

# L'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento britannico durante il processo della Brexit: alcune luci e molte ombre\*

di **Cristina Fasone**

Professoressa associata di Diritto pubblico comparato  
Luiss Guido Carli

**Abstract [It]:** Il contributo analizza come la funzione legislativa del Parlamento si è trasformata durante il processo della Brexit, evidenziando, da un lato, elementi di continuità e di discontinuità rispetto alle procedure in essere, con particolare riferimento al rapporto tra Parlamento e Governo, al successo dei *private members bills* e al ruolo della Camera dei Lord; dall'altro, l'esponentiale crescita di poteri normativi in capo all'Esecutivo per effetto dell'ampia delega ad esso conferita per la modifica e l'abrogazione della *retained EU law*. Infine, si esamina anche la controversa abrogazione del *Fixed Term Parliaments Act 2011* quale caso di auto-limitazione di poteri da parte del Parlamento.

**Title:** The exercise of the legislative function by the Parliament during the Brexit process: Some lights and many shadows

**Abstract [En]:** The article analyses how the legislative function of Parliament has been transformed during the Brexit process, highlighting, on the one hand, elements of continuity and discontinuity compared to the pre-existing procedures, in particular with regard to the relationship between the Parliament and the Government, the success of private members bills and the role of the House of Lords; on the other, the staggering growth of the Executive's rule-making powers as a consequence of the wide delegation confer to modify and repeal retained EU law. Finally, it deals with the controversial repeal of the *Fixed Term Parliaments Act 2011* as a case of Parliament's self-disempowerment by law.

**Parole chiave:** Brexit, Regno Unito, Parlamento, funzione legislativa, delega di poteri normativi

**Keywords:** Brexit, United Kingdom, Parliament, legislative function, delegation of rule-making powers

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Le procedure legislative: elementi di continuità e di discontinuità. 2.1. I *Private members bills*. 2.2. La resistenza (tentata) della Camera dei Lord. 3. Il nodo delle principali leggi *omnibus* e la delega di poteri legislativi al Governo. 4. La deroga e l'abrogazione del *Fixed Term Parliaments Act 2011*: quando la legge configura un'auto-sottrazione di poteri in capo al Parlamento. 5. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Se e come ha influito il recesso del Regno Unito dall'Unione europea sull'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento di Westminster? Recenti studi mostrano che la gran parte dell'attività del Parlamento britannico dal referendum sulla Brexit, il 23 giugno 2016, in poi, non si è focalizzata in misura largamente dominante sulla complessa gestione del recesso<sup>1</sup>. Tuttavia, quando si rivolge l'attenzione specificamente all'esercizio della funzione legislativa, si vede chiaramente come esso sia stato

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Cfr. J. MARSHALL e altri, *Parliamentary Monitor 2020*, Institute for Government, Londra, 2020, p. 7 ss. e A. LILLY e altri, *Parliamentary Monitor 2021*, Institute for Government, Londra, 2021, p. 4 ss.

prevalentemente assorbito dalla legislazione sulla Brexit e da poche altre leggi di settore o legate all'emergenza pandemica<sup>2</sup>, mentre sono mancate del tutto riforme di ampio respiro in questo quinquennio.

Il tema si presta ad essere analizzato a partire da due profili tra loro complementari. Da un lato, quello degli elementi di continuità e di discontinuità nelle procedure parlamentari di formazione della legge, in particolare rispetto al rapporto legislativo-esecutivo pre-Brexit e, soprattutto, al ruolo dei disegni di legge di iniziativa parlamentare – i c.d. *private members bills*, che raramente prima d'ora avevano avuto successo – e all'influenza esercitata dalla Camera dei Lord sulle procedure legislative; un'influenza accresciuta almeno nelle ultime legislature precedenti al recesso<sup>3</sup>.

Dall'altro, il secondo profilo di interesse riguarda lo spazio che residua al Parlamento come “legislatore” in esito alla Brexit, la natura delle leggi approvate e, specialmente, la questione dell'ampiezza e dei limiti della delega di poteri normativi all'Esecutivo sulla c.d. *retained EU Law*, ovvero la legislazione europea che dopo il recesso viene mantenuta in vigore nel Regno Unito sotto forma di legislazione nazionale<sup>4</sup>.

Da ultimo, trattando dell'esercizio della funzione legislativa si esamineranno brevemente le origini e l'iter del processo di riforma di una delle leggi di “tono costituzionale” tra le più discusse nel quadro della Brexit per gli effetti che avrebbe indirettamente prodotto sulla stabilità dei rapporti tra Parlamento e Governo: il *Fixed Term Parliaments Act 2011* al banco di prova dei vari tentativi di aggiramento e di riforma. Il quadro così esposto consentirà di mettere in evidenza, nelle riflessioni conclusive, come sul fronte dei procedimenti legislativi siano state poste in essere dall'Esecutivo una serie di forzature procedurali per cercare di gestire la complessa fase del Governo di minoranza al cospetto di scadenze stringenti per la Brexit. Ciò ha anche limitato i margini di azione della Camera dei Lord, che specie su alcuni provvedimenti ha effettivamente cercato di esercitare una certa influenza sull'iter legislativo. L'*hung Parliament*, in presenza di Esecutivi che hanno continuato a governare senza ricorrere al metodo consensuale-concertativo, ha invece consentito un inaspettato successo delle iniziative legislative dei parlamentari, che però pare sia confinato a questa fase (pre-2020, quando poi si è insediato un Governo di maggioranza). Tanto il destino della riforma del *Fixed Term Parliaments Act*, che con gli assetti attuali determinerà un passo indietro sul fronte degli equilibri tra l'Esecutivo e il Legislativo a vantaggio del primo, quanto la configurazione dell'attività normativa post-Brexit appaiono ormai segnati. Specie

---

<sup>2</sup> A. TORRE, *Dal Coronavirus alla Corona. Emergenza pandemica ed evoluzione costituzionale nel Regno Unito*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, p. 1781 ss.

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio, M. RUSSELL, *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*, in *Political Studies*, vol. 58, 2010, pp. 866 ss. e, ora, anche M. RUSSELL e D. GOVER, *Legislation at Westminster: Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 151 ss.

<sup>4</sup> See HOUSE OF COMMONS, European Scrutiny Committee, *Inquiry on Retained EU Law: What's Next?*, avviata il 31 gennaio 2022, <https://committees.parliament.uk/call-for-evidence/713>

rispetto ad alcune delle leggi, infatti, i contorni dell'esercizio della delega sono piuttosto ambigui e rischiano di alimentare una "fuga dalla legge" in alcuni settori vitali come quello del mercato interno.

## 2. Le procedure legislative: elementi di continuità e di discontinuità

Dalla prospettiva delle procedure legislative, occorre preliminarmente richiamare l'attenzione su quegli studi secondo i quali negli ultimi decenni, e almeno prima della Brexit, l'influenza del Parlamento britannico sulla produzione legislativa si è accresciuta<sup>5</sup>. Ciò, in conseguenza di una intensa attività di *pre-legislative scrutiny* e alla visibilità ottenuta dai *select committees*<sup>6</sup>, per effetto di modifiche sostanziali al testo concordate prima che il disegno di legge raggiunga l'Aula<sup>7</sup>, come effetto delle sempre più frequenti "ribellioni" dei *backbenchers* (già molto numerose nella legislatura 2010-2015)<sup>8</sup> e per via del ruolo tutt'altro che secondario assunto dalla Camera dei Lord dopo la sua riforma<sup>9</sup>. Ci si sarebbe potuti attendere, dunque, un rafforzamento di questo trend in esito alla Brexit. Dopo tutto, come ribadito da Theresa May nel suo *Lancaster House Speech* del 17 gennaio 2017 "*our laws will no longer be made in Brussels but in Westminster*", insistendo in particolare sul rafforzamento della funzione legislativa del Parlamento<sup>10</sup>.

Peccato ci si sia poi mossi, almeno da parte del Governo, in tutt'altra direzione. Il tentativo del Governo May di procedere alla notifica del recesso senza *endorsement* parlamentare si è risolta, sì, con la celebre sentenza *Miller I*<sup>11</sup>, nell'obbligo di approvare una legge del Parlamento a tal fine, ma tale legge, sottoposta a procedura di urgenza, è stata esaminata e votata rapidamente con un testo di 130 parole e senza che si

<sup>5</sup> Cfr. M. RUSSELL e D. GOVER, *Legislation at Westminster, cit.*, pp. 261 ss. rispetto alle conclusioni a cui era pervenuto alcuni decenni fa, con lo studio forse più approfondito svolto fino ad allora sulle procedure legislative del Parlamento britannico, J. A. G. GRIFFITH, *Parliamentary Scrutiny of Government Bills*, Allen & Unwin, London, 1974.

<sup>6</sup> Cfr. F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 130 ss.

<sup>7</sup> Cfr. G. BALDINI e altri, *Back to the Westminster model? The Brexit process and the UK political system*, in *International Political Science Review*, early view, 2021, p. 7 ss.

<sup>8</sup> Infatti, il modello Westminster già aveva subito delle evidenti torsioni prima della Brexit: cfr. P. SCHLEITER e V. BELU, *The Decline of Majoritarianism and the Fixed-term Parliaments Act*, in *Parliamentary Affairs*, 69(1), 2016, pp. 36 ss. e F. MATTHEWS e M. FLINDERS, *Patterns of Democracy: Coalition governance and majoritarian modification in the United Kingdom, 2010-2015*, in *British Politics*, 12(2), 2017, pp. 157 ss.

<sup>9</sup> Si v. M. RUSSELL, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, Oxford, 2013, spec. p. 286 ss.

<sup>10</sup> Il testo integrale del discorso di Theresa May, volendo, è disponibile in inglese al seguente link: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>. Sulla base del medesimo assunto, A. CYGAN e altri, *UK Parliamentary Scrutiny of the EU Political and Legal Space after Brexit*, in *Journal of Common Market Studies*, 58(6), 2020, pp. 1605 ss. hanno analizzato, prima del Brexit deal, come il "rimpatrio" delle competenze europee nel Regno Unito può influenzare il ruolo costituzionale del Parlamento britannico, arrivando però ad affermare che, in astratto, tutte le ipotesi sono possibili, anche quella di una marginalizzazione spinta del Parlamento e che la chiave di volta sta nei contenuti dell'accordo sul recesso e dell'accordo sul commercio e la cooperazione.

<sup>11</sup> Corte suprema del Regno Unito, R (*on the application of Miller and another*) (*Respondents*) v *Secretary of State for Exiting the European Union* (*Appellant*), [2017] UKSC 5, 24 gennaio 2017.

fornissero degli indirizzi al Governo sulla gestione del recesso<sup>12</sup>. Si è trattato di un'occasione mancata, considerando che la previsione di un simile obbligo da parte della Corte suprema – piuttosto che ricorrere ad un semplice atto di indirizzo, come una mozione o una risoluzione – in potenza, avrebbe senza dubbio potuto avere un'importanza cruciale negli equilibri dell'architettura costituzionale britannica. Non solo la legge assicurava in qualche misura la continuità con la fonte, di rango legislativo (nella forma e costituzionale nella sostanza) che aveva regolato l'adesione e la partecipazione del Regno Unito all'Unione europea, l'*European Communities Act 1972*, ma essa avrebbe anche potuto meglio assicurare la protezione dei diritti di coloro i quali sarebbero stati irrimediabilmente pregiudicati dal recesso, anche in termini di legittime aspettative<sup>13</sup>.

Inoltre, alcune delibere parlamentari cruciali per il destino della Brexit non hanno riguardato leggi, bensì atti di indirizzo<sup>14</sup>. Si pensi alle votazioni contro il *no deal* del 29 gennaio e del 13 marzo 2019 che hanno forzato il Primo Ministro a richiedere la prima delle estensioni sul termine del recesso; oppure alla serie di votazioni su varie ipotesi alternative circa il conseguimento della Brexit, su proposta del deputato conservatore e *backbencher* Sir Oliver Letwin, come a prefigurare un indirizzo politico alternativo a quello dell'Esecutivo.

La mancata sintonia tra esecutivo e legislativo e le forti tensioni registrate durante la lunga sessione parlamentare 2017-2019<sup>15</sup>, tuttavia, non potrebbero capirsi senza fare riferimento ad un altro elemento che ha condizionato i rapporti di forza e l'emersione di alcuni (nuovi) trend nelle procedure legislative: un Governo che poteva fare affidamento solo su una maggioranza di misura (il Governo May tra luglio 2016 e giugno 2017) e, poi, addirittura un Governo di minoranza (il quarto dal secondo dopoguerra), con l'appoggio esterno di dieci deputati del DUP (tra giugno 2017 e dicembre 2019)<sup>16</sup>. La ristrettezza dei margini su cui l'Esecutivo poteva contare in Parlamento, specie a fronte di scelte epocali come quelle sulla Brexit, ha fatto sì che pressochè ogni deliberazione parlamentare fosse una questione di vita o di morte per il Governo. Anziché gestire la delicata fase degli esecutivi di minoranza con il ricorso a metodi consensuali-concertativi, come si addice a questo tipo di governi<sup>17</sup>, i due Primi Ministri, May e Johnson,

---

<sup>12</sup> Cfr. il testo dei due articoli dell'*European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*, approvato in via definitiva il 16 marzo 2017.

<sup>13</sup> Su questi profili della sentenza, cfr., dettagliatamente, tra i tanti, A. TORRE e P. MARTINO, *La giurisprudenza della Corte Suprema del Regno Unito nel triennio 2015-2016-2017*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6, 2018, pp. 2910 ss.

<sup>14</sup> Cfr. M. RUSSELL, *Brexit and Parliament: The Anatomy of a Perfect Storm*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 74, 2020, p. 454 e C. MARTINELLI, *La Brexit come «constitutional moment»*, in questo numero speciale.

<sup>15</sup> In esito a quelle che sono state definite come “elezioni inaspettate”: cfr. F. ROSA, *Le inaspettate elezioni britanniche del 2017*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3, 2017, pp. 1 ss.

<sup>16</sup> C. MARTINELLI, *Formazione del Governo e scioglimento del Parlamento nel processo evolutivo del modello Westminster: regole convenzionali, norme scritte e prassi politica*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Nascita e crisi dei governi nelle più recenti dinamiche del parlamentarismo, Il Filangieri – Quaderno 2018*, Jovene, Napoli, 2019, pp. 7 ss.

<sup>17</sup> Sul punto, si veda K. STRØM, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.



hanno cercato di indurre il Parlamento all'approvazione dei disegni di legge desiderati come se fossero in essere le dinamiche maggioritarie usuali<sup>18</sup>.

Così è iniziata, anche a causa di cospicue defezioni da parte degli stessi deputati conservatori, una lunga fase di sconfitte del Governo sui disegni di legge-chiave proposti, a partire dall'*EU (Withdrawal) Bill 2017*. In diverse occasioni, emendamenti presentati da deputati conservatori “ribelli” hanno avuto la meglio sul testo proposto dall'Esecutivo e contro il volere di quest'ultimo. E' quanto accaduto per l'emendamento proposto dal conservatore Dominic Grieve, ex *Attorney General*, e approvato per pretendere che il Governo sottoponesse il *Brexit deal* all'approvazione del Parlamento, rendendo così la sua ratifica condizionata al c.d. *meaningful vote* dei parlamentari (section 13, *EU (Withdrawal) Act 2018*)<sup>19</sup>. Nel corso del 2018 e dei primi mesi del 2019, diversi altri episodi di questo tipo si sono verificati. In particolare, la sconfitta del Governo sul c.d. *meaningful vote*, con ben 230 voti di scarto, è passata alla storia come “*the largest ever defeat for a British government in the democratic era*”<sup>20</sup>. Sebbene ci si sia avviati così alla dipartita del Governo May, il Parlamento, nella primavera del 2019, non è stato comunque in grado di esprimere un indirizzo politico alternativo, trasversale a più gruppi, sulle diverse opzioni per la Brexit.

## 2.1. I private members bills

È stato mediante un altro strumento dell’“armamentario” legislativo a disposizione del Parlamento, i *private members bill*, che invece delle chiare opzioni regolative sono emerse. Il primo di questi progetti di legge che ha cambiato il corso che la Brexit sembrava aver pericolosamente preso, ad un certo punto, è stato l'*EU Withdrawal (no. 5) Bill*. Presentato dalla parlamentare labourista Yvette Cooper e volto a scartare l'opzione del *no-deal*, è stato approvato in meno di una settimana, costringendo Theresa May a concordare una secondo rinvio della Brexit al 31 ottobre 2019<sup>21</sup>. Successivamente, l'*EU (Withdrawal) (no. 6) Bill*, proposto dalla presidente del *select committee* su *exiting the EU*, la labourista Hilary Benn, è stato approvato il 9 settembre 2019, appena in tempo per la *prorogation* e la battaglia politica e legale che ne è seguita<sup>22</sup>, derogando alle procedure tradizionalmente seguite perché istruito sulla base di una *rebel business motion*

<sup>18</sup> M. RUSSELL, *Brexit and Parliament*, cit., p. 449, appoggiandosi a A. LIJPHART, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, CT, 1999.

<sup>19</sup> Si veda M. RUSSELL, *Brexit and Parliament*, cit., p. 454.

<sup>20</sup> Cfr. G. BALDINI e altri, *Back to the Westminster model?*, cit., p. 9.

<sup>21</sup> Su questo “precedente”, si veda C. MARTINELLI, *Downing Street vs Westminster*, cit., p. 17.

<sup>22</sup> Conclusasi con la nota sentenza della Corte suprema britannica, R (*on the application of Miller*) (*Appellant*) v *The Prime Minister* (*Respondent*); *Cherry and others* (*Respondents*) v *Advocate General for Scotland* (*Appellant*) (*Scotland*), [2019] UKSC 41, 24 settembre 2019, su cui si vedano, tra i molti, G. CARVALE, *Il Miller 2/Cherry case: la Corte suprema britannica si afferma come custode dei costituzionali principles*, in *federalismi.it*, n. 18, 2019, pp. 1-11; G.F. FERRARI, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?*, in *DPCE Online*, n. 3, 2019, pp. 2171 ss. e M. ELLIOTT, *Constitutional Adjudication and Constitutional Politics in the United Kingdom: The Miller II Case in Legal and Political Context*, in *European Constitutional Law Review*, 16(4), 2020, pp. 625 ss.

proposta e accolta durante un dibattito di emergenza (S.O. 24). La legge ha disposto una nuova (e l'ultima) estensione del termine per il recesso al 31 gennaio 2020 e ha previsto anche una serie di obblighi in capo al Governo per riferire regolarmente sullo stato delle negoziazioni in Parlamento, con la possibilità per la Camera dei Comuni di esprimere atti di indirizzo in merito<sup>23</sup>. Non è tanto il numero di *private members bill* a sorprendere, non particolarmente elevato rispetto ad altre legislature, quanto il loro tasso di successo e la loro influenza sul corso degli eventi, che non aveva avuto finora precedenti<sup>24</sup>.

L'era Johnson ha fatto registrare delle vistose forzature procedurali a fronte della difficoltà di governare il Parlamento. Dopo le note vicende sulla *prorogation*, le evidenti difficoltà incontrate nell'approvazione dell'*EU Withdrawal Agreement Bill* - con la *programme motion* respinta dalla Camera dei Comuni dopo la seconda lettura per i tempi troppo limitati di esame - sono state risolutive per far passare Johnson dai proclami all'azione contro il *Fixed-term Parliaments Act 2011*. Quest'ultimo è stato aggirato attraverso l'approvazione di un disegno di legge ad hoc che ha disposto a maggioranza semplice (anziché con la maggioranza dei due terzi richiesta dal *Fixed-term Parliaments Act*) lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni e nuove elezioni, celebrate a dicembre 2019. Questa forzatura, seppur molto discutibile<sup>25</sup>, ha consentito di ristabilire la "normalità" di un Governo di maggioranza. Dopo le elezioni anticipate i conservatori hanno ottenuto il controllo della maggioranza assoluta dei seggi (oltre 56% dei seggi) e il Primo Ministro Johnson può ora contare sul supporto di un gruppo parlamentare coeso sul posizionamento da tenere rispetto all'UE, "epurato" dai conservatori "ribelli". A testimonianza della ritrovata "sintonia" tra Governo e Camera dei Comuni si possono menzionare l'approvazione dell'*EU (Withdrawal Agreement) Act 2020* senza emendamenti parlamentari e dell'*European Union (Future Relationship) Act 2020* in tempi rapidissimi, il 30 dicembre 2020, per evitare il *no-deal*, nonostante la complessità delle questioni sottese e i nodi irrisolti.

## 2.2. La resistenza (tentata) della Camera dei Lord

Come messo ben in evidenza della dottrina in tema, i limiti che la Camera dei Lord incontra nell'esercizio della funzione legislativa, tanto in via convenzionale quanto in virtù dei *Parliament Acts*, negli ultimi decenni non hanno impedito a questo ramo del Parlamento di esercitare una certa influenza sulle procedure legislative<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Sulle origini e sull'importanza del c.d. *Benn Act* si veda la ricostruzione offerta dall' Institute For Government, *The Benn Act*, in [www.instituteforgovernment.org.uk](http://www.instituteforgovernment.org.uk), 26 settembre 2019.

<sup>24</sup> Così M. RUSSELL, *Brexit and Parliament*, cit., p. 455.

<sup>25</sup> Sul piano più sostanziale che formale: cfr. A. YOUNG, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill – a return to constitutional normality?*, in *Constitution Unit blog*, 28 luglio 2021, <https://constitution-unit.com/2021/07/28/the-dissolution-and-calling-of-parliament-bill-a-return-to-constitutional-normality/> e G. CARAVALE, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in *Nomos*, n. 3, 2021, p. 6 ss.

<sup>26</sup> M. RUSSELL e D. GOVER, *op. cit.*, p. 151 ss.

Da un lato, i *Parliament Acts* 1911 e 1949 hanno fatto venir meno il potere di veto della Camera dei Lord, conferendo a questo ramo solo il potere di dilazionare fino ad un anno l'approvazione finale di un progetto di legge su cui si sia in disaccordo con la Camera dei Comuni<sup>27</sup>. Fanno eccezione i c.d. *money bills*, che non possono essere modificati dai Lord e che vengono comunque considerati approvati entro un mese dalla loro presentazione presso questa Camera anche se l'iter non è stato concluso; per ragioni opposte, rappresentano un'eccezione, nel senso che i Lord possono ancora contare su un potere di veto in questi casi, i *private members bills*, i progetti di legge presentati nella Camera alta, quelli volti ad estendere la durata ordinaria della legislatura oltre cinque anni e quelli proposti meno di un mese prima della fine della sessione.

Dall'altro lato, però, bisogna tenere conto che, sulla base della *Salisbury-Addison convention*, i Lord non dovrebbero impedire l'approvazione di un *bill* quando il Governo è in minoranza nella Camera alta e quando tale disegno di legge è volto a dare attuazione ad impegni assunti dal partito di maggioranza nel manifesto elettorale<sup>28</sup>.

Nel contesto della Brexit i Lord non hanno rinunciato alle loro prerogative, svolgendo un esame attento e circostanziato dei vari disegni di legge e proponendo una serie di emendamenti, ma i tempi contingenti dell'iter legislativo, gli impegni assunti dal Governo nelle sedi europee (con le scadenze più volte rinviate) e nel programma verso gli elettori hanno costretto i margini di manovra di questa Camera<sup>29</sup>.

Così, ad esempio, dopo la celebre sentenza *Miller I*, l'iter dell'*EU (Notification of Withdrawal) Bill*, presentato alla Camera dei Comuni, è stato inizialmente osteggiato, tanto nella Camera dei Comuni, quanto in quella dei Lord<sup>30</sup>. Nella prima, il dibattito è andato avanti ad oltranza per due giorni con quasi 190 interventi in Aula anche se poi la leadership conservatrice e – più sorprendentemente – quella labourista si sono schierate con decisione a favore dell'approvazione in seconda lettura. Nella Camera dei Lord sono stati approvati una serie di emendamenti. Da segnalare, in particolare, l'emendamento (n. 9B) dei Lord volto alla introduzione di una chiara garanzia a favore dei cittadini europei e dei Paesi dello Spazio economico europeo per proteggere i loro diritti di residenza nel Regno Unito, disponendo che il Governo avrebbe dovuto adottare misure ad hoc entro tre mesi dall'approvazione della legge sulla notifica del recesso<sup>31</sup>. Nel passaggio parlamentare successivo nella Camera dei Comuni non sono stati introdotti emendamenti ulteriori e le proposte emendative della Camera alta sono state tutte respinte. Per via della pressione

---

<sup>27</sup> P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, nuova ediz., 2021, p. 93 ss.

<sup>28</sup> R. REID, *The House of Lords: Conventions and Brexit*, The Constitution Society, London, 2017, pp. 11 ss.

<sup>29</sup> Cfr. P. LEYLAND, *The House of Lords Faces Up to Brexit*, in R. ALBERT, A. BARAGGIA e C. FASONE (a cura di), *Constitutional Reform of National Legislatures. Bicameralism under Pressure*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019, p. 96 ss.

<sup>30</sup> M. RUSSELL, *Brexit and Parliament*, cit., p. 447

<sup>31</sup> HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *European Union (Notification of Withdrawal) Bill: analysis of Lords' amendments*, Briefing Paper n. 7922, 10 marzo 2017, p. 9, emendamento su cui si erano espressi 358 lord a favore e 256 contro.

politica da parte di entrambi i partiti maggiori, allineati sul punto, affinché la notifica del recesso avvenisse in tempi brevi, i Lord hanno preferito non insistere sugli emendamenti, anche se in principio avrebbero avuto titolo a farlo, approvando il testo del *bill* in via definitiva<sup>32</sup>.

Che i Lord siano stati visti come un potenziale ostacolo all'attuazione dei disegni governativi lo si è capito anche dalle esternazioni del Primo Ministro May per provare a giustificare il suo cambio di strategia in vista della convocazione di elezioni anticipate nel 2017. Invocando la necessità di una unità di intenti a Westminster in un momento tanto drammatico, Theresa May, infatti, non ha esitato a dichiarare che una solida maggioranza fosse quanto mai opportuna nella Camera dei Comuni a seguito delle elezioni, in ragione dell'ostruzionismo opposto da parlamentari non eletti nella Camera dei Lord<sup>33</sup>. Tuttavia, proprio le vicende appena richiamate hanno mostrato un approccio quanto mai collaborativo e costruttivo della Camera alta.

Il peso dei vincoli - tanto costituzionali quanto temporali rispetto allo sviluppo della saga sulla Brexit - all'esercizio della funzione legislativa da parte dei Lord sono ben illustrati dal caso dell'*EU (Withdrawal Amendment) Bill*, che però esemplifica al contempo anche la capacità di influenza esercitata da questa Camera<sup>34</sup>. Rispetto al testo del Governo come emendato dalla Camera dei Comuni, i Lord hanno proposto una serie di modifiche particolarmente significative al progetto di legge, nell'ambito del *report stage*, il 20 e il 21 gennaio 2020. Per esempio, alcuni degli emendamenti prevedevano che, dopo la Brexit, le corti inferiori (come stabilito dalla *section 6* dell'*EU (Withdrawal) Act 2018*) non avrebbero potuto deviare affatto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea o che avrebbero potuto farlo solo previo deferimento della questione alla Corte suprema; che fosse tenuto fermo l'obbligo del Governo di negoziare con l'UE un accordo per facilitare il ricongiungimento familiare con i propri parenti nel Regno Unito di minori non accompagnati che hanno presentato una richiesta di asilo nell'UE (e viceversa); che fosse richiamata la *Sewel convention* per consentire al Parlamento britannico di legiferare nelle materie devolute previo consenso dell'assemblea legislativa interessata. Essendo il *bill* incluso nel manifesto elettorale del partito conservatore era però coperto dalla citata *Salisbury-Addison convention*, che certo consente ai Lord di approvare emendamenti, ma senza margini per dilazionare l'approvazione del progetto di legge. In aggiunta a ciò bisogna ricordare che il termine ultimo per il recesso era allora imminente, il 31 gennaio 2020. Ebbene, nonostante alcune ulteriori revisioni ulteriori da parte della

---

<sup>32</sup> M. RUSSELL, *Brexit and Parliament*, cit., p. 448.

<sup>33</sup> Ivi, p. 449, a proposito di una dichiarazione rilasciata dalla Premier alla BBC nel 2017: BBC, *Theresa May's General Election Statement*, BBC, 2017, <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-39630009>

<sup>34</sup> In precedenza, come sottolinea G. CARAVALE, *Il rapporto Governo-Parlamenti ai tempi della Brexit e le nuove sfide per la Costituzione britannica*, in *Nomos*, n. 3, 2017, p. 3, già rispetto ad un altro progetto di legge l'*European Union (Withdrawal) Bill*, la Camera dei Lord non aveva atteso la trasmissione formale dell'articolato per avviare l'esame del testo, ma ben due Comitati avevano stilato relazioni particolarmente critiche mentre la seconda lettura sul progetto era in corso presso la Camera dei Comuni.





Camera dei Comuni, il 22 gennaio 2020, la sostanza degli emendamenti proposti dai Lord è stata mantenuta e il testo è stato poi approvato da questi ultimi senza modifiche aggiuntive il giorno successivo. Ancor più di recente può essere richiamato il caso dell'assai discusso *Internal Market Bill*, proposto in prima battuta dal Governo britannico per regolare il funzionamento del mercato interno nel Regno Unito dopo la fine del periodo di transizione. Così come le istituzioni europee<sup>35</sup>, anche la Camera dei Lord ha immediatamente reagito richiamando la necessità di modificare le clausole più controverse (in particolare, la Parte 5, sezioni 40-45) che avrebbero consentito ai Ministri della Corona di disapplicare diverse disposizioni del *Withdrawal Agreement*, tra cui il Protocollo sull'Irlanda e l'Irlanda del Nord ad esso allegato. L'*EU Select Committee* della Camera alta ha subito avvertito l'opportunità di rimuovere quelle clausole dal disegno di legge, oltre a richiamare la necessità di accrescere il livello di trasparenza dei lavori dell'*EU-UK Joint Committee*<sup>36</sup>. La netta presa di posizione della Camera dei Lord contro le contestate previsioni, assieme all'avvio di una procedura di infrazione contro il Regno Unito da parte della Commissione europea il 1 ottobre 2020<sup>37</sup>, hanno fatto sì che le clausole in questione siano state infine espunte dal testo di quello che è poi diventato l'*Internal Market Act 2020*.

Dunque, pur con tutti i vincoli che si sono detti, di carattere temporale e normativo, che i Lord hanno dovuto affrontare, la Camera alta ha cercato di esercitare, per quanto possibile, la sua influenza nelle procedure legislative collegate alla Brexit, in qualche caso contribuendo ad aprire la strada per rilevanti modifiche del testo dei disegni legge, in continuità con la funzione di *Chamber of sober second thought* che le è stata riconosciuta<sup>38</sup>.

### 3. Il nodo delle principali leggi *omnibus* e la delega di poteri legislativi al Governo

Rispetto ai *private members bill* approvati, l'*EU Withdrawal Act 2018*, l'*EU (Withdrawal Agreement) Act 2020* e l'*European Union (Future Relationship) Act 2020*, pur tutti diretti a regolare le modalità di recesso dall'Unione europea e i termini della futura partnership, sono strumenti legislativi *omnibus* tali da richiedere in teoria un controllo parlamentare particolarmente penetrante durante l'*iter legis* e dopo la loro

---

<sup>35</sup> Cfr. Statement by the European Commission following the extraordinary meeting of the EU-UK Joint Committee, 10 settembre 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_20\\_1607](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1607), il giorno dopo la pubblicazione dell'*Internal Market Bill* e nel medesimo giorno della convocazione d'urgenza dell'*EU-UK Joint Committee* in merito.

<sup>36</sup> D. JANCIC, *The UK-EU Trade Deal: Five Important Implications for the UK Parliament*, in *UK Constitutional Law Blog*, 20 gennaio 2021, ora anche *Devolution Club Briefing Paper*, n. 6, 11 ottobre 2021, p. 3.

<sup>37</sup> Cfr. la lettera di costituzione in mora inviata dalla Commissione europea al Regno Unito per la violazione degli obblighi previsti dal *Withdrawal Agreement*, 1 ottobre 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_20\\_1798](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_1798).

<sup>38</sup> P. LEYLAND, *The House of Lords Faces Up to Brexit*, cit., p. 105.

approvazione<sup>39</sup>. Si tratta di leggi idonee ad influire pesantemente sull'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento stesso.

In particolare, le section 7 e 8 dell'*EU Withdrawal Act 2018* e la section 31 dell'*European Union Future Relations Act 2020* sono stati oggetto di valutazione critica da parte della dottrina per l'estesa delega di poteri conferita al Governo<sup>40</sup>. Come è noto, con le section 7 e 8 si abilitano i Ministri della Corona ad intervenire mediante *statutory instruments (regulations)* per “prevenire, rimediare o mitigare” ad eventuali mancanze nell'ambito del c.d. *retained EU Law*, il diritto europeo convertito in diritto interno di cui si è deciso di assicurare la vigenza post-Brexit (section 7)<sup>41</sup>. Ugualmente, si può procedere all'adozione di *statutory instruments* da parte del Governo se la *retained EU law* vigente mostra di non funzionare efficacemente.

Soltanto nel 2020 poco meno di 1000 *statutory instruments* collegati al recesso dall'UE sono stati presentati: pur potendo modificare le leggi, non possono essere emendati in Parlamento e la gran parte di essi è sottoposta alla c.d. *negative procedure* di controllo, venendo adottati senza una espressa deliberazione parlamentare<sup>42</sup>. Le modalità concrete tramite cui, terminato il periodo di transizione, la *retained EU law* può essere modificata dall'Esecutivo, con quale procedimento e con quali limiti, peraltro, si differenziano in base alla politica “rimpatriata” nel Regno Unito e di quanto dispone la relativa legge, a seconda, per esempio che si guardi al *Trade Act 2021*, il *Fisheries Acts 2021* o il *Nationality and Borders Bill*<sup>43</sup>.

Così, quest'ultimo disegno di legge (art. 56(1)), ancora all'esame della Camera dei Lord nel momento in cui si scrive, stabilisce che, invece di modificare eventuali previsioni della *retained EU law*, le misure del

---

<sup>39</sup> Sulla cattiva qualità della legislazione sulla Brexit, nella forma e nei contenuti, cfr. LORD LISVANE, *Why Is There So Much Bad Legislation?*, in *Statute Law Review*, 41(3), 2020, p. 296 ss.

<sup>40</sup>In particolare, le critiche si sono appuntate sull'incertezza delle disposizioni vigenti (così A. YOUNG, *Status of EU Law Post Brexit: Part Two*, 4 maggio 2018, in *U.K. Const. L. Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org/2018/05/04/alison-young-status-of-eu-law-post-brexit-part-two/>), sul rischio di radicalizzare i rapporti tra Corona e Parlamento (cfr., in merito, A. TORRE, “Serial Miller”. *Revival della prerogativa, sovranità parlamentare, Corte Suprema nel Regno Unito della Brexit: riflessioni sparse*, in *DPCE Online*, n. 4, 2019, p. 3105) e sulla prospettata limitazione di diritti fondamentali senza un grado di controllo democratico minimo (cfr. S. DOUGLAS-SCOTT, *Constitutional Implications of a UK Exit from the EU: Some Questions That Really Must Be Asked*, in *U.K. Const. L. Blog*, 17 aprile, 2015, <https://ukconstitutionallaw.org/2015/04/17/sionaidh-douglas-scott-constitutional-implications-of-a-uk-exit-from-the-eu-some-questions-that-really-must-be-asked/>).

<sup>41</sup> Si tratta della attivazione delle c.d. “Henry VIII clauses”, come auspicato da Robert Howe per semplificare l'immane opera di conversione/revisione del diritto europeo in diritto interno, assicurando al Governo la possibilità di modificare o abrogare la legislazione ordinaria che incorpora il diritto europeo mediante fonti di rango secondario e con limitato controllo parlamentare: cfr. N. WRIGHT e O. PATEL, *The Constitutional Consequences of Brexit: Whitehall and Westminster*, in *UCL Constitution Unit Briefing Paper*, The Constitution Unit, Londra, 2016, p. 4. Su tali clausole, cfr. N.W. BARBER e A. YOUNG, *The rise of prospective Henry VIII clauses and their implications for sovereignty*, in *Public Law*, n. 2, 2003, p. 112 ss.

<sup>42</sup> Sulle varie modalità di controllo parlamentare degli *statutory instruments*, cfr. M. ZANDER, *The Law-Making Process*, 6a ediz., versione 2010, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 111 ss. e, più recentemente, A. MARCHETTI, *Il potere normativo dell'esecutivo nel Regno Unito*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 3, 2018, p. 11 ss.

<sup>43</sup> Così O. GARNER, *Modifying Retained EU law in the UK: Increasing Rule of Law Concerns*, in *RECONNECT Blog*, 20 ottobre 2021, <https://reconnect-europe.eu/blog/modifying-retained-eu-law-in-the-uk-increasing-rule-of-law-concerns/>

Governo possano semplicemente disporre la disapplicazione di diritti, poteri, obblighi, limitazioni, rimedi e procedure stabilite dalla Direttiva UE contro il traffico di esseri umani se incompatibili con tali misure<sup>44</sup>, con effetti molto preoccupanti sul fronte della certezza del diritto. Infatti, non è dato sapere, fintanto che l'incompatibilità tra la Direttiva europea e lo *statutory instrument* dell'Esecutivo venga accertata, se la norma sia da ritenersi applicabile o meno. La disapplicazione agevola il Governo perchè gli consente di non dover identificare a monte tutte le possibili previsioni incompatibili, ma lo fa a danno dei diritti dei destinatari della Direttiva, tutti, peraltro, in una posizione di particolare vulnerabilità.

Un secondo modello di intervento dell'Esecutivo, forse meno problematico del primo, è quello disposto dall'art. 2(9)a del *Trade Act 2021*. In questo caso, i Ministri competenti a dare attuazione a (nuovi) accordi internazionali di natura commerciale post-Brexit possono farlo modificando la *retained EU law* in vigore, anche se non vi è un contrasto in essere tra il trattato internazionale e la normativa interna che ha incorporato il diritto europeo. La discrezionalità – quasi arbitrarietà, si potrebbe dire – di cui gode il Governo nella modifica della *retained EU law* in queste circostanze pone una serie di questioni circa l'effettività del controllo democratico sulla condotta dei Ministri e sull'*accountability* di questi ultimi.

Rispetto a questi modelli, il Parlamento è senz'altro maggiormente garantito quale “legislatore” nel caso in cui il Governo proceda con *statutory instruments* all'abrogazione espressa<sup>45</sup> del diritto europeo convertito in diritto britannico, come previsto dalla *Schedule 11* del *Fisberies Act 2020*<sup>46</sup>. E' la stessa legge, infatti, a stabilire quali disposizioni nel quadro della politica della pesca vadano abrogate, sostituite o anche solo modificate. Ciò garantisce un adeguato grado di prevedibilità agli interessati circa la normativa vigente e assicura anche che la Camera dei Comuni e la Camera dei Lord possano esercitare un effettivo controllo. Rispetto a quest'ultimo modello, la section 31 dell'*European Union Future Relations Act 2020*, similmente a quanto previsto dall'*EU (Withdrawal Agreement) Act 2020*, sembra fare un passo indietro. Con riferimento all'accordo sul recesso, demanda a futuri *statutory instruments* l'attuazione dell'Accordo tra Regno Unito e UE sul commercio e la cooperazione precisando che “*Regulations under this section may make any provision that could be made by an Act of Parliament (including modifying this Act)*”; una disposizione che resta eccessivamente vaga nei termini e nei modi dell'esercizio della delega.

Sta generando, infine, un ampio dibattito istituzionale e presso l'opinione pubblica il *policy paper* del Governo del 31 gennaio 2022, su “The benefits of Brexit”, in cui tra le altre cose, si propone l'attivazione

---

<sup>44</sup> Cfr. la Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, GUUE, serie L 101/1, 15 aprile 2011.

<sup>45</sup> Sul valore dell'abrogazione espressa, cfr. P. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, pp. 9 ss. e F. MODUGNO, *Abrogazione*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, p. 2 ss.

<sup>46</sup> O. GARNER, *Modifying Retained EU law in the UK*, *cit.*

di una procedura “accelerata” per la modifica e l’abrogazione della *retained EU law*<sup>47</sup>. L’Esecutivo ritiene infatti che la proposta è cruciale per “ottimizzare i tempi di lavoro del Parlamento”, riducendo ulteriormente le possibilità di intervento di quest’ultimo a vantaggio del Governo<sup>48</sup>. Alla luce del rischio di aggravare la marginalizzazione del Parlamento, l’*European Scrutiny Committee* della Camera dei Comuni ha avviato una indagine conoscitiva<sup>49</sup>. L’obiettivo è, da un lato, valutare se ed in che modo, per compensazione, nuove procedure di controllo parlamentare potrebbero essere introdotte per assicurare che si vigili attentamente sulla modifica della legislazione e, dall’altro, monitorare l’accessibilità e la conoscibilità della normativa di risulta in vigore, essendo molto spesso sia i cittadini che le imprese costretti a ricostruire la disciplina in vigore barcamenandosi nel complesso intarsio tra norme di diritto europeo, l’*EU Withdrawal Act 2018*, l’*EU (Withdrawal Agreement) Act 2020* o l’*European Union (Future Relationship) Act 2020* e gli *statutory instruments* del Governo via via adottati.

#### **4. La deroga e l’abrogazione del *Fixed Term Parliaments Act 2011*: quando la legge configura un’auto-sottrazione di poteri in capo al Parlamento**

Sebbene non riguardino direttamente la Brexit, la deroga, prima, e l’abrogazione, poi, del *Fixed-Term Parliaments Act 2011* segnalano un disagio profondo nei rapporti tra Parlamento e Governo nell’esercizio della funzione legislativa<sup>50</sup>. Il Parlamento, in altri termini, è stato messo nelle condizioni e si è prestato a procedure legislative volte ad una significativa compressione dei suoi poteri.

Ovviamente, è difficile dire se tutto questo sarebbe accaduto anche in assenza di un processo multilivello e tanto articolato come quello della Brexit; con ogni probabilità, quest’ultima ha influenzato o accelerato tensioni e dinamiche che erano poco visibili fino a cinque anni fa<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> UK GOVERNMENT, *The Benefits of Brexit: How the UK is taking advantage of leaving the EU*, Londra, gennaio 2020, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1054643/benefits-of-brexit.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1054643/benefits-of-brexit.pdf)

<sup>48</sup> Per il Governo, infatti, “As Parliament has so many substantial policy questions to consider, the Government considers it not a good use of finite Parliamentary time to require primary legislation to amend all of these rules” (Ivi, p. 32).

<sup>49</sup> Cfr. Camera, dei Comuni, *European Scrutiny Committee*, 25 febbraio 2022, <https://committees.parliament.uk/committee/69/european-scrutiny-committee/news/161317/government-proposals-on-retained-eu-law-to-be-scrutinised-by-committee/>

<sup>50</sup> Sulla genesi e attuazione del *Fixed-Term Parliaments Act 2011*, cfr. P. NORTON, *From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act*, in *Journal of International and Comparative Law*, 2014, p. 203 ss. e C. MARTINELLI, *Formazione del Governo e scioglimento del Parlamento nel processo evolutivo del modello Westminster*, cit., p. 7 ss.

<sup>51</sup> Anche se, come si è detto, era già piuttosto evidente allora che le dinamiche dei rapporti tra il Parlamento e il Governo si fossero trasformate: cfr. V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2011; O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2015, pp. 809 ss. e C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 dicembre 2015, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).



Una prima, ben nota, forzatura nell'applicazione del *Fixed-Term Parliaments Act* si è avuta all'indomani della decisione di Theresa May di ricorrere ad elezioni anticipate nel 2017, con l'approvazione della prima mozione di auto-scioglimento della Camera dei Comuni approvata da questo ramo del Parlamento a maggioranza dei due terzi. Già, allora, nelle incertezze sul da farsi, infatti, aveva preso le mosse un dibattito sulla possibilità di derogare al *Fixed-Term Parliaments Act* con una legge *ad hoc*<sup>52</sup>.

L'*hung Parliament* che è derivato da quelle elezioni ha sostanzialmente reso impossibile al Governo di poter contare sulla Camera dei Comuni per avallare la richiesta di scioglimento anticipato. Dopo le vicende della *prorogation*<sup>53</sup>, in una situazione di forte tensione politica e nell'approssimarsi della scadenza finale per il recesso dall'UE senza un accordo, per tre volte (il 4, il 9 settembre e il 28 ottobre 2019) la mozione di auto-scioglimento proposta dal Governo è infatti stata respinta dalla Camera bassa<sup>54</sup>. Un primo, significativo, *vulnus* all'impianto del *Fixed Term Parliaments Act* è derivato allora dall'approvazione, a maggioranza semplice, di un disegno di legge governativo – poi diventato l'*Early Parliamentary General Election Act 2019* - per la convocazione di elezioni anticipate, passando così dalle “minacce” del Governo May ai “fatti” del Governo Johnson sulla previsione di una disciplina in deroga valevole solo per le elezioni del 12 dicembre 2019<sup>55</sup>.

Di fatto, però, pareva esserci una convergenza di vedute tra conservatori e labouristi nell'identificare nel *Fixed Term Parliaments Act* la causa di diversi mali, quali la formazione di Governi deboli e la paralisi dei processi di decisione parlamentare, e nel suo superamento la soluzione. Così l'abrogazione di questa legge figurava nel manifesto elettorale di entrambi i partiti<sup>56</sup>.

La presentazione alla Camera dei Comuni, il 12 maggio 2021, da parte del Ministro Michael Gove del *Dissolution and Calling of Parliament Bill* (ora *Act*) è stata la naturale conseguenza. La legge, tra le altre cose, abroga espressamente il *Fixed Term Parliaments Act*, dispone la reviviscenza della prerogativa regia sullo scioglimento della Camera dei Comuni e, pertanto, consegna di nuovo nelle mani del Primo Ministro la scelta sul momento elettorale, esclude mediante la c.d. *ouster clause* il sindacato dei giudici sull'esercizio del

---

<sup>52</sup> Cfr. R. CRAIG, *Zombie Prerogatives Should Remain Decently Buried: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011 (Part. I)*, in *U.K. Const. L. Blog*, 24 maggio 2017, e C. FASONE, *La prima applicazione della mozione di auto-scioglimento della Camera dei Comuni, secondo il Fixed-Term Parliaments Act*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2017, p. 644.

<sup>53</sup> Su cui si vedano, tra gli altri, A. TORRE, “*Serial Miller*”, *cit.*, p. 3083 ss.; F. F. PAGANO, *La “Royal Prerogative” e la forma di governo del Regno Unito*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2020, p. 85 ss. e C. MARTINELLI, *La Brexit come «constitutional moment»*, in questo numero speciale.

<sup>54</sup> F. ROSA, *Il parlamentarismo britannico dopo Brexit*, in *DPCE*, n. 3, 2021, p. 780.

<sup>55</sup> Cfr. G. CARAVALE, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, *cit.*, p. 6.

<sup>56</sup> Cfr. il CONSERVATIVE PARTY MANIFESTO 2019, <https://www.conservatives.com/our-plan/conservative-party-manifesto-2019>, p. 48 e il LABOUR PARTY MANIFESTO 2019, <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2019/11/Real-Change-Labour-Manifesto-2019.pdf>, p. 82.



potere (regio) di scioglimento e prevede che lo scioglimento automatico della Camera bassa avvenga esattamente cinque anni dopo la convocazione della prima riunione del precedente Parlamento eletto<sup>57</sup>. L'*iter legis* ha condotto all'approvazione di un testo modificato tanto nella Camera dei Comuni quanto da parte della Camera dei Lord rispetto alla versione originaria. Ancor prima della presentazione del disegno di legge, però, diverse Commissioni dei due rami del Parlamento si sono occupate del tema. Tra queste la Commissione bicamerale (*Joint Committee*) sul *Fixed Term Parliaments Act* che, al termine di una indagine conoscitiva, ha adottato una serie di raccomandazioni<sup>58</sup>. Infatti, pur apprezzando il tentativo di superare, mediante l'abrogazione, il rischio di stallo istituzionale che potrebbe crearsi a seguito dell'approvazione di una mozione di auto-scioglimento e le incertezze emerse circa la possibilità di votare mozioni di sfiducia aldilà di quelle volte a determinare lo scioglimento della Camera, la Commissione bicamerale ha evidenziato alcune questioni critiche nell'abrogazione del *Fixed Term Parliaments Act*.

Innanzitutto, è innegabile che, così facendo, la capacità del Parlamento di autodeterminare la durata della legislatura, entro il termine di cinque anni dall'elezione, si riduce a vantaggio di una scelta discrezionale del Governo<sup>59</sup>. In secondo luogo, diverse sono le tesi emerse rispetto alla questione della prerogativa regia sullo scioglimento. Se una maggioranza di soggetti auditi dalla Commissione bicamerale non ha espresso dubbi sul fatto che una legge del Parlamento possa far “rivivere” una *royal prerogative*, qualche opinione in dissenso ha sottolineato che un potere, come quello di cui si discute, che non ha una base legislativa ma consuetudinaria, non può essere riabilitato dal Parlamento<sup>60</sup>. In terzo luogo, un punto molto dibattuto è quello della proposta sottrazione dell'esercizio del potere di scioglimento al sindacato giurisdizionale. Qui, la Commissione bicamerale ha paventato l'ipotesi che l'*ouster clause* possa essere “messa fuori gioco” da una deliberazione parlamentare che escluda essa stessa un coinvolgimento dei giudici in virtù dell'art. 9 del *Bill of Rights* ed eviti al monarca il coinvolgimento in processi politici estremamente delicati per salvaguardarne l'imparzialità<sup>61</sup>. Allo stesso tempo, alcuni esperti hanno avvertito, però, che la *ouster clause*

---

<sup>57</sup> Per una valutazione molto critica sul disegno di legge, cfr. A. YOUNG, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill – a return to constitutional normality?*, in *The Constitution Unit blog*, 28 luglio 2021, <https://constitution-unit.com/2021/07/28/the-dissolution-and-calling-of-parliament-bill-a-return-to-constitutional-normality/> e M. RUSSELL, G. PHILLIPSON e P. SCHLEITER, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill: why the House of Commons should retain control over dissolution*, in *The Constitution Unit blog*, 8 settembre 2021, <https://constitution-unit.com/2021/09/08/the-dissolution-and-calling-of-parliament-bill-why-the-house-of-commons-should-retain-control-over-dissolution/>. Entrambi i contributi, peraltro, sono concordi nel ritenere che il *Fixed Term Parliaments Act* non sia una causa, ma una conseguenza della crisi del sistema politico britannico.

<sup>58</sup> Cfr. HOUSE OF COMMONS e HOUSE OF LORDS, Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act, Report, Session 2019-21, 18 marzo 2021, <https://committees.parliament.uk/publications/5190/documents/52402/default/>.

<sup>59</sup> Per quanto non illimitata: cfr. F. ROSA, *Il parlamentarismo britannico dopo Brexit*, cit., p. 782.

<sup>60</sup> Cfr. HOUSE OF COMMONS e HOUSE OF LORDS, Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act, Report, cit. par. 109, l'opinione di Anne Twomey la quale riconosce, eventualmente, che la prerogativa regia dovrebbe avere dopo l'approvazione della legge un fondamento legislativo. Dello stesso avviso è stato anche Daniel Greenberg, Counsel for Domestic Legislation, Office of Speaker's Counsel, House of Commons (ivi, par. 109).

<sup>61</sup> Ivi, p. 43.

potrebbe anche non essere seguita dalle corti<sup>62</sup> o, ancora, che potrebbe essere controproducente, favorendo, solo per effetto della sua codificazione, l'innescarsi di conflitti tra Parlamento, Esecutivo e corti.

Insomma, il *Dissolution and Calling of Parliament Act* è senza dubbio una legge dal tono costituzionale, la cui presentazione e ragion d'essere affonda comunque le radici nelle intricate vicende della Brexit e dell'impasse istituzionale che ne è conseguita, ma che evidentemente determinerà una sottrazione di poteri dal Parlamento, tra cui quello, fondamentale, di co-determinare uno dei momenti più salienti della vita politica, lo scioglimento della Camera dei Comuni<sup>63</sup>.

## 5. Conclusioni

La Brexit è stato ed è tuttora un “*constitutional moment*”<sup>64</sup> nel Regno Unito e ha toccato anche l'istituzione rappresentativa per eccellenza, il Parlamento. E' chiaro che quello che emerge sull'esercizio della sua funzione legislativa, tanto sotto il profilo delle procedure parlamentari, quanto sotto il profilo dei margini dell'attività regolatoria del Parlamento post-Brexit, è un quadro con molte ombre e poche luci. La vitalità espressa dal Parlamento, inclusa la Camera dei Lord, specie nella fase del Governo di minoranza, con il successo dei *private members bill* e il tentativo di prefigurare un indirizzo politico alternativo a quello del Governo, va comunque rapportata a questo frangente *sui generis* e, in ogni caso, a dinamiche disfunzionali di una forma di governo “sotto stress”.

La delega di poteri legislativi al Governo, senza precedenti per modalità ed estensione, da parte delle principali leggi che hanno scandito e tuttora scandiscono la Brexit, l'*EU Withdrawal Act 2018*, l'*EU (Withdrawal Agreement) Act 2020* o l'*European Union (Future Relationship) Act 2020*, e delle leggi di settore ha messo a dura prova i meccanismi di *accountability* democratica, creando seri problemi di certezza del diritto e una visibile emarginazione del ruolo del Parlamento<sup>65</sup>. Analoghe conseguenze possono scaturire dalla scelta di abrogare il *Fixed Term Parliaments Act 2011*, ritenuto la causa della debolezza degli Esecutivi

---

<sup>62</sup> Così Lord Lisvane e Sir Malcolm Jack, entrambi già Clerks della Camera dei Comuni: *ivi*, par. 171.

<sup>63</sup> Sul rapporto tra ampiezza dei poteri governativi di scioglimento e credenziali democratiche dell'ordinamento, si veda l'indagine comparata di E. MORGAN-JONES, M. LOVELESS, *Early election Calling and Satisfaction with democracy*, in *Government and Opposition*, 2021, p. 5 ss.

<sup>64</sup> Cfr. C. MARTINELLI, *La Brexit come “constitutional moment”*, in questo numero speciale, richiamandosi alla nozione elaborata da B. ACKERMAN a proposito delle modifiche costituzionali informali nel primo volume della sua trilogia, *We the People. Volume 1: Foundations*, Harvard University Press, Harvard, 1991.

<sup>65</sup> Ciò anche per effetto della combinazione tra Brexit e risposta alla pandemia: si vedano G. CARVALE, *L'incremento del potere normativo dell'esecutivo britannico tra Brexit ed emergenza sanitaria*, in *federalismi.it*, n. 28, 2020, p. 254 ss. e A. TORRE, *Dal Coronavirus alla Corona*, *cit.*, p. 1781 ss.

durante le negoziazioni sulla Brexit<sup>66</sup>. Dopo una serie di vistose forzature procedurali, il Parlamento si è sostanzialmente spogliato del potere di decidere sulla propria sorte e sulla durata del proprio mandato. Il riequilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo, oggi fortemente sbilanciati a vantaggio di quest'ultimo, può operarsi tendenzialmente sia attraverso modifiche mirate della legislazione della Brexit da parte del Parlamento, che circoscrivano e, in qualche caso, revochino l'ampia delega di poteri conferita all'Esecutivo, anche canalizzandola attraverso l'uso dell'abrogazione espressa, sia mediante un rafforzamento del controllo parlamentare, come, in qualche misura, si sta provando ad ipotizzare. L'Esecutivo, infatti, ha chiarito i suoi piani circa l'opportunità di introdurre procedure accelerate per la valutazione e la modifica della *retained EU law* che rendono ancora più urgenti l'adattamento delle procedure parlamentari con interventi *ex ante* e *ex post* rispetto all'adozione di strumenti normativi del Governo, diventati ormai ipertrofici e alluvionali. Insomma, come era stato ampiamente previsto ancor prima che il referendum sulla Brexit si svolgesse, il recesso del Regno Unito dall'Unione ha per ora comportato una evidente concentrazione di poteri in capo al Governo e ai suoi Ministri erodendo i poteri legislativi del Parlamento "sovrano"<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Secondo diversi commentatori, a torto: cfr., ad esempio, M. RUSSELL, *The Fixed-term Parliaments Act did not cause the Brexit impasse*, in *The Constitution Unit blog*, 6 settembre 2021, <https://constitution-unit.com/2021/09/06/the-fixed-term-parliaments-act-did-not-cause-the-brex-it-impasse/>

<sup>67</sup> Cfr. G. GEE e A. YOUNG, *Regaining Sovereignty? Brexit, the UK Parliament and the Common Law*, in *European Public Law*, 22(1), 2016, pp. 139 ss.