

## Il Dissolution and Calling of Parliament Act: può tornare tutto come prima?

di Cosimo Serpolla

**Abstract:** The Fixed-Term Parliaments Act (FTPA) purported to take the power of dissolution out of the Prime Minister's hands and subordinate it to the will of the House of Commons, thus limiting significantly the executive's power over the legislature. The provisions enacted for said purpose drew a large number of critiques for their unintended impact on the overall functioning of the system and the politically difficult scenarios they could have given rise to. However, the path that the Conservative Government has chosen to follow to repeal the FTPA revives the possibility of other, not less politically difficult scenarios and the doctrinal debate on the royal prerogative, potentially putting the monarch in a difficult position and setting the executive on a collision course with the judiciary once more.

**Keywords:** Dissolution of parliament; Executive-legislative relations; Royal prerogative; Judicial review; Parliamentary monarchy.

1501

---

### 1. Teoria e pratica del potere di scioglimento nel Regno Unito fino al 2011

Il potere di scioglimento anticipato dell'assemblea legislativa è uno dei poteri più rilevanti per il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, in quanto risolve il conflitto fra organo esecutivo e corpo legislativo, ripristinando il *continuum* governo-maggioranza parlamentare<sup>1</sup>. Nel Regno Unito, l'esercizio *de facto* di tale potere da parte del governo ha sempre costituito un potente strumento che sbilanciava l'equilibrio dei poteri dello Stato in favore dell'esecutivo, disincentivando la formazione - e, soprattutto, la formalizzazione - di spaccature all'interno della maggioranza di governo, e rievocando, in una certa misura, la natura sanzionatoria del potere di scioglimento esercitato dal monarca politicamente attivo nei confronti dei Parlamenti riottosi. Che il potere di scioglimento in mano all'esecutivo fosse essenziale al funzionamento corretto della Costituzione inglese era chiaro a Walter Bagehot, che lo riteneva uno degli elementi di superiorità dell'ordinamento costituzionale britannico rispetto a quello statunitense, evidenziando i vantaggi che la flessibilità del governo parlamentare apportasse allo Stato: "il sistema inglese non rappresenta

---

<sup>1</sup> Cfr. A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di) *Diritto Costituzionale Comparato*, 2<sup>a</sup> ed., Bari, Laterza, 2014, 842 ss.

l'inclusione del potere esecutivo nel legislativo, ma la loro fusione. O il gabinetto riesce a legiferare, o scioglie l'assemblea"<sup>2</sup>.

Lo scioglimento del Parlamento britannico, in ogni caso, deve verificarsi entro uno specifico termine temporale, che storicamente è oscillato in maniera significativa. La durata massima di un Parlamento in Inghilterra fu fissata, per la prima volta nella storia inglese, dal *Triennial Act 1641*, in reazione agli abusi del governo personale di Carlo I. Tale durata fu riconfermata dall'*Instrument of Government* cromwelliano, nel 1653, e ancora, quattro anni dopo, dallo *Humble Petition and Advice*. La restaurazione Stuart fece venire meno questi limiti, e il *Cavalier Parliament*, di fede realista, emendò la legge del 1641 affinché il rinnovo triennale del Parlamento fosse un suggerimento e non più un obbligo per il monarca, portando la stessa assemblea a durare in carica per quasi diciotto anni (1661-1679). Per una nuova statuizione fu necessaria la seconda cacciata della dinastia, a cui seguì, dopo poco, il recupero del modello di Parlamento triennale, con il *Triennial Act 1694*. Una sistemazione più soddisfacente, a giudicare dalla sua durata, fu raggiunta con il passaggio del *Septennial Act 1715*, che portò la durata massima di un Parlamento a sette anni. Infine, l'articolo 7 del *Parliament Act 1911* ridusse il numero di anni a cinque<sup>3</sup>.

La flessibilità del sistema consisteva nel fatto che la durata massima di un Parlamento non precludeva elezioni anticipate, che, anzi, erano la norma<sup>4</sup>. Fino al 15 settembre 2011 il diritto di sciogliere la Camera dei Comuni del Regno Unito apparteneva, in termini strettamente giuridici, al monarca, ricadendo in quella che viene definita prerogativa regia. Formalmente, il potere di scioglimento era unicamente suo e poteva venire esercitato senza l'assistenza dei Ministri della Corona, se il monarca avesse scelto di presentarsi fisicamente nella Camera dei Pari e proclamare lo scioglimento dell'altra Camera. Nella pratica, come tutti i poteri legati alla prerogativa regia, questo era storicamente esercitato in accordo con l'*advice* dei Ministri<sup>5</sup>,

<sup>2</sup> Cfr. W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, Bologna, il Mulino, 1995 (trad. it. a cura di S. Pastorino), 55 ss. L'autore tempera timidamente la propria affermazione, però, aggiungendo che "ci sono margini di dubbio sul fatto che il sovrano sia comunque tenuto a sciogliere il parlamento quando il governo gli chiede di farlo".

<sup>3</sup> Cfr. R. Blackburn, *The duration of parliament: Historical perspectives on the 1911 amendment to the septennial act*, in *The Journal of Legal History*, 9(1), 1988, 98.

<sup>4</sup> Delle diciotto elezioni generali dal 1945 al 2010, appena un terzo di queste ha avuto luogo oltre quattro anni e mezzo dopo la precedente.

<sup>5</sup> Sul tema della prerogativa regia la letteratura in lingua inglese è molto vasta. Si vedano, *ex multis*: G. Marshall, *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 1987, 45 ss.; R. Blake, *The Office of the Prime Minister*, Oxford, Oxford University Press, 1975, 58 ss.; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 81; S. Payne, *The Royal Prerogative*, in M. Sunkin e S. Payne (a cura di), *The Nature of the Crown: A Legal and Political Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 77 ss.; J. Jaconelli, *Continuity and Change in Constitutional Conventions*, in M. Qvortrup (a cura di), *The British Constitution: Continuity and Change*, Oxford, Hart Publishing, 2013, 128 ss.; A. Twomey, *The Veiled Sceptre: Reserve Powers of Head of State in Westminster System*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, in particolare il capitolo I. Nella dottrina italiana, ne tratteggia brevemente gli elementi salienti e la storia 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*, v. 41, n. 4,

di norma tramite proclama ovvero *Order in Council*; la decisione era formalmente presa durante una riunione del Consiglio Privato, i cui membri ne assumevano la responsabilità politica e giuridica, in particolare il Lord Presidente del Consiglio per la convocazione della riunione e il Lord Cancelliere, in accordo con l'antica tradizione, per l'apposizione del Gran Sigillo del Regno sui *writ* relativi alla convocazione del nuovo Parlamento. Già nella seconda metà del XIX secolo, tuttavia, era convenzione che lo scioglimento fosse richiesto dal Primo Ministro e il sovrano si attenesse all'indicazione ricevuta dal *Premier*<sup>6</sup>. Il sovrano poteva, in linea teorica, proporre al Primo Ministro di chiedergli uno scioglimento, ma, senza l'assenso di questi, il monarca era tenuto a desistere ovvero a licenziare i propri Ministri. L'ipotesi del licenziamento dei ministri appartiene alla teoria classica, ma è poco più che di scuola oggi (l'ultima occorrenza risale al 1783), in quanto sarebbe un atto tanto in profondità contrario alla convenzione da scatenare una crisi costituzionale, non ultimo perché esporrebbe il Re all'accusa di parzialità e lo trascingerebbe nell'agone politico.

Più complessa la questione della possibilità per il monarca di rifiutare una richiesta di scioglimento. A seguito della grande riforma elettorale del 1832 e delle successive estensioni del suffragio, lo sviluppo di partiti politici strutturati e un forte bipolarismo non hanno quasi mai lasciato spazio di manovra al Capo di Stato in questo ambito<sup>7</sup>; se un solo partito detiene la maggioranza dei seggi nella Camera dei Comuni, i Ministri di quel partito non possono venire licenziati, perché nessun altro avrebbe il sostegno della Camera, e, pertanto, non è possibile deviare dal loro *advice*<sup>8</sup>. Nei primi anni Venti del secolo scorso, quando il Partito Laburista iniziò ad affermarsi sul piano elettorale, esistette per un breve periodo a tutti gli effetti un sistema tripartitico in cui nessun singolo partito godeva di una maggioranza assoluta nella Camera dei Comuni. Quando il primo Governo guidato da Ramsay MacDonald perse la maggioranza, nel 1924, Giorgio V concesse uno scioglimento dopo essersi accertato dell'indisponibilità dei *leader* Liberale e Conservatore a formare un esecutivo alternativo. L'accettazione della richiesta di scioglimento in pressoché ogni caso è sicuramente l'opzione più

---

2020, particolarmente 3099 ss, reperibile presso: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/882>.

<sup>6</sup> Come afferma R. Blackburn, *The Prerogative Power of Dissolution of Parliament: Law, Practice, and Reform*, in *Public Law*, 2009, 768: "it is the monarchy that controls the life of Parliament as a matter of the common law, not any parliamentary statute. This common law power is part of the royal prerogative. It is exercised directly by the monarchy upon the advice and the discretion of the Prime Minister".

<sup>7</sup> Cfr. A. Russo, *Selezione del leader e nomina del Premier in Gran Bretagna*, in *Dir. soc.*, 1984, 369; F. Durante, *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica ministeriale nell'esperienza del Regno Unito: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello*, in *Pol. dir.*, 2001, 416; 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 assetto della forma di governo britannica*, 31 gennaio 2018, 9, reperibile presso [https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1\\_2018\\_Marchetti.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2018_Marchetti.pdf).

<sup>8</sup> Pare che, durante la crisi costituzionale del 1910-11, Giorgio V si fosse rifiutato di concedere lo scioglimento, ma avesse poi ceduto di fronte alla minaccia del Gabinetto di dimettersi in blocco. Cfr. I. Jennings, *Cabinet Government*, 3<sup>a</sup> ed., Cambridge, Cambridge University Press, 1969, 424.

sicura per la monarchia<sup>9</sup>. Del tema discettò pure Alan Lascelles, Segretario privato del sovrano fra il 1943 e il 1953, in una celebre lettera inviata al *The Times*, in cui, sotto falso nome, suggerì che il sovrano potesse rifiutare la richiesta di scioglimento del Primo Ministro stanti tre condizioni: “[...] that: (1) the existing Parliament was still vital, viable, and capable of doing its job; (2) a General Election would be detrimental to the national economy; (3) he could rely on finding another Prime Minister who could carry on his Government, for a reasonable period, with a working majority in the House of Commons.”<sup>10</sup>. La terza condizione è quella più interessante nell’analisi della prerogativa regia di scioglimento, poiché ne subordina l’esercizio a una valutazione operata dalla persona del sovrano. Un’analisi più approfondita, però, rende evidenti le problematiche di una formulazione di questo tipo. Non è chiaro come una figura che soffra un *deficit* assoluto di legittimazione democratica possa agevolmente procedere a un’operazione come questa senza compromettere la propria neutralità agli occhi dell’opinione pubblica. Se poi il nuovo Gabinetto non reggesse a lungo di fronte ai Comuni, il sovrano che cosa dovrebbe fare? Richiamare il Primo Ministro di prima, soffrendo un’umiliazione significativa? Sciogliere la Camera dei Comuni, concedendo al nuovo Primo Ministro quello che aveva negato al vecchio, che sicuramente aveva maggior titolo? Se poi concedesse lo scioglimento al nuovo Primo Ministro e l’elettorato si esprimesse contro di lui, la monarchia subirebbe un colpo che ne metterebbe a rischio la stessa esistenza<sup>11</sup>. L’ultimo esempio di una condotta di questo tipo nel Regno Unito risale al 1834, e Guglielmo IV ne uscì così profondamente umiliato che non vi sono state altre istanze da allora. Esempi del problema di questa condotta in tempi di suffragio universale e ben diversa concezione della democrazia possono essere offerti da due reami del Commonwealth: nel 1926, in Canada, Lord Byng, allora Governatore Generale del paese nordamericano, rifiutò la richiesta di scioglimento del Primo Ministro Liberale nella convinzione che il *leader* Conservatore potesse costituire un Governo alternativo. Il nuovo esecutivo subì una sconfitta in Parlamento dopo appena una settimana e il nuovo Primo Ministro chiese e ottenne uno scioglimento, per poi venire nettamente sconfitto alle urne.<sup>12</sup> Ancora più controverso il caso australiano del 1975, quando il Governatore Generale John Kerr, nel contesto di una paralisi fra le due Camere, licenziò il Primo Ministro, Gough Whitlam,

<sup>9</sup> Cfr. H. Nicolson, *George V, His Life and Reign*, London, Constable, 1952, 476-7.

<sup>10</sup> A. Lascelles (sotto lo pseudonimo di “Senex”), *Dissolution of Parliament: Factors in Crown’s Choice*, in *The Times*, 2 maggio 1950, p. 5. Cfr. anche V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, Clarendon, 1995, 158.

<sup>11</sup> Come scriveva D. J. Heasman, *The Monarch, the Prime Minister, and the Dissolution of Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 14, 1960, 96, “the onus for ensuring the proper functioning of parliamentary institutions falls on a person whose position is likely to be regarded as an anachronism in a democracy if it allows that person the power of independent decision. There exists an unresolved incoherence between current constitutional need and the direction of recent constitutional development”.

<sup>12</sup> Cfr. E. McWhinney, *The Governor General and the Prime Ministers, The Making and Unmaking of Governments*, Vancouver, Ronsdale Press, 2005, 57-61. È immediatamente comprensibile come un’umiliazione di questo tipo - e le conseguenti accuse di parzialità - abbia un impatto diverso su di un Governatore Generale, sostituibile dopo qualche anno, e su di un sovrano che dovrebbe rimanere al suo posto a vita.

presentatosi per richiedere uno scioglimento parziale del Senato, e nominò al suo posto l'allora *leader* dell'opposizione, il quale richiese e ottenne immediatamente uno scioglimento della Camera dei Rappresentanti.<sup>13</sup> Benché la vittoria del nuovo Governo alle urne si sarebbe potuta leggere come un'approvazione delle azioni del Governatore Generale, egli subì pesantissime critiche, negli anni seguenti, per la sua condotta in carica.<sup>14</sup>

La prassi inglese è stata, quindi, quella di concedere sempre lo scioglimento al *Premier* che lo richiedesse, ma questa affermazione va qualificata. Arthur Keith formulava chiaramente un'obiezione: "The right to a dissolution is not a right to a series of dissolutions. The King could not, because a Ministry had appealed and lost an election, give them forthwith another without seeming to be endeavoring to wear out the resistance of the electors to the royal will."<sup>15</sup> Ivor Jennings, ancora in tempi relativamente recenti, negava l'esistenza di una convenzione secondo cui una richiesta di scioglimento non potesse essere disattesa, poiché sia Vittoria, sia Edoardo VII, sia Giorgio V, sia i Primi Ministri di questi sovrani tutti ritenevano che un diritto a negare lo scioglimento esistesse<sup>16</sup>. Tuttavia, egli ammetteva di faticare a immaginare circostanze in cui questa prerogativa di rifiuto potesse essere utilizzata in pratica, sempre che il sistema partitico britannico non subisse importanti alterazioni: "If the major parties break up, the whole balance of the Constitution alters; and then, possibly, the Queen's prerogative becomes important."<sup>17</sup> Se si sceglie di credere al resoconto di Kenneth Clarke, politico Conservatore di lunghissimo corso, il Segretario Privato di Elisabetta II fece capire a John Major che la sovrana, ancora nei primi anni Novanta del secolo scorso, era pronta a rifiutare uno scioglimento anticipato, poiché nemmeno un anno era trascorso dalle ultime elezioni<sup>18</sup>.

Quanto detto finora ha concorso alla creazione della forma di governo britannica come la conosciamo oggi, sovente indicata come paradigma del parlamentarismo maggioritario, in cui il governo è centrato sul ruolo del Primo Ministro, il quale è nettamente preminente rispetto ai suoi colleghi e

---

<sup>13</sup> Cfr. D. Butler, *The Australian crisis of 1975*, in *Parliamentary Affairs*, 29(2), 1976, 201-210.

<sup>14</sup> Il tentativo del nuovo Primo Ministro, due anni dopo, di nominare Kerr ambasciatore australiano presso l'UNESCO, fu accolto in maniera talmente negativa dal pubblico da costringere il Governo a tornare sui suoi passi. L'ex-Governatore Generale finì per vivere la maggior parte dei suoi anni all'estero. Graham Freudenberg, autore di molti dei discorsi di Whitlam, descrisse così il destino di Kerr: "The beneficiaries of the Dismissal scarcely bothered to defend Kerr and in the end abandoned him. In the personal sense, Sir John Kerr himself became the real victim of the Dismissal, and history has accorded a brutal if poignant truth to Whitlam's declaration on the steps of Parliament House on 11 November 1975: "Well may we say 'God Save the Queen' – because nothing will save the Governor-General"." G. Freudenberg, *A Certain Grandeur: Gough Whitlam's Life in Politics*, Melbourne, 2009, 416.

<sup>15</sup> A.B. Keith, *The British Cabinet System*, 2<sup>a</sup> ed., London, Stevens & Sons, 1952, 301.

<sup>16</sup> Cfr. I. Jennings, *Law and the Constitution*, 5<sup>a</sup> ed., London, University of London Press, 1959, 135.

<sup>17</sup> I. Jennings, *Cabinet Government op. cit.*, 427.

<sup>18</sup> "She did not want a repeat of 1974, when she had allowed Ted Heath to call an election because his government did not know what else to do about the miners' strike." K. Clarke, *Kind of Blue*, London, Macmillan, 2016, 312.

alla maggioranza parlamentare che, di norma, lo segue compatta<sup>19</sup>. Data la profonda omogeneità politica fra governo e maggioranza parlamentare, di regola in capo a un solo partito, di cui il Primo Ministro è il *leader*, è rarissimo che la Camera dei Comuni approvi una mozione di sfiducia nel governo. Al contrario, è il governo, storicamente, a potersi disfare dell'assemblea elettiva quando voglia. L'esercizio di questo potere è tutt'altro che limitato ai casi d'instabilità della maggioranza parlamentare, in cui lo scioglimento anticipato svolge la sua funzione fisiologica, ma è spesso utilizzato in maniera opportunistica dal partito di governo, quando intraveda una congiuntura favorevole, capace di prolungare di diversi anni la sua permanenza al potere. Questa prassi è stata persino tacciata di incostituzionalità, in quanto sovvertirebbe il principio della sovranità parlamentare, cozzando con la *law of the constitution*<sup>20</sup>.

## 2. Il Fixed-Term Parliaments Act 2011<sup>21</sup>

In ragione del vantaggio tattico dato al Primo Ministro dalla possibilità di convocare una *general election* a suo piacimento<sup>22</sup>, già durante i diciotto anni di governo Conservatore, fra il 1979 e 1997, dai banchi dell'opposizione arrivò più di una proposta d'introduzione di un mandato a durata fissa per i legislatori eletti<sup>23</sup>, né proposte di questo tipo cessarono nei seguenti tredici

<sup>19</sup> Anche in questo caso la letteratura è assai vasta. Si vedano, a titolo di esempio: G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza Costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997; R. Heffernan e P. Webb, *The British Prime Minister: Much More than «First Among Equals»*, in T. Poguntke e P. Webb (a cura di), *The Presidentialization of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 26 ss.; A. Torre e J. O. Frosini, *The Queen and Her «President». Una presidenzializzazione della forma di governo parlamentare britannica?*, in A. Di Giovine e A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007.

<sup>20</sup> O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, 3, 2015, 819-820.

<sup>21</sup> Su questa legislazione in questione si vedano, ex multis: F. Saitto, *Regno Unito – Il Parlamento ha approvato il Fixed-term Parliaments Act 2011 prevedendo, in particolare, i casi di scioglimento anticipato e il voto di sfiducia*, v. 8, n. 4, 2011, reperibile presso <https://drive.google.com/file/d/0B-oQ7e31ykezcWdpVGJ2TXhOcUk/view?resourcekey=0-TBOYTYG9TXeAjq-Feg82zA>;

F. Rosa, *Gli Assestamenti del Parlamentarismo Maggioritario nel Regno Unito*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2012; P. Norton, *From flexible to semi-fixed: the Fixed-term Parliaments Act*, in *Journal of International and Comparative Law*, 1, 2014; O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito op. cit.*, particolarmente 820 ss.; A. Blick, *Constitutional Implications of the Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in *Parliamentary Affairs*, 69(1) 2016.

<sup>22</sup> Secondo degli studi, questo potere può risultare in un guadagno in termini di consensi elettorali di addirittura il 6%, oscillazione ragguardevole in un sistema elettorale maggioritario. Cfr. P. Schleiter, V. Belu, *The Decline of Majoritarianism and the Fixed-term Parliaments Act*, in *Parliamentary Affairs*, 2015, 9.

<sup>23</sup> Nel 1983, da parte del laburista Austin Mitchell (HC Hansard, 1983, vol. 38, cols 841-844); nel 1987, da parte del laburista Tony Banks (HC Hansard, 1987, vol. 109, cols 1003-1004); nel 1991, anche il liberal-democratico Lord Holme di Cheltenham sollevò il tema nella Camera alta (HL Hansard, 1991, vol. 529, cols 244-262); nel 1992, ancora Tony Banks (HC Hansard, 1992, vol. 205, col. 744); nel 1994, il laburista Jeff Rooker (HC Hansard, 1994, vol. 238, col. 658). Cfr. P. Norton, *Governing Britain*.

anni di governo laburista<sup>24</sup>. Le conseguenze del dibattito sul tema si possono notare anche nella disciplina dei casi di scioglimento anticipato delle assemblee legislative di Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Anche la dottrina britannica non mancò di notare il vantaggio che questo potere desse al Primo Ministro nei confronti non solo dei suoi avversari politici, ma finanche dei suoi colleghi nel Gabinetto<sup>25</sup>; nel 2009, Vernon Bogdanor predisse correttamente che, in caso della necessità di un governo di coalizione a seguito delle elezioni dell'anno seguente, le forze politiche avrebbero tentato di raggiungere un accordo sulla durata della coalizione, che si sarebbe tranquillamente potuta corrispondere a un'intera legislatura<sup>26</sup>.

Nel dibattito politico sul tema, in cui venivano contrapposte la certezza data da un Parlamento a durata fissa e la flessibilità permessa dal sistema in vigore fino al 2011, parte della dottrina evidenziò come il panorama comparato fosse molto più sfumato, andando da un Parlamento di durata realmente fissa, come nel caso norvegese, a casi come quello tedesco, dove elezioni anticipate possono essere ottenute mediante un impiego strumentale del voto di fiducia, a mandati di durata fissa solo nominalmente, come in Canada, fino alla flessibilità massima riscontrabile in casi come quello del Regno Unito<sup>27</sup>. A questo riguardo, poco dopo l'approvazione del *Fixed-Term Parliaments Act 2011* (FTPA), fu fatto notare come l'*Act* in questione “[...] is misnamed. It does not provide for fixed-term parliaments on the Norwegian model. Instead it seeks to make dissolution more difficult and no longer at the discretion of the government of the day”<sup>28</sup>, e fu altresì dimostrato un certo scetticismo sul rafforzamento del ruolo del Parlamento, vista la rigida disciplina di partito normalmente applicata in Regno Unito: “[...] the supposed power of “parliament” to dissolve itself is the power of the party leaders to decide to dissolve parliament and whip their followers accordingly”<sup>29</sup>. Va tuttavia evidenziato come quest'ultima affermazione tendesse a rappresentare una visione dei partiti politici come entità monolitiche pronte a eseguire in parlamento le direttive ricevute dall'esecutivo, quasi dimenticando come il potere premierale di scioglimento

---

*Parliament, Ministers and Our Ambiguous Constitution*, Manchester, Manchester University Press, 2020, 117.

<sup>24</sup> Cfr. la proposta del 2008 del liberal-democratico David Howarth (HC Hansard, 2008, vol. 475, cols 1703-1706).

<sup>25</sup> Cfr. R. Blackburn, *Memorandum*, Appendix 2 to Minutes of Evidence, Select Committee on Home Affairs, 1998, reperibile presso <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmhaff/768/768ap24.htm>.

<sup>26</sup> Cfr. V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2009, 132-3. Otto anni dopo l'approvazione del *Fixed-Term Parliaments Act 2011*, lo stesso David Cameron, allora *leader* del Partito Conservatore e Primo Ministro, ammise che il suo passaggio fosse dovuto a una volontà di dare stabilità al proprio esecutivo e che i Liberal-Democratici nutrissero un certo timore “that the Conservatives might wait for an opportune moment, then collapse the Coalition and seek a general election. The move made the Coalition more stable.” D. Cameron, *For the Record*, London, HarperCollins Publishers, 2019, 289.

<sup>27</sup> Cfr. R. Hazell, *Fixed Term Parliaments*, London, The Constitution Unit, 2010, 21.

<sup>28</sup> V. Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2011, 109.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 119.

sia una delle principali ragioni dell'abituale docilità della maggioranza parlamentare.

Venendo al contenuto del FTPA, in primo luogo esso fissò la prima elezione generale seguente la propria approvazione al 7 maggio 2015 (art. 1.2), e tutte le seguenti al primo giovedì di maggio del quinto anno solare seguente l'elezione più recente (art. 1.3). Al fine di evitare gli effetti di crisi di breve durata, la data sarebbe potuta essere posposta di non oltre due mesi dal Primo Ministro tramite *statutory instrument* (art. 1.5), soggetto all'approvazione di entrambe le Camere (art. 1.6). Due vie erano possibili per l'indizione di elezioni anticipate: che due terzi dei membri della Camera dei Comuni approvassero una mozione in tal senso (art. 2.1) ovvero che fosse approvata una mozione di sfiducia nei confronti del Governo, a patto che, nei quattordici giorni seguenti, nessun Governo ottenesse un voto di fiducia dai Comuni (art. 2.3). Altre vie per sciogliere il Parlamento - almeno ai sensi del FTPA - non residuavano (art. 3.2). Si prevedeva inoltre che, nel 2020, una commissione parlamentare valutasse l'impatto dell'Act per deciderne il futuro (art. 7.4, .5 e .6). Infine, il *Septennial Act 1715*, con l'annessa modifica apportata dal *Parliament Act 1911*, fu contestualmente abrogato.

Negli anni seguenti, non mancarono apprezzamenti né critiche alle disposizioni e all'impianto della legge, in particolare a seguito delle elezioni anticipate dell'8 giugno 2017 e del 12 dicembre 2019. Interrogata sul tema, parte della dottrina ha sostenuto che l'obiettivo di privare il Primo Ministro del potere *politico* di indire elezioni anticipate a proprio piacimento fosse stato raggiunto, citando gli eventi del settembre 2019, che avrebbero smentito la *conventional wisdom* secondo cui l'opposizione non potrebbe mai rifiutare di votare a favore di nuove elezioni<sup>30</sup>, plaudendo ciò come uno sviluppo costituzionale di segno positivo<sup>31</sup>. Ancora, la maggioranza qualificata richiesta per l'indizione di elezioni anticipate è stata difesa in quanto "appropriate mechanism for checking the government."<sup>32</sup>

Maggiori in numero le critiche, a partire da quelle sulla stessa *ratio* della legge, che avrebbe risposto a un problema inesistente, poiché il 'tremendous tactical advantage' fornito dal potere di scioglimento nelle mani del Primo Ministro<sup>33</sup>, sarebbe stato più teorico che reale; l'interpretazione degli umori dell'elettorato non è sempre agevole e i casi delle elezioni del 1974 e del 2017 avrebbero mostrato come uno scioglimento anticipato possa facilmente ritorcersi contro chi lo chieda<sup>34</sup>. Lo scenario sgradevole poi verificatosi fra il 2017 e il 2019, causato dall'irrigidimento complessivo del sistema prodotto dal FTPA, fu poi previsto con largo anticipo<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> House Of Lords Select Committee On The Constitution, *A Question of Confidence? The Fixed-term Parliaments Act 2011*, HL Paper 121, 4 September 2020, 11.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, 19.

<sup>33</sup> R. Blackburn, *The Electoral System in Britain*, London, St. Martin's Press, 1995, 63.

<sup>34</sup> Cfr. R. Craig, *Restoring Confidence: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011*, in *The Modern Law Review*, 81(3), 2018, 486.

<sup>35</sup> Il FTPA avrebbe reso i governi di minoranza più stabili, ma non per questo più efficienti. Cfr. S. Swan, *An invitation to adventurism: the Fixed-term Parliaments Act can and will crucify a minority government*, in *Democratic Audit UK*, 30 April 2015, reperibile presso <http://www.democraticaudit.com/2015/04/30/an-invitation-to-adventurism-the-fixed-term-parliament-act-can-and-will-crucify-a-minority-government/>.

Particolari critiche sono state rivolte alle disposizioni concernenti la possibilità di elezioni anticipate a seguito di un voto di sfiducia e agli scenari problematici che l'*Act* rendeva possibili<sup>36</sup>. Prima del FTPA, la sfiducia al Governo poteva venire espressa in uno di tre modi<sup>37</sup>: 1) la Camera dei Comuni poteva approvare una mozione che affermasse esplicitamente che i Comuni non avevano fiducia nel Governo (come quando, per un solo voto, il governo di James Callaghan fu rovesciato nel 1979); 2) la Camera dei Comuni poteva esprimere una sfiducia implicita votando contrariamente alla proposta di legge di bilancio ovvero esprimendosi negativamente contro il *King's/Queen's Speech* con cui il Governo delinea il proprio programma (come fece contro Stanley Baldwin nel 1924); 3) l'occorrenza più comune - le altre due ipotesi si verificano assai raramente - era l'esito sfavorevole per il Governo di una votazione che l'esecutivo avesse designato come una questione di fiducia. Avendo introdotto un periodo di 14 giorni - un tempo notevole in politica - fra la censura di un Governo e la (possibile) indizione di nuove elezioni, il FTPA aveva sostanzialmente eliminato il potere dell'esecutivo di allegare la minaccia dello scioglimento a una particolare votazione, indebolendolo significativamente di fronte all'assemblea legislativa.<sup>38</sup>

A tale questione si collega anche quella della cd. *messy fortnight*, il periodo di due settimane fra l'approvazione di una mozione di sfiducia, che il FTPA tipizzava, e lo scioglimento del Parlamento.

Un aspetto problematico era, infatti, la novità apportata dal FTPA, nel diritto costituzionale britannico, della questione di fiducia, poiché l'elemento di rigidità introdotto nel sistema non rendeva infatti più ben chiaro che cosa significasse, per un governo, godere della fiducia della Camera.<sup>39</sup> Vale la pena ricordare come l'obbligo di dimissioni in seguito alla perdita della fiducia dei Comuni sia puramente convenzionale - e quindi *politico*, ma non anche *giuridico* - e, sebbene un Governo che non si dimettesse in una simile circostanza commetterebbe certamente un atto incostituzionale<sup>40</sup>, non vi

---

<sup>36</sup> Cfr. J. Strong, *Confidence and Caretakers: Some Less-Obvious Implications of the Fixed-Term Parliaments Act*, in *The Political Quarterly*, 89(3), 466-473.

<sup>37</sup> P. Norton, *Government Defeats in the House of Commons: Myth and Reality*, in *Public Law*, 4, 1978, 363-365.

<sup>38</sup> P. Norton, *The Fixed-term Parliaments Act and votes of confidence*, in *Parliamentary Affairs*, 69(1), 2015, 15.

<sup>39</sup> Cfr. C. Haddon, *The Fixed-term Parliaments Act has confused what it means for governments to command confidence*, in *Institute for Government*, 13 September 2019, reperibile presso <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/fixed-term-parliaments-act-confusion>.

<sup>40</sup> La responsabilità ministeriale, nel linguaggio comune, indica, come ricorda A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, il Mulino, 2003, 275 (trad. it., a cura di A. Torre): “[...] la responsabilità dei ministri nei confronti del parlamento, ovvero che i ministri sono soggetti alla rimozione dall'incarico se non sono in grado di conservare la fiducia della Camera dei Comuni. Si tratta di una questione che dipende dalle convenzioni costituzionali e con la quale la legge non ha alcuna immediata connessione.” Nel contesto britannico, “incostituzionale” è un'espressione che ha un significato politico-morale e non anche necessariamente giuridico: “When an Englishman speaks of the conduct of a public man being constitutional or unconstitutional, he means something wholly different from what he means by conduct being legal or illegal. A famous vote of the House of

sarebbero rimedi giudiziali disponibili e si aprirebbe una grave crisi costituzionale. Le disposizioni del FTPA rendevano non impensabile uno scenario in cui un Primo Ministro che fosse stato sfiduciato avrebbe potuto rifiutarsi di dare le dimissioni immediatamente, affermando di essere alla ricerca dei voti necessari per ottenere un voto di fiducia e, in tal modo, impedendo la formazione di un qualunque governo alternativo, al solo di scopo di esaurire il tempo a propria disposizione e forzare uno scioglimento<sup>41</sup>; una simile condotta, anche qualora fosse evidente la possibilità della formazione di un esecutivo sostenuto da una diversa maggioranza, avrebbe fatto violenza alla *ratio* della disposizione ovvero avrebbe costretto il sovrano a licenziare il *Premier* di propria iniziativa, esponendosi politicamente come il monarca non dovrebbe mai.

Simili problemi per il Capo dello Stato si sarebbero potuti porre se i *leader* di entrambi i partiti maggiori avessero affermato di poter formare un nuovo governo (si immagini il caso della rapida sostituzione del Primo Ministro sfiduciato alla guida del suo partito). Vi sarebbero state poi condizioni ideali perché si mercanteggiasse sul voto dei singoli parlamentari, una situazione senz'altro sgradevole per le istituzioni e, senza dubbio, anche per l'opinione pubblica. Ancora, se l'ottenimento del voto di fiducia avesse richiesto un paio di giorni in più di due settimane, una parte avrebbe potuto invocare lo scioglimento del Parlamento in ragione delle disposizioni del FTPA e un'altra di aver diritto di governare per aver ottenuto il voto di fiducia. Già in passato la giurisprudenza aveva affermato come, in un caso analogo, le scadenze temporali potessero essere ignorate per ragioni di natura essenzialmente pragmatica.<sup>42</sup> Un Primo Ministro sfiduciato avrebbe pure potuto chiedere al monarca la sospensione della sessione parlamentare (*prorogation*) al fine di far passare i 14 giorni e ottenere così lo scioglimento del Parlamento.<sup>43</sup> Ancora, al fine di formare un governo, il *leader* dell'opposizione sarebbe dovuto venire chiamato dal sovrano per la nomina

---

Commons, passed on the motion of a great statesman, once declared that the then Ministers of the Crown did not possess the confidence of the House of Commons, and that their continuance in office was therefore at variance with the spirit of the Constitution. The proposer of that motion [...] did not mean that they [...] committed any breach of the Law of which the Law could take cognizance. What he meant was that the general course of their policy was one which to a majority of the House of Commons did not seem to be wise or beneficial to the nation, and that therefore, according to a conventional code as well understood and as effectual as the Law itself, they were bound to resign offices of which the House of Commons no longer held them to be worthy." E.A. Freeman, *The Growth of the English Constitution from the Earliest Times*, Leipzig, Bernhard Tauchnitz, 1872, 153-154.

<sup>41</sup> Cfr. R. Hogarth, *The FTPA is a bad law – but it should not be replaced with something worse*, in *Institute for Government*, 27 November 2019, reperibile presso <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/ftpa-should-not-be-replaced-something-worse>.

<sup>42</sup> *Robinson v Secretary of State for Northern Ireland* [2002] UKHL 32.

<sup>43</sup> Anche se il Governo Cameron I non diede troppo peso a una simile eventualità, affermando che un simile "political gamesmanship [...] would result only in a damning verdict from the electorate" e che le "political safeguards in our constitution should not be underestimated". H.M. Government, *Government Response to the Report of the Political and Constitutional Reform Committee on the Fixed-term Parliaments Bill*, CM 7951, London, 2010, 9.

a Primo Ministro. Per convenzione, nell'esercitare la sua prerogativa, il sovrano dovrebbe chiamare la persona che può comandare la fiducia della Camera dei Comuni. Ma il FTPA sanciva che fosse necessario un voto formale di fiducia per stabilire se qualcuno potesse effettivamente ottenere la fiducia della Camera dei Comuni dopo un voto - allora altrettanto formale - di sfiducia. Non era affatto chiaro se il monarca potesse o dovesse convocare qualche nuovo individuo ai fini della nomina prima di una tale votazione. L'*Act*, infatti, fissava una procedura per determinare la questione stessa dell'esistenza di un rapporto di fiducia in un modo che probabilmente avrebbe prevalso sulla convenzione in queste circostanze, finendo per ricreare il paradosso dell'uovo e della gallina: viene prima la nomina del Primo Ministro o la fiducia della Camera?<sup>44</sup>

Volendo esplorare scenari ancora più caotici, se pure altamente improbabili, era stato anche ventilato il caso in cui un Governo si fosse dimesso, senza essere stato formalmente sfiduciato ai sensi del FTPA, ma il *leader* dell'opposizione, per qualunque ragione di opportunità politica, non fosse stato disposto (o in grado) a formare un esecutivo alternativo, lasciando la guida del paese in una sorta di limbo per un periodo di tempo indefinito, potenzialmente un intero lustro.<sup>45</sup>

Non sono mancate anche considerazioni attinenti non alla struttura dell'*Act*, ma alla sua *ratio*, considerando il suo impatto sulla forma di governo. Considerazioni di questo tipo inevitabilmente riflettono la preferenza di chi le scrive per una forma di democrazia, e, in generale, di politica, su di un'altra. Da una parte si è lodata la stabilità che si immaginava quest'innovazione avrebbe portato alla politica britannica: "the move to fixed-term Parliaments has largely been welcomed. It is an important reduction of prime ministerial power that provides a platform of greater certainty for legislative, strategic, and financial planning by both Parliament and government"<sup>46</sup>. Dall'altra, si è argomentato che il FTPA rendesse più probabili i cambi alla guida del governo in corso di legislatura, senza, come è abituale, un'elezione generale di lì a poco, volta a fornire al nuovo Primo Ministro la legittimazione necessaria, in linea con la crescente "presidenzializzazione" della politica britannica<sup>47</sup>. Se si accetta il postulato dell'esistenza di una distinzione fra *democratic government* e *parliamentary government*, il FTPA produrrebbe l'effetto nocivo di diminuire il grado di democraticità del sistema<sup>48</sup>. Ancora, vi era chi sosteneva che l'indebolimento dell'esecutivo di fronte al Parlamento fosse un male in sé, in quanto l'abbandono di una forma di parlamentarismo maggioritario avrebbe nociuto all'amministrazione della

---

<sup>44</sup> R. Craig, *Restoring Confidence: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011 op. cit.*, 490-491, osserva come l'unica soluzione coerente al problema, se il *leader* dell'opposizione non può venire convocato senza il consenso del Primo Ministro uscente ovvero con un'entrata del monarca nell'agone politico, è interpretare il FTPA nel senso in cui i 14 giorni sono dati esclusivamente al Governo sfiduciato al fine di ricomporre una maggioranza che lo sostenga. Una soluzione del genere pare cozzare con la *ratio* della legge e viene riconosciuta come assai poco soddisfacente.

<sup>45</sup> P. Norton, *From flexible to semi-fixed: the Fixed-term Parliaments Act*, in *Journal of International and Comparative Law op. cit.*, 219-220.

<sup>46</sup> M. Elliott e R. Thoma, *Public Law*, Oxford University Press, New York, 2011, 159.

<sup>47</sup> Così V. Bogdanor, *The Coalition and the Constitution op. cit.*, 115.

<sup>48</sup> *Ibid.*, 120.

cosa pubblica: il FTPA “can seriously disrupt governmental and parliamentary planning and generate political and economic uncertainty”<sup>49</sup>. Senza entrare qui nel dibattito sull'accettabilità del postulato e sulla desiderabilità di forme di democrazia più “immediate” ovvero sul rapporto fra forma di governo ed efficienza nell'azione di governo, basti evidenziare come le ripetute elezioni nella seconda metà del decennio scorso abbiano fugato le paure dei critici. Infatti, se si osserva la prassi applicativa, negli undici anni di vigenza del FTPA, si nota che, se da una parte non si è vista la concretizzazione dei timori delle voci critiche a questo *Act*, dall'altra non vi sono stati un reale rinnovamento del modo di governare il paese o rapporti più bilanciati fra esecutivo e legislativo. Indicativo della disaffezione per questa legge è che già prima della fine della legislatura in cui era stata approvata vi fossero invocazioni ad abrogarla da parte di frange della stessa maggioranza che l'aveva votata, quando il governo di coalizione era prossimo al termine<sup>50</sup>. Innegabilmente, il FTPA raggiunse il suo immediato scopo politico, garantendo una durata quinquennale non solo al Parlamento eletto nel 2010, ma anche alla coalizione governativa che lo aveva promosso. Più difficile è sostenere che avesse raggiunto i suoi obiettivi dichiarati di là in avanti, incoraggiando l'evoluzione verso un sistema politico-costituzionale in cui le elezioni, di norma, avvengono non più di una volta ogni cinque anni. Il 18 aprile 2017, meno di due anni dopo l'elezione precedente, la *premier* Theresa May annunciò la sua intenzione di ricercare uno scioglimento anticipato. Si noti che, nonostante il Partito Conservatore controllasse appena 330 seggi su 650 - nemmeno il 51% - il giorno seguente ben 522 deputati - l'80,3% - votarono a favore della mozione di scioglimento. Lasciando da parte l'ipotesi di una mozione di sfiducia portata avanti dal partito di maggioranza per ottenere uno scioglimento anticipato a maggioranza semplice - una manovra tecnicamente attuabile, su imitazione della pratica tedesca<sup>51</sup>, ma forse politicamente difficile nel contesto britannico - la soglia dei due terzi, nella mente del legislatore, sarebbe dovuta essere una barriera pressoché insuperabile all'indizione di elezioni anticipate per il solo vantaggio del governo in carica; nemmeno la travolgente vittoria laburista del 1997 aveva concesso a Tony Blair il

<sup>49</sup> P. Schleiter e S. Issar, *Constitutional Rules and Patterns of Government Termination: The Case of the UK Fixed-Term Parliaments Act*, in *Government and Opposition*, 51(4), 2016, 629.

<sup>50</sup> Il 23 ottobre 2014 il deputato del Partito Conservatore Edward Leigh promosse una mozione nella Camera dei Comuni per l'abolizione del FTPA, che descrisse spregiativamente come “passed [...] in the heady early days of the coalition”, HC Hansard, 2014, vol. 586, col 1069. Previsioni sull'abrogazione del FTPA non appena fosse stato ripristinato l'ordinario *one-party government* non sono mancate nemmeno in dottrina: R. Youngs e N. Thomas-Symonds, *The Problem of the 'Lame Duck' Government: A Critique of the Fixed-term Parliaments Act*, in *Parliamentary Affairs*, 66(3) 2013, 540 ss; P. Norton, *From flexible to semi-fixed: the Fixed-term Parliaments Act*, in *Journal of International and Comparative Law op. cit.*; O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2015, 809 ss.

<sup>51</sup> In Germania, al Cancelliere Federale non è permesso decretare a piacimento lo scioglimento anticipato della Dieta Federale, pertanto Helmut Kohl e Gerard Schröder, rispettivamente nel 1982 e nel 2005, chiesero voti di fiducia con l'intenzione di perderli e ottenere nuove elezioni, riuscendo in entrambi i casi nell'intento (ma solo il primo si vide riconfermato alla guida del Governo tedesco nella legislatura seguente).

controllo di due terzi della Camera dei Comuni. I commentatori si aspettavano che simili mozioni potessero venire approvate solo in caso di gravissime crisi ovvero di paralisi assoluta della Camera dei Comuni; perché, osservati i sondaggi, un governo avrebbe voluto un'elezione anticipata sapendo di perderla, e perché un'opposizione avrebbe dovuto concedergliela sapendo di non vincere<sup>52</sup>? Con i sondaggi che davano il Partito Conservatore venti punti percentuali avanti al Partito Laburista, quest'ultimo non si oppose comunque al disegno di May e votò compatto la mozione della maggioranza. In verità, già nel 2012 qualche sparuta voce sosteneva che il FTPA fosse lettera morta, poiché l'opposizione non può mostrare di avere paura dell'elettorato<sup>53</sup>. È pure possibile che il *leader* laburista Corbyn avesse letto correttamente la situazione e compreso quello che le indagini accademiche mostrano: gli elettori tendono a punire governi che indicano elezioni superflue<sup>54</sup>. La sostituzione di Theresa May da parte di Boris Johnson, avvenuta il 24 luglio 2019, non portò immediatamente a nuove elezioni, nonostante in tre occasioni, quell'anno - 4 e 9 settembre, nonché 28 ottobre - il nuovo governo avesse presentato mozioni di scioglimento anticipato. Tutte e tre vennero approvate a maggioranza semplice, ma senza raggiungere la maggioranza qualificata richiesta. La questione dello scioglimento s'intrecciava con quella delle scadenze della *brexit*, affinché si evitasse un'uscita dall'Unione Europea del Regno Unito senza un accordo fra le parti.

Un'ultima problematica legata al FTPA era la possibilità residua, divenuta solida realtà nell'autunno del 2019, di aggirare semplicemente la legge; la possibilità, cioè, che il Parlamento, nell'esercizio della sua sovranità, approvasse una legge che indicasse elezioni anticipate, "notwithstanding the Fixed-Term Parliaments Act". In tal modo, a maggioranza semplice, si sarebbe potuto derogare alla necessaria maggioranza qualificata, senza andare a toccare il FTPA. Nel settembre del 2019, tale criticità fu evidenziata dalla dottrina: "another flaw in the Act [...] the possibility of the Government bringing in a short notwithstanding Bill that just sets it aside. Once again, this goes back to the tube of toothpaste. Once it is open—and Governments are increasingly aware that they could do this themselves if they have a majority—they might just start setting it aside all the time."<sup>55</sup>

Nemmeno due mesi dopo la questione, da dottrinale che era, divenne molto reale, con il passaggio dell'*Early Parliamentary General Election Act*

---

<sup>52</sup> P. Schleiter e S. Issar, *Constitutional rules and patterns of government termination: the case of the UK Fixed-term Parliaments Act*, in *Government and Opposition*, 51(4), 2016, 623.

<sup>53</sup> P. Dunleavy, *Fixed term parliaments are a mirage—it's all downhill from now to a June 2014 general election*, in *British Politics and Policy @ LSE*, 20 febbraio 2012, reperibile presso <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/general-election-2014-dunleavy/>. La previsione dell'autore di un'elezione nel 2014 non si avverò perché i sondaggi non risultarono mai particolarmente favorevoli per il Partito Conservatore fino alla fine della legislatura.

<sup>54</sup> Cfr. R. Hazell, *Is the Fixed-term Parliaments Act a dead letter?*, in *The Constitution Unit*, University College London, 25 aprile 2017, reperibile presso <https://constitution-unit.com/2017/04/25/is-the-fixed-term-parliaments-act-a-dead-letter/>.

<sup>55</sup> C. Haddon, *Corrected oral evidence*, in House of Lords Select Committee on the Constitution, *Fixed-term Parliaments Act 2011*, Q12, 4 September 2019, reperibile presso <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/fixedterm-parliaments-act-2011/oral/105247.pdf>.

2019, approvato in appena tre giorni allo scopo di svolgere nuove elezioni il 12 dicembre seguente. La differenza fra questo e l'approvazione di una mozione di scioglimento ai sensi del diritto allora esistente stava nel fatto che il FTPA lasciava al Primo Ministro un margine discrezionale nella scelta della data esatta dei comizi elettorali, mentre la legge *ad hoc* indicava la data esatta. È chiara l'importanza di questa distinzione nella situazione in cui si trovava il paese in quel momento, con poco tempo a disposizione per far approvare al Parlamento un accordo con l'UE. L'approvazione dell'*Early Parliamentary General Election Act* sancì la condanna a morte del FTPA, già molto criticato e ritenuto, a torto o a ragione, responsabile della paralisi dei mesi precedenti. Alle elezioni che seguirono, nei manifesti programmatici di entrambi i partiti maggiori compariva la sua abrogazione.<sup>56</sup>

Come evidenziato da diverse delle critiche rivolte al suo contenuto, il difetto principale del FTPA era che si limitava a trattare una questione specifica (lo scioglimento del Parlamento) senza preoccuparsi di tutti i profili della forma di governo britannica alterati, indirettamente ma significativamente, dalle proprie disposizioni. La mancanza di volontà, da parte degli estensori del FTPA, di andare a regolamentare contestualmente il processo di formazione e scioglimento del Governo, nonché l'esatta natura dei poteri del Primo Ministro, andava a ledere la coerenza interna del sistema preesistente e tradiva la natura dell'*Act* di collante di un'alleanza politica contingente, piuttosto che di un serio tentativo di riforma costituzionale.

### 3. Il Dissolution and Calling of Parliament Act 2022: nuovi problemi?

In ragione delle problematiche evidenziate non era difficile aspettarsi l'abrogazione del FTPA durante il corso del 58esimo Parlamento (eletto nel 2019). La legislazione aveva fallito nel suo intento, non rendendo affatto più prevedibile il ciclo elettorale: "the Fixed-term Parliaments Act turned out to be anything but a Fixed-term Parliaments Act"<sup>57</sup>. Non era però affatto chiaro che cosa lo avrebbe sostituito. Era difficile immaginare l'abrogazione *sic et simpliciter*, nel momento in cui, a seguito dell'abrogazione del *Septennial Act 1715*, non sarebbe residuata alcuna legge che disciplinasse l'intervallo temporale massimo permesso fra due elezioni. La via prescelta dal Governo Johnson II si può osservare nel *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*,

<sup>56</sup> Cfr. Conservative Party, *The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019*, London, 2019, 48, reperibile presso [https://assets-global.website-files.com/5da42e2cae7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba\\_Conservative%202019%20Manifesto.pdf](https://assets-global.website-files.com/5da42e2cae7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba_Conservative%202019%20Manifesto.pdf), nonché Labour Party, *It's Time for Real Change: The Labour Party Manifesto 2019*, London, 2019, 82, reperibile presso <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2019/11/Real-Change-Labour-Manifesto-2019.pdf>. All'interno del manifesto del Partito Conservatore, l'abrogazione viene inserita all'interno della retorica della Brexit, che avrebbe dovuto portare a una riflessione sui "broader aspects of our Constitution".

<sup>57</sup> Così l'allora *leader* della Camera dei Comuni, Jacob Rees-Mogg, di fronte a una commissione parlamentare, il 1 febbraio 2021: cfr. <https://committees.parliament.uk/oralevidence/1610/pdf/>, Q478.

divenuto legge lo scorso 24 marzo e che, già durante l'iter legislativo, non ha mancato di suscitare un certo dibattito dottrinale.

Già nel 2020 il Governo aveva presentato il *draft Fixed-term Parliaments Act 2011 (Repeal) bill*<sup>58</sup>, una bozza di disegno di legge destinata alla discussione, a cui sarebbe seguito un disegno di legge destinato all'ordinario iter legislativo. A tale documento erano allegate delle explanatory notes che definivano il contesto del disegno di legge e l'intenzione del Governo dietro ogni articolo. Nel mese di marzo 2021 un rapporto della commissione bicamerale evidenziò diverse criticità del progetto<sup>59</sup>, particolarmente rilevanti, anche alla luce del fatto che il testo poi divenuto legge è identico a quello originariamente presentato come bozza.

La legge in questione si apre abrogando il FTPA (art. 1) e pretendendo di ripristinare i poteri legati alla prerogativa regia, «*as if the Fixed-term Parliaments Act 2011 had never been enacted*» (art. 2).

Il secondo articolo da solo già apre una questione di non poco conto, quella del rapporto fra prerogativa regia e *statutory law*. In ottemperanza al principio della sovranità parlamentare, un *Act* approvato dal Parlamento prevale sulla prerogativa regia e può abolirla, restringerla o modularla, come preferisca il legislatore. Proprio per questo, al fine di evitare dubbi, una legge può espressamente affermare di non andare a intaccare una prerogativa<sup>60</sup>, ovvero preservarla ma regolarne le modalità d'impiego<sup>61</sup>. Più problematica la questione di che ne sia della prerogativa quando il Parlamento legiferi in maniera tale da coprire la materia in precedenza coperta dalla prerogativa, senza però fare menzione di quest'ultima. Logica vorrebbe che si abbia un'abrogazione implicita. Caso di scuola a tal riguardo è *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*<sup>62</sup>, in cui i rappresentanti della Corona argomentarono che, poiché la requisizione dell'albergo in questione durante la guerra era avvenuta in virtù della prerogativa regia, al proprietario non spettasse alcun indennizzo. La corte riscontrò però che la requisizione fosse in realtà avvenuta in ottemperanza delle previsioni del *Defence Act 1842*, e che, quindi, l'indennizzo fosse invece dovuto. La legge del Parlamento aveva quindi soppiantato la prerogativa. Lord Atkinson qualificò però il principio, affermando che:

“after the statute has been passed, and while it is in force, the thing it empowers the Crown to do can thenceforth only be done by and under the statute, and subject to all the limitations, restrictions and conditions by it imposed, however unrestricted the Royal Prerogative may theretofore have been.”

In tal modo, pare suggerire che, se una legge soppianta la prerogativa, questa si limita a cadere in uno stato di quiescenza, potenzialmente attivabile di nuovo in caso di abrogazione della legge. La questione, quindi, è se

<sup>58</sup>

Cfr.

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/940027/Draft-Fixed-term-Parliaments-Act-Repeal-Bill.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/940027/Draft-Fixed-term-Parliaments-Act-Repeal-Bill.pdf).

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> Cfr. l'articolo 11 del *Crown Proceedings Act 1947*.

<sup>61</sup> Cfr. il *Royal Assent Act 1967*.

<sup>62</sup> [1920] A.C. 508.

l'abrogazione produca l'automatica reviviscenza della prerogativa<sup>63</sup>. Lord Atkinson sembra chiaramente di questo parere, ma non esiste un consenso sul tema. Qualche anno prima del caso *De Keyser*, in *New Windsor Corporation v. Taylor*<sup>64</sup>, la Camera dei Pari, giudicando il caso di un pedaggio soppresso da una legge, la quale era stata poi abrogata, ritenne che il pedaggio non fosse, per ciò solo, ripristinato.

Vi fu chi tentò di adottare una posizione intermedia affermando che la prerogativa non dovesse ritenersi ripristinata “unless it is a major governmental attribute”<sup>65</sup> ma finendo così per creare l'ulteriore problema per i giudici di definire, volta per volta, se il potere oggetto di controversia sia una “importante attribuzione del governo”, senza risolvere davvero la questione. Alcune voci in dottrina, in relazione alla questione del FTPA, hanno negato che “una volta intervenuta l'abrogazione legislativa di un potere regio di prerogativa, questo potere non potrebbe resuscitare a seguito della successiva abrogazione della norma abrogante”<sup>66</sup>. Non è mancato chi abbia fatto invece leva sulla distinzione fra le prerogative cd. “ministeriali” e quelle cd. “personali”; sulla distinzione, cioè, fra la Corona e la persona del monarca. Secondo questa visione, nel primo caso l'intervento parlamentare estingue definitivamente la prerogativa e i poteri relativi, una volta disciplinati dal Parlamento, vedono definitivamente modificato il titolo che ne legittima l'esercizio. Questo in forza di una concezione secondo cui tali poteri, nel tempo transitati dalla persona del sovrano ai suoi ministri, non possano più essere esercitati a titolo di prerogativa una volta attratti nell'alveo della disciplina legislativa. Le prerogative “personali”, invece, per quanto esercitate su *advice* del Primo Ministro, troverebbero il proprio fondamento nell'autorità personale del Monarca e non semplicemente della Corona, perdurando, pertanto, fino a quando perdura l'istituto monarchico<sup>67</sup>, e la qual cosa le renderebbe passibili di reviviscenza in caso di abrogazione della legge che le andava a sopprimere.

Non si può nemmeno escludere che il legislatore, al fine di fugare ogni dubbio, ripristini espressamente la prerogativa soppressa. Robert Craig<sup>68</sup> richiama, a tal proposito, l'articolo 15 dell'*Interpretation Act 1978*, che sancisce come “Where an Act repeals a repealing enactment, the repeal does not revive any enactment previously repealed *unless words are added reviving it*”; se una formulazione esplicita può ripristinare leggi abrogate, perché non anche prerogative sopresse? Cita altresì un passaggio della sentenza *Miller*, secondo cui “if prerogative powers are curtailed by legislation, they may sometimes be reinstated by the repeal of that legislation, *depending on the*

<sup>63</sup> D. Greenberg, *Putting the Genie Back in the Bottle: Can Statute Restore a Prerogative It Has Removed?*, in *Statute Law Review*, 42(1), 2021 v-vii.

<sup>64</sup> [1899] A.C. 41.

<sup>65</sup> S. A. De Smith, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1971, 123.

<sup>66</sup> O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto Pubblico op. cit.*, che cita numerosi autori britannici a sostegno della tesi.

<sup>67</sup> F. F. Pagano, *La royal prerogative” e la forma di governo del Regno Unito*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, 1, 2020, 105-106.

<sup>68</sup> R. Craig, *Zombie Prerogatives Should Remain Decently Buried: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011 (Part 1)*, U.K. Const. L. Blog, 24 May 2017: <https://ukconstitutionallaw.org>.

*construction of the statutes in question*<sup>69</sup>. Infine, anche in caso di “abrogazione di un’abrogazione”, rimangono aspetti poco chiari. Il problema attiene anche alla questione della sovranità del Parlamento, di cui una ben nota declinazione è che nessun Parlamento può vincolare i propri successori. Se si accetta che la prerogativa è defunta per sempre e un’abrogazione del FTPA non può riportarla in vita, si afferma forse che un Parlamento è riuscito a vincolare i propri successori? L’obiezione speculare è che, affermando la possibilità di reviviscenza della prerogativa, si finisce a dire che esiste qualcosa che il Parlamento presente *non può fare*, e cioè abolire una prerogativa regia in via permanente.<sup>70</sup> Una via d’uscita dal paradosso ipotizzata è il nuovo inquadramento della sovranità del Parlamento come mera *rule of priority*, per cui uno *statute* avrà sempre precedenza sulla prerogativa regia, ma non potrebbe mai davvero abolirla, poiché non può creare nuovo *common law* e non può, coerentemente, abrogare quello esistente<sup>71</sup>.

Adottando una diversa prospettiva si può, ad esempio, argomentare che il rinnovato esercizio di un determinato potere non sia più realmente in virtù della prerogativa regia, ma dello *statute* che ha preteso di ripristinarla, aderendo così alla visione di Albert Venn Dicey<sup>72</sup>, che vuole la prerogativa come residuale e, di conseguenza, non realmente passibile di reviviscenza.

Ad ogni modo, la presenza di queste zone d’ombra rischierebbe di consegnare un potere enorme alle corti, le quali, in tempi recenti, non sembrano timorose di addentrarsi in terreni da cui si erano tradizionalmente tenute lontane.

L’articolo 3 inserisce poi una controversa *ouster clause* totale<sup>73</sup>, secondo cui secondo cui: “A court or tribunal may not question— (a) the exercise or

<sup>69</sup> *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5, para 112.

<sup>70</sup> L’obiezione è di G. Philipson, sollevata durante un dibattito sul FTPA (si veda <https://constitution-unit.com/2017/06/01/re-assessing-the-not-so-fixed-term-parliaments-act>) e riportata anche da R. Craig, *Restoring Confidence: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011 op. cit.*, 497.

<sup>71</sup> “It makes no sense to try to ‘repeal’ a court decision and it makes no sense to try to ‘appeal’ a statute. It is therefore a category error to admit that parliament cannot create a prerogative or appeal a court decision but at the same time claim it has the power to abolish a prerogative or abolish a common law decision. Parliament’s sovereignty is not limited by this because it can achieve any policy goal it desires by passing a statute. That statute would put any prerogative or common law rule into abeyance for as long as the statute remained on the books.” *Ibid.*, 498.

<sup>72</sup> Secondo l’opinione del celebre costituzionalista, “la prerogativa è l’espressione che sta ad indicare quanto rimane dell’originario potere della Corona, e pertanto il nome che [...] si attribuisce a quel residuo di potere discrezionale che a seconda del momento resta nelle mani della Corona, sia tale potere esercitato di fatto dal re stesso o dai suoi ministri. Fa parte di tale prerogativa ogni azione che l’esecutivo possa compiere legittimamente senza che ciò sia stabilito da un atto del Parlamento”. A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese op. cit.*, 359.

<sup>73</sup> Trattasi di una disposizione degli ordinamenti di Common Law volta a escludere la giustiziabilità di atti e decisioni dell’esecutivo da parte dei tribunali. Cfr. P. Leyland e G. Anthony, *Textbook on Administrative Law*, 8<sup>a</sup> ed., Oxford, Oxford University Press, 2016, 243 ss.

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”. Quale la ragione di una simile disposizione?

Tradizionalmente, l'*advice* ministeriale e l'impiego della prerogativa regia non erano ritenuti giustiziabili. Da una parte, già al principio del XVII secolo, le corti di *Common Law* si posero in netto contrasto con la Camera Stellata - e quindi con il sovrano - limitando lo strabordare dell'esecutivo nelle competenze dei giudici e del Parlamento<sup>74</sup>. Dall'altra, pur avendo sancito di poter indagare sull'esistenza e l'ambito della prerogativa, le corti hanno tradizionalmente ricusato di poter giudicare sulle modalità d'impiego delle prerogative riconosciute<sup>75</sup>. Se i riferimenti possono apparire troppo lontani nel tempo, si consideri che ancora nella seconda metà del XX secolo questa era la posizione normale dei giudici britannici. In *Chandler v. D.P.P.*<sup>76</sup> la Camera dei Pari rifiutò di cassare una sentenza della Corte d'Appello sulla base dell'esclusione di prove - altrimenti ammissibili - intese a dimostrare che, benché gli imputati avessero compiuto un atto utile al nemico, i loro scopi non fossero pregiudizievoli alla sicurezza o all'interesse dello Stato. La Corte d'Appello aveva reputato che spettasse solo alla Corona la determinazione di quale fosse, in concreto, l'interesse dello Stato, e che una decisione discrezionale in questo ambito non potesse essere oggetto di valutazione da parte dei tribunali, dando ragione alla corte inferiore<sup>77</sup>. In tempi più recenti, tuttavia, la giurisprudenza britannica ha saputo offrire una visione più sfumata della questione. In *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*<sup>78</sup> fu sancito che, in principio, l'esercizio della prerogativa da parte dei ministri potesse essere soggetto a controllo giudiziario; tuttavia, alcuni dei poteri legati alla prerogativa, come quelli più marcatamente legati alla discrezionalità politica, sarebbero rimasti non giustiziabili. Anche quest'ultima barriera, però, pare essere venuta meno negli ultimi anni, a seguito delle pronunce della Corte Suprema sui casi *Miller* e, soprattutto, *Miller II*<sup>79</sup>.

In particolare, nella seconda di queste due pronunce, la Corte Suprema sancì l'illegittimità dell'*advice* fornito dal Primo Ministro alla Regina e la

<sup>74</sup> Cfr. *Case of Monopolies* [1602] 11 Co. Rep. 84; *Case of Prohibitions* [1607] EWHC KB J23, «the King in own person cannot adjudge any case»; *Case of Proclamations* [1610] EWHC KB J22, «the King hath no prerogative, but that which the law of the land allows him».

<sup>75</sup> *Five Knights' Case* [1627] 3 How. St. Tr. 1.

<sup>76</sup> [1964] A.C. 763.

<sup>77</sup> In tal senso Lord Reid: «It is [...] clear that the disposition and armament of the armed forces are and for centuries have been within the exclusive discretion of the Crown and that no one can seek a legal remedy on the ground that such discretion has been wrongfully exercised. [...] Anyone is entitled, in or out of Parliament, to urge that policy regarding the armed forces should be changed; but until it is changed, on a change of Government or otherwise, no one is entitled to challenge it in Court» Ibid., par. 791; di identico parere anche il Visconte Radcliffe: «If the methods of arming the defence forces and the disposition of those forces are at the decision of Her Majesty's Ministers for the time being, as we know that they are, it is not within the competence of a court of law to try the issue whether it would be better for the country that that armament or those dispositions should be different». Ibid., par. 798.

<sup>78</sup> [1985] A.C. 374.

<sup>79</sup> *R (on the application of Miller) v The Prime Minister* [2019] UKSC 41.

nullità della conseguente *prorogation*, decretata facendo uso della prerogativa regia. Tuttavia, la Corte, pur ammettendo la propria competenza a determinare l'esistenza della prerogativa e i suoi limiti, come da tradizione, negò di poter giudicare sulle modalità di esercizio della stessa: "That standard is not concerned with the mode of exercise of the prerogative power within its lawful limits. On the contrary, it is a standard which determines the limits of the power, marking the boundary between the prerogative on the one hand and the operation of the constitutional principles of the sovereignty of Parliament and responsible government on the other hand"<sup>80</sup>. Nonostante questa spiegazione, è stato fatto notare come il ragionamento della Corte tenda a cancellare la distinzione fra l'ampiezza del potere di prerogativa e la maniera del suo esercizio, poiché permette di inquadrare qualunque restrizione alla seconda come un limite della prima<sup>81</sup>. Naturalmente, tali limiti non aspetterebbero altro che essere scoperti da qualche giudice particolarmente zelante, invece che venire fissati, in maniera chiara e puntuale, dal Parlamento.

Una simile sentenza non ha infatti mancato di feroci detrattori, in particolare dal campo conservatore. Senza andare a scomodare Dicey, che può essere accusato di una concezione alquanto datata della democrazia<sup>82</sup>, non sono mancate accuse ai giudici di essersi arrogati poteri che a loro non competono<sup>83</sup>. È stato infatti sostenuto come, nonostante la *prorogation* in questione fosse stata annunciata con discreto anticipo, il Parlamento non abbia preso nessuna contromisura, segnale che non avvertiva davvero

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, para 52.

<sup>81</sup> D. Tomkins, *The Anisminic of Justiciability*, 30 September 2019, in *Judicial Power Project Blog*, available at <http://judicialpowerproject.org.uk/dr-david-tomkins-the-anisminic-of-justiciability/>.

<sup>82</sup> "I ministri che, successivamente all'approvazione degli stanziamenti annuali (*Supplies*) e del *Mutiny Act*, decidano di sospendere la sessione parlamentare e restare in carica per alcuni mesi pur privi della fiducia dei Comuni, potrebbero incorrere o meno in una seria condizione di impopolarità, ma non necessariamente sarebbero responsabili di una violazione di legge" A. V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese op. cit.*, 23.

<sup>83</sup> «It does not follow that because the common law recognises prerogative powers, the manner of exercise of those powers must comply with common law principles (whatever they may be). As a general claim, this is an assertion of judicial supremacy. It might not seem so contentious when prerogative powers are exercised in a manner that affects individual rights and intensive scrutiny is applied, but it does become so when presented as a general and unqualified principle. [...] It operates to vindicate the maxim of former US Chief Justice Hughes that: 'We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is'. The innovation made by the Supreme Court in this case is not made explicit and it is, in Lord Reed's words, 'foreign to our constitutional traditions'» M. Loughlin, *The case of prorogation: the UK Constitutional Council's ruling on appeal from the judgment of the Supreme Court*, in *Policy Exchange*, 15 ottobre 2019, p. 15, reperibile presso <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2019/10/The-Case-of-Prorogation.pdf>.

violare le proprie attribuzioni costituzionali<sup>84</sup> e che una simile pronuncia violi la separazione dei poteri, in un caso di *judicial overreach*<sup>85</sup>.

L'*ouster clause* si può quindi chiaramente leggere alla luce della piccola crisi costituzionale del settembre 2019 come motivata dal timore di una ripetizione della sentenza *Miller II* su un tema delicatissimo quale lo scioglimento del Parlamento. La costruzione di questo articolo è stata, poi, oggetto di forti critiche, soprattutto per l'impiego della parola *purported* ("presunto"), che sembrerebbe dare all'esecutivo un potere di scioglimento davvero passibile di essere abusato in ogni modo<sup>86</sup>. È stato evidenziato<sup>87</sup> come una formulazione del genere sia probabilmente mirata ad aggirare i principi esposti dalla Camera dei Pari nel giudicare la causa *Anisminic Ltd v Foreign Compensation Commission*<sup>88</sup>; in quell'occasione, una disposizione che affermava che "the determination by the Commission of any application made to them under this Act [...] shall not be called in question in any court of law" non bastò a frenare i giudici dal ritenere che la *determination* in questione fosse solamente *purported*, e che, pertanto, non vi fosse alcuna decisione giuridicamente valida a cui l'*ouster clause* potesse applicarsi. Tuttavia, altri hanno fatto notare come vi sarebbero vie per i tribunali di

<sup>84</sup> «Since Parliament could have reversed it, the prorogation did not prevent Parliament from carrying out its constitutional function (even if it needed to continue in session). The court nullified a prorogation Parliament did not choose to nullify, and the court did so notwithstanding whatever considerations may have been acted upon in Parliament. [...] If Parliament could not carry out its constitutional function without the prorogation being reversed, then the MPs ought to have acted to reverse it» T. Endicott, *Making Constitutional Principles Into Laws*, in *Law Quarterly Review*, 136, 2020, 176.

<sup>85</sup> «As noted, Parliament was able to make sure that its position was preserved by passing legislation. Had the PM acted in breach of that legislation (as seemed at one point to be a possibility), it would clearly have been proper for the courts to intervene; indeed, that might have been so even had the legislation not been brought into force. However, imposing their judgment as to the proper relationship between government and Parliament in a field on which Parliament has not spoken and in a field previously regarded as governed entirely by convention, is a different matter. The courts have chosen to develop the law by taking important constitutional conventions and choosing to treat them as legal principles. This is not a strong foundation for a claim that in adjudicating on relationships between other state institutions they are acting within the separation of powers» D. Feldman, *Prerogative Powers, Constitutional Principles and Legal Wrongs: Constitutional Implications of the Prorogations Judgment*, in *Judicial Review*, 25(3), 2020, 222-223.

<sup>86</sup> «I completely understand his view that the use of the words "or purported" rather look as if it is saying, "Well, even if what we did was not within the power that you have been given by the statute, the courts can't do anything about it." If that is the case, the courts would be very worried about that, because it would mean that the Government—the Prime Minister—had done something that was, at least arguably, not within its powers. Can a Parliament be happy about giving the Executive the power to do something that is not within its powers? The courts are not primarily the people who should be worried about this. Parliament, as the representatives of the people and the law, should be worried about it» House of Commons, House Of Lords Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act, *Report op. cit.*, 45.

<sup>87</sup> Cfr. A.L. Young, *The Draft Fixed-term Parliaments Act 2011 (Repeal) Bill: Turning Back the Clock?*, U.K. Const. L. Blog, 4 December 2020: <https://ukconstitutionallaw.org>.

<sup>88</sup> [1969] 2 A.C. 147.

aggirare anche questa disposizione<sup>89</sup> e l'hanno definita “a probably doomed attempt to sidestep the Anisminic principle [...]“ it is ultimately for the courts, not the legislature, to determine the limits set by the rule of law to the power to exclude review.” So I think clause 3 is perhaps not quite as certain as the Government present it as being”<sup>90</sup>.

Infine, l'articolo 4 sancisce lo scioglimento automatico del Parlamento al compimento del quinto anno dal suo insediamento. Gli articoli 5 e 6 trattano di questioni tecniche, mentre l'allegato si limita a operare emendamenti chirurgici ad altre leggi in vigore al fine di salvaguardare la coerenza della legislazione vigente.

#### 4. Conclusioni

La Costituzione britannica è nota per la sua flessibilità, conseguenza della sua natura, in cui l'elemento politico prevale in maniera assai marcata su quello giuridico. Il tentativo del FTPA di irrigidire una parte (cruciale) del sistema, senza voler intraprendere una riforma radicale della forma di governo, ha mostrato tutti i limiti di un approccio che non sembrava tenere in conto l'esperienza costituzionale del sistema in cui l'*Act* veniva inserito. Nel suo celebre articolo sulla *political constitution* britannica, Griffith scriveva: “law is not and cannot be a substitute for politics. [...] For centuries political philosophers have sought that society in which government is by laws and not by men. It is an unattainable ideal.”<sup>91</sup>. Una simile linea di pensiero è stata adottata dal governo, che ha inteso ripristinare lo *status quo ante* e restituire al sovrano il ruolo di *constitutional backstop*. Di fronte alle richieste parlamentari di introdurre nel *Cabinet Manual* quei principi relativi allo scioglimento del Parlamento che dovrebbero salvaguardare la neutralità politica del monarca nell'esercizio della prerogativa, l'esecutivo ha risposto di non ritenere fattibile o affatto desiderabile l'enumerazione di tutti gli scenari possibili e le condotte che andrebbero seguite in ciascuno di essi.<sup>92</sup>

Questa visione e linea d'azione del governo non può non soddisfare chi preferisca una concezione più tradizionale della Costituzione britannica e reputi preferibile la preminenza della politica, nel senso più puro, sul diritto. Tuttavia, difficilmente potrebbe dirsi soddisfacente per chi avesse a cuore la continuazione serena della monarchia britannica e, al contempo, la democrazia nel Regno Unito. Preliminarmente, dopo *Miller* e *Miller II*, non è neppure possibile escludere categoricamente che i tribunali decidano di sostenere la posizione secondo cui la prerogativa non è passibile di

<sup>89</sup> M. Elliott, *Repealing the Fixed-term Parliaments Act*, in *Public Law for Everyone*, 2 December 2020, reperibile presso <https://publiclawforeveryone.com/2020/12/02/repealing-the-fixed-term-parliaments-act/>.

<sup>90</sup> Cfr. Lord Lisvane, interrogato sul tema da una commissione parlamentare, 17 dicembre 2020, reperibile presso <https://committees.parliament.uk/oralevidence/1437/html/>, Q53.

<sup>91</sup> J. A. G. Griffith, *The political constitution*, in *The Modern Law Review*, 42(1), 1979, 16.

<sup>92</sup> *Government Response to the Lords' Constitution Committee Report – Dissolution and Calling of Parliament Bill (Sixth Report of Session 2021-22)*, 13 December 2021, 12.

reviviscenza, trascinando il governo in un aspro conflitto in un momento di impopolarità dell'esecutivo e aprendo una nuova crisi costituzionale. Se invece si accetta la possibilità del “risveglio” del potere di prerogativa, con l'abrogazione del FTPA ritorna, pressante, il dibattito sulle circostanze del suo impiego (*rectius*: del rifiuto del suo impiego) da parte del sovrano. Benché più voci abbiano affermato che l'esistenza di un potere eccezionale di rifiuto dello scioglimento debba permanere nelle mani del Re<sup>93</sup>, è stato pure evidenziato come un simile assetto dei poteri non sia pienamente soddisfacente né per chi nutra sentimenti repubblicani né per chi desideri il mantenimento della monarchia costituzionale: per i primi, l'assunzione, da parte del Re, di una decisione così marcatamente politica è del tutto inammissibile per ovvie ragioni, mentre per i secondi è - o dovrebbe essere - indesiderabile, nel momento in cui rischia di incrinare l'apparenza di terzietà dell'istituzione monarchica, minandone le basi<sup>94</sup>.

Se si voleva continuare nel solco della tradizione di un costituzionalismo “politico”, sarebbe forse stato meglio per il governo non tentare di risvegliare una prerogativa quiescente, ma soppiantare il FTPA con un nuovo *statute* che disciplinasse, quanto più fedelmente possibile alla situazione precedente il 2011, lo scioglimento del Parlamento. L'ovvio vantaggio sarebbe stato quello di evitare l'imbarazzo di un *ouster clause* che trasuda diffidenza verso il potere giudiziario e quasi invita allo scontro, trasformando invece, come suggerito da alcuni<sup>95</sup>, il potere di scioglimento in uno *statutory power* attivabile su iniziativa del Primo Ministro, corredato da minimi limiti, statuiti però dal Parlamento nell'esercizio della sua sovranità e del suo mandato democratico. I futuri scioglimenti sarebbero stati decretati formalmente dal monarca, che avrebbe agito meccanicamente, in accordo con le disposizioni della legge e senza alcun esercizio di discrezionalità.

La risolutezza del governo, che non ha operato alcuna modifica fra la bozza inizialmente presentata e il testo divenuto legge, sembra dettata da una certa smania di tornare alla “vecchia Costituzione”, a seguito dell'indebolimento patito dall'esecutivo nell'ultimo decennio: prima il FTPA, poi una ridefinizione del rapporto tra esecutivo e legislativo sancita dalla sentenza *Miller*<sup>96</sup> e, ancora più fortemente, dalla sentenza *Miller II*, che ha aperto la porta a più incisive censure degli atti del governo da parte del

<sup>93</sup> Cfr. R. Blackburn, *Monarchy and the personal prerogatives*, in *Public Law*, 2004, 556, e R. Brazier, *Monarchy and the personal prerogatives”: a personal response to Professor Blackburn*, in *Public Law*, 2005, 46.

<sup>94</sup> “[...] royal involvement would also breach Bagehot’s famous distinction between the dignified and efficient parts of the constitution. The role of the monarch is quintessentially dignified and unless it remains that way at all times, the justification for retention of a nominal titular role collapses. The problem for defenders of residual royal reserve powers is that either it adds nothing because it could never be used, or it adds something but that something breaches Bagehot’s principle and, thus, it is virtually impossible to see how it could be exercised without fatally wounding the institution of the monarchy itself.” R. Craig, *Restoring Confidence: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011 op. cit.*, 502.

<sup>95</sup> Cfr. M. Taylor, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill: Missed Opportunities*, U.K. Const. L. Blog, 18 May 2021: <https://ukconstitutionallaw.org>.

<sup>96</sup> Cfr. C. Martinelli, *I poteri costituzionali di fronte alla brexit: la UKSC fissa i confini*, in *DPCE Online*, v. 29, n. 1, 2017, 99-103, reperibile presso <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/367>.

potere giudiziario<sup>97</sup>. In conseguenza di queste vicende, gli occupanti gli uffici di Whitehall, finalmente liberi dall'annosa questione della *brexit*, manifestano la volontà di tornare a quella forma di governo indicata da Arend Lijphart come paradigma della *majoritarian democracy*, caratterizzata, *inter alia*, dal predominio dell'esecutivo, da un sistema di governo unitario e centralizzato, dalla flessibilità costituzionale e dall'assenza di revisione giurisdizionale<sup>98</sup>. Sotto la *leadership* di Boris Johnson, il Partito Conservatore, tenendo fede al suo nome, ha mostrato la chiara intenzione di voler chiudere quella stagione di modernizzazione istituzionale avviata da Tony Blair e che ha avuto i suoi ultimi afflatti durante il primo Governo Cameron.

Tuttavia, che un ritorno *sic et simpliciter* al passato sia possibile è tutt'altro che pacifico. La via concretamente scelta dal Governo di Sua Maestà per portare avanti la propria linea politica presenta, in primo luogo, il rischio di nuovi confronti con i tribunali e, in particolare, con la Corte Suprema, con sicuro nocumento per il prestigio di entrambe le istituzioni. Secondariamente, il FTPA risolveva, se non i problemi legati all'arbitrarietà degli scioglimenti che affermava di voler risolvere, almeno il problema della delicata posizione costituzionale del monarca di fronte a una richiesta di scioglimento. Se pure si fa molta difficoltà a immaginare scenari in cui il potere di scioglimento non sia tornato a essere *de facto* premierale, come nelle intenzioni del governo, nondimeno, formalmente, questo rimane nelle mani del Re, a cui rimane l'ultima parola - non giustiziabile - sulle modalità effettive di esercizio della prerogativa (forse) rediviva<sup>99</sup>. Se si rifiuta categoricamente lo scenario di una seppur minima resistenza alle richieste del Primo Ministro, allora assistiamo al ripristino di un ordine costituzionale grandemente sbilanciato in favore dell'esecutivo, il quale regge sempre una spada che non ha timore di far cadere sopra le teste dei parlamentari. Se volgiamo lo sguardo ad altri stati in cui si impiega la forma di governo parlamentare, in Europa continentale, in cui lo scioglimento anticipato è un potere detenuto anche formalmente dal governo - invero sono pochi - notiamo che questo è soggetto a limitazioni nelle tempistiche<sup>100</sup> ovvero può produrre un vantaggio limitato<sup>101</sup>. Per quanto le soluzioni fornite dal FTPA potessero essere profondamente insoddisfacenti nel loro complesso, il

---

<sup>97</sup> Cfr. G.F. Ferrari, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?*, in *DPCE Online*, v. 40, n. 3, 2019, 2171-2174, [reperibile presso http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/811](http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/811).

<sup>98</sup> Cfr. A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1988 (edizione italiana: *Le democrazie contemporanee*, Bologna, il Mulino, 2001, specialmente 27-39).

<sup>99</sup> Di questo parere anche O. Chessa, *Il Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 e l'illusione dei viaggi nel tempo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2, 2022, 189.

<sup>100</sup> In Spagna, il Presidente del Governo non può sciogliere le Camere prima che sia passato un anno dalle ultime elezioni ovvero quando sia pendente una mozione di censura, la quale, se approvata, ne causa l'immediata sostituzione. Cfr. *Constitución Española*, art. 115.

<sup>101</sup> In Svezia, lo "Strumento di Governo" distingue tra elezioni ordinarie e straordinarie, senza che le seconde interferiscano col ciclo delle prime, impedendo al governo del momento di capitalizzare davvero sulle congiunture favorevoli e riducendo gli incentivi a scioglimenti strumentali. Cfr. *Regeringsformen*, Capitolo 3, artt. 3 e 11.

Governo ha preferito gettar via il proverbiale bambino con l'acqua sporca, tornando a prassi svilenti il ruolo del Parlamento e, potenzialmente, riaprendo scenari in cui la monarchia può venire messa in grave imbarazzo. È difficile affermare, al netto della retorica patriottarda della *brexit*, che il Regno Unito avesse bisogno di una simile restaurazione costituzionale, né i tentativi di curare i mali della politica cambiando le regole dell'agone sortiscono spesso gli effetti sperati. Particolarmente, dopo la dipartita di Elisabetta II, la scelta di aver abrogato disposizioni che prevedessero un rafforzamento della posizione terza e imparziale della Corona non sembra molto felice. Se pure la grande popolarità della sovrana defunta sarebbe potuta essere sufficiente da sola a proteggere l'istituzione monarchica, Carlo III e i suoi successori non sembrano offrire simili garanzie.