo di inedito attivismo rivestito dallo *Speaker* della *House of Commons* che si è in qualche modo distanziato dal prototipo inglese di Presidente d'Assemblea "neutrale" per avvicinarsi al modello continentale del Presidente a caratterizzazione mista²², con un'inedita presenza sulla scena politica e con una tendenza, propria dei Presidenti "imparziali" ma non "neutrali", ad essere coinvolto nel gioco politico. In questo caso, rendendosi in qualche modo garante tanto della "fronda parlamentare" che all'interno dei Tory si oppone alla *Brexit*, quanto, più in generale, del ruolo di assoluto protagonismo ritagliatosi dal Parlamento all'interno della vicenda in questione. Sembra questa la prospettiva attraverso cui guardare alla

¹⁹ H. WHITHE, *Parliamentary scrutiny under a minority government*, in *Institute for Government*, June, 2017; A. GREER, *Salisbury convention is far from clear on brexit*, in *Open Europe*, June, 2017; R. BOSSINI, *Short remarks on the Salisbury Convention enforced in case of a Minority Government*, in *Dir. pubbl., comp. eur.*, 2018, 847 ss.

²⁰ N. NEWSON, *Salisbury Convention in a Hung Parliament*, in *House of Lords Library Briefing*, 20 June 2017.

²¹ G. CARVALE, *Theresa May Vs. Thomas Erskine May: un bug nel modello Westminster?*, cit., 10.

²² Sui caratteri dello *Speaker* dei Comuni A. TORRE, *Lo speaker della Camera dei Comuni: evoluzione del ruolo del Presidente d'Assemblea nel Parlamento di Westminster*, in V. Lippolis, N. Lupo, (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, in *Il Filangieri-Quaderno 2012-2013*, Napoli, 2013, 45 ss., specif. 72. ; ID, *Il magistrato dell'assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, 2000, 17, che ritiene lo *Speaker* fuori dallo spazio parlamentare, cioè posto in una posizione, di terzietà e imparzialità. Più in generale, il carattere "ibrido" del Presidente di assemblea è ribadito anche in ID, *Presidente di assemblea parlamentare*, in S. Cassese (a cura di), *Dir. Dir. Pubbl.*, vol. V, Milano, 2006, 4463.

dichiarazione di inammissibilità della terza votazione sulla medesima mozione governativa volta ad approvare la bozza di accordo di recesso dall'Unione già bocciata per ben due volte dai Comuni attraverso il richiamo ad un lontano precedente parlamentare stabilito nel 1604 e applicato per l'ultima volta nel 1912 che impedisce di sottoporre al Parlamento, nel corso della medesima sessione, una questione che questi abbia già respinto due volte.

Lo stesso dicasi per la declaratoria di ammissibilità, contro il parere dei *Clerks* parlamentari, dell'emendamento trasversale presentato da Dominic Grieve che imponeva al Governo, in caso di bocciatura dell'accordo da parte del Parlamento, di presentare un piano alternativo entro tre giorni in luogo dei ventuno originariamente previsti. Emendamento, quest'ultimo, posto in votazione dallo *Speaker* benché la "*Business of the House motion*" presentata dal Governo nel dicembre del 2018 consentisse la proposizione di emendamenti esclusivamente da parte di Ministri²³. Una decisione, quest'ultima, di tale portata da indurre la dottrina ad assimilarla alla *closure motion* imposta nel 1881 dallo *Speaker* Brand allo scopo di porre fine all'ostruzionismo dei deputati irlandesi²⁴. Più recentemente, anche il rifiuto di rimettere nuovamente ai voti la mozione concernente il nuovo accordo siglato da Johnson con l'UE, giudicata dallo *Speaker* sostanzialmente identica a quella precedente, la cui votazione era stata rimandata a seguito dell'approvazione dell'emendamento Letwin, è un sintomo della medesima tendenza al rafforzamento del suo ruolo politico.

In questa fase, lo *Speaker* dei Comuni, quindi, pur non essendo assimilabile al modello di Presidenza politicamente schierata tipico della Camera dei Rappresentanti statunitense, sembra aver portato a compimento un processo evolutivo che, già negli ultimi anni, aveva determinato una crescita del suo peso politico anche se non della sua presenza mediatica²⁵. Invero, nulla di troppo sorprendente. Se in questo complesso frangente del costituzionalismo britannico si sta registrando un indebolimento dell'esecutivo e del suo *leader* a tutto vantaggio di un maggior protagonismo da parte di *Westminster* è quasi fisiologico che questo si riverberi anche sulla figura del Presidente della Camera dei Comuni che, inevitabilmente, subisce un incremento della propria funzione politica, cui fa seguito una maggiore esposizione sui *media*. Si badi bene, protagonismo parlamentare che non sembra essersi tradotto, però, in un chiaro indirizzo politico della Camera alternativo a quello dell'esecutivo. Piuttosto, siamo di fronte ad una sua inconsueta frammentazione, con un Parlamento incapace di dettare in maniera unitaria una linea alternativa prima rispetto a quella del Gabinetto May e ora anche con riguardo al governo presieduto da Johnson e che

²³ G. CARVALE, *Theresa May Vs. Thomas Erskine May: un bug nel modello Westminster?*, cit., 13.

²⁴ I. DUNT, *Parliament is now at war with government – and it's winning*, in www.politics.co.uk, 9 jan 2019.

²⁵ N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo, G. Rivosecchi (a cura di), *I Presidenti di Assemblea Parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014, 33.

fino a questo momento è riuscito a coagulare una maggioranza esclusivamente con riguardo alla volontà di evitare un'uscita dall'UE senza accordo. Prima con l'*European Union Withdrawal Act* del 2019 e da ultimo, attraverso l'approvazione il 6 settembre 2019 di una legge, denominata l'*European Union Withdrawal (n. 2) Act* del 2019, entrata poi in vigore il 9 settembre e delle quali di cui si parlerà più diffusamente nel prosieguo di queste considerazioni.

Anche il dissenso più volte manifestatosi all'interno della compagine governativa e che ha condotto alle dimissioni di alcuni Segretari di Stato, in accordo con la convenzione costituzionale della responsabilità collegiale del Governo²⁶, pur non essendo sconosciuto alla storia costituzionale britannica, è certamente un indice della crisi politico-costituzionale originata dalla *Brexit*, capace di incrinare, ormai vistosamente, la rigida disciplina che tradizionalmente caratterizza, o forse caratterizzava, i gruppi parlamentari. Per il vero, ad essere stato indebolito dalle problematiche concernenti l'UE è lo stesso principio della responsabilità collegiale dell'esecutivo che ha subito delle vistose deroghe proprio in occasione del dibattito originato nel Paese del referendum del 2016, così come avvenuto anche con il referendum del 1975, posto che in tali occasioni è stato consentito a diversi componenti del Ministero in carica di esprimere opinioni divergenti rispetto alla linea politica dell'esecutivo, senza per questo dover rassegnare le dimissioni in accordo con il principio in parola²⁷.

La *Brexit*, pertanto, non si è dimostrata solamente capace di incrinare l'unità e la disciplina dei gruppi parlamentari, eclatante da ultimo l'espulsione di 21 esponenti del partito conservatore in ragione del voto del 6 settembre u.s. che ha condotto all'approvazione della legge cui si è appena fatto cenno, bensì anche della stessa compagine governativa al cui interno, però, non sempre si è registrata una rigida applicazione del principio della responsabilità collegiale dell'esecutivo. Aspetti, questi ultimi, che hanno contribuito anch'essi a indebolire la posizione del Governo in Parlamento, posto che questo non può più giovare, almeno in questo frangente, della rigida disciplina di partito che, tradizionalmente, ha sempre caratterizzato i gruppi parlamentari, cui si affiancava una altrettanto rigida condotta all'interno della compagine ministeriale.

²⁶ F. ROSA, *Gli assetamenti del parlamentarismo maggioritario nel Regno Unito*, in *Quad. cost.*, 2012, 678; A. MARCHETTI, *Il Westminster model tra eredità del passato ed evoluzioni istituzionali più recenti: la funzione egemonica della Premiership alla prova dei recenti tentativi di razionalizzazione del parlamentarismo inglese. Un nuovo assetamento della forma di governo britannica*, in www.rivistaaic.it, 1/2018, 33.

²⁷ Per un'articolata ricostruzione di tali dinamiche e per la dimostrazione della “*irretrievably weakened*” subita dal principio della responsabilità collegiale dell'esecutivo ad opera degli “*European issue*” V. BOGDANOR, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, cit., 113 ss., specif. 134., il quale, dopo aver ripercorso le origini storiche della responsabilità collegiale dell'esecutivo, richiama i più significativi casi che hanno visto una deroga nell'applicazione della regola convenzionale in parola a partire dalla vicenda che nel 1932 riguardò i Ministri liberal-democratici del governo di coalizione guidato da Mac Donald.

Il ridimensionamento del ruolo dell'esecutivo in Parlamento e della sua capacità di indirizzarne i lavori è evidente soprattutto nella scelta di *Westminster*, verificatasi in alcune delle più concitate fasi della *Brexit* registratesi sino ad ora, di prendere il controllo dell'agenda parlamentare, tradizionalmente dettata dal Governo²⁸. Da qui l'approvazione da parte dei Comuni della mozione presentata dai Tory Oliver Letwin e Dominic Grieve e dal laburista Hilary Benn che ha permesso al Parlamento di votare il 27 marzo u.s., pur in presenza del parere contrario del Governo, otto diverse mozioni, ciascuna avente ad oggetto una diversa prospettiva di accordo di fuoriuscita dall'UE e, financo, la proposta di celebrare un secondo referendum. Lo stesso si è verificato l'1 aprile u.s. questa volta con il voto di solo quattro mozioni delle precedenti otto. In entrambi i casi, si è trattato di un nuovo episodio di discontinuità rispetto alle regole convenzionali, che disciplinano le procedure parlamentari e i rapporti tra governo e parlamento. Non è un caso che il *Premier*, nel vano tentativo di opporsi all'approvazione della mozione, vi abbia scorto un "pericoloso precedente" capace di incidere sulla stessa fisionomia della democrazia del Regno Unito. Al punto da dichiarare immediatamente la natura non giuridicamente vincolante degli esiti delle votazioni, in tal modo confermando la percezione dell'assoluta novità dell'evento rispetto alle usuali dinamiche che caratterizzano o forse caratterizzavano l'ordinamento inglese ove il governo riveste un ruolo determinante nella programmazione dei lavori delle Camere spesso operando quale comitato direttivo del Parlamento. Che ci si trovasse di fronte ad un ulteriore passo verso il ridimensionamento del gabinetto in un settore di estremo rilievo per l'indirizzo politico, che coinvolge al più alto livello la politica estera e i rapporti internazionali, è dimostrato dalla circostanza che le decisioni dell'esecutivo in materia, non solo rimangono soggette al controllo e all'approvazione parlamentare in quanto capaci di determinare modifiche costituzionali, come evidenziato nella pronuncia *Miller 1*, ma addirittura il governo può vedersi spogliato del potere di iniziativa, consegnando al solo Parlamento la determinazione di un indirizzo politico che l'esecutivo difficilmente potrà esimersi dall'attuare, salvo ricorrere alle proprie dimissioni o alla paralisi del sistema.

Una riprova di quanto appena detto si può rinvenire nel fatto che, a prescindere dalla circostanza che nessuna delle otto e poi delle quattro mozioni sia stata approvata dai Comuni, queste, in alcuni casi, si distanziavano sensibilmente dalla politica di fuoriuscita dall'UE fatta propria dalla *Premier* May. Tra tali mozioni spiccavano quella che puntava ad ottenere dal governo la richiesta di una proroga dell'articolo 50 per negoziare meglio i termini del "divorzio" e, e nel caso in cui si fosse arrivati al 12 aprile senza accordo, addirittura impegnava l'esecutivo a revocare la notifica di cui al predetto art. 50. Da evidenziare che, comunque, la mozione che ha riscosso più voti l'1 aprile (273 favorevoli e 276 contrari) proposta dal

²⁸ M. RUSSEL, *Should we worry if MPs seize control of the parliamentary agenda?*, in *The Constitution Unit Blog*, 27 Jan. 2019.

conservatore Kenneth Clarke optava per la permanenza del UK nell'unione doganale. Insomma, siamo alquanto distanti dall'accordo negoziato dal Governo May che, nonostante la pervicace insistenza del *Premier*, il Parlamento si è rifiutato di approvare.

La modifica dei rapporti tra l'esecutivo e *Westminster* cui si è appena fatto cenno ha trovato, poi, un ulteriore riscontro nell'ulteriore approvazione, contro il parere del Primo Ministro Johnson, della legge che impone al governo di richiedere all'UE un'ulteriore proroga al 31 gennaio 2020 in modo da impedire una *Brexit no-deal*. Per l'esattezza, il 3 settembre 2019 la *House of Commons*, prendendo ancora una volta il controllo nella determinazione del proprio ordine del giorno²⁹, ha approvato una mozione volta a consentire la discussione su un progetto di legge per evitare la possibilità del recesso del Regno Unito senza accordo il 31 ottobre 2019 con 328 voti favorevoli e 301 contrari. In tale occasione, come già accennato, ben 21 deputati del Partito Conservatore che hanno votato a favore di tale mozione e sono stati poi espulsi dal medesimo partito da Johnson, di conseguenza il Governo ha perso la maggioranza alla Camera dei Comuni. A seguito della suddetta mozione, il 4 settembre 2019 i Comuni hanno approvato con 329 voti favorevoli e 300 contrari il progetto di legge di iniziativa parlamentare presentato dal deputato laburista Hilary Benn, cui si è già fatto cenno, con il quale si vincola il Governo a raggiungere un'intesa con l'UE su un accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione o ad ottenere l'approvazione del Parlamento su un eventuale uscita senza accordo entro il 19 ottobre 2019. Qualora il Ministero non riesca a raggiungere nessuno dei sopracitati obiettivi, la legge in parola prevede che questi debba richiedere una ulteriore estensione del termine ex art. 50 del TUE fino al 31 gennaio 2020. La medesima legge dispone, inoltre, che nel caso in cui l'UE proponga una diversa data per la scadenza del termine ex art. 50 del TUE, l'esecutivo sia obbligato ad accettarla a meno che la *House of Commons* non si dichiari contraria. Orbene, quel che viene sancito da questo ulteriore tassello dell'intrigata e ormai infinita saga *Brexit* è il ruolo di guida acquisito dal Parlamento a tutto discapito dell'esecutivo e, soprattutto, del *Premier* che si è vista sottratta la *leadership* in una materia certamente fondamentale per l'indirizzo politico del paese. Sembra confermarsi, quindi, la tendenza verso una progressiva attenuazione di quella mancanza di restrizioni all'esercizio unitario del potere da parte del Primo Ministro che da lunghi anni, specie durante i Gabinetti Thatcher e Blair, sembrava ormai caratterizzare la forma di governo inglese³⁰. Per il vero, giova ribadirlo, senza che questa posizione di guida assunta da *Westminster* si sia tramutata nell'adozione di un chiaro indirizzo politico in materia alternativo a quello perseguito da prima dal Ministero May e, almeno fino a questo momento, da quello guidato da Johnson.

²⁹ G. CARVALE, *Il Miller 2/Cherry case*: la Corte suprema Britannica si afferma come custode dei *constitutional principles*, in questa *Rivista*, 2 ottobre 2019, 3.

³⁰ P. WEBB, *Governare il Regno Unito: come funziona il premierato*, in *Il Filangeri*, 2010, 243.

Più in generale, l'assoluta peculiarità della vicenda e il grado di alterazione delle ordinarie dinamiche costituzionali del Regno si apprezza, poi, sotto un'ulteriore prospettiva, ossia l'abbandono di quella condotta costituzionale che informa l'agire delle istituzioni politiche britanniche secondo "comportamenti ispirati ad un massimo di fiducia, di fair play, di aspettative (soddisfatte) di reciprocità (comity), di equilibri e di bilanciamenti tra i diversi poteri o, come si direbbe in Italia, tra i vari organi costituzionali"³¹ che non è altro che la conseguenza di quella morale costituzionale inglese che fa sì che un potere impieghi le proprie attribuzioni in modo non aggressivo³² nei confronti degli altri poteri.

Come interpretare altrimenti la pervicace tenacia con il quale il Parlamento, per la terza volta, ha respinto la mozione proposta dal Governo, seppur formulata in termini parzialmente differenti rispetto a quelle di identico tenore precedentemente non approvate dai Comuni, tenacia che fa da contraltare all'ostinazione del Governo e del Primo Ministro nel non voler trarre immediatamente le dovute conseguenze dagli esiti delle votazioni e rassegnare così le immediate dimissioni. Poco importa, infatti, che il *Premier* si sia visto confermare la fiducia della Camera bassa all'indomani della prima sconfitta parlamentare sull'accordo, se poi quello stesso consesso ha continuato a rigettarne il contenuto e, addirittura, gli ha sottratto l'iniziativa in materia votando, contro il parere del governo, ben altre otto mozioni alternative, successivamente ridotte a quattro e, alla fine, un *bill* che ha vincolato l'esecutivo a seguirne le indicazioni in relazione alla richiesta di una proroga del termine per uscire dall'Unione.

Lo stesso impiego aggressivo dei poteri che spettano all'esecutivo si rinviene nella *prorogation* di ben cinque settimane del Parlamento richiesta dal *Premier* Johnson alla Sovrana con il chiaro intento di impedire alle Camere di esercitare le proprie funzioni normative, di indirizzo e controllo mentre il Governo si trovava impegnato in ulteriori trattative volte ad ottenere un nuovo accordo per il recesso dall'UE.

3. Le conseguenze del *Fixed-Term Parliament Act* del 2011 sul ruolo di preminenza del Primo Ministro

Occorre chiedersi, però, se una così vistosa alterazione degli equilibri costituzionali del Regno debba imputarsi esclusivamente alle peculiarità politiche e costituzionali della *Brexit* o se trascenda la vicenda in questione. Certo, il fatto che il Governo May si reggesse ai Comuni su una flebile maggioranza, peraltro frutto di un patto di coalizione, non può non aver influito sulla debolezza dell'esecutivo e del suo *leader*. Debolezza vieppiù accresciuta dalla circostanza che l'attuale composizione della Camera dei Comuni è dovuta all'esito di elezioni anticipate che nel 2017 sono state volute proprio dalla May che sperava in un

³¹ G. GROTANELLI DE' SANTI, *Osservazioni a proposito di alcune recenti evoluzioni del sistema costituzionale britannico*, in *Giur. cost.*, 2004, 2081.

³² J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, a cura di M. Prospero, Roma, 1999, 72.

proprio rafforzamento in vista delle trattative per la fuoriuscita della Gran Bretagna dall'UE³³. Parimenti, il gabinetto Johnson, a seguito degli accesi contrasti all'interno dello stesso partito conservatore, si è ritrovato senza una maggioranza ai Comuni e, quindi, in una posizione di estrema fragilità.

Vi è, però, un altro elemento da prendere in considerazione ed è quello della tendenziale razionalizzazione della forma di governo inglese per il tramite del FTTPA³⁴ che ha sottratto al *Premier* il potere di decretare in maniera sostanzialmente discrezionale lo scioglimento della Camera dei Comuni privandolo, attraverso la prospettiva della dissoluzione anticipata del Parlamento, di uno degli strumenti più efficaci in suo possesso per ricompattare una maggioranza parlamentare ribelle³⁵. All'opposto, la *Premier* May, si è vista costretta a promettere le proprie dimissioni per cercare di portare a compimento, quantomeno, la prima fase della *Brexit* e scongiurare il “*no-deal*”. Per il vero, all'esito del terzo voto del 29 marzo u.s., senza riuscire a sortire alcun effetto se non quello di prendere atto della perdita di consenso e credibilità all'interno del suo stesso partito e della propria maggioranza parlamentare e annunciare le proprie dimissioni, invero assolutamente tardive, solo a fine maggio. Si tratta di un evidente indice dell'indebolimento della capacità del Primo Ministro di determinare in materia autonoma l'indirizzo politico del paese anche attraverso l'esercizio sostanziale del potere di sciogliere la Camera elettiva, principale tratto caratterizzante del parlamentarismo maggioritario³⁶, che si traduce nella facoltà del *Premier* di scegliere il momento in cui far ricorso alla consultazione elettorale per ottenere un rafforzamento della propria *leadership* in Parlamento.

Allo stesso modo, il nuovo *Premier* Johnson ha dovuto constatare come sia tutt'altro che scontato che la presentazione della mozione di autoscioglimento ai Comuni da parte del Governo incontri il favore dell'opposizione che può ritenere non opportuno il ricorso alle urne in considerazione di motivi

³³ Sulle ragioni prettamente utilitaristiche che hanno indotto la May a proporre al Parlamento l'auto-scioglimento e il *leader* dell'opposizione ad aderirvi in modo da raggiungere la maggioranza dei 2/3 per approvare la mozione C. MARTINELLI, *Una dissolution ricca di paradossi*, in FORUM DPCE Online – Westminster, ID, *Formazione del governo e scioglimento del Parlamento nel processo evolutivo del Westminster: regole convenzionali, norme scritte e prassi politica*, in Il Filangeri, 2018, 42, ammette che il solo fatto che il fatto che il Primo Ministro debba sottoporsi a questa procedura in luogo del “tradizionale incontro con la Regina” rappresenti un significativo cambiamento all'interno della Costituzione inglese ma, allo stesso tempo, evidenzia come lo scioglimento anticipato del 2017 abbia frustrato una delle finalità della riforma, ossia garantire la durata fissa della legislatura. Fortemente critico nei confronti del ricorso alle elezioni anticipate anche A. TORRE, *Alcune note sull'elezione parlamentare britannica dell'8 giugno 2017: una soluzione (inefficace) peggiore del problema*, in FORUM DPCE Online – Westminster.

³⁴ O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del regno unito*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 809 ss.

³⁵ C. MARTINELLI, *Formazione del governo e scioglimento del Parlamento nel processo evolutivo del Westminster: regole convenzionali, norme scritte e prassi politica*, cit., 24, sottolinea come progressivamente si fosse affermato l'impiego dello scioglimento da parte del *Premier* come “strumento di orientamento politico”.

³⁶ T.E. FROSINI, P.L. PETRILLO, voce *art. 88*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, p. 1725.

contingenti di carattere emergenziale³⁷. Tanto si è verificato agli inizi di settembre posto che i laburisti hanno opposto un netto diniego rispetto alle elezioni in considerazione della necessità di approvare prima la legge per scongiurare il “*no-deal*”³⁸. Siamo ben lungi, insomma, da quella posizione egemonica del Primo Ministro cui pure l’assetto della forma di governo inglese ci aveva abituato e che da ultimo sembra scalfita anche dalla recentissima pronunzia della *Supreme Court* in tema di proroga della sessione parlamentare e di sindacato giudiziario sull’esercizio dei poteri di *royal prerogative*. Quest’ultima, quasi a voler smentire la tesi che annovera il modello *Westminster* quale principale esempio del “parlamentarismo maggioritario” afferma, invece, che “*The House of Commons exists because the people have elected its members. The Government is not directly elected by the people (unlike the position in some other democracies). The Government exists because it has the confidence of the House of Commons. It has no democratic legitimacy other than that.*”

In definitiva, l’attuale fase di indebolimento dell’esecutivo non può non ascrivarsi ad una molteplicità di fattori che vanno dalla peculiarità della *Brexit*, che ha diviso al proprio interno i due principali partiti del Regno, sino alla perdita di *leadership* del *Premier* nei riguardi del suo stesso partito, come avvenuto con la May, come appena accennato poi costretta a dimettersi. Lo stesso sembra stia accadendo anche a Boris Johnson la cui politica finalizzata al perseguimento di una *hard brexit*, almeno nelle intenzioni originarie, ha lacerato il partito conservatore ed è risultata indebolita a seguito della perdita della maggioranza ai Comuni e della declaratoria di illegittimità della *prorogation* del Parlamento da parte della Corte Suprema. In ogni caso, però, è difficile negare che i prodromi di quanto sta avvenendo non risalgano alla riforma del 2011, che merita di essere riguardata favorevolmente per il recupero di un maggior peso politico in capo a *Westminster*³⁹, oltre che per la correzione di una regola convenzionale affermata solo nella seconda metà del novecento che aveva consegnato al *Premier* l’egemonia in ordine all’esercizio del potere di scioglimento⁴⁰ ma che allo stesso tempo, complice la presenza di un indirizzo politico parlamentare estremamente frammentato, sta rivelando anche dei risvolti negativi che rischiano di concretizzarsi nella paralisi del sistema se le diverse sensibilità in ordine alla *Brexit* presenti nelle Camere non riusciranno a dar vita finalmente ad una posizione maggioritaria.

³⁷Sulle conseguenze originate dal *Fixed-Term Parliament Act* del 2011 in termini di “tendenziale” razionalizzazione della forma di governo inglese e, in particolare, sulle caratteristiche dell’auto-scioglimento dei Comuni a maggioranza dei 2/3 sia consentito rinviare a F. F. PAGANO, *op. cit.*, 119 ss.

³⁸Il 4 e il 9 settembre 2019 le distinte mozioni presentate dall’esecutivo alla *House of Commons* volte a indire elezioni politiche non hanno raggiunto la necessaria maggioranza dei 2/3 dei membri della Camera elettiva prescritta dal *Fixed-Term Parliament Act* del 2011, ossia 434 voti. In particolare, la mozione presentata il 4 settembre 2019 ha ottenuto 298 voti favorevoli e 56 voti contrari, mentre quella del 9 settembre 2019 293 voti favorevoli e 46 voti contrari.

³⁹ C. FASONE, *La prima applicazione della mozione di auto-scioglimento della Camera dei Comuni, secondo il Fixed-Term Parliaments Act*, in *Quad. Cost.*, 2017, 645.

⁴⁰ O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del regno unito*, cit., 829 ss.

4. La *Brexit* e i poteri di riserva del Monarca

Quel che invece la riforma del 2011 cui si è appena fatto cenno non è stata in grado di correggere rispetto alla convenzione affermatasi nella seconda metà del secolo scorso è la neutralizzazione del Monarca nella scelta di ricorrere alla dissoluzione della Camera elettiva e, più in generale, nella gestione della crisi di governo e, di conseguenza, l'assenza di una funzione equilibratrice da parte del Capo dello Stato nell'ordinamento inglese. La tesi che al Sovrano debbano comunque riconoscersi dei poteri c.d. di "riserva" è contestata da una parte della più recente dottrina britannica⁴¹ eppure la situazione di "stallo" che sta caratterizzando la vicenda *Brexit* sembra riproporre il problema dell'assenza nell'ordinamento del Regno di un Capo dello Stato capace, in situazioni di crisi costituzionale, di accompagnare l'esercizio della *moral suasion* con atti costituzionali in grado di ristabilire l'ordinario funzionamento dei rapporti tra Governo e Parlamento. Si immagini, ad esempio, se la condizione di *impasse* dovesse protrarsi in modo da determinare l'uscita del Regno Unito dall'UE senza accordo, ossia l'unica possibilità fino ad ora espressamente esclusa dal Parlamento.

Orbene, di fronte al rischio tutt'altro che scongiurato di un'uscita "*no-deal*", anche al fine di garantire il rispetto della volontà parlamentare, sarebbe auspicabile un intervento della Regina che, informalmente, consigliasse le dimissioni ad un *Premier* che risultasse ancora incapace di trovare una maggioranza in Parlamento per approvare l'accordo e che allo stesso tempo si ostinasse a non voler lasciare la guida dell'esecutivo. Invito che, se disatteso, potrebbe e forse dovrebbe poter determinare l'esercizio da parte del Sovrano del residuo potere di "congedare i propri Ministri"⁴².

Si tratterebbe di un'opzione, almeno in astratto, giuridicamente praticabile, posto che il potere di nomina e, quindi, anche di revoca del Primo Ministro ricade tutt'ora nell'alveo delle prerogative personali del Monarca⁴³ e non è stato inciso dal *FTP A*, per quanto anche solo prospettare l'esercizio di una tale

⁴¹ R. BLACKBURN, *Monarchy and the Personal Prerogatives*, in *Public Law*, 2003, 546 ss.; ID, *Queen Elizabeth II and the Evolution of the Monarchy*, in *The British Constitution. Continuity and change*, a cura di V. Bogdanor, Oxford, 2013, 168.

⁴² Su tale potere di "riserva" del Sovrano e sul suo esercizio in casi eccezionali C. TURPIN, A. TOMKINS, *British Government and the Constitution*, XVI ed. 2012, 383; A. W. BRADLEY, K. D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, XV ed., 2011, 242, ove sono riportati alcuni precedenti relativi al governo della Rhodesia (1965) o all'Australia (1975). V. BOGDANOR, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, 1997, 75 esprime, invece, una posizione alquanto ambigua poichè afferma che "It is also possible to imagine pathological circumstances in which a sovereign might think it right to dismiss his or her ministers or to compel a dissolution against their wishes. For practical purposes, however, these prerogatives may be regarded as having fallen into desuetude". R. BRAZIER, *The Monarchy*, in *The British Constitution in the Twentieth Century*, a cura di V. Bogdanor, 2004, Oxford, 83, evidenzia che "the only insurance of constitutional propriety in a dire emergency is the Sovereign". Sottolinea il legame tra poteri di prerogativa del Monarca e situazioni di emergenza R. BLAKE, *Constitutional Monarchy*, in *The law, politics and the Constitution. Essays in Honour of Geoffrey Marshall*, a cura di D. Butler, V. Bogdanor, R. Summers, Oxford, 1999, 31.

⁴³ Per la fondamentale distinzione tra prerogative "ministeriali" e prerogative "personali" del Monarca ved. per tutti A. W. BRADLEY, K. D. EWING, *op. cit.*, 238. Per un'interpretazione che valorizza la dicotomia in parola ai fini della riviviscenza o meno della *royal prerogative* sia consentito rinviare a F. F. PAGANO, *op. cit.*, 109 ss.

prerogativa regia risulti, in concreto, alquanto problematico, persino in un momento di estrema emergenza costituzionale quale quello attuale. Ciò non pertanto, deve evidenziarsi come una parte della dottrina britannica non escluda la possibilità che il Sovrano licenzi i propri ministri quando questi abbiano agito illegalmente o abbiano violato le regole convenzionali, in particolare quando questi rifiutino di dimettersi a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia da parte dei Comuni⁴⁴. Circostanza, quest'ultima, divenuta molto meno remota in ragione delle recenti affermazioni del *Premier* Johnson in ordine alla sua volontà di non chiedere la proroga del recesso dall'UE nonostante il tenore della legge approvata il 6 settembre u.s. e financo di rifiutare di dimettersi nel caso in cui dovesse essere sfiduciato dalla Camera bassa del Parlamento dove, al momento, non ha più una maggioranza.

Per il vero, sarebbe complesso anche solo immaginare la gestione di una crisi di governo di tal segno e, quindi, i criteri da seguire per la nomina del nuovo Primo Ministro da parte della Sovrana al di fuori della cornice delineata dalle convenzioni raccolte nel *Cabinet Manual*. Infatti, proprio i paragrafi 2.7-2.10 del *Cabinet Manual*, pur dando atto della circostanza che in passato, quantomeno sino al 1834, la scelta e le dimissioni del Primo Ministro fossero nella disponibilità del Sovrano, esclude un ruolo politicamente attivo del Monarca nella formazione del governo e nella designazione del *Premier*. Allo stesso tempo, sempre il *Cabinet Manual* individua tre casi di dimissioni del Primo Ministro, ossia in seguito ad elezioni politiche che abbiano determinato una modifica della maggioranza ai Comuni, quando questi si dimetta e gli venga chiesto di formare una nuova amministrazione e, in fine, quando le dimissioni siano originate dalle dinamiche interne del partito e, di conseguenza, sia proprio il partito ad indurre il *Premier* a farsi da parte. Per quanto, in quest'ultimo caso, sembra che rimanga nella disponibilità del Primo Ministro la scelta in ordine al momento delle dimissioni. Tant'è che il medesimo documento, proprio al paragrafo 2.10, lascia dei margini di incertezza circa le convenzioni che regolano il passaggio da un vecchio *Premier* ad uno nuovo sottolineando che resta da verificare se in futuro si consoliderà la convenzione per cui il precedente Primo Ministro non si dimette sino a quando non possa "raccomandare" al Sovrano il nome di un nuovo *Premier* che possa avere la maggioranza ai Comuni⁴⁵.

⁴⁴ G. MARSHALL, *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, 1987, 26 ss., il quale sembra concordare al riguardo con le tesi di Dicey e Anson sottolineando che tale potere di riserva del Monarca di licenziare i propri ministri andrebbe esercitato a condizione che vi fosse un altro gruppo di ministri pronti a prenderne il posto. A. BLICK, *The Codes of the Constitution*, Oxford, 2016, 198 evidenzia che tra i molteplici soggetti che prendono parte alla decisione "about the appointment and removal of premiers" vi sia "The monarch, who has the ultimate legal authority", benché la scelta sia convenzionalmente demandata ad altri soggetti per evitare un diretto coinvolgimento del Sovrano in "party political matters". R. BLAKE, *op. cit.*, 21, afferma che "no monarch has dismissed a prime minister since then, but the power exists and has never been formally abrogated".

⁴⁵ Si sofferma su questi profili A. BLICK, *op. ult. cit.*, 199 ss.

In ogni caso, l'attuale situazione di crisi, che tra l'altro mette in pericolo la stessa unità territoriale del Regno Unito⁴⁶, dovrebbe legittimare l'intervento del Sovrano per dare quegli impulsi necessari a riattivare il normale funzionamento dei rapporti tra gli organi costituzionali. Che, poi, tali impulsi possano estrinsecarsi, oltre che nella *moral suasion* che questi esercita riservatamente, principalmente negli incontri settimanali con il *Premier*⁴⁷, solamente in un più incisivo esercizio di quel potere di esternazione che caratterizza i Capi di Stato nelle forme di governo parlamentari o, al limite, nel potere di spingere il Primo Ministro alle dimissioni sembra confermato dal tenore della riforma del 2011. Infatti, alla luce del FTFA, che ha tassativamente positivizzato i casi di scioglimento della Camera dei Comuni, è da escludersi che il Monarca possa ricorrere di propria iniziativa allo scioglimento e, quindi, alle elezioni anticipate per cercare di porre rimedio ad una situazione di paralisi ed eventualmente scongiurare il rischio di un'uscita dall'UE "no-deal". Del resto, anche prima del 2011 sarebbe stato alquanto problematico, se non addirittura impensabile, immaginare il ricorso allo scioglimento da parte del Sovrano senza l'*advice* del *Premier*, per quanto ad escluderlo fossero solo le *conventions on the constitution* affermatesi a partire da quel lontano 1834 in cui, per l'ultima volta, un Re inglese ricorse "motu proprio" al *power of dissolution*.

4.1. La prospettiva del rifiuto del *Royal Assent* su *advice* del *Premier*

Il ruolo della Sovrana, invece, sembra sia stato invocato dal Governo prima della scorsa estate sotto una diversa e, per certi versi allarmante prospettiva, ossia al fine di impedire l'entrata in vigore di una legge sulla *Brexit* approvata dal Parlamento contro la volontà dell'esecutivo, evenienza verificatasi con l'*European Union Withdrawal Act* del 2019. Da più parti, infatti, si è ventilata la possibilità che il *Premier* potesse consigliare alla Sovrana di rifiutare di accordare il *Royal Assent*. La notizia ha provocato l'immediata reazione di un folto numero di esponenti della dottrina costituzionalistica inglese che hanno sottoscritto una petizione dal titolo "*Queen's role in Brexit stalemate*" in cui sottolineano come la concessione della sanzione regia rappresenti un residuo della tradizione e rivesta una mera funzione cerimoniale e che, pertanto, il governo non possa consigliarne il rifiuto alla Regina perché nel Regno Unito ad essere sovrano è il Parlamento e non l'esecutivo⁴⁸.

Invero, benché il governo abbia desistito rispetto a tale proposito e il *bill* in parola abbia poi ricevuto la sanzione regia in modo da sopire, almeno in parte, il dibattito dottrinario in tema, la questione merita una

⁴⁶ Su questi aspetti V. BOGDANOR, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, cit., 169 ss.; J. O. FROSINI, *Una doppia secessione? Il futuro del Regno Unito dopo la Brexit*, in C. Martinelli (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, cit., 271 ss.; F. SAVASTANO, *op. cit.*, 165 ss.

⁴⁷ Sull'importanza dell'influenza esercitata in questa sede dal Sovrano V. BOGDANOR, *The Monarchy and the Constitution*, cit., 71 ss.

⁴⁸ Per una ricostruzione della vicenda e del relativo dibattito G. CARVALE, *Theresa May Vs. Thomas Erskine May: un bug nel modello Westminster?*, cit., 18.



certa attenzione e non può essere risolta in maniera così sbrigativa posto che, sebbene il *Royal Assent* non venga negato dal lontano 1708, si tratta di un potere di *royal prerogative* personale che certamente non è caduto in “desuetudine” e il cui diniego sembra trovare dei precedenti in epoca moderna, seppure solo con riferimento ad alcuni casi di legislazione coloniale⁴⁹. Il problema, pertanto, non è se tale potere possa ancora essere esercitato, il che pare difficile da negare, almeno in astratto, alla luce della costruzione teorica del *King's in Parliament*, quanto che posizione debba assumere il Monarca di fronte all'*advice* ministeriale di rifiutare la sanzione regia⁵⁰.

Orbene, in tal caso il Sovrano si troverebbe a dover scegliere tra il rispetto di due diverse convenzioni costituzionali. La prima, che vuole che il *Royal Assent* non sia mai rifiutato quando la legge sia stata debitamente approvata dal Parlamento e la seconda che impone al Monarca di agire sempre, nell'esercizio dei poteri di prerogativa, seguendo il consiglio del Primo Ministro o dei singoli Ministri. Vi sono diversi argomenti a favore della tesi che, in linea generale, consentirebbe al Monarca di rifiutare l'assenso reale su *advice* del Primo Ministro e che in questa sede si possono solo accennare.

In primis, la seconda delle due convenzioni poc'anzi citate garantisce l'irresponsabilità del Sovrano il quale, seguendo il consiglio del Governo, conserva la propria posizione di neutralità di fronte a quello che, in ogni caso, rappresenterebbe un momento di forte conflitto tra l'esecutivo e il Parlamento. *In secundis*, il diniego del *Royal Assent* su *advice* del Primo Ministro non comprometterebbe il rispetto del principio democratico poiché il conflitto venutosi a creare tra Parlamento e Governo troverebbe la sua naturale composizione nell'ambito del rapporto fiduciario, sicché la salvaguardia del principio in parola e della primazia del Parlamento si realizzerebbe attraverso la sfiducia nei confronti del Governo politicamente responsabile davanti alla Camera dei Comuni di aver raccomandato al Sovrano di rifiutare la sanzione regia. Di contro, il conflitto che dovesse sorgere tra il Sovrano e il Suo Governo qualora il primo decidesse di concedere il *Royal Assent* contro il consiglio del secondo non potrebbe essere risolto in alcun modo, se non attraverso le dimissioni dell'intero gabinetto in segno di “rimostranza” nei confronti del Monarca⁵¹. Non deve trascurarsi, inoltre, che l'unico precedente al riguardo dopo la Gloriosa Rivoluzione, per quanto risalente, come già detto, al lontano 1708, milita a favore della tesi qui prospettata, posto che in

⁴⁹ R. CRAIG, ‘*Could the Government Advise the Queen to Refuse Royal Assent to a Backbench Bill?*’, U.K. Const. L. Blog (22nd Jan. 2019) (available at <https://ukconstitutionallaw.org/>). Si era già espresso contro la possibilità che la Regina rifiuti il *Royal Assent* su *advice* del Premier N. W. BARBER, *Can Royal Assent Be Refused on the Advice of the Prime Minister?* UK Const. L. Blog (25th September 2013) (available at <http://ukconstitutionallaw.org>).

⁵⁰Altra problematica, pure dibattuta nell'ambito della dottrina d'oltremarina, e che qui non si affronterà, riguarda la possibilità che il Sovrano, nell'esercizio dei propri poteri di “riserva” e a garanzia dell'assetto costituzionale del Regno, possa rifiutare *motu proprio* il *Royal Assent*, magari a fronte dell'approvazione di una legge che comprime diritti fondamentali.

⁵¹ V. BOGDANOR, *The Monarchy and the Constitution*, cit., 67.

quell'occasione la Regina Anna rifiutò il *Royal Assent* proprio su *advice* del Primo Ministro e, come rammentato, vi sono dei precedenti in tal senso anche in epoca moderna con riguardo alla legislazione approvata da alcune colonie inglesi.

Non persuade del tutto, invece, l'opinione secondo la quale al *Royal Assent* non si applicherebbe il consiglio ministeriale poichè non potrebbe esservi incertezza alcuna sulla sua concessione o perché, in ogni caso, sarebbe sufficiente per il Monarca il consiglio espresso dalle due Camere⁵². La tesi in questione, che fa leva, tra l'altro, sull'assenza di coinvolgimento dei Ministri nel procedimento di apposizione della sanzione regia alla luce della formula impiegata per la concessione della stessa⁵³, non coglie nel segno. Non bisogna dimenticare, infatti, che il Sovrano e il Primo Ministro condividono un "comune [...] nucleo di potere"⁵⁴ rappresentato proprio dai poteri di prerogativa, il cui esercizio sembra legare a doppio filo le due figure istituzionali e non vi è dubbio che il *Royal Assent* rientri tra le prerogative personali del Monarca, sicché non si vede per quale ragione questi dovrebbe sottrarsi alla regola generale che governa la *royal prerogative*. Insomma, se è pur vero che la legge è emanata dal *King's in Parliament*, è altrettanto vero che i poteri di cui il Monarca è titolare all'interno del procedimento legislativo, attraverso l'impiego della prerogativa personale, non sono esercitati da quest'ultimo singolarmente, bensì dal *King's in Council* e non si sottraggono alle convenzioni che impongono l'esercizio della prerogativa su consiglio dei Ministri e del *Premier*. Consiglio che questi sono legittimati a fornire nella misura in cui godano della fiducia del Parlamento, sicché, come già accennato, è nell'ambito del rapporto fiduciario che va risolto l'eventuale contrasto tra Camere ed esecutivo sull'entrata in vigore di un *bill* il cui contenuto sia sgradito al Governo. Se quella appena illustrata può definirsi, per così dire, la regola generale ciò non toglie che in una situazione di emergenza costituzionale come quella legata alla *Brexit* il Sovrano avrebbe potuto decidere di disattendere la convenzione costituzionale in forza della quale Egli esercita le prerogative personali conformandosi al consiglio del Primo Ministro. La deroga sarebbe stata giustificata dal perseguimento di finalità e interessi costituzionali apicali quali la salvaguardia dell'unità territoriale del Regno e la tutela dell'economia nazionale⁵⁵. Inoltre, il rifiuto di seguire il consiglio del *Premier* in questo caso si sarebbe

⁵² M. ELLIOTT, *Can the Government veto legislation by advising the Queen to withhold royal assent*, in publiclawforeveryone.com, 21 Jan. 2019; J. KING, 'Can Royal Assent to a Bill be Withheld If So Advised by Ministers?' U.K. Const. L. Blog (5th Apr. 2019) available at: <https://ukconstitutionallaw.org>.

⁵³ Ossia "Be it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:". Su questo profilo A. TWOMEY, *Miller and the Prerogative*, in Mark Elliott, Jack Williams, Alison L Young (a cura di), *The UK Constitution after Miller. Brexit and Beyond*, cit., 71 ss. che, sulla base del tenore della suddetta formula, sembra condividere la tesi secondo il quale al *Royal Assent* non si applicherebbe il consiglio ministeriale.

⁵⁴ G. RIZZONI, *La regina, il primo ministro e la royal prerogative: i misteri della forma di governo britannica nell'ultimo film di Stephen Frears*, in www.archivio.rivistaaic.it, 20/10/2006, 2.

⁵⁵ Sulla funzione di custode della Costituzione che giustificerebbe la possibilità per il Monarca di esercitare le prerogative personali senza seguire l'*advice* del Governo si sofferma V. BOGDANOR, *The Monarchy and the Constitution*,

comunque inserito nell'esercizio della funzione equilibratrice, di stimolo e di risoluzione della crisi politico-istituzionale cui si accennava poc'anzi, perché non avrebbe potuto che sortire l'effetto di provocare le immediate dimissioni del Governo. Questa volta, però, non tanto o comunque non solo, in segno di rimostranza nei riguardi del Monarca, ma quale presa d'atto di un'evidente assenza di consonanza politica tra il Parlamento e il Governo che il Sovrano, concedendo il *Royal Assent* contro l'espresso parere di quest'ultimo, non avrebbe fatto altro che certificare. Una volta attestato ciò, non si vede come avrebbe potuto rimanere in carica un governo il cui indirizzo politico su una materia fondamentale per il futuro del Regno apparisse divergente da quello delle Camere, al punto da consigliare il Monarca di opporsi all'entrata in vigore di un *bill* votato da *Westminster*.

Insomma, qualora il Monarca segua la regola generale imposta dalla convenzione di agire seguendo il consiglio ministeriale, la legge approvata dal Parlamento non potrebbe entrare in vigore e il conflitto sorto tra Parlamento e Governo non potrà che essere risolto nell'ambito del rapporto fiduciario, ben potendo determinare l'approvazione di una mozione di sfiducia e, di conseguenza, le dimissioni dell'esecutivo che ha consigliato al Sovrano di negare il *Royal Assent*. Ovviamente, senza che vi sia, per le ragioni poc'anzi illustrate, alcuna esposizione politica da parte di quest'ultimo che non avrebbe fatto altro che attenersi alla citata regola convenzionale. Di contro, in un caso come quello della *Brexit*, in cui venga in gioco la salvaguardia di superiori interessi di rango costituzionale, la Regina avrebbe potuto rifiutarsi di seguire l'*advise* del Governo e in tal caso, però, il conflitto sorto tra le Camere e l'esecutivo non avrebbe potuto risolversi che mediante le immediate dimissioni di quest'ultimo. La scelta del Sovrano di concedere la sanzione regia contro il parere del Primo Ministro, quindi, trasformerebbe le dimissioni eventuali di cui alla prima ipotesi in dimissioni certe e immediate non potendo immaginarsi che entri in vigore una legge di portata fondamentale per l'indirizzo politico del paese contro la volontà del Governo senza che vi siano delle immediate ricadute sul rapporto fiduciario. In questo secondo caso, quindi, la scelta del Monarca, determinando quale conseguenza le dimissioni del Ministero, assolverebbe ad una funzione di risoluzione della situazione di "stallo" venuta a determinarsi perché metterebbe in moto i meccanismi costituzionali necessari alla formazione di un nuovo governo, entro 14 giorni ai sensi del FTPA o, decorso infruttuosamente questo lasso di tempo, condurrebbe allo svolgimento delle elezioni.

cit., 75 ss., specif. 78, il quale nel riportare le tesi di Jennings evidenzia come "*The largely formal role of the sovereign, therefore, is contingent. It is not inherent in constitutional monarchy*", ben potendo esservi dei casi in cui un ruolo attivo della Regina diventi fondamentale per il funzionamento della forma di governo. R. BLAKE, *op. cit.*, 31 evidenzia che il Sovrano è "*the ultimate guardian of constitutional legitimacy in the widest sense of the words*". Riconosce che in alcune fattispecie eccezionali vi sono dei margini per non seguire il consiglio ministeriale con specifico riferimento al rifiuto del *Royal Assent* G. MARSHAL, *op. cit.*, 22 ss.

Si badi bene, però, che la seconda opzione qui prospettata, diversamente dalla prima, non appare senza conseguenze per la figura del Monarca, posto che presuppone un più attivo ruolo politico della Regina, chiamata ad apprezzare l'esistenza di quelle ragioni di assoluta eccezionalità costituzionale che giustificerebbero di non seguire la regola convenzionale che gli impone di agire sempre su *advice* del Governo. Si richiederebbe quindi a quest'ultima di allontanarsi non poco dalla posizione di assoluta neutralità che ne ha progressivamente caratterizzato il regno, seppur in presenza di ragioni giustificatrici assolutamente significative. Un motivo in più per evitare di porre la Sovrana in una situazione tanto delicata, sicché sarebbe stato, a dir poco, costituzionalmente "traumatico" se il Governo avesse dato corso all'idea di consigliarLe di negare il *Royal Assent*⁵⁶. Non solo si sarebbe posta la Regina in una posizione di grande imbarazzo, ma si sarebbe trattato di un'ulteriore riprova di come l'esercizio sostanziale della *royal prerogative*, o meglio di quel che rimane di tali poteri, da parte del Governo rappresenti uno mezzo per interferire con la libertà del Parlamento, come già ventilato qualche tempo addietro in relazione alla vicenda della concessione del *Consent*⁵⁷ e, da ultimo, confermato con la proroga di ben cinque settimane della sessione parlamentare.

5. La prorogation di *Westminster* attraverso la lente del rapporto tra il Primo Ministro e il Monarca alla luce della pronunzia *Miller 2/Cherry case*

Le considerazioni appena svolte in ordine al ruolo del Sovrano e al Suo rapporto con il Primo Ministro nell'ambito dell'esercizio dei poteri di prerogativa in frangenti di transizione costituzionale quali quelli attuali ben si attagliano anche alla vicenda della *prorogation* del Parlamento. Esula dall'economia del presente lavoro una compiuta analisi della pronunzia *Miller 2/Cherry case* che, a prescindere dall'esito cui è pervenuta, presenta non poche problematiche rispetto alla dogmatica della *royal prerogative*, ai limiti del sindacato delle Corti sugli atti di prerogativa e al ruolo politico sempre più incisivo rivestito da quest'ultime nel Regno Unito. Non a caso il dibattito dottrinario inglese aveva registrato una molteplicità di posizioni tra coloro che ritenevano l'atto di proroga della sessione parlamentare giustiziabile perché lesivo della sovranità parlamentare o del principio della *rule of law*⁵⁸ e quanti, invece, sottolineavano che la natura prettamente politica dell'atto, in quanto strettamente legato all'assetto dei rapporti tra Governo e

⁵⁶ R. CRAIG, *op. cit.*

⁵⁷ Su cui sia consentito rinviare a F. F. PAGANO, *op. cit.*, 96 ss.

⁵⁸ M. ELLIOT, *Prorogation and justiciability: Some thoughts ahead of the Cherry/Miller (No 2) case in the Supreme Court*, in *Public Law for Everyone*, 13 Settembre 2019.

Parlamento, rendeva arduo il suo sindacato da parte dei tribunali se non a prezzo di un loro sconfinamento all'interno del perimetro della politica e dei rapporti tra la Corona e il Parlamento⁵⁹.

La pronunzia della Corte Suprema, com'è noto, prendendo una netta e forse inaspettata posizione nel dibattito dottrinario e giurisprudenziale⁶⁰, ha dichiarato “*unlawful, null and of no effect*” la proroga di cinque settimane del Parlamento in quanto ritenuta priva di giustificazioni alla luce dei due fondamentali principi della *British Constitution*, ossia la *Parliamentary sovereignty* e la *Parliamentary accountability*.

La *Supreme Court*, però, si è dovuta confrontare con la veste formale dell'atto in questione, il quale è emanato dal Sovrano tramite un *Order in Council* nel corso di una seduta del *Privy Council* e, di conseguenza, non ha potuto non tenere in considerazione il principio dell'assoluta irresponsabilità del Monarca. Pertanto, facendo uso del tradizionale pragmatismo che caratterizza i giuristi inglesi, la Corte ha ritenuto di poter scindere l'*advice* del Premier dall'atto posto in essere dalla Regina al fine di sindacare la legittimità del primo senza pregiudicare in alcun modo l'irresponsabilità della seconda. Tant'è che la pronunzia si premura di chiarire che “*We know that in approving the prorogation, Her Majesty was acting on the advice of the Prime Minister*”, evidenziando che la *prorogation* è un potere di prerogativa che “*in accordance with modern constitutional practice*” viene esercitato dal Monarca su consiglio del *Premier*.

L'orientamento fatto proprio dalla Corte Suprema sembra configurare gli atti di prerogativa quali atti complessi, frutto dell'incontro tra il consiglio ministeriale e l'atto di assenso del Sovrano, che, però, sono sottoposti ad un differente regime processuale. Insomma, il “comune nucleo di potere” che, attraverso la *royal prerogative*, lega il *Premier* e il Monarca viene assoggettato al sindacato delle Corti quanto all'esercizio delle attribuzioni del Primo Ministro, mentre rimane immune dalla giurisdizione per quel che attiene ai poteri del Sovrano che, in ogni caso, come rammentato dalla Corte, per convenzione costituzionale si uniforma al consiglio fornito dal Governo.

Certo è, che in ogni caso, è innegabile che la declaratoria di illegittimità dell'*advice* ministeriale spieghi delle conseguenze indirette anche sull'*Order in Council* emanato dalla Sovrana⁶¹. Volendo applicare categorie proprie del nostro diritto pubblico, l'*advice* si configurerebbe quale un atto presupposto autonomamente

⁵⁹ S. TIERNEY, *Prorogation and the Courts: A Question of Sovereignty*, in U.K. Const. L. Blog, 17th Sept. 2019, il quale, molto opportunamente, sottolinea che “*What is vital is that an abuse of convention does not lead the Supreme Court in a direction that could fundamentally alter the nature of supremacy within the constitution. The oversight role of the courts is vital to ensuring legality within the constitution, but this does not extend to policing the fundamental relationship of supremacy that binds the Crown to Parliament. For the rule of recognition within our constitution to continue to make sense, only the supreme body can determine matters of supreme rule*”.

⁶⁰ La sentenza della *Supreme Court* è stata resa sugli appelli riuniti delle pronunzie della *Divisional Court* e della *Inner House della Court of Session* che si erano pronunziate in modo antitetico sulla vicenda, la prima sostenendo l'inammissibilità del ricorso in ragione della politicità della questione, la seconda, invece, ritenendolo ammissibile e dichiarando illegittima la proroga della sessione parlamentare.

⁶¹ C. MARTINELLI, *La Brexit come vaso di Pandora della Costituzione britannica*, in *DPCE online*, 3/2019, XIX.

giustiziabile dalle Corti rispetto all'*Order in Council*, il quale assumerebbe i tratti di atto consequenziale o presupponente invece non sindacabile in quanto coperto dall'irresponsabilità regia, ma che viene automaticamente posto nel nulla e privato di effetti una volta dichiarato illegittimo il suo presupposto. Orbene, la ricostruzione della Corte è foriera di non poche conseguenze sul piano dei rapporti tra il Governo e il Parlamento e tra questi e i tribunali, con una Corte Suprema che, dopo più di dieci anni di attività, ha ormai chiaramente assunto la fisionomia di un giudice chiamato ad arbitrare i conflitti costituzionali e a preservare gli equilibri costituzionali e i principi posti a fondamento della Costituzione inglese⁶².

Allo stesso tempo, però, la pronuncia in questione può avere delle ricadute, forse meno evidenti ma altrettanto significative, sui rapporti tra il *Premier* e la Regina nell'esercizio dei poteri di prerogativa⁶³. La pronuncia afferma che "*It is not suggested in these appeals that Her Majesty was other than obliged by constitutional convention to accept that advice. In the circumstances, we express no view on that matter*" pertanto la Corte non era chiamata a pronunciarsi sulla spettanza della titolarità sostanziale del potere di prorogare la sessione parlamentare. Nonostante ciò, la circostanza che l'*advice* abbia una sua autonoma configurazione e risulti comunque giustiziabile non attenua ma semmai corrobora la possibilità che il Sovrano opponga un rifiuto davanti alla richiesta di emanazione di un provvedimento capace di alterare l'ordinario funzionamento del sistema costituzionale compromettendo l'equilibrio dei rapporti tra le istituzioni fondamentali del Regno. Si pensi all'ipotesi in cui il Primo Ministro decidesse di reiterare un nuovo provvedimento di *prorogation* della sessione parlamentare ancora una volta privo di ragioni giustificatrici o, come già accennato, volesse consigliare alla Sovrana di rifiutare il *Royal Assent* su una nuova legge del Parlamento tesa a scongiurare una *Brexit no-deal* o volta a far fronte ad un'altra ipotesi di emergenza costituzionale contro il parere del Governo.

Invero, anche alla luce degli esiti giudiziari della vicenda della *prorogation*, la richiesta di sospendere la sessione parlamentare per ben cinque settimane in un momento delicatissimo per il procedimento di fuoriuscita di UK dall'UE avrebbe potuto giustificare un esercizio attivo dei poteri di riserva del Monarca attraverso il diniego all'emanazione dell'atto e, di conseguenza, la sospensione della convenzione

⁶² C. MARTINELLI, *op. ult. cit.*, XVIII; G. F. FERRARI, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?*, in *DPCE online*, 3/2019, 2171 ss., nell'evidenziare come la Corte Suprema del Regno Unito si comporti sempre più alla stregua di un giudice costituzionale ne sottolinea le analogie rispetto alla Corte Suprema Americana e la recente tendenza dell'ordinamento britannico a recepire il costituzionalismo di matrice continentale. Evidenzia l'assimilazione ad un conflitto di attribuzione tra poteri per menomazione F. ROSA, *Power to the Parliament. La Corte Suprema dichiara illegittima e nulla la lunga sospensione del Parlamento*, in *DPCE online*, 3/2019, 2168.

⁶³ Per un maggior approfondimento sul tema sia consentito rinviare, ancora una volta, a F. F. PAGANO, *op. cit.*, 94 ss.

costituzionale in forza della quale il Sovrano segue sempre l'*advice* ministeriale⁶⁴. Tra l'altro, un tale risultato si sarebbe potuto ottenere anche preservando il ruolo di neutralità politica del Monarca il quale avrebbe potuto preannunciare il proprio legittimo rifiuto durante uno degli incontri settimanali con il *Premier* che hanno preceduto lo svolgimento del Consiglio Privato, i quali, com'è noto, sono caratterizzati da strettissimo riserbo o, in ogni caso, nel corso della riunione del *Privy Council* tenutosi al Castello di *Balmoral* il cui svolgimento e i cui contenuti, come riconosciuto dalla stessa Corte Suprema, sono rimasti sconosciuti⁶⁵. Infatti, è ben possibile ipotizzare che la convenzione costituzionale in forza della quale il *Premier* e la Sovrana mantengono segreti i contenuti delle loro conversazioni si estenda anche alle sedute del *Privy Council* presiedute dalla Regina nel corso delle quali viene esercitata una parte cospicua dei poteri di prerogativa⁶⁶.

I risvolti della vicenda in questione sull'esercizio del potere di proroga della sessione parlamentare sono già stati già ventilati in dottrina⁶⁷. Anche allo scopo di sgravare il Sovrano da una simile funzione di controllo, che potrebbe in ogni caso comprometterne la neutralità politica, si è ben immaginato di disciplinare in uno *statute* parlamentare siffatta attribuzione, come già avvenuto per lo scioglimento del Parlamento, in modo da sottrarlo all'alveo della prerogativa e, quindi, al monopolio del *Premier*. Le argomentazioni che si sono sin qui prospettate militano in un senso diametralmente opposto, ossia per la valorizzazione della funzione equilibratrice del Capo dello Stato e per il ricorso ai poteri di riserva di quest'ultimo in frangenti di assoluta necessità quali elementi sufficienti ad evitare che il governo possa esercitare in modo "aggressivo" i poteri di *royal prerogative* nei riguardi delle altre istituzioni del Regno.

Certo, non può escludersi che in un prossimo futuro possa registrarsi anche un intervento legislativo delle Camere nel senso auspicato dalla dottrina cui si è poc'anzi fatto cenno, ma più che altro volto a sanzionare politicamente la condotta posta in essere dall'esecutivo sottraendogli il potere di *prorogation* o circoscrivendone l'esercizio, magari attraverso la modifica dell'art. 6 del FTPA del 2011 che, a suo tempo, aveva fatto salva la relativa attribuzione della Corona. Non sarebbe certo la prima volta nella storia costituzionale inglese che il tentativo di disattendere una prassi o una convenzione determina, quale

⁶⁴ *Contra* G. CARVALE, *La prorogation dei Comuni e le reazioni di Westminster*, in questa *Rivista*, 4 settembre 2019, 8 ss., che pur riconoscendo come al Sovrano sono attribuiti poteri di intervento in situazioni di emergenza, esclude che l'attuale assetto convenzionale dell'ordinamento costituzionale inglese consenta alla Monarchia di esercitare un ruolo che esuli dalla sua configurazione di "autorità estranea al quotidiano svolgimento della politica, al di fuori e al di sopra del sistema dei partiti e delle scelte di governo a cui spetta la responsabilità dell'indirizzo politico". Sembra dello stesso avviso anche C. MARTINELLI, *op. cit.*, XIV.

⁶⁵ La Corte ha chiarito che "*We do not know what conversation passed between them when he gave her that advice. We do not know what conversation, if any, passed between the assembled Privy Counsellors before or after the meeting. We do not know what the Queen was told and cannot draw any conclusions about it.*"

⁶⁶ A. TWOMEY, *op. cit.*, 72.

⁶⁷ O. CHESSA, *La Suprema Corte del Regno Unito difende (e definisce) la sovranità (e il governo) parlamentare. Riflessioni a partire dalla decisione UKSC del 24 settembre 2019*, in questa *Rivista*, 19/2019, 13.

reazione, la sua riconferma attraverso una sua positivizzazione nel diritto di matrice parlamentare. In questo caso, si tratterebbe forse di confermare tramite *statute* non tanto una regola convenzionale, ma semmai la prassi di circoscrivere il ricorso alla *prorogation* entro un termine comunque molto limitato, dando vita a quelle che possono definirsi delle vere e proprie “sospensioni tecniche” di *Westminster* finalizzate alla preparazione del *Queen’s Speech*.

Del resto, la sentenza della *Supreme Court* sembra lasciare al Governo dei margini in ordine alla possibilità di ricorrere alla proroga al di fuori della prassi in questione, purché in presenza di ragionevoli giustificazioni. Pertanto, un intervento del Parlamento che dovesse circoscrivere il ricorso alla *prorogation* nel senso anzidetto o che comunque dovesse radicalmente estinguere in capo al Sovrano il potere di prerogativa in questione sortirebbe certamente delle conseguenze ben più radicali per il Governo rispetto a quelle discendenti dalla pronuncia *Miller 2/Cherry case*. Ma è tutt’altro che auspicabile che ciò si verifichi e neppure risulta necessario, non bisogna dimenticare che i residui poteri di prerogativa, in quanto liberi da vincoli legislativi, sono esercitabili adattandoli alle esigenze contingenti e contribuiscono a garantire la flessibilità dell’ordinamento costituzionale del Regno. Del resto, il sindacato giudiziario delineato dalla Corte Suprema, unitamente ad un ruolo più attivo del Monarca nei limiti che si sono poc’anzi descritti, dovrebbero essere sufficienti a scoraggiare ulteriori casi di impiego da parte del *Premier* del potere di prorogare la sessione parlamentare allo scopo di impedire alle Camere di esercitare le proprie funzioni legislative e di controllo.

6. La *British Constitution* al crocevia tra “*political constitution*” e “*legal constitution*”.

Ciò detto, occorre chiedersi quale sia la chiave di lettura di questa fase di transizione dell’assetto costituzionale del Regno, ossia se si tratti di una delle consuete manifestazioni del carattere dinamico e flessibile della *British Constitution* cui la dottrina non ha mancato di guardare con favore in quanto espressione del carattere pluralistico ed evolutivo dell’ordinamento inglese, ampiamente favorito in questo dall’assenza di una Carta fondamentale⁶⁸. O, di converso, se sia, invece, un indice dell’ormai conclamata inadeguatezza di un sistema costituzionale basato su una molteplicità di fonti costituzionali tra le quali assumono un peso rilevante per gli equilibri della forma di governo regole di condotta consacrate in fonti non scritte.

⁶⁸ A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, I, Bari, 2019, 7.; F. NANIA, *Le origini della “freedom of trade” in Inghilterra e la lotta contro i regi monopoli*, in *Dir. Pubbl. comp. Eur.*, 2018, 970, sottolinea come nell’ordinamento inglese non si richiede che il cambiamento e la modifica della Costituzione avvengano con un unico atto e in un singolo momento temporale.

La vicenda della *Brexit*, con l'applicazione di vetusti precedenti parlamentari, l'accantonamento di prassi e convenzioni benchè consolidate e con l'impiego "aggressivo" di alcuni poteri dell'esecutivo che affondano le proprie radici nelle risalenti e secolari attribuzioni del Monarca, ha messo in evidenza come quella stessa insopprimibile esigenza di certezza che è alla base della codificazione costituzionale continentale sin dalla fine dell'*ancien regime* cominci a farsi sentire anche nel Regno Unito. Tra l'altro, il processo di riforma costituzionale avviato già dal lontano 1997 aveva determinato, attraverso l'impiego della fonte statutaria, la positivizzazione di numerose *conventions on the constitution* andando a disciplinare, in modo particolare, alcuni importanti poteri di prerogativa⁶⁹.

Del resto, se è vero che le costituzioni scritte e rigide sono adottate in quegli ordinamenti ove le divergenze ideologiche sono più accentuate⁷⁰, allora deve prendersi atto che a seguito della saga della *Brexit*, che ha profondamente lacerato il paese, prima ancora che i partiti tradizionali e che ha messo in luce il profondo divario tra i diversi territori che compongono il Regno, forse sono venuti meno i presupposti che consentivano il funzionamento di un sistema di governo basato prevalentemente su *leges non scriptae*.

Insomma, sembra che ad essere entrata in crisi, ancora è presto per dire entro che termini, sia la stessa concezione della Costituzione inglese quale "*political constitution*", che vuole che il quadro delle regole, la sovranità del Parlamento e i principi supremi dell'ordinamento, siano "*political not legal propositions*"⁷¹. Il che significa che sono il portato dell'interazione politica tra le diverse istituzioni di governo, piuttosto che essere sanciti in un documento scritto la cui rigidità è garantita dalle Corti e che è "*set above the political fray*"⁷². La Costituzione inglese è politica perchè è costituita dalle relazioni che si instaurano tra i tre principali organi di governo, il contenuto della Costituzione è politicamente determinato ed è in parte costituito da regole convenzionali piuttosto che legali che fondano la propria origine su una precisa base culturale e tradizionale. Anche il cambiamento costituzionale è il frutto di una scelta politica ma, soprattutto, il potere legislativo del Parlamento è soggetto a limiti politici ma non legali⁷³. Ne consegue che in mancanza di una Carta costituzionale scritta, il controllo esercitato nei riguardi dei governanti è essenzialmente politico ed è perpetrato con modalità politiche e non attraverso il giudizio delle Corti.

⁶⁹ Per un più approfondito esame di questo aspetto sia consentito rinviare a F. F. PAGANO, *op. cit.*, 87 ss.

⁷⁰ T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Milano, 1978, 783 ss. Ora in ID, *Opere*, vol. I, Milano, 2000, 48

⁷¹ J. GRIFFITH, *Judges and the Constitution*, in Richard Rawlings (a cura di), '*Distinction and Diversity: Law and the LSE*' in Richard Rawlings (ed), *Law, Society, and Economy: Centenary Essays for the London School of Economics and Political Science 1895-1995*, 304.

⁷² A. KAVANAGH, *op. cit.*, 51.

⁷³ A. KAVANAGH, *op. cit.*, 52 ss.

Se quella sommariamente descritta è l'essenza della “*political constitution*” non è difficile notare che, pur in mancanza di una Costituzione formalizzata in un testo scritto, la più recente tendenza dell'ordinamento inglese si muova sempre più vistosamente verso un modello improntato alla “*legal constitution*”⁷⁴ attraverso la già accennata sostituzione con disposizioni statutarie di prassi e regole convenzionali che per secoli hanno ispirato la condotta degli attori costituzionali. Tale fenomeno ha dato vita a quelli che una parte della dottrina d'oltremontana e italiana hanno definito processi di *juridification*, cui si accompagna un crescente interventismo giudiziario in settori rispetto ai quali in precedenza la magistratura si ispirava ad un rigoroso *self-restraint*⁷⁵.

Si tratta di un percorso che ha raggiunto il suo apice con le pronunzie *Miller 1* e soprattutto *Miller 2* cui si è già fatto cenno. La seconda delle due sentenze, in particolare, si è distanziata notevolmente dall'impostazione tradizionale circa i limiti del sindacato delle Corti sugli atti di prerogativa. Infatti, “*early seventeenth-century cases established that while the courts could determine the existence and extent of a prerogative power they could not question or review the manner in which a prerogative power had been exercised*”⁷⁶. La pronunzia in questione, invece, ha valutato non solo l'esistenza o meno della prerogativa e se la Corona avesse oltrepassato o meno i limiti del suo esercizio⁷⁷, ma si è soffermata anche sulle ragioni giustificatrici che hanno animato la *prorogation*. Un sindacato, quest'ultimo, che in qualche modo sembra avvicinarsi al controllo di ragionevolezza⁷⁸ e che, in ogni caso, rischia di lambire il merito della scelta dell'esecutivo. Ma, soprattutto, la Corte, come già accennato, per dichiarare l'illegittimità dell'*advice* del *Premier* ha fatto impiego del principio della responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento. Si tratta di un aspetto della pronunzia di portata epocale nella misura in cui il giudice riconosce al principio in questione un rango ben diverso da quello meramente convenzionale. La Corte, infatti, ha sostanzialmente ritenuto giustiziabile e, quindi, giuridica, una regola che per sua stessa natura è, o forse era, intrinsecamente politica, posto che il FTPA del 2011, attraverso la positivizzazione della mozione di sfiducia, sembrerebbe averne decretato la radicale trasformazione⁷⁹. In tal modo, la Supreme Court ha spinto il proprio sindacato

⁷⁴ Sulla dicotomia in parola S. GARDBAUM, *The New Commonwealth Model of Constitutionalism*, CUP 2013, 24; A. MCHARG, *Reforming the United Kingdom Constitution: Law, Convention, Soft Law*, in *Modern Law Review*, 2008, 858, 877; A. KAVANAGH, *op. cit.*, 44.

⁷⁵ G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Osservazioni a proposito di alcune recenti evoluzioni del sistema costituzionale britannico*, in *Giur. cost.*, 2004, 2081.

⁷⁶ T. POOLE, *United Kingdom: The Royal Prerogative*, in *I-CON*, vol. 8, 2010, 147.

⁷⁷ Per una sintetica ma efficace ricostruzione dei limiti tradizionali all'esercizio dei poteri di prerogativa individuati dalla giurisprudenza J. WILLIAMS, *op. cit.*, 42 ss.

⁷⁸ G. F. FERRARI, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?*, cit., 2173. Più in generale, sul ruolo costituzionale assunto dalla *Supreme Court* nella vicenda *Brexit*, A. BLICK, *Stretching the Constitution. The Brexit Shock in Historic Perspective*, cit., 52 ss.

⁷⁹ O. CHESSA, *La Suprema Corte del Regno Unito difende (e definisce) la sovranità (e il governo) parlamentare. Riflessioni a partire dalla decisione UKSC del 24 settembre 2019*, cit., 8 ss.; M. ELLIOT, *The Supreme Court's judgment in Cherry/Miller (No 2):*

al cuore della “*political constitution*” che, sotto questo aspetto, sembra sempre più avvicinarsi ad una “*legal constitution*” ma la giustificazione di un tale ampliamento del ruolo dei tribunali deve rinvenirsi, ancora una volta, nell’attrazione delle regole convenzionali nell’ambito del diritto di matrice parlamentare.

Inoltre, quanto la Corte si sia avvicinata al nocciolo politico della Costituzione inglese, questa volta però solo lambendolo, è testimoniato anche dal passaggio della sentenza che si è già rammentato ove, necessariamente, i giudici hanno dovuto prendere in considerazione il rapporto tra il *Premier* e la Sovrana nell’esercizio dei poteri di prerogativa e rispetto al quale la natura politica della Costituzione inglese è stata preservata, per quanto anche con l’aiuto dell’espedito rappresentato dalla scissione tra l’*advice* fornito alla Regina e l’*Order in Council* emanato da quest’ultima, nonché attraverso un opportuno *self-restraint* cui le Corti del Regno in genere si attengono quando vengano in gioco le attribuzioni e il ruolo del Monarca.

L’altro principio sul quale si fonda la pronuncia della Corte è quello della sovranità del parlamento dal quale ha preso le mosse questa riflessione e che la sentenza della Corte Suprema, anche questa è una novità di non poco momento, ritiene immediatamente applicabile al fine di risolvere il caso sottoposto anche perché il principio in parola, a detta di quest’ultima, si inverte nell’ordinamento proprio attraverso la sua applicazione da parte dei giudici. Insomma, non solo la sovranità parlamentare è un principio che non governa esclusivamente i rapporti tra le fonti ma anche quelli tra il Governo e il Parlamento in modo da sancire la superiorità del secondo, dotato di legittimazione democratica diretta, rispetto primo che tale legittimazione può vantare solo indirettamente, ma detta superiorità è presidiata dalle Corti anche nell’ambito delle dinamiche che caratterizzano i rapporti tra le supreme istituzioni del Regno.

Si tratta di un’importante riaffermazione della centralità di un principio che, come rammentato all’inizio di queste considerazioni, sembrava ad una parte della dottrina inglese irrimediabilmente compromesso o comunque trasformato. Invero, sostenere che il rispetto della sovranità parlamentare è presidiato dai tribunali non solo quando si tratti di accertare la violazione di una fonte di matrice parlamentare, ma anche nel contesto delle dinamiche di quella che, con terminologia continentale, definiamo forma di governo è veramente un indice della trasfigurazione di un concetto che, affermatosi dopo la gloriosa rivoluzione per limitare i poteri del Sovrano e sostituire la sovranità di quest’ultimo con quella del *King’s in Parliament*⁸⁰, si è inverato principalmente sul piano delle fonti impedendo a qualsiasi altro potere, specie

A new approach to constitutional adjudication?, cit., nega, invece, che la pronuncia “*somehow elevate a constitutional convention into a legal principle*”.

⁸⁰ G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Lo Stato senza Principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005, 53, che nel riprendere il pensiero di Laski sottolinea come il Parlamento di *Westminster*, o meglio il *King’s in Parliament*, considerato dalla dottrina inglese del XIX secolo, nell’ambito delle teorie soggettive della sovranità, il detentore di quest’ultima e, quindi il decisore ultimo, non può

quello giudiziario, di disapplicazione, invalidare, scrutinare, o privare di effetti gli atti legislativi delle Camere.

Infatti, sul versante delle relazioni della forma di governo la sovranità del Parlamento era disciplinata ma anche limitata dalle regole convenzionali e, quindi politiche, di funzionamento del sistema⁸¹ e che si compendiano tanto nel rapporto fiduciario, quanto nel potere di sciogliere la Camera dei Comuni. Prerogativa regia quest'ultima che le convenzioni avevano sostanzialmente posto, in un primo momento, nelle mani del gabinetto e, successivamente, del solo *Premier*⁸². Di conseguenza, era più che appropriata l'affermazione di Bagehot per il quale "il sistema inglese non rappresenta l'inclusione del potere esecutivo nel legislativo, ma la loro fusione. O il gabinetto riesce a legiferare, o scioglie l'assemblea. È una creatura che ha il potere di distruggere il proprio artefice"⁸³. Era questo l' "*efficient secret*" della "*political constitution*"⁸⁴ del Regno Unito, ma dopo la positivizzazione del "cuore pulsante" di quest'ultima per il tramite del FTPA e la recente pronuncia della *Supreme Court* che circoscrive grandemente l'area della *political question* e pone in capo ai giudici la difesa della sovranità del parlamento nei confronti dell'esecutivo, è difficile non discorrere di un'implementazione del processo di progressiva trasformazione della "*political constitution*" in "*legal constitution*", pur in assenza di una sua formalizzazione all'interno di un unico e organico testo costituzionale. Ma se anche quest'ultima evenienza dovesse verificarsi, come pure auspicato da alcuni in ragione delle vicende costituzionali legate alla *Brexit*, non è difficile immaginare che anche il principio della sovranità parlamentare ne risulterebbe ridimensionato, se non irrimediabilmente superato, in ragione della possibile assimilazione del sistema inglese ai modelli continentali e statunitensi che potrebbe originarsi da un eventuale codificazione del diritto costituzionale del Regno⁸⁵.

in realtà fare tutto, ma incontra dei limiti fattuali determinati anche dalle condizioni storiche e sociali in cui si trova ad operare.

⁸¹ M. GORDON, *op. cit.*, 142.

⁸² R. BLACKBURN, *The Prerogative Power of Dissolution of Parliament: Law, Practice, and Reform*, in *Public Law*, 2009, 770.

⁸³ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, 55.

⁸⁴ Si sofferma su questo aspetto O. CHESSA, *La Suprema Corte del Regno Unito difende (e definisce) la sovranità (e il governo) parlamentare. Riflessioni a partire dalla decisione UKSC del 24 settembre 2019*, cit., 11, il quale sottolinea che dopo il FTPA del 2011, che ha sottratto all'esecutivo il potere di sciogliere liberamente il Parlamento, "nessun segreto efficiente" regola il sistema costituzionale inglese. Sugli aspetti storico-giuridici della Costituzione inglese in epoca vittoriana e sulla relazione tra Parlamento e Cabinet instauratasi in tale periodo G. W. COX, *The efficient secret. The Cabinet and the development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge, 1987, 45 ss.

⁸⁵ P. CRAIG, *Accountability and Judicial Review in the UK and EU*, in Nicholas Bamforth, Peter Leyland (a cura di) *Accountability in a contemporary constitution*, Oxford, 2013, 193 ss. evidenzia come l'assenza del controllo di costituzionalità nel Regno Unito non sia dovuto alla mancanza di una Costituzione scritta, ben potendosi avere il *judicial review of legislation* pur in presenza di una carta costituzionale non formalizzata in un testo scritto come quella britannica, bensì al principio della *sovereignty of Parliament*. Di conseguenza, le pronunzie delle Corti potranno determinare solo l'invalidazione della normativa secondaria, mentre i principi elaborati dalla giurisprudenza serviranno quali guide interpretative della legislazione primaria, ma senza che questa possa essere soggetta ad un sindacato teso a farne valere l'illegittimità costituzionale. Ciò non toglie, secondo questa dottrina, che l'elaborazione di un testo costituzionale potrebbe indurre i giudici britannici ad ampliare in via interpretativa il proprio sindacato

anche alle leggi approvate da *Westminster* così da compromettere il principio della sovranità del Parlamento. Del resto, non manca in dottrina⁸⁵ chi non veda i prodromi di un tale sindacato nella *declaration of incompatibility* rispetto alla CEDU pronunciata dalle Corti e cui il Parlamento tende nella maggior parte dei casi ad uniformarsi sanando il contrasto con la Convenzione accertato dai tribunali. Sul punto F. NANIA, *Garanzie formali ed indipendenza sostanziale delle corti nell'esperienza britannica*, in www.diritticomparati.it, 2019, 16 ss.