



Giulia Caravale*

La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito**

SOMMARIO: 1. Il *Fixed-term Parliaments Act 2011*. - 2. L'applicazione della legge. - 3. La disciplina del rapporto fiduciario. - 4. Le proposte di riforma. - 5. Il *Dissolution and Calling of Parliament bill*. - 6. L'effetto della reviviscenza della prerogativa regia sul ruolo del Sovrano. - 7. Conclusioni.

1. Il *Fixed-term Parliaments Act 2011*

Il *Dissolution and Calling of Parliament bill* ha posto fine ad uno dei principali tentativi di razionalizzazione e formalizzazione dei rapporti Governo-Parlamento sperimentati nel Regno Unito. L'atto¹, composto di soli 6 articoli e un allegato, ha abrogato il *Fixed-term Parliaments Act 2011* e ha ripristinato la prerogativa regia dello scioglimento anticipato, ha escluso l'intervento delle Corti in materia e ha fissato la durata ordinaria della legislatura a cinque anni dalla prima convocazione². La riforma appare di grande interesse non solo per il suo contenuto, ma anche per il dibattito dottrinario che ne è scaturito e che ha avuto ad oggetto sia il ruolo rivestito dal Governo, dalla Camera dei Comuni e dalla Corona nella procedura di scioglimento anticipato, sia il rapporto tra convenzioni costituzionali, leggi e prerogative. In sostanza, la presentazione del *bill* ha avviato una riflessione corale sui caratteri essenziali della Costituzione britannica e su alcuni degli aspetti sostanziali dell'evoluzione della forma di governo, fornendo, ancora una volta, un'occasione per ragionare sugli equilibri e le dinamiche tra poteri.

Prima di esaminare le novità introdotte dalla suddetta riforma appare necessario prendere le mosse dall'analisi della situazione prodotta dal *Fixed-term Parliaments Act 2011*. Come noto, si tratta di un atto che era stato approvato con l'obiettivo contingente di cementare l'alleanza di governo tra i conservatori e liberal democratici nata a seguito delle elezioni del maggio 2010 nelle quali nessun partito aveva ottenuto la maggioranza assoluta. Nel fissare al 7 maggio 2015 la data delle successive elezioni e stabilire che queste si sarebbero tenute ogni cinque anni, il primo giovedì del mese di maggio, la legge aveva sottratto al Premier il potere di sciogliere la Camera dei

*Professore ordinario di diritto costituzionale italiano e comparato – “Sapienza” Università di Roma

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ Nel momento in cui il presente lavoro va in stampa il *Dissolution and Calling of Parliament bill* è stato approvato dai Comuni, ha superato la seconda lettura dei Lords senza essere emendato e la terza lettura è stata calendarizzata per il 24 febbraio 2022.

² A. YOUNG, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill – a return to constitutional normality?*, in *Constitution Unit blog*, 28 July 2021.

Comuni, potere che di solito era esercitato nel momento più favorevole al proprio partito, e aveva previsto due sole ipotesi per la fine anticipata della legislatura. La prima era quella di un voto espresso dalla maggioranza qualificata dei 2/3 della Camera dei Comuni sulla mozione: “That there shall be an early parliamentary general election”; la seconda riguardava il caso in cui, a seguito di un voto di sfiducia nei confronti dell’Esecutivo, la Camera dei Comuni non fosse riuscita, entro 14 giorni, a trovare un accordo sulla formazione di uno nuovo. In realtà la durata quinquennale della legislatura era stata prevista già dal *Parliament Act* del 1911, ma nella prassi del secondo dopoguerra la legislatura aveva per lo più conosciuto durate inferiori³.

La durata fissa del Parlamento era stata presentata come uno strumento che avrebbe potuto rafforzare la stabilità del sistema; tramite la legge i liberal democratici avevano voluto soprattutto scongiurare l’ipotesi che il partito conservatore, in caso di sondaggi favorevoli, decidesse unilateralmente di tornare alle urne senza il consenso dell’alleato di governo. Come è stato osservato, l’atto del 2011 aveva alterato, almeno in linea teorica, “how British governments form, function, and fall”⁴.

Anche se frutto di una peculiare ed eccezionale situazione politica, quella di un Esecutivo di coalizione, si deve ricordare comunque che l’idea di prevedere una “durata fissa” per il Parlamento era da tempo oggetto di dibattito: già dalla fine degli anni ‘80 alcuni deputati dell’opposizione avevano presentato *Private Members’ bills* con l’obiettivo di introdurre un *fixed term* per la Camera dei Comuni e la proposta era stata inserita anche nei programmi elettorali del partito laburista e di quello liberal democratico⁵.

Durante gli anni di governo laburista, poi, vi erano stati alcuni tentativi di disciplinare la materia sempre attraverso *Private Members’ bills* (un *Ten Minute Rule bill* era stato presentato nel 2001 dal laburista Tony Wright ed un altro nel 2008 dal lib dem David Howarth). Nei programmi elettorali delle politiche del 2010 sia il partito laburista che quello liberal democratico avevano previsto l’introduzione della durata fissa del Parlamento. Il dibattito dottrinario di quegli anni aveva evidenziato la necessità di una riforma in questo senso poiché la scelta della data delle elezioni conferiva un indubbio vantaggio al partito di governo. Alcuni studi indicano, infatti, che tale decisione potrebbe apportare all’Esecutivo in carica un vantaggio elettorale quantificabile nel 6% in più di consensi e nel 12% in più di seggi⁶. Inoltre, era stato considerato con favore il fatto che la disciplina legislativa dello scioglimento anticipato avrebbe potuto contribuire alla cancellazione di ogni residua forma di intervento del Sovrano nell’esercizio della prerogativa, evitando così il coinvolgimento di questo in una scelta di natura eminentemente politica⁷. Appare evidente, infine, come il dibattito sorto in quegli anni abbia sollecitato il legislatore a prevedere, nelle leggi

³ M. RYAN, *The Fixed-term Parliaments Act 2011*, in *Public Law* 2012, 213.

⁴ J. STRONG, *Confidence and Caretakers: Some Less-Obvious Implications of the Fixed-Term Parliaments Act*, in *The Political Quarterly*, 2018, 466.

⁵ Disegni di legge furono presentati nel 1983, nel 1987, nel 1991 e nel 1992. Nel 1994 Jeff Rooker presentò il *Parliamentary Elections (Number 2) Bill* che attuava le conclusioni del *Working Party on Electoral Systems* istituito dal partito laburista. P. NORTON, *Governing Britain. Parliament, Ministers and Our Ambiguous Constitution*, Manchester University Press, 2020, 117.

⁶ P. SCHLEITER, V. BELU, *The Decline of Majoritarianism and the Fixed-term Parliaments Act*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, 36; E. MORGAN-JONES, M. LOVELESS, *Early election Calling and Satisfaction with democracy*, in *Government and Opposition*, 2021, 1.

⁷ P. NORTON, *From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in *Journal of International and Comparative Law*, 2014, 205.

della *devolution*, una disciplina puntuale della materia con l'indicazione dei casi specifici e tassativi in cui è possibile sciogliere anticipatamente le Assemblies di Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

La legge del 2011 deve essere inquadrata anche nel contesto riformatore molto fecondo presente nel Regno Unito a partire dalla fine degli anni '90 che aveva portato a discutere anche l'ipotesi di introdurre una Costituzione scritta⁸. Negli anni immediatamente precedenti la riforma, il Primo ministro Gordon Brown aveva presentato, attraverso il *Green Paper The Governance of Britain* del 2007, le sue proposte di modifica il cui obiettivo era quello della definizione e della limitazione dei poteri dell'Esecutivo, in modo da rendere sia il Governo sia il Parlamento maggiormente responsabili nei confronti dei cittadini⁹. Brown mirava a raggiungere tale obiettivo attraverso una revisione e una definizione legislativa dei *royal prerogative powers*, di fatto esercitati dal Governo. Tuttavia, la situazione particolare in cui si era trovato il Premier – a causa della crisi economica, della sua debole leadership, della sfiducia dei cittadini nei confronti di una classe politica colpita da scandali finanziari - aveva modificato le priorità nell'agenda di governo, di modo che le riforme effettivamente inserite nel *Constitutional Reform and Governance Act* 2010 erano state solo quelle di minor significato politico¹⁰.

Il contesto ora illustrato ci aiuta a inquadrare e a comprendere meglio la legge del 2011, figlia dunque di quella che all'epoca poteva essere considerata la naturale evoluzione dei cambiamenti del sistema britannico, con un ridimensionamento dei poteri dell'Esecutivo ed un allontanamento da un modello esclusivamente maggioritario¹¹. Nel presentare il *bill* ai Comuni David Cameron lo aveva descritto come “the biggest transfer of powers from the Executive in centuries”, rimarcando come egli fosse il primo Premier nella storia a rinunciare al diritto “unilaterally to ask the Queen for a dissolution of Parliament”. Il Primo ministro aveva definito la riforma “a huge change in our system, it is a big giving up of power. Others have talked about it, people have written pamphlets and made speeches about fixed-term parliaments, I have made that change. It's a big change and it is a good change”.

⁸ Si tratta di una proposta che era stata giudicata in modo favorevole anche dallo stesso Premier Gordon Brown il quale aveva ipotizzato l'emanazione di un testo costituzionale nel 2015 a celebrare l'ottocentesimo anniversario della Magna carta. Gordon Brown aveva inserito nel manifesto laburista alle elezioni del 2010 la proposta di istituzione di una Commissione per esaminare il progetto di Costituzione scritta, proposta condivisa anche dai liberal democratici. Durante la legislatura del Governo di coalizione l'*House of Commons Political and Constitutional Reform Committee* ha avviato una inchiesta molto articolata sul tema della Costituzione scritta (HOUSE OF COMMONS POLITICAL AND CONSTITUTIONAL REFORM COMMITTEE, *A New Magna Carta?*, 2014–15, HC 463; Id., *Constitutional Role of the Judiciary If There Were a Codified Constitution*, 2013–14, HC 802; R. BLACKBURN, *Enacting a Written Constitution for the United Kingdom*, in *Statute Law Review*, 2015, 1; A. PSYGKAS, *The United Kingdom's Statutory Constitution*, in *Oxford Journal of Legal Studies* 2020, 449.

⁹ *The Governance of Britain*, CM 7170 2007. A seguito di un periodo di consultazioni era stato pubblicato nel marzo 2008 il *white paper The Governance of Britain*, i cui contenuti erano confluiti nel *Draft Constitutional Renewal Bill*. Sul punto si veda anche Ministry of Justice, *The Governance of Britain. Review of the Executive Royal Prerogative Powers: Final Report*, 2009.

¹⁰ Tra le riforme inserite nella legge si trovano la riduzione a vent'anni del periodo del segreto di Stato, la disciplina legislativa del *Civil Service* (tradizionalmente regolato solo da convenzioni e common law), il divieto di manifestazioni intorno al parlamento, e l'introduzione di regole formali per la ratifica dei trattati internazionali fino ad allora basata sulla convenzione nota come *Ponsonby Rule*. La legge ha anche previsto alcune norme relative alla tassazione dei parlamentari, alla disciplina e regolamentazione dei *quangos* e degli *special advisers*. L. CLADI, *Damned If You Do and Damned If You Don't: The Use of Prime Ministerial Discretion and the Royal Prerogative*, in *Parliamentary Affairs*, 2020, 1.

¹¹ La legge prevedeva infatti il voto a maggioranza qualificata per procedere allo scioglimento anticipato. R. YOUNGS, N. THOMAS-SYMONDS, *The Problem of the 'Lame Duck' Government: A Critique of the Fixed-term Parliaments Act*, in *Parliamentary Affairs* 2013, 540.; P. SCHLEITER, V. BELU, *The Decline of Majoritarianism and the Fixed-term Parliaments Act*, cit.; O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, 2015, 809.

Nel dibattito in aula le critiche avevano riguardato sia aspetti formali che sostanziali, come il fatto che la legge andava ad incidere sul carattere flessibile della Costituzione britannica o che era stata approvata con eccessiva velocità, senza un adeguato scrutinio pre-legislativo, problema questo che, tra l'altro, era stato evidenziato anche dal *Select Committee on the Constitution* della Camera dei Lords¹².

Proprio perché la legge introduceva una riforma le cui conseguenze non erano al momento del tutto prevedibili, era stata introdotta alla sec. 7 (4) (a) – anche grazie al contributo della Camera dei Lords - la previsione secondo cui: “An amendment or repeal made by this Act has the same extent as the enactment or relevant part of the enactment to which the amendment or repeal relates.

(4)The Prime Minister must make arrangements—

(a)for a committee to carry out a review of the operation of this Act and, if appropriate in consequence of its findings, to make recommendations for the repeal or amendment of this Act, and

(b)for the publication of the committee’s findings and recommendations (if any).

(5)A majority of the members of the committee are to be members of the House of Commons.

(6)Arrangements under subsection (4)(a) are to be made no earlier than 1 June 2020 and no later than 30 November 2020”.

Il legislatore, dunque, si era impegnato a valutare, entro il novembre 2020 e attraverso l’istituzione di un comitato parlamentare, il funzionamento concreto della legge e le sue conseguenze pratiche al fine di prevedere eventuali riforme.

La rilevanza della materia appare confermata anche dal fatto che il dibattito sulla legge del 2011 non era rimasto circoscritto alle aule parlamentari, ma aveva coinvolto anche i principali costituzionalisti del Paese. Alcuni di questi avevano enfatizzato l’importante novità introdotta dalla legge che limitava in modo concreto il potere del Premier e introduceva una modifica sostanziale della “majoritarian traditions of government in the UK”¹³. Altri, invece, in modo più caustico e pragmatico, ne avevano ridimensionato la portata, prevedendo che l’atto sarebbe stato abrogato non appena fosse stato formato un nuovo Governo di maggioranza e il sistema Westminster avesse ripreso a funzionare secondo modalità più tradizionali¹⁴.

¹² HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Fixed-term Parliaments Bill*, 2010; A. PSYGKAS, *The United Kingdom’s Statutory Constitution*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2020, 449

¹³O. GAY, P. SCHELEITER, V. BELU, *The Coalition and the Decline of Majoritarianism in the U.K.*, in *The Political Quarterly*, 2015, 121.

¹⁴ M. BENNISTER, R. HEFFERNAN, *Cameron as Prime Minister: The Intra-Executive Politics of Britain’s Coalition Government*, in *Parliamentary Affairs*, 2012, 778; R. YOUNGS, N. THOMAS-SYMONDS, *The Problem of the ‘Lame Duck’ Government: A Critique of the Fixed-term Parliaments Act*, cit., 540; P. SCHELEITER, S. ISSAR, *Fixed-term Parliaments and the Challenges for Governments and the Civil Service: A Comparative Perspectives*, in *The Political Quarterly*, 2014, 178; P. NORTON, *From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act 2011*, cit., 205; C. HADDON, *The (Not So) Fixed-term Parliaments Act*, www.instituteforgovernment.org.uk, 14 April 2015; M. BENNISTER, R. HEFFERNAN, *The Limits to Prime Ministerial Autonomy: Cameron and the Constraints of Coalition*, in *Parliamentary Affairs*, 2015, 25; O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, cit.; P. SCHLEITER, *How the Fixed-term Parliaments Act Changes UK Politics*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, 1; P. NORTON, *The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, 3; A. BLICK, *Constitutional Implications of the Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, 19; P. SCHLEITER, V. BELU, *The Decline of Majoritarianism in the UK and the Fixed-term Parliaments Act*, in *Parliamentary Affairs*, cit.; J. KING, *May’s Gambit*, in U.K. Const. L. Blog, 19th April 2017; P. NORTON, *Is the House of Commons Too Powerful? The 2019 Bingham Lecture in Constitutional Studies*, University of Oxford, in

2. L'applicazione della legge

La *ratio* della legge del 2011 era stata dunque quella di limitare il potere del Premier in materia di scioglimento anticipato, sottraendogli la possibilità di scegliere in modo autonomo il momento più vantaggioso ed opportuno per il suo partito per procedere alle elezioni.

Tuttavia la prima applicazione della legge, nell'aprile del 2017, apparve del tutto in linea con le convenzioni e le prassi che avevano guidato l'azione del Primo ministro fino al 2011. La Premier Theresa May, infatti, decise di chiedere l'indizione di nuove elezioni, dopo solo due anni dalle precedenti, al fine di rafforzare la sua leadership e gestire al meglio i negoziati con la UE, con il sostegno di un Parlamento rinnovato. Un'interpretazione questa che risultava coerente con la lettura data dalla May dell'Esecutivo come unico mandatario della volontà popolare espressa nel referendum *Brexit* anche in contrapposizione con il Parlamento¹⁵. Senza dubbio la scelta era stata condizionata dai sondaggi che avevano attribuito al partito conservatore 20 punti percentuale in più rispetto al laburista, un risultato che, in termini di seggi, avrebbe potuto tradursi in una maggioranza di 130 deputati in più per i *Tories*.

Per prendere una decisione così conforme alla tradizione la May si era avvalsa di una delle due ipotesi previste dalla legge del 2011, quella del voto dei 2/3 della Camera favorevole alla mozione sullo scioglimento. Il risultato del voto era stato quasi "bulgaro", 522 a favore e 13 contrari: un dato che aveva evidenziato come le opposizioni, ad eccezione dello SNP che si era astenuto, si erano espresse a favore nel timore che un loro voto contrario avrebbe potuto essere letto dai cittadini come paura di andare alle urne. La May quindi, pur avendo rispettato, da un punto di vista formale, il disposto della legge del 2011, da un punto di vista sostanziale ne aveva stravolto il significato e la *ratio*¹⁶.

Lo scioglimento del 2017 aveva evidenziato la difficoltà di introdurre, nel sistema costituzionale flessibile britannico, procedure di irrigidimento e di razionalizzazione di uno strumento come lo scioglimento anticipato e aveva fatto emergere la prevalenza della *political constitution*, basata su decenni di convenzioni, sulla *legal*¹⁷. In tale occasione Renwick aveva affermato che la legge del 2011 aveva solo modificato la coreografia dello scioglimento e non la

Parliamentary Affairs, 2019, 996; P. SCHLEITER, G. EVANS, *The Changing Confidence Relationship Between the UK Executive and Parliament in Comparative Context*, in *Parliamentary Affairs*, 2021, 121.

¹⁵ J. W. WARD, *Reasserting the Centre: The Brexit Doctrine and the Imperative Mandate in British Politics*, in *Parliamentary Affairs*, 2021, 890.

¹⁶ E del resto anche nell'esperienza canadese, dove esiste una legge sulla durata fissa del parlamento (pur senza ipotesi tassative per lo scioglimento), il potere del Premier di richiedere lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni non è stato mai considerato limitato, come chiarito anche dalla Corte suprema nel caso *Conacher v. Canada (Prime Minister)* del 2009. A. HEARD, *Conacher Missed the Mark on Constitutional Conventions and Fixed Election Dates*, in *Constitutional Forum constitutionnel*, 2010, 129; R. E. HAWKINS *The Fixed-Date Election Law: Constitutional Convention or Conventional Politics?*, in *Constitutional Forum constitutionnel*, 2010, 129; C. MARTINELLI, *Una dissolution ricca di paradossi*, in *Forum DPCE online*, 2017; R. CRAIG, *Zombie Prerogatives Should Remain Decently Buried: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011*, in *U.K. Const. L. Blog*, Part 1, 24th May 2017; Part 2 25th May 2017; J. STRONG, *Confidence and Caretakers: Some Less-Obvious Implications of the Fixed-Term Parliaments Act*, cit., 466; A. TORRE, "Serial Miller". *Revival della prerogativa, sovranità parlamentare, Corte Suprema (ed esigenze di codificazione costituzionale?) nel Regno Unito della Brexit: riflessioni sparse*, in *DPCE online*, 2019, 3083.

¹⁷ P. REID, *How Fixed Is a Fixed-term Parliament?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 20 April 2017.

sostanza, vale a dire “the underlying pattern of power” che era rimasto sempre saldamente nelle mani del Premier¹⁸.

Molto diverso risultò, invece, il quadro in cui fu applicata la legge solo due anni dopo, nel tentativo di porre termine ad una delle legislature più eccentriche dell’ultimo periodo. Come noto, il risultato delle elezioni dell’8 giugno 2017 era stato molto diverso dalle aspettative della Premier May e da quanto previsto dai sondaggi. Il partito conservatore aveva perso la maggioranza assoluta dei seggi e aveva dato vita ad un Governo di minoranza fondato sul *confidence and supply agreement* con il partito nord irlandese DUP. Nei primi mesi del 2019 la Camera dei Comuni aveva bocciato per tre volte l’accordo di recesso che la Premier May aveva raggiunto con l’Europa nel novembre 2018. L’Europa aveva concesso un’estensione dell’articolo 50 del Trattato di Lisbona fino al 31 ottobre, ma, di fronte all’opposizione del partito, Theresa May era stata costretta a rassegnare le proprie dimissioni e la regina Elisabetta aveva nominato Premier il nuovo leader *tory* Boris Johnson. Il rapporto tra il Primo ministro e i Comuni si era mostrato da subito complesso: il Premier aveva richiesto la *prorogation* dei lavori parlamentari (come noto annullata dalla sentenza Miller 2/Cherry) per un periodo più lungo del consueto e, soprattutto, del necessario. Il Primo ministro, poi, aveva cercato di porre fine all’*hung parliament* ereditato dalla May, facendo votare senza successo, in tre diverse occasioni, tra settembre e ottobre 2019, la mozione a favore dello scioglimento prevista dal *Fixed-term Parliaments Act 2011*. Ma solo quando il Consiglio europeo aveva accolto la richiesta di un’ulteriore proroga dell’uscita dall’Unione europea ed era stato escluso definitivamente il rischio di un’uscita senza accordo, era stato possibile sciogliere la Camera dei Comuni ed indire nuove elezioni. Deve essere evidenziato che tale risultato non è stato raggiunto attraverso l’applicazione del disposto del *Fixed-term Parliaments Act 2011*, dato che il Parlamento aveva scelto di approvare, in tempi rapidi, l’*Early Parliamentary General Election Act 2019* presentato dal Governo. La nuova legge - senza seguire le procedure fissate nel 2011, ma senza neanche abrogarle - aveva indetto le elezioni per il 12 dicembre 2019¹⁹.

L’applicazione della legge del 2011 aveva dimostrato ancora un volta come il concreto atteggiarsi dei rapporti politici influisce in modo determinante sull’interpretazione e, dunque, sull’applicazione di una norma²⁰: mentre nel 2017, in presenza di un Governo che aveva la maggioranza ai Comuni, il *Fixed-term Parliaments Act 2011* aveva comportato solo un cambiamento di “coreografia” dello scioglimento anticipato, senza alterarne la sostanza, nella seconda applicazione l’atto era riuscito a esprimere tutte le sue potenzialità, dimostrandosi uno valido strumento per tutelare in modo concreto il Parlamento rispetto alle scelte di un Esecutivo minoritario.

¹⁸ A. RENWICK, *The Fixed-term Parliaments Act and the snap election*, in *The Constitution Unit blog*, 18 April 2017.

¹⁹ A. YOUNG, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill – a return to constitutional normality*, cit.; P. NORTON, *Governing Britain. Parliament, Ministers and Our Ambiguous Constitution*, cit., 120.

²⁰ C. MARTINELLI, *Una dissolution ricca di paradossi*, cit.

3. La disciplina del rapporto fiduciario

La disciplina dello scioglimento anticipato prevista dal *Fixed-term Parliaments Act 2011* ha avuto effetti anche sul rapporto fiduciario, dato che - come abbiamo detto - una delle due ipotesi in cui era possibile sciogliere anticipatamente l'Assemblea era quella della reiezione di una mozione di censura. Come noto, la materia è stata da sempre disciplinata dalle convenzioni, non risultando in capo all'Esecutivo alcun obbligo giuridico, ma solo politico, di dimettersi a seguito di un voto di sfiducia²¹.

Nel Regno Unito il Governo non ha bisogno di un voto di investitura per entrare nella pienezza delle sue funzioni e il sostegno iniziale al Governo è espresso nella sostanza attraverso l'approvazione del *Queen's Speech* da parte dell'Assemblea. La dottrina negli anni aveva individuato alcune tipologie di voti di fronte ai quali il Governo avrebbe l'obbligo di dimettersi. Ad esempio, secondo la tradizionale distinzione proposta da Marshall²², era possibile distinguere tre principi fondamentali nel rapporto Governo-Camera dei Comuni, il *Confidence principle*, l'*Unanimity principle*, e il *Confidentially principle*. In virtù del primo il Governo è tenuto alle dimissioni solo se il voto contrario della Camera è espresso su una mozione di sfiducia; per il secondo principio tutta l'amministrazione è tenuta a sostenere i provvedimenti del Governo, mentre il terzo fa riferimento all'obbligo di riservatezza che può essere fatto valere anche in occasione delle interrogazioni per tutti coloro che, sia nella burocrazia sia nei vari organismi dell'Esecutivo, hanno partecipato alla formulazione del provvedimento. Nell'ambito del *confidence principle*, secondo Norton²³, è possibile poi distinguere diverse tipologie di sconfitte parlamentari. Da un canto quelle che avvengono sulla fiducia, sulla mozione di censura o su questioni di tale rilevanza - come la legge di bilancio - da essere considerate un voto di sfiducia implicito: si tratta di ipotesi che dovrebbero comportare sempre le dimissioni del Governo. Dall'altro le sconfitte su questioni politicamente rilevanti o anche su temi di minor importanza; in questo caso spetta al Governo valutare se la bocciatura sia tale da compromettere la propria esistenza.

Questione di fiducia e mozione di censura non sono utilizzate di frequente nel Regno Unito, disponendo il Governo di strumenti di controllo, soprattutto all'interno del partito, in grado, quando necessario, di compattare la maggioranza. Nel corso dei 10 anni di applicazione della legge, solo una volta - nel gennaio 2019 - la Premier May è stata sottoposta alla votazione di una mozione di censura, dopo la prima clamorosa bocciatura parlamentare dell'accordo di recesso. Una bocciatura di tale portata che aveva spinto il leader laburista Corbyn a presentare una

²¹ P. NORTON, *The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, 3; D. FELDMAN, *Constitutional Conventions*, in M. QVORTRUP, (ed.) *The British Constitution: Continuity and Change*, Oxford, Hart Publishing, 2013.

²² G. MARSHALL (ed.), *Ministerial Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 1989, 3 ss; Id., *Constitutional Conventions, the rules and forms of political accountability*, Clarendon Press, Oxford, 1984, 54 ss.

²³ P. NORTON, *Government defeats in the House of Commons: Myth and Reality*, in *Public Law*, 1978, pp. 360-370; F. CUPPONE, *Crisi di governo in Gran Bretagna: 1945-1987*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1988, pp. 726-753; P. NORTON, *From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act 2011*, cit., 203; P. NORTON, *Governing Britain. Parliament, Ministers and Our Ambiguous Constitution*, cit., 42; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012.

mozione di censura nei confronti della Premier, mozione che era stata tuttavia respinta con 325 voti contrari e 306 a favore²⁴.

Nonostante lo scarso utilizzo di tale strumento, nel dicembre 2019 l'*House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee* aveva ritenuto opportuno pubblicare un rapporto dal titolo *The Role of Parliament in the UK Constitution Interim Report The Status and Effect of Confidence Motions and the Fixed-term Parliaments Act 2011*²⁵ al fine di chiarire le conseguenze della legge del 2011 sul rapporto fiduciario. Merita sottolineare che il Comitato dei Comuni aveva chiarito che principio fondamentale della forma di governo britannica è il rapporto di fiducia tra Governo e Camera dei Comuni (“The fact that the government of the day must retain the confidence of the House of Commons is the constitutional principle which determines the relationship between Parliament and Government”). Il documento aveva aggiunto, poi, che legge del 2011 non aveva alterato in alcun modo tale rapporto, né la possibilità da parte del Parlamento di votare la fiducia al Governo in ipotesi diverse da quelle previste dal *Fixed-term Parliaments Act 2011*, ipotesi affermatesi in secoli di tradizione parlamentare. Anche la formula indicata dal legislatore per esprimere la sfiducia all'Esecutivo e procedere allo scioglimento anticipato non era l'unica utilizzabile. In altre parole tale formula era l'unica che poteva portare allo scioglimento dell'Assemblea in caso di sua riezione, ma non era la sola che il Parlamento poteva votare nei confronti dell'Esecutivo²⁶. Il Comitato, infatti, aveva voluto ribadire che la legge del 2011 non aveva in alcun modo limitato la libertà della Camera dei Comuni di scegliere le forme e le modalità per esprimere la propria opposizione nei confronti del Governo (“It is for Parliament, not the Government, to assert the terms under which this confidence (or lack thereof) is expressed”), sottolineando così, ancora una volta, i limiti di ogni sforzo di razionalizzare e formalizzare le sfumature e le prassi che si sono affermate nella corso della secolare tradizione inglese.

Del tema si è occupato anche il *Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act* che, come vedremo, è stato istituito nel 2020 per studiare l'applicazione concreta e gli effetti della legge del 2011. Nel rapporto pubblicato nel marzo 2021 esso aveva invitato il Parlamento ad evitare, in futuro, di formalizzare la mozione di sfiducia. Tale formalizzazione appariva “unnecessary and risks disrupting important conventions on the formation and resignation of governments under our wider constitutional arrangements”²⁷. In risposta alle osservazioni del *Joint Committee*, il Governo Johnson ha ribadito che il collegamento tra il voto di sfiducia e lo scioglimento previsto dalla legge del 2011 aveva creato solo incertezza e ha affermato che la materia in futuro avrebbe potuto essere disciplinata attraverso una fonte differente, quella dei regolamenti parlamentari. A

²⁴ S. KIPPIN, R. PYPER, *Collective Ministerial Responsibility in British Government: the Testing of a Convention, 2010–2019*, in *The Political Quarterly*, 2021, 522; R. KELLY, *Confidence Motions*, House of Commons Library Briefing paper, 14 March 2019; P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Hart, Oxford, 2021, 150. Si ricorda che la precedente votazione su una mozione di censura risale al 1994.

²⁵ HOUSE OF COMMONS PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *The Role of Parliament in the UK Constitution Interim Report: The Status and Effect of Confidence Motions and the Fixed-term Parliaments Act 2011*, HC Report 1813, 2018.

²⁶ P. SCHLEITER, G. EVANS, *The Changing Confidence Relationship Between the UK Executive and Parliament in Comparative Context*, cit., 121.

²⁷ HOUSE OF COMMONS, HOUSE OF LORDS JOINT COMMITTEE ON THE FIXED-TERM PARLIAMENTS ACT, *Report Session 2019–21*, HC 1046 HL 253, 24 March 2021, 66.

parere dell'Esecutivo la flessibilità in materia di formazione del Governo “is an essential part of our parliamentary system and a constitution that provides flexibility in exceptional circumstances is necessary for a functioning and modern democracy”²⁸.

4. Le proposte di riforma

L'*Early Parliamentary General Election Act 2019*, approvato in tempi rapidi per procedere allo scioglimento dei Comuni e indire nuove elezioni, era stato considerato il primo passo verso l'abrogazione del *Fixed-term Parliaments Act 2011*. Sia il *manifesto* del partito conservatore che quello laburista per le elezioni del 12 dicembre 2019 avevano previsto la revisione della materia e, come abbiamo detto, la stessa legge del 2011 aveva disposto l'istituzione di un Comitato a cui assegnare il compito di esaminare la concreta applicazione dell'atto e proporre eventuali modifiche. Nel mese di novembre 2020 è stato istituito, quindi, il *Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act*, composto da 14 deputati e 6 Lords e presieduto da Lord McLoughlin.

Per comprendere meglio il contenuto del *report* pubblicato dal *Joint Committee* appare necessario premettere che nel settembre 2020, prima dunque dell'istituzione del Comitato bicamerale, due Comitati parlamentari – il *Lords Constitution Committee* ed il *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* dei Comuni - erano intervenuti sulla questione. Dal rapporto pubblicato dal *Lords Constitution Committee* era emersa la difficoltà della Camera di raggiungere proposte condivise sulla riforma della materia²⁹. Il *Constitution Committee* aveva concentrato la propria attenzione sui temi della durata massima della legislatura, della necessità di un voto dei Comuni sullo scioglimento anticipato e, in caso affermativo, sulla maggioranza richiesta in tale voto. La consapevolezza di muoversi su un terreno delicato emerge dal fatto che nel *report* il Comitato aveva affermato “Rather than making definitive recommendations, in this report we explore these questions, set out the evidence and clarify the issues to inform Parliament’s choices, because repealing the Act is not a simple matter”³⁰.

Dal canto suo, il *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* aveva sostenuto nel suo rapporto che il potere di scioglimento poteva continuare ad essere riservato ai parlamentari senza prevedere una maggioranza qualificata; che la legislatura doveva tendenzialmente durare per un periodo prefissato; che lo scioglimento anticipato doveva essere ammesso solo nell'ipotesi in cui i Comuni non fossero in grado di esprimere alcuna maggioranza; che il collegamento tra la mozione di sfiducia e lo scioglimento avrebbe potuto indebolire il Parlamento³¹. Il rapporto aveva dichiarato, poi, che le eventuali modifiche alla normativa vigente avrebbero dovuto essere

²⁸ *Government response to the Joint Committee on the Fixed-term Parliament Act*. Report Presented to the House of Commons by the Chancellor of the Duchy of Lancaster and Minister for the Cabinet Office, and the Minister for the Constitution and Devolution Presented to the House of Lords by the Minister of State for the Cabinet Office by Command of Her Majesty, May 2021, 7. Sul tema si rinvia, tra gli altri, a J. Sharpe, *Parliamentary Conventions*, The Constitution Society Report, 2020

²⁹ HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *A Question of Confidence? The Fixed-term Parliaments Act 2011*, HL Paper 121, 4 September 2020.

³⁰ HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *A Question of Confidence? The Fixed-term Parliaments Act 2011*, cit., 2.

³¹ HOUSE OF COMMONS PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *The Fixed-term Parliaments Act 2011*, HC 167, 15 September 2020.

applicabili a tutti gli scenari e, quindi, con i Governi di maggioranza, di minoranza e di coalizione. Infine, secondo il Comitato, la riforma della materia esigeva il consenso trasversale del Parlamento ed un adeguato scrutinio pre- legislativo.

Nonostante le proposte dei due Comitati parlamentari e l'istituzione del *Joint Committee*, il Governo Johnson non aveva voluto attendere le raccomandazioni di quest'ultimo e aveva presentato, nel dicembre 2020, il *draft Fixed-term Parliaments Act 2011 (Repeal) Bill*, *draft Fixed-term Parliaments Act 2011 (Repeal) bill* una proposta in *draft*, non destinata ad essere approvata, ma solo discussa, nella quale prevedeva di attribuire di nuovo al Premier il potere di scioglimento e introduceva una *ouster clause* per rendere non giustiziabile l'esercizio del potere di scioglimento. La pubblicazione del *draft bill* è stata accompagnata da una dichiarazione governativa relativa ai *Dissolution Principles* sugli effetti derivanti dall'abrogazione della legge sulla prerogativa. Il Governo aveva ribadito l'estraneità della Corona rispetto alla scelta di ricorrere allo scioglimento anticipato che restava di natura meramente politica. Secondo questa interpretazione la Corona, dunque, dovrebbe accogliere la richiesta del Premier, qualunque essa fosse. Una interpretazione, come vedremo, che non sembra conforme alla prassi e alla tradizione del Regno.

Nel contesto ora descritto appare evidente che il *Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act* non si sia dovuto limitare a valutare il funzionamento della legge del 2011, ma anche entrare nel merito della proposta presentata in *draft* dall'Esecutivo Johnson. Nel rapporto³² pubblicato nel mese di marzo 2021 il Comitato aveva sollecitato l'Esecutivo a chiarire alcuni aspetti della legge che era stata presentata in *draft*, rilevando in particolare l'assenza di una unanimità di interpretazione sugli effetti dell'abrogazione della legge ed in particolare sulla possibilità, nel sistema costituzionale britannico, di prevedere la reviviscenza delle prerogative regie attraverso l'abrogazione di una legge. Il rapporto aveva espresso molte perplessità in merito alla previsione della *ouster clause* e aveva invitato il Governo a circoscriverne l'applicazione. Il Comitato aveva, comunque, apprezzato lo sforzo del Governo di favorire un ampio dibattito sulla materia, tramite una prima presentazione in *draft* del disegno di legge, soprattutto a fronte del fatto che la legge del 2011 era stata sottoposta ad un vaglio parlamentare reputato insufficiente. Il rapporto aveva, poi, suggerito di introdurre un voto dei Comuni a maggioranza semplice sulla mozione di autorizzazione dello scioglimento.

La presentazione del *draft bill* e la pubblicazione dei tre rapporti dei Comitati parlamentari hanno innescato un interessante confronto politico-dottrinario che non si è limitato solo ai tecnicismi relativi alla procedura di scioglimento anticipato, ma ha toccato molti altri temi ad iniziare da quello della flessibilità della Costituzione britannica e della resistenza a formalizzare – e dunque cristallizzare – i suoi principali meccanismi, come lo scioglimento e il rapporto fiduciario, da cui dipende il concreto funzionamento del sistema istituzionale.

³² HOUSE OF COMMONS, HOUSE OF LORDS JOINT COMMITTEE ON THE FIXED-TERM PARLIAMENTS ACT, *Report*, Session 2019–21, HC 1046 HL 253, 24 March 2021.

5. Il *Dissolution and Calling of Parliament bill*

Il confronto stimolato dalla pubblicazione dei *reports* parlamentari e del *draft bill* è proseguito in occasione della presentazione, nel maggio 2021, da parte di Michael Gove, *Minister for the Cabinet Office*, del *Dissolution and Calling of Parliament bill*.

Come dicevamo, il testo della legge è molto breve: l'articolo 1 dispone l'abrogazione del *Fixed-term Parliaments Act* 2011; l'articolo 2, *Revival of prerogative powers to dissolve Parliament and to call a new Parliament*, prevede che il potere di scioglimento e di convocazione del Parlamento sia attribuito alla prerogativa regia. In particolare: “The powers relating to the dissolution of Parliament and the calling of a new 5 Parliament that were exercisable by virtue of Her Majesty’s prerogative immediately before the commencement of the Fixed-term Parliaments Act 2011 are exercisable again, as if the Fixed-term Parliaments Act 2011 had never been enacted. (2) For the purposes of subsection (1), the powers relating to the calling of a new 10 Parliament include powers to order the issue of— (a) writs of summons to attend the House of Lords, and (b) writs for parliamentary elections (see rule 3 in Schedule 1 to the Representation of the People Act 1983)”.

L'articolo ha suscitato numerose polemiche: sia in dottrina sia nel mondo politico erano già stati sollevati dubbi in merito alla possibilità di conseguire, tramite l'abrogazione di una legge, la reviviscenza di una prerogativa regia e di tutte le convenzioni ad essa correlata sviluppatesi nel tempo³³. Questo perché le prerogative sono tutti quei poteri che trovano il loro fondamento, e anche il loro limite, nella lunga storia di *common law*: esse derivano al Sovrano, dunque, dalla tradizione. La Corte suprema nella sentenza *Miller 2/Cherry* ha evidenziato il contributo delle prerogative regie all'evoluzione del sistema costituzionale del Paese: “the constitutional history of this country is the history of the prerogative powers of the Crown being made subject to the overriding powers of the democratically elected legislature as the sovereign body”. Nel tempo le prerogative si sono adattate all'evoluzione politico-costituzionale britannica, sono state, in alcuni casi, circoscritte o abrogate, ma non sono state mai attribuite da leggi o da sentenze. L'esercizio effettivo è nelle mani del Governo responsabile davanti al Parlamento e l'assenza di una disciplina formale di queste ha favorito i profili di discrezionalità del loro esercizio e, di conseguenza, le ha rese strumento indispensabile per l'elasticità della Costituzione³⁴.

I dubbi espressi in dottrina riguardano la possibilità di riattivare una prerogativa abrogando, con una nuova legge, la precedente che aveva eliminato, o meglio dire sospeso, la prerogativa stessa. Nella lunga storia costituzionale britannica questa è la prima volta che una legge formale dispone la reviviscenza di una prerogativa regia. Ma l'Esecutivo, pur consapevole delle opinioni espresse nel dibattito dottrinario, non ha mostrato esitazioni sul punto. Chloe Smith, *Minister for*

³³ O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, cit., 860; F. F. PAGANO *La “Royal Prerogative” e la forma di governo del Regno Unito*, in *Gruppo di Pisa*, 2020, 85; D. GREENBERG, *Putting the Genie Back in the Bottle: Can Statute Restore a Prerogative It Has Removed?*, in *Statute Law Review*, 2021, v; sul tema interessante la lettura delle audizioni tenute dal *Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act* tra il dicembre 2020 e il gennaio 2021.

³⁴ L. CLADI, *Damned If You Do and Damned If You Don't: The Use of Prime Ministerial Discretion and the Royal Prerogative*, cit., 1; A. TORRE, “*Serial Miller*”. *Revival della prerogativa, sovranità parlamentare, Corte Suprema (ed esigenze di codificazione costituzionale?) nel Regno Unito della Brexit: riflessioni sparse*, cit., 3083.

the Constitution and Devolution ha affermato con granitica certezza, di fronte al *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* dei Comuni, che una legge può disporre la reviviscenza di una prerogativa e che l'articolo 2 abroga l'atto del 2011 ripristinando la tradizione come se detta legge non fosse mai esistita³⁵. E a sostegno della sua tesi Chloe Smith ha citato non solo la dottrina favorevole, tra cui Marc Elliott³⁶, ma anche quanto affermato dalla Corte suprema nella sentenza Miller: “If prerogative powers are curtailed by legislation, they may ‘sometimes’ be reinstated by the repeal of that legislation”. Inoltre, nella sentenza *Attorney General v De Keyser’s Royal Hotel Ltd* [1920] AC 508, 539–40, Lord Atkinson aveva sostenuto che quando una legge interviene in una materia disciplinata dalle prerogative “the legislation places the prerogative in abeyance for as long as the legislation remains in force”. Pertanto, secondo l’interpretazione del Governo, la fonte della prerogativa regia che torna titolare del potere di scioglimento non è il nuovo *Act*, bensì la tradizione.

Si tratta di una tesi non per tutti convincente, anche se fondata sulla particolare natura delle prerogative personali del monarca, perché appare difficile, sul piano giuridico-formale, considerare l'atto del 2011 mai esistito e restaurare una tradizione che da questa era stata abrogata. Come evidenziato dal *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* dei Comuni “the Fixed-term Parliaments Act 2011 (FTPA) was passed and the consequences of this cannot simply be wished away”. Soprattutto è difficile pensare che l’esperienza maturata in base ad una legge venga automaticamente espulsa dalla complessa tradizione del Paese in seguito all’abrogazione della legge stessa.

Peraltro il nuovo atto non si limita a definire pienamente restaurata la tradizione precedente al 2011, ma aggiunge anche un elemento inedito. L’articolo 3 ha disposto, infatti, una *ouster clause*, vale a dire l’esclusione dell’intervento delle Corti. Esso prevede la “Non-justiciability of revived prerogative powers” affermando che “A court or tribunal may not question— (a) the exercise or purported exercise of the powers referred to in section 2, (b) any decision or purported decision relating to those powers, or (c) the limits or extent of those powers”. L’introduzione della *ouster clause* costituisce un elemento di assoluta novità ed è stato considerata da parte della principale dottrina del tutto superflua, sia perché, nella storia inglese, il giudiziario non è mai intervenuto a giudicare una scelta, meramente politica, quale quella della richiesta di uno scioglimento anticipato, i cui profili di illegittimità formale sono anche difficilmente ipotizzabili, sia perché le Corti, in casi estremi, potrebbero anche riuscire a eluderla. D’altra parte, una decisione arbitraria del Premier di ricorrere allo scioglimento anticipato avrebbe comunque, come conseguenza, quella di arrivare a nuove elezioni; ultimo “giudice” della decisione sarebbe quindi non già la Corte, bensì il corpo elettorale. Particolarmente contrario all’inserimento della *ouster clause* si è dichiarato il *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* dei Comuni che ha considerato il disposto *unnecessary* e *constitutionally unwise*, soprattutto alla luce del fatto che, attraverso l’articolo 2, il Governo aveva voluto riportare ad una situazione pre 2011 in cui la prerogativa regia era

³⁵ PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Oral evidence: Dissolution and Calling of Parliament Bill*, HC 376 Wednesday 23 June 2021, Q. Le posizioni dell’Esecutivo sono state confermate nella risposta del 13 dicembre 2021 al rapporto del *Select Committee on the Constitution* dei Lords *Dissolution and Calling of Parliament Bill*.

³⁶ M. ELLIOTT, *Repealing the Fixed-term Parliaments Act*, in *publiclanforeveryone.com*

stata sempre reputata non giustiziabile³⁷. Appare condivisibile allora quanto sottolineato da Lord Letwin: “if you have a prerogative power and the courts cannot question the scope of its implementation, you have in effect created an unlimited power”³⁸.

Se la non giustiziabilità dello scioglimento anticipato non è mai stata messa in discussione come si giustifica allora tale clausola? Appare evidente che la *ratio* debba essere ricercata nell’evoluzione delle prerogative regie e nei rari casi di intervento delle Corti in materia. La storia costituzionale britannica ha portato ad una graduale riduzione delle competenze spettanti alla Corona in forza della tradizione ed a un conseguente assorbimento dei suoi poteri di prerogativa da parte di altri organi costituzionali. Un’evoluzione che si è affermata soprattutto in via convenzionale ed è stata disciplinata, solo in alcuni casi, da leggi o sentenze di *common law*³⁹. Il passaggio dei poteri di prerogativa ad altri organi costituzionali è stato facilitato anche dalla distinzione, introdotta a partire dal XVIII secolo, tra Corona come istituzione – i cui poteri possono essere esercitati da altri - e il monarca come persona, dotato di prerogative personali. Queste ultime, le *Queen’s constitutional prerogatives*, comprendono, tra le altre, il potere di *advise, encourage and warn*, di bagehottiana memoria, la nomina del Premier, l’assenso alla legislazione e anche lo scioglimento del Parlamento e si distinguono da quelle “politiche” esercitate dai ministri. Si tratta di una distinzione non solo formale, che ha permesso di rendere alcune prerogative oggetto di controllo giudiziario; ad esempio il *Crown Proceeding Act 1947*, pur conservando molti dei privilegi spettanti al sovrano, ha privato la Corona (ma non il monarca) di una serie di immunità nelle cause civili e ha reso legittima la possibilità per la Corona di essere convenuta davanti alle Corti regie, ad esempio per inadempimento contrattuale ed illeciti civili. Alcune sentenze, tra cui la c.d. *GCHQ* del 1984 della Camera dei Lords, hanno contribuito, inoltre, a far chiarezza, individuando i casi in cui l’esercizio dei poteri di prerogativa poteva essere giustiziabile (e non considerando lo scioglimento anticipato tra queste ipotesi)⁴⁰. Tuttavia, nel tempo, le Corti hanno interpretato in modo più elastico detto elenco ed ampliato gli spazi per il loro intervento anche in casi, da sempre considerati insindacabili, come ad esempio quelli relativi all’esercizio della prerogativa di grazia. Così, nella sentenza *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service [1985] A.C. 374*, Lord Roskill aveva affermato che, pur essendo la *prerogative of mercy* una delle prerogative immuni dall’intervento delle Corti di giustizia, in alcuni casi, l’esercizio dei *prerogative powers* poteva essere oggetto di controllo da parte del giudiziario⁴¹. E nel 1993, poi, con

³⁷ A. WALKER, *The Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act: an update*, in *The Constitution Society*, 19 February 2021. Perplexità sulla *ouster clause* sono state espresse anche dal *Select Committee on the Constitution* dei Lords nel rapporto *Dissolution and Calling of Parliament Bill* pubblicato nel novembre 2021.

³⁸ JOINT COMMITTEE ON THE FIXED-TERM PARLIAMENTS ACT, *Oral Evidence: Review of the Fixed-term Parliaments Act*. HC 1046, 14 January 2021.

³⁹ O. GIERKE, *Political Theories of the Middle Age*, Cambridge University Press, Cambridge, 1900, 30 ss.; J. HARVEY, L. BATHER, *The British Constitution and Politics*, Macmillan, London, 1985, 201 ss.; B. WILKINSON, *Constitutional History of Medieval England, 1216-1399*, vol. III. *The Development of the Constitution 1216-1399*, Longman, London, 1958, 30 ss.

⁴⁰ *CCSU v. Minister for the Civil Service Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service [1985] A.C. 374*, 22 November 1984; R. BLACKBURN, *Queen Elizabeth II and the Evolution of the Monarchy*, in M. QVORTRUP (ed.), *The British Constitution: Continuity and Change*, cit., 165; A.L. YOUNG, *The Draft Fixed-term Parliaments Act 2011 (Repeal) Bill: Turning Back the Clock?*, in U.K. *Const. L. Blog*, 4th Dec. 2020.

⁴¹ B.V. HARRIS, *Judicial Review, Justiciability and the Prerogative of Mercy*, in *Cambridge Law Journal*, 2003, 631; F. F. PAGANO *La “Royal Prerogative” e la forma di governo del Regno Unito*, cit., 85.

il caso *R. v Secretary of State for the Home Department, ex parte Bentley* (1993) [1994] Q.B. 349, 1993 4 all E.R. 442 la *Divisional Court* era intervenuta per valutare se la decisione del Ministro degli interni in una mancata concessione di grazia fosse basata su motivazioni arbitrarie⁴². Con il caso *Miller 2/Cherry* - che aveva avuto ad oggetto la *prorogation*, non lo scioglimento - la Corte suprema aveva affermato che le Corti avevano la facoltà di controllare se l'esercizio dei poteri di prerogativa fosse conforme ai "constitutional principles developed by the common law".

Questa interpretazione appare condivisa dall'*Independent Review of Administrative Law*, che - nel rapporto pubblicato a marzo 2021 - aveva considerato non necessaria l'introduzione della *ouster clause*: "we might have preferred not to make any explicit statutory provision as to the justiciability of the revived prerogative power to dissolve Parliament and trusted to the good sense of the judges to realise that the status quo ante the Fixed-term Parliaments Act 2011 had to prevail". Aveva però aggiunto che "However, it is understandable if the drafters of the Bill did not want to take that chance, given the decision in *Miller 2*"⁴³.

Il Governo, nella risposta del 13 dicembre 2021 al rapporto del *Select Committee on the Constitution* dei Lords *Dissolution and Calling of Parliament Bill*, aveva definito l'articolo 3 come una "confirming and preserving clause" utile a confermare e preservare quanto già previsto⁴⁴.

La previsione della *ouster clause* appare coerente con la volontà del Governo di ampliare i propri poteri e di perimetrare quelli di Parlamento e Corti, volontà che risulta contrassegnare l'intero pacchetto di riforme in materia costituzionale previste nell'attuale programma dei Conservatori, tra cui la riforma del *judicial review*. In tale contesto allora appare condivisibile quanto sostenuto dal *Constitution Committee* il quale ha denunciato che l'introduzione della *ouster clause*, con cui si limita il *judicial review* "touches the bedrock of the constitution, particularly the precise balance between the rule of law, the separation of powers and the sovereignty of Parliament".

L'articolo 4 dell'atto dispone, poi, lo scioglimento automatico dei Comuni dopo cinque anni, calcolati dalla prima data di convocazione dell'Assemblea; si tratta di una disposizione che era stata criticata dal *Select Committee on the Constitution* dei Lords, il quale aveva proposto di reintrodurre cinque anni come durata massima, ma difesa dall'Esecutivo⁴⁵. Gli articoli 5 e 6 trattano, infine, di questioni tecniche.

6. L'effetto della reviviscenza della prerogativa regia sul ruolo del Sovrano

Un ulteriore problema legato alla reviviscenza della prerogativa è quello della individuazione dei "conventions, principles and practices" che accompagneranno l'esercizio della stessa e che guideranno l'azione sia del Premier sia del Monarca. In relazione al ruolo della Corona abbiamo detto che la pubblicazione del *draft bill* era stata accompagnata da una dichiarazione

⁴² B.V. HARRIS, *Judicial Review, Justiciability and the Prerogative of Mercy*, cit., 650.

⁴³ *The Independent Review of Administrative Law*. Presented to Parliament by the Lord Chancellor and Secretary of State for Justice by Command of Her Majesty March 2021, 53 s.

⁴⁴ *Government Response to the Lords' Constitution Committee Report – Dissolution and Calling of Parliament Bill (Sixth Report of Session 2021-22)*, 13 December 2021, 6.

⁴⁵ HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Dissolution and Calling of Parliament Bill*, HL 100, 19 November 2021, 6.

relativa ai *Dissolution Principles* nella quale il Governo aveva ribadito l'estraneità della Regina rispetto alla scelta di ricorrere allo scioglimento anticipato, che era di natura meramente politica. La Corona, dunque, secondo l'Esecutivo, dovrebbe sempre accogliere la richiesta del Premier.

Tuttavia la tradizione britannica in materia risulta essere più articolata e complessa: come noto, infatti, l'istituto dello scioglimento anticipato ha rappresentato, all'interno della dialettica tra monarca e Parlamento nella lunga storia costituzionale inglese, uno strumento determinante nelle mani del Sovrano⁴⁶. Nel periodo medievale e nella prima età moderna le Assemblee erano convocate dal Monarca per la soluzione di alcuni problemi e si chiudevano quando detta soluzione era stata raggiunta. Si riconosceva comunque al Re l'autorità di congedare il Parlamento e di procedere alla convocazione di una nuova Assemblea, azioni che però non possono essere paragonate allo "scioglimento" di tipo moderno, a motivo del fatto che il Parlamento era formato da "membri iure proprio" i quali non perdevano "in nessun caso il proprio titolo di appartenenza al consesso"⁴⁷. Il Sovrano non aveva l'obbligo di convocare l'Assemblea a scadenze fisse, tanto che alcuni periodi, anche della prima età moderna, si segnalano per una lunga assenza del Parlamento. La situazione cambiò a seguito della Gloriosa Rivoluzione del 1688, quando il Parlamento divenne un'Assemblea stabile che si riuniva ogni anno⁴⁸: la durata di ogni legislatura fu fissata in tre anni dal *Triennial Act* del 1694, in sette anni dal *Septennial Act* del 1715 per poi divenire quinquennale dal 1911⁴⁹. Lo scioglimento assunse dunque caratteristiche moderne perché l'atto del Monarca aveva l'effetto di "spezzare in modo diretto ed immediato il rapporto di rappresentanza che costituisce il titolo della partecipazione dei rappresentanti all'assemblea"⁵⁰. Con la successiva evoluzione della natura della rappresentanza parlamentare, la riduzione dei poteri del Sovrano, compreso quello di *patronage*⁵¹, e il mutare dei rapporti Corona- Primo Ministro, pur rimanendo il potere nelle mani della Corona, lo scioglimento divenne "attribuzione sostanziale"⁵² del Premier.

Anche se l'ultimo caso di scioglimento regio contro la volontà del Governo risale al 1834 e la natura essenziale della monarchia inglese è quella di autorità estranea al quotidiano svolgimento della politica, al di fuori e al di sopra del sistema dei partiti e delle scelte di indirizzo politico, in casi eccezionali sono ancora ravvisabili spazi per un intervento del Sovrano. Si tratta di spazi che si comprendono alla luce della distinzione prima ricordata all'interno dei poteri di prerogativa: mentre per le prerogative politiche gestite dall'Esecutivo il Sovrano è tenuto a accogliere il consiglio del Governo, per le prerogative personali – tra cui quindi lo scioglimento anticipato – il Premier deve richiedere l'esercizio da parte del Monarca che, in casi eccezionali,

⁴⁶ P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Genova, 1984; R. BLACKBURN, *The Prerogative Power of Dissolution of Parliament: Law, Practice, and Reform*, in *Public Law*, 2009, 766.

⁴⁷ P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., 5.

⁴⁸ F.W. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, University Press, Cambridge, 1968, 373.

⁴⁹ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e governo*, Giuffrè, Milano, 1972, nota 145; M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del settecento, in tema di incompatibilità fra la carica di Ministro e l'appartenenza al Parlamento*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, IV, Padova, Cedam, 1974, 2371; P. NORTON, *Governing Britain. Parliament, Ministers and Our Ambiguous Constitution*, Manchester University Press, 2020, 115.

⁵⁰ P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., 5.

⁵¹ P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., 17ss.; M. VOLPI, *Lo scioglimento ...*, cit., 95 s.

⁵² M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 242 s. nota 145.

può anche rifiutare. In proposito il *Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act*, nel suo rapporto, aveva voluto ricordare al Governo le fondamenta di tale distinzione, invitandolo a non utilizzare il termine “advice”, ma il più corretto “request” proprio per sottolineare che si trattava di una prerogativa regia esercitata su richiesta del Premier e non dietro il suo consiglio. In questo caso la forma è sostanza: la “richiesta” del Premier, infatti, potrebbe anche essere respinta, il “consiglio”, per tradizione, no⁵³.

Merita ricordare che, a chiarire le regole convenzionali che disciplinano la materia, era intervenuto, nel maggio 1950 con una lettera inviata al Times, Alan Lascelles, segretario privato di Giorgio VI, con lo pseudonimo Senex, il quale aveva precisato che la Corona poteva ancora esercitare alcuni poteri effettivi e opporsi ad una eventuale richiesta di scioglimento anticipato da parte del Premier in alcune limitate ipotesi: 1) la presenza di un Parlamento che fosse ancora “vital, viable, and capable of doing its job”; 2) il rischio che una elezione anticipata avrebbe potuto recare detrimento all’economia; 3) la possibilità di trovare una maggioranza alternativa, sotto la guida di un Premier differente⁵⁴.

Questi principi appaiono ancora attuali e non mancano casi nella storia del ‘900, sia relativi al Regno Unito sia alle esperienze di Stati del Commonwealth in cui il sovrano britannico è il Capo dello Stato⁵⁵. Noto è l’episodio della richiesta di scioglimento avanzata dal Premier MacDonald, dopo la caduta del suo governo l’8 ottobre 1924. Alle elezioni del 1923 nessuno dei tre partiti principali aveva ottenuto la maggioranza assoluta e dopo una prima breve esperienza di governo sotto la guida di Baldwin, il re aveva conferito l’incarico a MacDonald. Giorgio V non volle accettare subito la richiesta del Premier laburista di sciogliere i Comuni e cercò prima di capire se fosse stato possibile formare un governo alternativo guidato da Asquith o di nuovo da Baldwin. Nel 1974, invece, il Premier laburista Wilson, che guidava un governo di minoranza, chiese alla regina di sciogliere il Parlamento pochi mesi dopo le elezioni nella speranza di rafforzare la propria maggioranza. Elisabetta II accolse la proposta del Premier, ma la dottrina prevalente sostenne che ella avrebbe potuto anche legittimamente respingerla sia perché era difficile che l’elettorato si esprimesse in maniera diversa, sia perché era possibile la formazione di un altro Esecutivo. L’accoglimento della richiesta di scioglimento anticipato da parte della Regina è stato letto come un tentativo della Corona di dimostrare la sua imparzialità e smentire l’idea di una sua naturale preferenza verso i Conservatori⁵⁶.

In questa sede, che celebra il centenario della nascita di Mario Galizia, appare opportuno ricordare quanto da lui sostenuto sul tema. Proprio in relazione al caso del 1924 Galizia aveva affermato che la Corona avrebbe potuto opporsi allo scioglimento “quando fosse palese che lo stesso non è in grado di apportare sensibili variazioni nella rappresentanza ai Comuni, né dare

⁵³ HOUSE OF COMMONS, HOUSE OF LORDS JOINT COMMITTEE ON THE FIXED-TERM PARLIAMENTS ACT, *Report*, cit., 4; UNITED KINGDOM CONSTITUTION MONITORING GROUP, *The Constitution in Review First Report from the United Kingdom Constitution Monitoring Group for period 1 January-30 June 2021*, The Constitution Society, 2021, 49.

⁵⁴ P. NORTON, *From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act 2011*, cit., 205; O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, cit., 812.

⁵⁵ Ad esempio i governatori generali di Canada e Australia respinsero la richiesta di scioglimento anticipato rispettivamente nel 1926 e nel 1975.

⁵⁶ G. MARSHALL, *Constitutional Conventions, the rules and forms of political accountability*, cit., 48 ss.

maggior efficienza al Governo” oppure – sulla scia di Marshall e Moodie – nell’ipotesi in cui la Corona si trovasse di fronte alla richiesta di “un secondo immediato scioglimento” dato che questo significherebbe “un tentativo di minare in profondità l’intero sistema costituzionale”. Lo scioglimento nel Regno Unito era quindi “uno strumento riequilibratore del sistema di fronte a tipiche ipotesi di disfunzione dello stesso... Uno strumento peraltro sorretto da numerose *conventions*, tutelato dal *fair play* ... e sul cui esercizio anche il controllo dell’opposizione ha una sua precisa influenza indiretta”⁵⁷. Una lettura, quella di Mario Galizia, utile a interpretare le principali convenzioni relative alla materia e, senza dubbio, ancora attuale. Come emerso anche dalle audizioni parlamentari svoltesi in questi mesi, la dottrina britannica sembra concordare sul fatto che il Sovrano è legittimato a respingere la richiesta di scioglimento quando sia possibile formare un Governo alternativo e quando le elezioni precedenti siano troppo recenti⁵⁸. A queste due ipotesi se ne aggiunge un’altra, evidenziata, ad esempio, dalla Twomey, vale a dire la previsione di circostanze gravi che rendono le elezioni un rischio (“If it was also potentially damaging for an election to be held—perhaps there was a pandemic, a war or an economic crisis—there might be a good reason not to hold an election in those circumstances, and the monarch could refuse a Dissolution, appoint a new Government and let them get on with governing”).

Lo stesso *Cabinet Manual*, nella sua prima pubblicazione in *draft* antecedente alla legge del 2011, aveva riconosciuto un ruolo alla Corona e affermato, al paragrafo 58: “At present, the Prime Minister may request that the Sovereign dissolves Parliament so that an early election takes place. The Sovereign is not bound to accept such a request, although in practice it would only be in very limited circumstances that consideration is likely to be given to the exercise of the reserve power to refuse it, for example when such a request is made very soon after a previous dissolution. In those circumstances, the Sovereign would normally wish to know before granting a second dissolution that those involved in the political process had ascertained that there was no alternative potential government that would be likely to command the confidence of the House of Commons”.

Abbiamo visto che, in un primo momento, il Governo non aveva voluto riconoscere alcun ruolo alla Corona, come emerge dai *Dissolution Principles* pubblicati dall’Esecutivo in occasione del *draft bill*. Tuttavia il ritorno ad una situazione pre 2011 in termini di convenzioni costituzionali disposta dall’articolo 2 del nuovo atto ha costretto il Governo a rivedere la propria posizione, anche dietro sollecitazione del *Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act* che aveva giudicato inadeguato il documento ed evidenziato l’importanza delle convenzioni costituzionali per il funzionamento dei poteri di prerogativa. Chloe Smith, infatti, di fronte al *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* ha affermato che il “Bill returns us to the status quo ante both in terms of the prerogative powers and the underlying convention that the Sovereign is the constitutional backstop”. Un’apertura quindi che non si è spinta fino ad individuare in modo

⁵⁷ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 246ss. nota 149.

⁵⁸ Sul punto si rinvia all’audizione di R. Hazell di fronte al *Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act (Oral evidence: Review of the Fixed-term Parliaments Act*, HC 1046 Thursday 28 January 2021 Ordered by the House of Commons to be published on Thursday 28 January 2021).

preciso le ipotesi in cui il Monarca potrà continuare a rifiutarsi di concedere lo scioglimento. Pur incalzata sul punto dal Comitato, la Ministra ha affermato: “It is simply not going to be possible to articulate all those circumstances”⁵⁹.

La mancata definizione di tali circostanze appare un’occasione persa dal Governo. Sarebbe stato preferibile, infatti, individuare con esattezze le ipotesi - senza dubbio eccezionali, ma fondate sulla tradizione britannica - in cui si ritiene possa essere giustificato un intervento della Corona e una sua opposizione alla richiesta di scioglimento anticipato avanzata dal Premier, proprio al fine di tutelare il Capo dello Stato e sottrarlo dall’assunzione di scelte che inevitabilmente comportano conseguenze di natura politica. Scelte che risultano ancora più delicate nel momento in cui il Governo ha voluto cancellare un qualsiasi coinvolgimento delle Corti e, soprattutto, della Camera dei Comuni. Sarebbe bastato mantenere il voto dell’Assemblea, modificando - da qualificata ad assoluta - la maggioranza richiesta, per mettere al riparo il Sovrano, ora potenzialmente l’unico in grado di opporsi alla scelta del Premier⁶⁰.

Appaiono quindi del tutto condivisibili le raccomandazioni contenute nel rapporto *Dissolution and Calling of Parliament Bill* pubblicato nel novembre 2021 dal *Select Committee on the Constitution* dei Lords, il quale ha rinnovato la richiesta al Governo di aggiornare il *Cabinet Manual* specificando i “Dissolution Principles” che “should also safeguard the political neutrality of the monarch in the dissolution process”⁶¹. Una richiesta a cui l’Esecutivo ha risposto ribadendo di non ritenere “feasible or desirable” specificare le convenzioni applicabili ad ogni scenario possibile⁶².

7. Conclusioni

Se – come abbiamo detto - il *Fixed-term Parliaments Act* 2011 aveva fotografato un momento storico particolare, quello di un Governo di coalizione che aveva necessità di blindarsi, ed era stato anche il prodotto di quella evoluzione della forma di governo britannica che aveva visto un riequilibrio tra poteri, un rafforzamento del Parlamento e un ridimensionamento del Governo, il *Dissolution and Calling of Parliament Act* rappresenta una realtà molto diversa. Una realtà

⁵⁹ La Smith aveva affermato che “Flexibility is an intrinsic part of our constitutional arrangements and by their very nature, constitutional conventions will continue to evolve over time in response to political circumstances. For this reason, it is not possible nor desirable to attempt to cover every scenario in which the constitutional conventions that underpin the exercise of the prerogative powers relating to the dissolution of one Parliament and the calling of another cannot cover every scenario, shall operate. Once the Fixed-term Parliaments Act has been repealed, the Government will in due course revisit the relevant sections of the Cabinet Manual as the first edition which was published in 2011 reflects how the dissolution of Parliament worked under the Act. In its recent report on the Cabinet Manual, the Lords Constitution Committee recommends that the Cabinet Manual needs to be updated. We are reflecting on that report and will respond in due course. I look forward to the Committee’s continued engagement on this topic and the debate on the Bill and the conventions at Committee stage in September”.

⁶⁰ P.NORTON, *Governing Britain. Parliament, Ministers and Our Ambiguous Constitution*, Manchester University Press, 2020, 122; M. TAYLOR, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill: Missed Opportunities*, in *U.K. Const. L. Blog*, 18th May 2021; M. RUSSELL, G. PHILLIPSON, P. SCHLEITER *The Dissolution and Calling of Parliament Bill: why the House of Commons should retain control over dissolution in Constitution Unit Blog*, 8 September 2021.

⁶¹ HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Dissolution and Calling of Parliament Bill*, cit., 7.

⁶² *Government Response to the Lords’ Constitution Committee Report – Dissolution and Calling of Parliament Bill (Sixth Report of Session 2021-22)*, cit., 12.

più in linea con il modello Westminster tradizionale, con un partito fondato su una solida maggioranza ai Comuni ed un programma di riforme diretto a rafforzare sia l'Esecutivo, sia il Governo centrale rispetto a quelli devoluti. Una realtà complessa in cui si assiste allo smantellamento dei tasselli di “Costituzione” scritta e ad un ritorno a forme più convenzionali e flessibili, con alcuni rischi obiettivi. Se da un canto, infatti, l'Esecutivo ha giustificato la propria azione riformatrice ribadendo che: “Flexibility is an essential part of our parliamentary system and a constitution that can adapt and respond to exceptional circumstances is necessary for a functioning and modern democracy”⁶³, dall'altro è evidente che l'esercizio delle prerogative da parte del Governo debba essere fondato su un sistema di convenzioni costituzionali condiviso da tutti gli attori politici⁶⁴.

Come noto, nel 1976, Lord Hailsham aveva coniato l'espressione “elective dictatorship” per descrivere la realtà britannica dominata dal potere esecutivo, individuando proprio nell'introduzione di una Costituzione scritta un possibile argine a questa tendenza. Una tendenza al rafforzamento dell'Esecutivo che il Paese sta di nuovo vivendo in questi ultimi anni, accentuata, peraltro, dalla *Brexit* e dall'emergenza sanitaria. Sul punto emblematiche appaiono le conclusioni del rapporto pubblicato di recente da due Comitati parlamentari dei Lords: il *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee* e il *Secondary Legislation Scrutiny Committee*. Nel primo dal titolo *Democracy Denied? The Urgent Need to Rebalance Power Between Parliament and the Executive*, il Comitato tra l'altro ha affermato che “The shift of power from Parliament to the executive must stop”; nel secondo *Government by Diktat: a Call to Return Power to Parliament* si denuncia l'incremento dei poteri dell'Esecutivo a seguito della *Brexit* e della pandemia e si auspica un “re-set afresh” dell'equilibrio tra poteri.

La nuova normativa è dunque in linea con questa tendenza. Bisogna però sottolineare che il mutare delle maggioranze politiche che si affermano a Westminster finisce sempre per incidere, in modo sostanziale, sull'interpretazione e sulla conseguente applicazione delle regole, sia di quelle convenzionali, sia di quelle scritte. Inoltre la tradizione britannica, nella sua complessità, continua a sostanziarsi anche dell'esperienza maturata in seguito a leggi poi abrogate e non è da escludere che, ove le concrete esigenze politiche lo richiedessero, tale esperienza possa in futuro contribuire ad ispirare la ricerca di nuove dinamiche nelle relazioni tra gli organi costituzionali.

Parole chiave

Scioglimento anticipato – Prerogativa regia – Forma di governo parlamentare – Convenzioni costituzionali

⁶³ *Government Response to the Lords' Constitution Committee Report – Dissolution and Calling of Parliament Bill (Sixth Report of Session 2021-22)*, cit., 12.

⁶⁴ Come affermato dal *Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee* nel suo rapporto: “A mix of statute and convention remains the best way for this area to be governed, but requires the actors involved to act in ways which engender trust”. P. LEYLAND, *Constitutional Conventions and the preservation of the spirit of the British Constitution*, in *Diritto pubblico*, 2014, 411; N. BARRY, N. MIRAGLIOTTA, Z. NWOKORA, *The Dynamics of Constitutional Conventions in Westminster Democracies*, in *Parliamentary Affairs*, 2019, 664.

Abstract

Prima del *Fixed Term Parliament Act 2011* lo scioglimento del Parlamento era un potere di prerogativa personale che era esercitato dal Monarca su richiesta del Primo Ministro. L'esercizio di tale potere era regolato da alcune convenzioni costituzionali affermatesi nel tempo. La nuova riforma in approvazione in Parlamento ha abrogato il *Fixed Term Parliament Act 2011* e ripristinato il precedente potere di prerogativa. La riforma ha anche introdotto una "clausola di estromissione" che ha sottratto l'esercizio di tale potere dal controllo delle Corti.

Before the *Fixed Term Parliament Act 2011* the dissolution of the Parliament was a personal prerogative power exercised by the Monarch at the request of the Prime Minister and its exercise was subject to constitutional conventions. The new reform repeals the *Fixed Term Parliament Act 2011* and revives the former prerogative power of dissolution. It introduces an ouster clause settling that the dissolution of Parliament is not reviewable by the Courts.