

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della “*royal prerogative*”*

Fabio Francesco Pagano

SOMMARIO: **1.** La natura evolutiva e flessibile della Costituzione inglese tra regole convenzionali e recenti fenomeni di *juridification* – **2.** L'esercizio dei *royal prerogative powers*: considerazioni generali – **2.1.** *La royal prerogative* e il legame tra il Sovrano e il Primo Ministro – **2.2.** L'estensione e i limiti della *royal prerogative* alla luce della giurisprudenza *Miller* – **2.3.** Il problema della possibile riviviscenza della *royal prerogative* – **3.** Il potere di scioglimento della *House of Commons* e il *Fixed-Term Parliament Act* del 2011 – **4.** La *House of Lords* dalla *dignified* alla *efficient* Constitution – **5.** Considerazioni conclusive: forma di governo parlamentare a preminenza del Primo Ministro all'interno dell'esecutivo ma con rafforzamento del Parlamento...almeno per il momento!

1. La natura evolutiva e flessibile della Costituzione inglese tra regole convenzionali e recenti fenomeni di juridification

«Su tutti i grandi argomenti – dice John Stuart Mill – resta molto da dire». Ciò vale, a maggior ragione, per la Costituzione inglese¹. Con questa frase, invero non priva di un certo sarcasmo nei confronti del suo contemporaneo, famoso filosofo ed economista, Walter Bagehot dava inizio a quello che sarebbe diventato uno dei più importanti classici del costituzionalismo d'oltremarica. E, invero, ad oltre centocinquanta anni dalla pubblicazione di “*The British Constitution*”, l'ordinamento costituzionale del Regno Unito non smette di destare l'interesse degli studiosi chiamati a confrontarsi con

*L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ W. Bagehot, *The English Constitution*, Oxford, 2001, 5; ID, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, p. 45.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

un sistema che, sebbene formalmente privo di una Costituzione scritta, presenta un'articolata e complessa ossatura costituzionale. Quest'ultima originata da una molteplicità di fonti, non gerarchicamente ordinate e, quindi dotate del medesimo valore e della stessa efficacia².

Tra queste spiccano le *conventions of constitution*, definite "non-legal rules of the constitution", in quanto non giustiziabili dalle corti³. Quest'ultime, com'è noto, giocano un ruolo fondamentale nel regolare i rapporti tra gli organi costituzionali e, quindi, nel modellare la forma di governo del Regno Unito. Non a caso la migliore dottrina inglese ha evidenziato come "the legal structure of the constitution is everywhere penetrated, trasformed, and given efficacy by conventions"⁴ le quali, come già a suo tempo intuito da J. S. Mill, sono qualcosa di più che mere regole di condotta chiamate a ordinare i comportamenti delle istituzioni inglesi e l'esercizio delle loro attribuzioni, queste, infatti, riflettono la "morale politica positiva" della nazione e continuano a vivere nella misura in cui riescono a rappresentare "la reale distribuzione delle forze politiche così come riscontrabile in un certo momento"⁵. Circostanza, quest'ultima, che tradisce il carattere pragmatico della Costituzione inglese e la sua capacità di evolversi in modo spontaneo in ragione del mutamento degli equilibri tra le forze

² A. Torre, *La giustizia costituzionale nel regno unito: caratteri, istituzioni e prospettive*, in Luca Mezzetti (a cura di) *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, 2008, p. 325.

³ A.V., Dicey, *An Introduction to the Study of the law of the Constitution*, X ed., Basingstoke, 1959, 24; G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, X ed., Padova, 2013, p. 311.

⁴ I. Jennings, *The Law and the Constitution*, V ed., London, 1959, 81; P. Leyland, *Constitutional Conventions and the preservation of the spirit of the British constitution*, in *Dir. pubbl.*, 2014, p. 411. Per un'analisi delle più recenti evoluzioni convenzionali D. Feldman, *Constitutional Conventions*, in V. Bogdanor, *The British Constitution. Continuity and change*, Oxford, 2015, p. 93 ss., specif. p. 105, il quale sottolinea la fondamentale partizione tra regole convenzionali che disciplinano l'esistenza, ruolo e rapporti interni di singole istituzioni e quelle che, invece, regolano le relazioni tra differenti istituzioni.

⁵ J. S. Mill *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, 1999, p. 72, per il quale tali "norme non scritte" che limitano l'esercizio legale del potere sarebbero "l'autentico sovrano dello Stato".

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

politiche e in considerazione di un'opinione pubblica capace di influire in modo significativo su tali dinamiche.

Recentemente, la stessa Corte Suprema del Regno Unito, con una pronuncia ormai celebre e che a ragione attenta dottrina ha definito un "trattatello di diritto costituzionale,[...], nel quale trovano sistemazione principi storici e interpretazione dello *statute* del 1972, natura composita del Regno Unito, [e] protezione dei diritti di libertà del cittadino britannico"⁶, ha avuto modo di sottolineare come la Costituzione britannica rappresenti una combinazione di leggi, eventi, convenzioni, dottrina e decisioni giudiziarie⁷. Coerentemente con le caratteristiche di un ordinamento di *common law* quest'ultima, quindi, si è formata attraverso una lenta elaborazione storica e politica, per il tramite di una molteplicità di fonti-atto e di fonti-fatto, ma entro la solida cornice rappresentata dai principi della *rule of law*, della *parliamentary sovereignty*⁸ e di una separazione dei poteri che, solo sul piano formale poteva dirsi non del tutto realizzata prima delle più recenti riforme che hanno riguardato il ruolo del *Lord Chancellor* e le funzioni giudiziarie della *House of Lords*.

Orbene, la dottrina ha già evidenziato come uno dei principali fattori della dinamicità ed elasticità del sistema costituzionale del Regno Unito, specie per quel che concerne la forma di governo, vada ricercato proprio nell'assetto convenzionale e consuetudinario che regola i rapporti dei principali attori costituzionali. Circostanza che ha consentito al quadro normativo di riferimento, altrimenti rigido, di

⁶ G.F. Ferrari, *La Corte Suprema, brexit e le sorti del costituzionalismo britannico*, in *DPCE Online*, [S.l.], v. 29, n. 1, apr. 2017, p. 1.

⁷ [2017] UKSC 5: R (*on the application of Miller and another*) (*Respondents*) v *Secretary of State for Exiting the European Union* (*Appellant*), par. 40.

⁸ Ossia quei principi essenziali della Costituzione inglese ricavati da A.V. Dicey, in *An Introduction to the Study of the law of the Constitution*, cit., 3 ss., su cui, più recentemente, M. Cartabia, *The law of the Constitution di A.V. Dicey: geologia e geografia di un classico del costituzionalismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, p. 1068. Per un'analisi in chiave storica dell'evoluzione del principio della *Parliament's Sovereignty* nel Regno Unito J.W.F. Allison, *The Westminster Parliament's Formal Sovereignty in Britain and Europe from a Historical Perspective*, in *Gior. st. cost.*, 2017, p. 57 ss.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

evolversi e conformarsi non solo ai bisogni dell'azione di governo⁹ ma, più in generale, alle esigenze che si sono progressivamente manifestate nel Paese¹⁰ e, soprattutto, alle istanze di maggiore democraticità dell'assetto istituzionale. È questa, ad esempio, la chiave di lettura attraverso la quale guardare alla sostanziale trasformazione della prerogativa di nomina del Primo Ministro da parte del Sovrano il cui potere discrezionale di scelta è stato convenzionalmente superato in ragione dell'evoluzione democratica del sistema¹¹.

La circostanza di essere un ordinamento basato principalmente, anche se non esclusivamente, su *leges non scriptae* ha permesso che nel Regno Unito si inverasse quanto già a suo tempo abilmente descritto da Bagehot in ordine ad una Costituzione che, in superficie, presenta da molti secoli "un'identità coerente [...], ma con un mutamento profondo al suo interno"¹² in modo da conciliare stabilità e mutamento, la tradizione con la necessità dell'innovazione imposta dall'esigenza di una sempre maggiore rappresentatività degli organi di direzione politica e, quindi, di democraticità della forma di governo. Evoluzione che non si è certo arrestata con la fine del periodo vittoriano in cui è vissuto Bagehot ma che continua tutt'oggi, sicché è agevole affermare che la Costituzione inglese delineata da quest'ultimo coincide solo in parte con quella del periodo edoardiano o dell'attuale era elisabettiana.

⁹ P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Torino, 2005, 9; Id, *The Constitution of the United Kingdom. A contextual Analysis*, Oxford, 2016, p. 13.

¹⁰ T. Martines, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967, ora in Id, *Opere*, I, Milano, 2000, p. 325.

¹¹ A. Russo, *Selezione del leader e nomina del Premier in Gran Bretagna*, in *Dir. soc.*, 1984, 369, il quale mette in evidenza come l'abbandono della teoria che radicava in capo al Monarca un potere non solo formale ma anche sostanziale di designazione del Primo Ministro sia antecedente alla formale previsione di regole procedurali per la selezione del *leader* da parte del partito conservatore rappresentando, per l'appunto, un portato dell'evoluzione in senso maggiormente democratico dell'ordinamento costituzionale inglese.

¹² W. Bagehot, *op. cit.*, p. 45.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Questi descrive la forma di governo inglese nel momento di transizione dalla centralità del Parlamento a quella del gabinetto¹³ quando si è ormai interamente consumata la marginalizzazione del Sovrano rispetto alla guida dell'esecutivo in ragione dell'affermarsi di una molteplicità di convenzioni costituzionali, tutt'ora vigenti e non positivizzate dalla *statutory law*, che hanno segnato il passaggio dalla monarchia costituzionale, affermata dopo la gloriosa rivoluzione, a quella parlamentare e, quindi, l'evoluzione della forma di governo da un modello dualista ad uno di tipo monista.

Tra le più significative modifiche convenzionali che hanno interessato la Costituzione britannica successivamente all'instaurazione della monarchia costituzionale¹⁴ si rinviene l'emergere della figura del Primo Ministro all'interno del gabinetto, cui si è accompagnata l'affermazione della regola per cui "*habitually the King must do what his ministers wanted*", circostanza che ha contribuito in modo decisivo al progressivo allontanamento del Monarca dalla gestione degli affari correnti dell'esecutivo¹⁵. Anche l'instaurazione del rapporto fiduciario del Governo con la Camera dei comuni è stata il frutto dell'affermarsi di una regola convenzionale, che storicamente viene unanimemente fatta coincidere con le dimissioni dell'intero gabinetto presieduto da Lord North nel 1782¹⁶. Evento, quest'ultimo, che ha contribuito alla nascita, sempre in via convenzionale, della responsabilità collegiale del governo, sorta quale evoluzione di quella individuale dei Ministri e in

¹³ N. Lupo, *La classificazione delle funzioni del Parlamento, tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagebot*, in G. Di Gaspare (a cura di), *Walter Bagebot e la Costituzione inglese. Atti del seminario di studio – Roma, 14 dicembre 1998*, Milano, 2001, p. 105 ss.

¹⁴ Invero, poiché la ripartizione in senso dualista del potere tra il Re e il Parlamento era antecedente alla Gloriosa rivoluzione sarebbe più corretto discorrere di una "Monarchia costituzionale moderna" contrapposta alla precedente "Monarchia limitata" o "Monarchia costituzionale antica" come evidenziato da C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto pubblico comparato*, Napoli, 2006, p. 45 ss., che richiama sul punto il pensiero di C. Mortati e A.V. Dicey.

¹⁵ 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, p. 416.

¹⁶ Quanto all'origine del rapporto fiduciario nel Regno Unito M. Galizia, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, I, Milano, 1972, p. 140 ss., p. 336 ss.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

forza della quale l'*advice* fornito al Sovrano da parte di quest'ultimi diviene unicamente collettivo, anche in ragione della necessità che il Primo Ministro si presenti davanti al Re con una posizione unitaria¹⁷.

La fonte convenzionale risulta parimenti centrale anche con riguardo alla disciplina dell'esercizio dei poteri di prerogativa regia, ossia di quel residuo di autorità discrezionale di origine medievale che è rimasta in capo al Sovrano¹⁸ ma che nella gran parte dei casi questi esercita per il tramite dei propri ministri o direttamente ma su consiglio di quest'ultimi o del Primo Ministro. Consiglio che, in forza di una regola convenzionale, la Regina è tenuta a seguire¹⁹. Anzi, il legame tra poteri di prerogativa e *conventional rules* è particolarmente significativo atteso che l'attuale assetto della forma di governo del Regno Unito discende, principalmente, "dall'aumento delle *conventional limitations* delle prerogative reali"²⁰.

La progressiva emancipazione del Gabinetto dal controllo del Re e l'istaurarsi di un sempre più solido rapporto fiduciario con la Camera elettiva si è consolidato ulteriormente con la riforma elettorale del 1832 proiettandosi sino ai nostri giorni²¹, ma non vi è dubbio che in tale percorso di trasformazione della forma di governo appaia centrale il ruolo assunto dalle regole convenzionali appena citate, alcune delle quali rimaste immutate nel tempo, altre evolutesi in ragione di una molteplicità di ragioni ed esigenze, altre ancora sorte nella fase più recente del costituzionalismo britannico. Basti pensare ad un'altra fondamentale convenzione, invero affermata relativamente più tardi rispetto a quelle poc'anzi rammentate, che non

¹⁷ P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 111; Id, *The Constitution of the United Kingdom. A contextual Analysis*, cit., p. 161.

¹⁸ A. Dicey, *An Introduction to the Study of the law of the Constitution*, cit., p. 464.

¹⁹ Per una breve rassegna di tali poteri G. Bartlett – M. Everet, *The Royal Prerogative, Briefing Paper*, in www.parliament.uk/documents, 4.

²⁰ G. Caravale, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997, 79; P. Madgwick – D. Woodhouse, *The Law and Politics of the Constitution*, Londra, 1995, p. 84 ss.

²¹ 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*, in www.rivistaaic.it, 31/01/2018, p. 9.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

solo ha contribuito in modo determinante all'evoluzione della forma di governo britannica ma ne rappresenta, per così dire, uno dei tratti caratterizzanti, ossia la regola in forza della quale il Sovrano nomina quale Primo Ministro il *leader* del partito che ha ottenuto la maggioranza dei seggi alla Camera dei Comuni²².

Parimenti, la fonte convenzionale ha avuto un ruolo fondamentale anche nella dinamica dell'assetto dei rapporti tra i due rami del Parlamento e, soprattutto, nella progressiva affermazione della superiorità della Camera dei Comuni su quella dei Pari. Allo stesso tempo, è proprio sul versante delle relazioni costituzionali tra le due assemblee del Parlamento di Westminster che si sono potute sperimentare le dirompenti conseguenze che possono derivare dalla violazione di una norma convenzionale da parte di uno dei soggetti politico-istituzionali impegnatosi ad osservarla. Ci si riferisce al notissimo *Parliament Act* del 1911, approvato in seguito ad una delle crisi istituzionali più gravi e traumatiche della transizione post-

²² Tale convenzione, progressivamente delineatasi verso la seconda metà del XIX secolo, è in parte una conseguenza delle riforme elettorali che si sono susseguite proprio nel corso del XIX secolo, ossia quelle del 1832, del 1867 e del 1884-85, che attraverso l'allargamento del suffragio e la riorganizzazione delle circoscrizioni dei collegi imposero ai partiti di strutturarsi diversamente in modo che i gruppi locali, rappresentativi di interessi particolari, fossero maggiormente proiettati verso il centro. Da qui l'attribuzione al leader del partito di un rapporto diretto con gli elettori, soprattutto mediante il riconoscimento in capo a quest'ultimo del compito di impersonare il programma elettorale e, di conseguenza, il sorgere e l'affermarsi della prassi di conferire la nomina di Primo Ministro al leader del partito che aveva vinto le elezioni. Il definitivo consolidamento di quella che è divenuta una vera e propria convenzione identificativa del modello Westminster, si ebbe il ragione della riforma elettorale del 1918 che introdusse il suffragio universale, con ciò determinando l'investitura democratica indiretta del Primo Ministro che verrà ad assumere contemporaneamente il ruolo di capo del Governo, capo del partito e capo della maggioranza parlamentare alla Camera elettiva in ragione della natura maggioritaria del sistema elettorale e dell'affermarsi di un modello tendenzialmente bipartitico, al momento, per il vero, visibilmente in crisi. Sul punto, tra i tanti, G. Caravale, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., 19, 75. Più di recente 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*, cit., p. 17.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

vittoriana²³, che sancì sul piano legislativo la preminenza dei Comuni sui *Lords* e riaffermò, positivizzandola, la regola convenzionale che i Pari avevano tentato di disattendere e in forza della quale alla Camera dei *Lords* era precluso impedire l'approvazione delle leggi finanziarie e di spesa.

La violazione da parte di quest'ultimi della convenzione ha avuto quale immediata conseguenza la trasformazione del sistema bicamerale paritario, sino ad allora vigente, in un sistema bicamerale imperfetto o, secondo una parte della dottrina, addirittura in un modello "sostanzialmente monocamerale con un mero, anche se rilevante, potere di ritardo riconosciuto alla Camera dei *Lords*"²⁴. Circostanza che dimostra come, benché il rispetto di convenzioni e consuetudini, specie quelle che delineano norme di "governo" regolando i rapporti tra il Parlamento, l'esecutivo e il Monarca, non sia giustiziabile davanti alle Corti, la loro violazione possa comunque essere sanzionata politicamente²⁵. Anzi, nel caso appena richiamato la sanzione politica si è dimostrata più efficace e penetrante di qualsiasi pronuncia giurisdizionale che, in astratto, fosse stata chiamata ad accertare la violazione della fonte convenzionale e a ripristinarne la vigenza nel caso di specie, posto che ha determinato il definitivo ridimensionamento del ruolo della Camera dei Pari nell'ambito del procedimento legislativo e, di conseguenza, all'interno del sistema costituzionale.

Non mancano, poi, altre fondamentali convenzioni che hanno contribuito all'evoluzione della forma di governo inglese e a delineare l'attuale assetto dei rapporti tra il Sovrano, il *Cabinet* e Parlamento. Basti pensare all'esercizio del *Royal Assent* nei confronti delle leggi approvate dalla due Camere che non viene più rifiutato dal lontano 1707 e il cui diniego da parte del Monarca, nel contesto dell'attuale forma di governo britannica, minerebbe la capacità di un Parlamento

²³ A. Torre, *Il Regno Unito*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato* Bari, 2009, p. 87.

²⁴ G. Grotanelli de' Santi, *Osservazioni a proposito di alcune recenti evoluzioni del sistema costituzionale britannico*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2093.

²⁵ A. Torre, *La giustizia costituzionale nel regno unito: caratteri, istituzioni e prospettive*, cit., p. 329.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

rappresentativo del corpo elettorale di approvare le leggi²⁶. Tant'è che una parte della dottrina d'oltremarica, forse a torto, dubita che questi possa essere negato anche nel caso in cui vi sia l'*advice* del Primo Ministro²⁷.

²⁶ P. Leyland, *Constitutional Conventions and the preservation of the spirit of the British constitution*, cit., 413; R. Brazier, *Royal assent to legislation*, in *Law Quarterly Review*, 2013, p. 184 ss.

²⁷ N. Barber, *Can the Royal Assent be refused on the Advice of the Prime Minister?*, in <http://ukconstitutionalaw.org>, 25 settembre 2013, il quale ritiene che, una volta che il disegno di legge sia stato approvato dal Parlamento, il Monarca debba darvi il suo assenso indipendentemente dal parere dei suoi ministri, altrimenti questi agirebbe in violazione della Costituzione, posto che il cuore della convenzione che regola l'esercizio del *Royal Assent* deve rinvenirsi nell'esigenza di assicurare il primato dell'elemento democratico all'interno del processo decisionale che conduce all'approvazione di un atto legislativo. Invero, la tesi prospettata è alquanto semplicistica e non tiene conto della circostanza che, nel caso di specie, il Sovrano si troverebbe a dover scegliere tra il rispetto di due diverse convenzioni. La prima che vuole che il *Royal Assent* non sia mai rifiutato quando la legge sia stata debitamente approvata dal Parlamento e la seconda che impone al Monarca di agire sempre conformandosi al consiglio del Primo Ministro o dei singoli Ministri. Per il vero, vi sono una molteplicità di argomenti che militano a favore della tesi che consentirebbe al Monarca di rifiutare l'assenso reale su *advice* del Primo Ministro e che in questa sede si possono solo riassumere brevemente. 1. La seconda delle due convenzioni in parola garantisce l'irresponsabilità del Sovrano il quale, seguendo il consiglio del Governo, conserva la propria posizione di neutralità di fronte a quello che, in ogni caso, rappresenterebbe un momento di forte conflitto tra il Governo e il Parlamento. 2. Il rifiuto del *Royal Assent* su *advice* del Primo Ministro non comprometterebbe il principio democratico poiché il conflitto venutosi a creare tra Parlamento e Governo troverebbe la sua naturale composizione nell'ambito del rapporto fiduciario, sicché la salvaguardia del principio in parola e della primazia del Parlamento si realizzerebbe attraverso la sfiducia nei confronti del Governo politicamente responsabile davanti alla Camera dei Comuni di aver raccomandato al Sovrano di rifiutare l'Assenso Reale. 3. Di converso, il conflitto che dovesse sorgere tra il Sovrano e il Suo Governo qualora il primo decidesse di concedere il *Royal Assent* contro il consiglio del secondo non potrebbe essere risolto in alcun modo, se non ipotizzando le dimissioni dell'intero gabinetto in segno di "rimostranza" nei confronti del Monarca ma con evidenti ricadute sull'assetto della forma di governo inglese. 4. In ogni caso, l'unico precedente al riguardo dopo la Gloriosa Rivoluzione, per quanto risalente al lontano 1707, milita a favore della tesi qui prospettata, posto che in quell'occasione la Regina Anna rifiutò il *Royal Assent* proprio su *advice* del Primo Ministro.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Ciò detto, in questa sede non si vogliono esaminare tutte le regole convenzionali che incidono sull'equilibrio dei rapporti tra i diversi poteri del Regno Unito quanto, piuttosto, dar conto del fatto che il processo di riforme costituzionali avviato sin dal 1997 con i governi laburisti²⁸ e, successivamente proseguito anche sotto il gabinetto di coalizione guidato da Cameron, ha riguardato anche quello che può definirsi "il nocciolo duro" della Costituzione inglese, ossia la l'assetto dei rapporti tra Parlamento ed esecutivo, la cui disciplina, come si è poc'anzi accennato, per molti secoli è stata appannaggio, per lo più, delle fonti convenzionali che hanno contribuito in maniera determinate alle innovazioni maggiori della forma di governo²⁹.

Tra queste novità spiccano la riforma della composizione della Camera dei Pari nel 1999 che, come si argomenterà più avanti, sembra aver avuto delle interessanti, quanto impreviste, conseguenze in ordine al ruolo giocato dalla seconda camera nell'ambito degli equilibri tra il Parlamento e l'esecutivo, nonché il *Fixed-Term Parliament Act* del 2011 che nel disciplinare il potere di scioglimento della Camera dei Comuni ha sottratto la materia *de qua* dall'alveo della *royal prerogative* e ha significativamente inciso sull'assetto della forma di governo introducendo un forte elemento di razionalizzazione della stessa³⁰.

Si tratta di cambiamenti del sistema costituzionale della Gran Bretagna che si inseriscono in un più ampio contesto di riforme che hanno investito amplissimi settori dell'ordinamento inglese, ossia i

²⁸ Per una generale analisi del processo di riforma avviato nel 1997 M. Finn-A. Seldon, *Constitutional Reform Since 1997: The Historians' Perspective*, in *The British Constitution. Continuity and change*, cit., p. 17 ss.

²⁹ C. Pinelli, *op. cit.*, p. 46.

³⁰ O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del regno unito*, in *Dir. pubbl.*, 2015, p. 809 ss.; 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*, cit., p. 54, discorre di una razionalizzazione che, pur andando in senso opposto rispetto a quella che ha interessato gli ordinamenti costituzionali continentali, determinando un rafforzamento del ruolo del Parlamento nei riguardi dell'esecutivo, non incide sul ruolo del *Premier*.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

rapporti Stato-individuo, l'assetto territoriale del Regno, l'ordinamento giudiziario³¹ e la forma di governo in senso stretto cui appartengono le modifiche appena citate.

Pure la riforma del pubblico impiego, avvenuta attraverso il *Constitutional Reform and Governance Act* del 2010, ha avuto delle conseguenze di non poco momento sul potere esecutivo e la sua organizzazione, poiché per la prima volta si è disciplinato in uno *statute law* e, quindi, in un atto normativo di carattere primario il potere di nomina e di regolamentazione dei dipendenti pubblici che sino ad allora rientrava per intero tra i poteri di prerogativa della Corona, sicché la materia era disciplinata principalmente da regole convenzionali cui si affiancavano alcuni *Orders in Council* e dei codici di condotta emanati sulla base di quest'ultimi³². Sempre il medesimo *Constitutional Reform and Governance Act* del 2010 ha positivizzato una convenzione risalente al 1924 denominata *Ponsoby Rule* e concernente la ratifica dei trattati internazionali, con ciò codificando il potere della Camera dei Comuni di porre il veto sulla ratifica di determinati trattati internazionali da parte del Governo; circostanza, quest'ultima, capace di incidere sull'esercizio di uno dei più significativi poteri di prerogativa, ossia quello attinente alla stipula di accordi internazionali e, più in generale, alla gestione della politica estera. Settore rispetto al quale, come si vedrà, si sono avute delle significative evoluzioni che hanno messo in crisi il ruolo di esclusiva centralità dell'esecutivo in materia.

Insomma, tanto il *Constitutional Reform and Governance Act* del 2010, quanto il *Fixed-Parliament Act* del 2011, cui si è già fatto cenno, hanno sottratto dall'area dei *prerogative powers* una serie di aspetti di fondamentale importanza per quel che concerne l'organizzazione, le attribuzioni del potere esecutivo e l'equilibrio dei rapporti con il Parlamento, con ciò ridimensionando, se non addirittura eliminato come nel caso del potere di scioglimento, la discrezionalità del Governo in ordine all'esercizio delle attribuzioni in questione.

³¹ Su cui si sofferma diffusamente F. Nania, *Garanzie formali ed indipendenza sostanziale delle corti nell'esperienza britannica*, in questa rivista, 1/2019, p. 19 ss.

³² A. Marchetti, *Origini, sviluppi e caratteri del civil service inglese. il Whitehall model, tra politica e amministrazione*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2014, p. 184.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Orbene, la prima considerazione che si può trarre dalle riforme costituzionali appena citate riguarda il ruolo delle fonti convenzionali e la loro capacità di garantire l'evoluzione della costituzione del Regno Unito. Infatti, se per secoli i mutamenti dell'assetto costituzionale inglese sono stati affidati, per lo più, al sorgere di regole non scritte che hanno informato i comportamenti dei principali attori istituzionali, oggi, invece, il riformismo costituzionale britannico si basa sulle numerose leggi di riforma approvate dal Parlamento, diverse delle quali poc'anzi citate, cui si affiancano risoluzioni parlamentari, circolari ministeriali e "comportamenti consigliati"³³ e, più in generale, strumenti di *soft law*. Basti pensare al *Ministerial Code*, adottato per la prima volta nel 1945, ma rimasto segreto fino al 1992 e riformato nel 2010 dall'esecutivo di Cameron, il quale contiene un *corpus* di regole volte a disciplinare l'esercizio delle attribuzioni ministeriali e, più recentemente, il *Cabinet Manual* la cui prima versione ha visto la luce nel 2010 e che raccoglie tutte le leggi e le convenzioni esistenti con riferimento alla forma di governo, al sistema delle autonomie e al pubblico impiego³⁴.

La seconda considerazione non può non riguardare la circostanza che il processo di riforma in parola non è soltanto volto a rivedere e modificare alcuni aspetti del sistema costituzionale inglese, ma, come si è evidenziato in relazione ad alcuni significativi poteri di prerogativa, anche ad introdurre normative scritte là dove prima vi erano regole convenzionali, con ciò dando vita a quelli che una parte della dottrina d'oltremarina e italiana hanno definito processi di *juridification* cui si accompagna un crescente interventismo giudiziario in settori rispetto ai quali in precedenza la magistratura si ispirava ad un rigoroso *self-restraint*³⁵. Si tratta di fenomeni estranei ai caratteri tradizionali del sistema costituzionale britannico, come già rammentato in gran parte regolato da *leges non scriptae* e tradizionalmente funzionante in ragione di "comportamenti ispirati ad

³³ G. Grottanelli de' Santi, *op. cit.*, p. 2080.

³⁴ Per un articolato esame, anche in chiave storica, di queste forme di codificazione e del loro rapporto con le regole convenzionali, spesso in gran parte raccolte all'interno di questi atti di *soft law*, A. Blick, *The Codes of the Constitution*, Oxford, 2019, 2 ss. Su questi profili anche D. Feldman, *op. cit.*, p. 105 ss.

³⁵ G. Grottanelli de' Santi, *op. ult. cit.*, p. 2081.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

un massimo di fiducia, di *fair play*, di aspettative (soddisfatte) di reciprocità (*comity*), di equilibri e di bilanciamenti tra i diversi poteri o, come si direbbe in Italia, tra i vari organi costituzionali³⁶ che, in definitiva, non è altro che il portato di quella morale costituzionale che impedisce ad un potere di impiegare le proprie attribuzioni in modo aggressivo³⁷.

In altre parole, parrebbe che quella insopprimibile esigenza di certezza del diritto che si può rinvenire alla base della stessa codificazione costituzionale³⁸ che ha caratterizzato gli Stati continentali dalla fine dell'*ancien regime* in avanti abbia contagiato, in qualche modo, anche il Regno Unito.

La terza considerazione riguarda il processo di progressivo ridimensionamento dei poteri di prerogativa della Corona, fenomeno che si inserisce pienamente nelle dinamiche evolutive della costituzione britannica e che ha determinato delle significative ricadute sul piano dei rapporti tra Governo e Parlamento. Anzi, uno dei principali fattori di rafforzamento del Parlamento deve rinvenirsi proprio nel superamento dei poteri di prerogativa in relazione a materie fondamentali per il funzionamento della forma di governo. Emblematica, al riguardo, la nuova disciplina del potere di scioglimento della *House of Commons* introdotta dal *Fixed-Terms Parliament Act* del 2011 su cui ci si soffermerà più avanti. Di conseguenza, proprio lo studio della *royal prerogative* e della sua più recente trasformazione rappresenta un punto di vista privilegiato attraverso il quale riguardare alle modifiche dell'assetto costituzionale del Regno Unito.

2. L'esercizio dei royal prerogative powers: considerazioni generali

³⁶ G. Grotanelli de' Santi, *Ibidem*.

³⁷ J.S. Mill *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., p. 72.

³⁸ A. Ruggeri, *La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 7/7/2005, il quale evidenzia come le regole fondamentali di organizzazione dello Stato e di esercizio del pubblico potere, nell'ambito del diritto costituzionale non scritto tipico dello Stato assoluto rimanevano inesorabilmente nell'arbitrio del sovrano fondandone il suo incontrastato dominio.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

L'esercizio dei poteri di *royal prerogative* è stato un vero e proprio elemento di forza dell'esecutivo all'interno del sistema dei pubblici poteri del Regno Unito. Il Governo, infatti, per convenzione costituzionale è il depositario di quello che potremmo metaforicamente definire "il tesoro della Corona" che i Ministri e soprattutto il Primo Ministro sono chiamati ad amministrare direttamente, in quanto *Crown's servants* o, indirettamente, per il tramite dell'*advice* fornito al Sovrano.

Si tratta di poteri fondamentali per il governo del paese che affondano le proprie origini nella Monarchia medievale, nella *common law* e, quindi, nella tradizione³⁹ e la cui stessa definizione, così come la loro esauriente elencazione, è tutt'altro che agevole afferendo alle materie più disparate e coinvolgendo anche delle fattispecie assai risalenti. Tutti o quasi i settori del *government* sono tutt'ora interessati dall'esercizio della prerogativa regia. Solo per fare alcuni esempi gli affari esteri, il sistema giudiziario, le forze armate, le immunità e i privilegi accordati alla Corona e ai suoi servitori, la concessione di onori e di particolari *status*⁴⁰ e questo nonostante il fatto che, come già riferito all'inizio di questo lavoro, il processo di *juridification* che da diversi anni interessa l'ordinamento britannico abbia riguardato in modo significativo proprio i poteri di prerogativa determinando una sua progressiva compressione.

³⁹ A.V. Dicey, *An Introduction to the study of the Law of the Constitution*, Tenth Edition, 1959, 464 la prerogativa "*the remaining portion of the Crown's original authority, and it is therefore...the name for the residue of discretionary power left at any moment in the hands of the Crown, whether such power be in fact exercised by the King himself or by his Ministers*". R. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England* ((8th edn 1778), Book 1, ch 7, 239 afferma che i poteri di prerogative erano limitati "*that special pre-eminence, which the king hath, over and above all other persons*". Per una dettagliata rassegna e un commento delle posizioni tradizionali di Dicey, Locke e Blackstone sulla definizione e i caratteri della *royal prerogative* T. Poole, *The strange death of prerogative in England*, in *University of Western Australia Law Review*, 2018, p. 52 ss.

⁴⁰Una dettagliata ma, ovviamente, non esaustiva elencazione è contenuta in A.W. Bradley, K.D. Ewing, C.J.S. Knight, *Constitutional and Administrative Law*, XVI ed., 2015, p. 258 ss.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Le problematiche giuridiche suscitate dalla *royal prerogative* sono molteplici e investono la loro stessa compatibilità con il costituzionalismo di matrice liberale e democratica, posto che si tratta di poteri, come si è detto assolutamente rilevanti per l'azione di governo, il cui fondamento però non risiede negli *statute law* e che, pertanto, sembrano mettere a dura prova i principi cardine del sistema costituzionale britannico, ossia la *rule of law* e la *sovereignty of Parliament*, al punto che una parte della dottrina li definisce il "buco nero" del sistema giuridico inglese⁴¹.

Per il vero, l'esistenza di poteri dell'esecutivo che non trovano la propria giuridica legittimazione in un atto superiore di matrice normativa non è certo sconosciuta agli ordinamenti continentali ai quali è nota la controversa categoria dell'atto politico⁴². Quest'ultima, forse, maggiormente indagata dalla dottrina francese e italiana sotto il profilo dell'insindacabilità che contraddistinguerebbe tali atti piuttosto che in relazione all'assenza di un suo fondamento normativo. Ciò non pertanto, anche alcuni poteri di prerogativa regia si caratterizzano nell'ordinamento inglese per l'immunità dalla giurisdizione, ad esempio quelli concernenti la politica estera e quelli emanati personalmente dal Sovrano su *advice* del Primo Ministro che incidano sui rapporti tra gli organi di vertice dell'ordinamento⁴³ i

⁴¹ O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del regno unito*, cit., 864, che riprende quanto affermato da T. Poole, *United Kingdom: The Royal Prerogative*, in *I-CON*, 2010, 147. Di contro, non manca nella dottrina inglese chi evidenzia l'importanza di attribuzioni discrezionali dell'esecutivo per il corretto funzionamento della forma di governo e, più, in generale dell'Amministrazione ritenendo, pertanto, che le materie non coperte da una disciplina statutaria e rientranti nell'alveo della *royal prerogative* vadano individuate come quelle nelle quali l'esecutivo gode di sfere di scelta discrezionale e il cui fondamento non risiederebbe nella tradizione o nella *common law*, posto che quest'ultima si limiterebbe a riconoscere i poteri in questione, bensì, sostanzialmente, nella specialità o unicità della posizione della Corona come sottolineato da S. Payne, *The royal prerogative*, in M. Sunkin, S. Payne (a cura di), *The nature of the Crown: A legal and Political Analysis*, Oxford, 1999, p. 77 ss.

⁴² Sulla relazione tra *royal prerogative powers* e atto politico e, più in generale, su tale categoria G. Tropea, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. amm.*, 2012, p. 358.

⁴³ T. Poole, *op. cit.*, 148 poiché "early seventeenth-century cases established that while the courts could determine the existence and extent of a prerogative power

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

quali, però, risultano non giustiziabili in forza della "non legal rule" che ne disciplina l'esercizio e non tanto, quindi, in ragione di un'immunità dal sindacato delle Corti discendente dalla politicità dell'atto.

In ogni caso, non vi è dubbio che i *Sovereign's constitutional prerogative powers* riguardino delicati e rilevanti attribuzioni che incidono sull'equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento e come questi, essendo convenzionalmente esercitati dal *Premier* sotto il profilo sostanziale, abbiano contribuito in modo decisivo a fondarne la centralità all'interno del sistema. Soprattutto il potere di scioglimento della Camera elettiva il cui esercizio sostanziale da parte del Primo Ministro è considerato il principale tratto caratterizzante del parlamentarismo maggioritario, essendo interpretato quale potere del *Premier* di fare ricorso al popolo mediante la consultazione elettorale⁴⁴. Ma occorre chiarire da subito che, così come il potere di prerogativa ha contribuito a fondare la centralità dell'esecutivo all'interno della forma di governo britannica, allo stesso modo il suo più recente ridimensionamento ad opera della legislazione parlamentare e della interpretazione datane dalle Corti, da ultimo con riguardo al potere estero nella vicenda *Miller*, sembra foriero di importanti sviluppi a tutto vantaggio del recupero della centralità del Parlamento. Infatti, se si guarda alle fattispecie tradizionalmente ritenute non sottoponibili al sindacato giudiziario e la cui più celebre elencazione giurisprudenziale viene individuata nella lista, dal contenuto non esaustivo elaborata da Lord Roskill⁴⁵, non si può non notare un ridimensionamento, proprio in via parlamentare o giurisprudenziale, persino di quelle che venivano considerate alcune delle più sicure ipotesi di *royal prerogative* sulle quali ci si soffermerà più diffusamente nel prosieguo di questo lavoro.

they could not question or review the manner in which a prerogative power had been exercised".

⁴⁴ T.E. Frosini, P.L. Petrillo, voce *art. 88 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, p. 1725.

⁴⁵ "the making of treaties, the defence of the realm, the prerogative of mercy, the grant of honours, the dissolution of Parliament and the appointment of ministers" su cui T. Poole, *The strange death of prerogative in England*, in *University of Western Australia Law Review*, cit., 56 ss.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

2.1. *La royal prerogative e il legame tra il Sovrano e il Primo Ministro*

Strettamente riferito all'esercizio dei poteri di prerogativa è anche il peculiare rapporto che intercorre tra il Primo Ministro e il Sovrano, forse non sufficientemente preso in considerazione dalla dottrina con riferimento alla fase contemporanea del costituzionalismo inglese, posto che quest'ultima tende a svalutare, forse eccessivamente, il ruolo del Monarca all'interno dell'ordinamento costituzionale britannico. Non si deve dimenticare, infatti, che questi e il *Premier* condividono un "comune [...] nucleo di potere"⁴⁶ rappresentato proprio dai poteri di prerogativa, il cui esercizio sembra legare a doppio filo le due figure istituzionali.

Orbene, la più rilevante delle prerogative "personali" che residuano in capo al Sovrano, com'è noto, attiene al diritto di essere consultato, di incoraggiare e di mettere in guardia, secondo la celebre espressione di Bagehot⁴⁷. Si tratta di una prerogativa che si estrinseca principalmente, anche se non esclusivamente, per il tramite delle udienze settimanali che la Regina concede al Primo Ministro e i cui contenuti sono coperti da uno strettissimo riserbo. Tale modalità di esercizio della prerogativa regia permette al *Premier* di veicolare nei confronti degli altri componenti del Gabinetto e di trasferire nell'azione di governo, quando lo ritenga opportuno (non essendone in alcun modo vincolato), i pareri e i consigli della Regina e di tenere conto degli ammonimenti espressi da quest'ultima. A prescindere dal grado di influenza che questa riuscirà ad esercitare nei suoi riguardi, invero difficilmente apprezzabile da parte di qualsiasi osservatore esterno, è arduo negare che questa relazione diretta con il Sovrano non accresca quantomeno l'autorevolezza del *Premier* e delle proprie politiche nei riguardi del *Cabinet* e del Parlamento. In definitiva, vi è una cooperazione necessaria del Primo Ministro nell'esercizio della

⁴⁶ G. Rizzoni, *La regina, il primo ministro e la royal prerogative: i misteri della forma di governo britannica nell'ultimo film di Stephen Frears*, in *www.archivio.rivistaaic.it.*, 20/10/2006, p. 2.

⁴⁷ G. Rizzoni, *op. cit.*, p. 101.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

più rilevante prerogativa personale del Monarca, prerogativa della quale il primo beneficiario alla fine è proprio il *Premier*. Questo non significa che la prerogativa in parola non venga esercitata anche nei riguardi di altri componenti del Governo, specie coloro che ricoprono ministeri di particolare rilievo e che mantengono contatti diretti con la Sovrana, però solo con riguardo al Primo Ministro questa ha assunto una ben precisa procedimentalizzazione. Si pensi alle regole convenzionali che impongono la cadenza settimanale degli incontri e alla stretta riservatezza sugli argomenti trattati e le posizioni espresse cui entrambi sono reciprocamente vincolati.

In ogni caso, il rapporto di collaborazione che viene ad instaurarsi tra il Monarca e il Primo Ministro è tutt'altro che da sottovalutare così come, in generale, non deve essere sottovalutato il ruolo giocato dalla Monarchia quale espressione di valori e tradizioni unanimemente condivisi dal popolo inglese, nonché di memorie storiche nelle quali la maggior parte di esso tende ad identificarsi⁴⁸. L'influenza in tal modo esercitata dal Sovrano, però, è ben lungi dall'estrinsecarsi in una mera autorità morale priva di valenza giuridica, come pure sosterrebbe una parte della dottrina⁴⁹. Tale affermazione non solo è smentita dalle modalità di esercizio dell'anzidetta prerogativa, attratta anch'essa nell'ambito delle *conventions of constitution* ma pure dalla circostanza che la *moral suasion* il cui esercizio è ampiamente riconosciuto ai capi di Stato nelle forme di governo parlamentari, riveste un preciso rilievo giuridico-costituzionale⁵⁰, tanto che necessita di essere esercitata in forme tali da non compromettere la posizione di neutralità del Monarca e non si può escludere che questa, in determinati casi, possa risultare particolarmente efficace e penetrante. Infatti, il difetto assoluto di legittimazione democratica di un Monarca può essere colmato

⁴⁸ R. Blackburn, *Queen Elizabeth II and the Evolution of the Monarchy*, in V. Bogdanor, *The British Constitution. Continuity and change*, cit., p. 166.

⁴⁹ T. Martines, *op. cit.*, p. 334 ss.

⁵⁰ Si pensi a quanto affermato, con riferimento all'ordinamento italiano, in relazione alla *moral suasion* del Presidente della Repubblica, da Corte cost. sent. n. 1 del 2013.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

dall'esperienza accumulata in lunghi anni di regno⁵¹ e dalla percezione di totale neutralità che circonda un capo dello Stato che detenga una carica vitalizia. Del resto, anche Bagehot descrivendo le caratteristiche del Sovrano e il suo ruolo nel sistema di governo inglese riconosceva come "la superiorità che caratterizza un Re costituzionale si trova nella stabilità della sua carica. È questa che gli offre l'opportunità di acquisire una completa conoscenza di affari complessi [...]"⁵².

Inoltre, anche in relazione ad alcuni poteri di prerogativa, ossia quelli esercitati personalmente dalla Regina ma su *advice* del Primo Ministro o dei Ministri, non è agevole sapere quanto l'opinione espressa dalla prima incida sull'*advice* fornito dai secondi. Si pensi, ad esempio, all'esercizio del *consent* che più di recente ha destato l'interesse della dottrina d'oltremarina, di una parte dell'opinione pubblica e dello stesso Parlamento. La prerogativa in questione prevede che i *Public bills* e i *Private Member's bills* che investano i *royal prerogative powers* o gli interessi patrimoniali e personali della Corona, del Ducato di Lancaster e del Ducato di Cornovaglia ottengano tra la seconda o la terza lettura parlamentare il consenso del Monarca o, solo per quel che concerne il Ducato di Cornovaglia, del Principe di Galles. Il *consent* deve essere richiesto attraverso una peculiare procedura, ritenuta di diritto parlamentare, per il tramite di un Ministro che esprima il proprio *advice* al Sovrano sull'opportunità di concederlo o meno. I dati diffusi dal Cabinet Office nel 2012 e poi nel 2013 a seguito di una controversia giudiziaria in ordine all'applicabilità del FOIA all'esercizio del *consent* hanno dimostrato come la prerogativa abbia conosciuto nel tempo una certa interpretazione estensiva in ordine alla nozione di "interessi della Corona" che giustificano la richiesta del consenso preventivo e, parimenti come in alcuni, seppur sporadici casi, questi sia stato negato

⁵¹ Insiste su questo aspetto, sottolineando come non sia agevole misurare il grado di influenza esercitato dal Sovrano nell'esercizio della prerogativa di consigliare e mettere in guardia, S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia*, Torino, 1998, p. 133.

⁵² W. Bagehot, *op. cit.*, p. 108.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

su *advice* del Governo⁵³. Tale circostanza ha ingenerato il dubbio che mediante il *consent* la Corona possa alcune volte esercitare un'influenza occulta sull'attività legislativa del Parlamento⁵⁴ ma, soprattutto, che attraverso l'esercizio di tale *royal prerogative* l'esecutivo possa impedire che le Camere discutano ed eventualmente approvino i *Private Member's bills* presentati dai *backbenchers* e il cui contenuto non sia condiviso dal Governo⁵⁵. Tanto pare sia avvenuto nel 1999 con un *bill* presentato da un *backbenchers* che proponeva di modificare la prerogativa regia concernente il potere di dichiarare e andare in guerra trasferendone la titolarità dal Monarca e, quindi, dell'esecutivo, al Parlamento⁵⁶. Si tratterebbe, quindi, di un'ulteriore riprova di come l'esercizio sostanziale della *royal prerogative* consentirebbe all'esecutivo in generale e al Primo Ministro, in modo specifico, di condizionare l'operato del Parlamento di Westminster.

Da qui la necessità di approfondire almeno due delle principali problematiche riguardanti la prerogativa reale, ossia quella della loro estensione e dei correlati limiti che ne governano l'esercizio rispetto alle attribuzioni del Parlamento, nonché la complessa vicenda della loro possibile riviviscenza a fronte dell'abrogazione di uno *statute* che sia intervenuto a disciplinare una materia in precedenza interamente ricadente sotto i suddetti poteri regi.

2.2. L'estensione e i limiti della royal prerogative alla luce della giurisprudenza Miller

Orbene, il rapporto esistente tra poteri di prerogativa e attribuzioni del Parlamento è tutt'altro che agevole da dipanare, al pari, del resto, di tutta la materia concernente la *royal prerogative* che,

⁵³ House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *The impact of Queen's and Prince's Consent on the legislative process. Eleventh Report of Session 2013–14*, in <https://publications.parliament.uk/pa/>, p. 12 ss.

⁵⁴ House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *op. cit.*, p. 14 ss.

⁵⁵ House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *op. ult. cit.*, p. 12 ss.

⁵⁶ R. Brazier, *Legislation about the Monarchy*, in *CLJ*, 2007, p. 95 ss.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

come già accennato, assume tratti di inusitato mistero, specie quando l'attenzione si sposta dai "ministerial executive powers" alle prerogative "personali" del Monarca, distinzione, quest'ultima, di non poco momento come si dirà tra poco.

Nonostante ciò, la previsione di limiti rispetto all'esercizio dei poteri in parola rappresenta un'esigenza da tempo avvertita dai giuristi d'oltremarina che, per l'appunto, hanno individuato nel ruolo assolto dalle Corti, negli *statute* e nelle convenzioni⁵⁷ gli argini ad un esercizio altrimenti indiscriminato della prerogativa reale da parte dell'esecutivo. Ben inteso, si tratta di limiti che operano in maniera sensibilmente differente, posto che le convenzioni si occupano esclusivamente di disciplinare le modalità di esercizio delle prerogative, mentre ben più incisivo risulta il ruolo assunto dagli *statute* e dalle stesse Corti, come testimoniato recentemente dalla vicenda giudiziaria apertasi a seguito del referendum sulla *Brexit*.

Infatti, se è pur vero che, come già accennato, le convenzioni sorte nel corso della plurisecolare storia costituzionale britannica hanno rappresentato la principale limitazione rispetto ad un esercizio pienamente discrezionale dei poteri di prerogativa, ciò è avvenuto principalmente nei riguardi del Sovrano e a tutto vantaggio del *Cabinet* e del Primo Ministro. Un ruolo ben più significativo, invece, deve riconoscersi agli *statute*, che in ossequio al principio della *parliamentary sovereignty*, non solo sono in grado di limitare e condizionare l'esercizio dei poteri in parola, ma possono anche estinguerli andando a disciplinare in tutto o in parte una materia sino a quel momento sottoposta per intero e in modo esclusivo all'esercizio della *royal prerogative*. Anzi, l'assenza di una disciplina legislativa della materia rappresenta la fondamentale condizione di esistenza della prerogativa reale che proprio le Corti sono chiamate ad accertare⁵⁸. Anche su questo versante si apprezza la vicinanza tra la prerogativa regia e l'atto politico nell'ordinamento italiano, specie alla luce della giurisprudenza della Consulta che ha chiarito come la

⁵⁷ B.S. Markesinis, *The Royal Prerogative re-visited*, in *CLJ*, 1973, p. 293.

⁵⁸ G. Rizzoni, *op. cit.*, 2. Sui limiti del sindacato delle Corti in ordine alla *royal prerogative* con particolare riferimento alle modalità di esercizio della stessa B. Hadfield, *Judicial Review and the Prerogative Powers of the Crown*, in *The nature of the Crown: A legal and Political Analysis*, cit., p. 197 ss.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

predeterminazione legislativa di atti del governo emanati nell'esercizio del potere politico radichi il loro assoggettamento al sindacato giurisdizionale⁵⁹. Però, diversamente da quanto avviene nell'ordinamento britannico per la *royal prerogative*, l'assenza di una cornice normativa non è presupposto di esistenza dell'atto politico bensì della sua sola giustiziabilità, il che conferma la diversa prospettiva cui i due ordinamenti guardano ai poteri in questione.

Chiarito, quindi, che il Parlamento attraverso la propria legislazione possa limitare o addirittura sostituire i poteri di prerogativa con una nuova disciplina della materia, come del resto avvenuto per il tramite del *Fixed-Term Parliament Act* in relazione al potere di scioglimento dei Comuni, l'aspetto più problematico dei poteri di cui si discute è rappresentato dai limiti al loro esercizio, specie quando la *royal prerogative* incroci attribuzioni parlamentari, come di recente si è verificato in relazione al potere di comunicare, ai sensi dell'art. 50 TUE, l'intenzione del Regno Unito di recedere dall'UE. In questi casi diviene fondamentale il ruolo assunto dalle Corti le quali, benché secondo un costante orientamento giurisprudenziale non possano sindacare le modalità di esercizio della prerogativa reale da parte della Corona, in ogni caso sono chiamate ad accertare l'esistenza del potere di prerogativa e, come avvenuto nel caso della predetta notificazione agli organi dell'UE, a delinearne l'estensione⁶⁰.

La vicenda concernente il potere di avviare la trattativa di cui all'art. 50 TUE è particolarmente significativa sotto molteplici punti di vista. Infatti, la *querelle* giudiziaria in parola non solo ha messo chiarezza in ordine ai limiti di esercizio dei poteri di prerogativa in relazione ad una fattispecie delicata e di grande rilievo quale quella del "*treaty making and unmaking power*", ma, allo stesso tempo, ha confermato il ruolo delle Corti di garanti degli equilibri costituzionali tra la Corona e il Parlamento.

⁵⁹ Su questi aspetti della complessa problematica dell'atto politico sia consentito rinviare a F.F. Pagano, *Gli atti emanati dal governo nell'esercizio del potere politico nella più recente giurisprudenza tra separazione dei poteri e bilanciamenti costituzionali*, in *Dir. pubbl.*, 2013, p. 863 ss.

⁶⁰ P. Stein, *The prerogative and parliamentary control*, in *CLJ*, 1971, p. 178 ss.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

In particolare, tanto la *High Court* di Londra quanto la Corte Suprema sono giunte alle medesime conclusioni, seppur attraverso argomentazioni in parte differenti, riaffermando il ruolo centrale del Parlamento nell'avvio della procedura di fuoriuscita dall'UE e ribadendo i delicati equilibri costituzionali esistenti tra esercizio della *royal prerogative* e salvaguardia della *sovereignty of Parliament*. Più nel dettaglio, l'iter argomentativo della prima delle due pronunzie si concentra, nei suoi passaggi fondamentali, sulla circostanza della perdita per i cittadini britannici, una volta avviata la procedura di recesso dall'UE, dei diritti di matrice europea recepiti dal diritto interno in forza dell'*European Communities Act* del 1972. L'Alta Corte di Londra ha evidenziato che il Governo, pur avendo il potere di contrarre accordi sul versante internazionale e di recedervi, non può incidere in modo diretto sul diritto interno, specie in materia di diritti dei singoli cittadini che trovino il proprio fondamento negli *statute* parlamentari. Al riguardo è chiarissimo il passaggio della sentenza quando afferma "*by making and unmaking treaties the Crown creates legal effects on the plane of international law, but in doing so it does not and cannot change domestic law. It cannot without the intervention of Parliament confer rights on individuals or deprive individuals of rights*"⁶¹.

Il punto centrale della pronunzia è rappresentato dal riconoscimento del valore costituzionale dell'*European Community Act* del 1972 il quale, in forza del recesso dall'UE, smetterebbe di produrre effetti giuridici, con la conseguenza di non consentire al diritto dell'Unione di continuare a spiegare efficacia all'interno dell'Ordinamento Britannico. Pertanto, i cittadini del Regno Unito verrebbero privati del godimento di un articolato e variegato fascio di diritti fondamentali discendenti dalla normativa europea la quale spiegava effetti nel Regno Unito proprio in forza del suddetto *Act* del 1972⁶².

⁶¹ EWHC, R (*Miller*) v. *Secretary of State for Exiting the European Union*, § 32.

⁶² S. Gianello, *Il caso "Miller" davanti alla UK Supreme Court: i principi del costituzionalismo britannico alla prova della Brexit*, in www.osservatoriocostituzionale.it, 24/04/2017, p. 3, sottolinea come

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Allo scopo di meglio identificare tali diritti, l'*High Court* distingue tre categorie di situazioni giuridiche soggettive incise dall'abrogazione dell'ECA del 1972. Una prima serie di diritti sono quelli che, pur discendenti dalla normativa europea, potranno comunque essere riprodotti agevolmente dalla legislazione interna. Poi vi sono i diritti di libera circolazione e di stabilimento delle persone fisiche e giuridiche inglesi che risiedono o operano in paesi dell'Unione che potranno essere salvaguardati anche a seguito dell'uscita del Regno dall'UE poiché non trovano il proprio fondamento nell'*Act* del 1972 ma nella concomitante operatività del diritto nazionale dei singoli Stati e in quello sovranazionale dell'Unione. Da ultimo, vengono individuate una serie di situazioni giuridiche soggettive che sono state create dall'*Act* del 1972 e, quindi, saranno irrimediabilmente estinte a causa della fuoriuscita del Regno dall'UE. Tra queste, il diritto all'elettorato attivo e passivo per l'elezione del Parlamento Europeo o la vincolatività dei precedenti giudiziari della Corte di Giustizia. Proprio con riferimento a questa terza categoria di situazioni giuridiche, il venir meno della base costituzionale che consentiva la penetrazione di tali diritti all'interno del Regno rischia di produrre delle conseguenze capaci di incidere sullo stesso principio di certezza del diritto. Basti pensare, al riguardo, all'impossibilità per il complesso tessuto normativo originatosi in forza delle pronunzie della Corte di Giustizia di continuare a spiegare effetti nel sistema britannico⁶³. Da qui la necessità, ventilata dalla stessa Corte, di un "*Great Repeal Bill*" per dare un nuovo assetto al sistema delle fonti e fornire una nuova base legislativa ai diritti compromessi dalla fuoriuscita del Regno dall'UE⁶⁴.

nell'argomentazione della Corte sia prevalsa l'idea della diversità dei Trattati europei rispetto agli altri accordi internazionali in quanto attributivi di diritti ai singoli.

⁶³ F. Sgrò, *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in www.federalismi.it, 8 marzo 2017, p. 31.

⁶⁴ Sull'argomento H. Dindjer, *Sources of Law and Fundamental Constitutional Change*, in blog di *UK Const. L.*, 25/052017, in <https://ukconstitutionallaw.org.>, 27/01/2017.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Insomma, se si guarda alla profonda trasformazione dell'apparato normativo del Regno Unito ad opera dalla normativa europea e alle conseguenze su tale assetto normativo determinate dall'avvio della procedura di recesso del Regno dall'Unione Europea, non può certo sorprendere che l'High Court abbia ritenuto l'atto di fuoriuscita dall'UE di natura duumvirale con la necessità di una previa manifestazione di volontà da parte del Parlamento ai fini dell'attivazione della procedura di cui all'art. 50 TUE, benché la Corte non avesse chiarito espressamente, diversamente da quel che farà la Supreme Court, se tale autorizzazione dovesse estrinsecarsi in un atto legislativo o solo in un atto di indirizzo nei confronti del Governo da parte della Camera dei Comuni⁶⁵. Si badi bene, si trattava di un aspetto non secondario o meramente formale tanto in relazione all'equilibrio dei rapporti tra i due organi, quanto con riguardo al necessario coinvolgimento della Camera dei *Lords* nel caso in cui si fosse optato, come è poi avvenuto, per una legge. E infatti, proprio la Camera dei Pari ha rivestito un ruolo particolarmente attivo e critico con riguardo alla *Brexit*.

La pronunzia della Corte Suprema, invece, pur valorizzando anch'essa il profilo concernente il coinvolgimento nella controversia dei diritti che l'ordinamento UE riconosce ai cittadini inglesi, muove da una prospettiva alquanto differente, ossia quella dell'equilibrio dei poteri tra Governo e Parlamento e delle conseguenze costituzionali del recesso dall'Unione, tant'è che l'*iter* argomentativo della pronunzia è quello tipico di un giudice costituzionale chiamato a risolvere un conflitto tra poteri⁶⁶, piuttosto che quello di una Corte di ultima istanza il cui compito è quello di rivedere la decisione di un giudice sottordinato concernente la lesione di diritti lamentata dai ricorrenti. La Corte Suprema, infatti, si spinge ben oltre rispetto a quanto aveva fatto l'Alta Corte affrontando la questione prospettatale

⁶⁵ C. Martinelli, *L'isola e il continente: un matrimonio di interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze brexit*, in www.rivistaaic.it, 1/2017, p. 33.

⁶⁶ F. Rosa, *Westminster first*, in *DPCE -online*, 1/2017,107; C. Martinelli, *op. ult. cit.*, 38, il quale evidenzia come nella pronunzia della Supreme Court il profilo della perdita dei diritti dei cittadini assume una posizione consequenziale rispetto al rapporto tra i poteri e ai limiti di esercizio della *royal prerogative*.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

dal ricorrente toccando uno dei più delicati aspetti del sistema delle fonti del Regno Unito, ossia quello della qualificazione della normativa europea nell'ambito del sistema di tipo dualistico che regola i rapporti tra diritto interno e sovranazionale nell'ordinamento britannico⁶⁷. Un aspetto, quest'ultimo, rispetto al quale la *common law* non era mai riuscita a raggiungere un approdo interpretativo soddisfacente⁶⁸.

Il ragionamento fatto proprio dalla *Supreme Court* muove dalla considerazione che attraverso l'Act del 1972 il Parlamento ha operato la cessione di una parte delle proprie competenze legislative nei confronti delle Istituzioni Europee dando vita "a new constitutional process for making law in the United Kingdom"⁶⁹ destinato a rimanere tale sino a quando il Parlamento stesso non deciderà altrimenti. Tale cessione di sovranità, avvenuta con legge del Parlamento, ha profondamente modificato l'assetto costituzionale del Regno Unito, di modo che una fuoriuscita dall'Unione Europea, lungi dal determinare solo una fisiologica innovazione del diritto interno, comporterà un nuovo e radicale mutamento degli equilibri costituzionali che necessita di un intervento legislativo delle Camere non potendo riconoscersi al Governo il potere di operare delle modifiche di rango costituzionale. Il pensiero della Corte al riguardo è chiarissimo quando afferma che «*There is a vital difference between changes in domestic law resulting from variations in the content of EU law arising from new EU legislation, and changes in domestic law resulting from withdrawal by the United Kingdom from the European Union. The former involves changes in EU law, which are then brought into domestic law through section 2 of the 1972 Act. The latter involves a unilateral action by the relevant constitutional bodies which effects a fundamental change in the constitutional arrangements of the United Kingdom*»⁷⁰

⁶⁷ S. Gianello, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁸ P. O'Brien, *All for Want of a Metaphor: Miller and the Nature of EU Law*, in U.K. Const. L. Blog, 30 January 2017 reperibile all'indirizzo <https://ukconstitutionallaw.org> 30/01/2017; E. SMITH, *Treaty Rights in Miller and Dos Santos v. Secretary of State for Leaving the European Union*, in U.K. Const. L. Blog, 16/11/2016 reperibile all'indirizzo <https://ukconstitutionallaw.org/>.

⁶⁹ [2017] UKSC 5, 24 gennaio 2017, § 65, 68.

⁷⁰ [2017] UKSC 5, 24 gennaio 2017, § 78.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

È entro questa cornice argomentativa, quindi, che la *Supreme Court* si è mossa per escludere che l'esecutivo potesse ricorrere ai propri *prerogative powers* per dare avvia al procedimento di cui all'art. 50 TUE poiché "*Ministers require the authority of primary legislation before they can take that course*"⁷¹. La Corte, infatti, dà atto dell'indubbia esistenza della *royal prerogative* in materia di politica estera⁷² e, quindi, anche in tema di conclusione o recesso di accordi internazionali ma, adottando un approccio prettamente dualista⁷³, tiene separato l'ambito delle relazioni sovranazionali, di esclusivo appannaggio del Governo, da quello del diritto interno ove si riespancono le attribuzioni del Parlamento. Gli accordi internazionali stipulati dal Governo attraverso l'esercizio della prerogativa reale,

⁷¹ *Ivi*, § 101. Fortemente critico nei confronti della pronuncia in questione M. Elliott, *The Supreme Court's judgment Miller: in search of constitutional principle*, in *CLJ*, 2017, p. 257 ss., che ritiene problematico l'orientamento adottato dalla Corte in relazione all'impossibilità della prerogativa di modificare l'assetto costituzionale quando ciò non contrasti con una espressa previsione contenuta nello *statute law*, posto che il principio della sovranità parlamentare non postulerebbe il monopolio della legge parlamentare in ordine alla produzione del diritto ma solo la primazia del diritto statutario. Anche J. Grant, *Prerogative, Parliament and Creative Constitutional Adjudication: Reflections on Miller*, in *King's Law Journal*, 2017, p. 50, dimostra di non condividere l'approccio argomentativo della pronuncia e richiama le ragioni di dissenso espresse da Lord Carnwath in ordine alla circostanza che la Corte non avrebbe dimostrato per quali ragioni la *royal prerogative* non possa essere invocata dal Governo per recedere dall'UE ai sensi dell'art. 50 TUE.

⁷² La Corte al riguardo è alquanto chiara "*the most significant area in which ministers exercise the Royal prerogative is the conduct of the United Kingdom's foreign affairs. This includes diplomatic relations, the deployment of armed forces abroad, and, particularly in point for present purposes, the making of treaties [...] subject to any restrictions imposed by primary legislation, the general rule is that the power to make or unmake treaties is exercisable without legislative authority and that the exercise of that power is not reviewable by the courts [...] This principle rests on the so-called dualist theory, which is based on the proposition that international law and domestic law operate in independent spheres. The prerogative power to make treaties depends on two related propositions. The first is that treaties between sovereign states have effect in international law and are not governed by the domestic law of any state*". [2017] UKSC 5 R (*on the application of Miller and another*) v. *Secretary of State for Exiting the European Union*, p. 54-55.

⁷³ F. Sgrò, *op. cit.*, 17; N. Aroney, R (*Miller*) v *Secretary of State for Exiting the European Union: Three competing Syllogism*, in *The Modern Law Review*, 2017, p. 732.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

infatti, producono effetti giuridici esclusivamente sul piano internazionale senza entrare a far parte del diritto inglese sino a quando non siano recepiti con legge da Westminster e, in mancanza di tale recepimento, non sono idonei a produrre conseguenze giuridiche all'interno del Regno. Da qui l'impossibilità di riconoscere all'esecutivo il potere di attivare la procedura di cui all'art. 50 TUE agendo mediante l'impiego dei poteri di prerogativa posto che il recesso del Regno da un'organizzazione internazionale quale l'UE, non avrebbe determinato delle conseguenze solo sul versante sovranazionale, ma, come si è detto, avrebbe avuto delle dirette implicazioni sul piano interno. *In primis* determinando la modifica dell'assetto costituzionale del Regno attraverso l'attivazione di una procedura che determinerà l'abrogazione dell'*Act of parliament* del 1972 il quale, a sua volta, consente al diritto dell'Unione, una volta recepito a livello interno, di entrare a far parte del "domestic law"⁷⁴ e i cui cambiamenti spettano al Parlamento di Westminster. Di conseguenza, senza l'intervento legislativo delle Camere si sarebbe avuta una modifica del diritto interno da parte del Governo in violazione di principi cardine dell'ordinamento costituzionale britannico quali la *rule of law* e la *Parliamentary sovereignty*.

Le due pronunce in parola, pur rappresentando un punto di approdo fondamentale, si muovono nel solco già tracciato dalla giurisprudenza pregressa tanto con riferimento ai rapporti tra ordinamento interno e europeo, quanto con specifico riguardo all'esercizio dei poteri di *royal prerogative* e ai limiti che incontra l'esecutivo con riguardo al loro esercizio. Non poteva essere diversamente, tutta la vicenda giudiziaria si è svolta nelle forme tipiche

⁷⁴ N. Aroney, *op. cit.*, p. 745, ritiene che, alla luce di quanto affermato dalle sentenze *Miller*, l'incorporazione del diritto europeo nel diritto del Regno Unito avrebbe dato vita ad una nuova fonte del diritto interna all'ordinamento britannico la cui modifica o abrogazione spetterebbe al Parlamento. Su questa linea interpretativa si muove anche S. Gianello, *op. cit.*, 16, il quale ritiene questo aspetto l'elemento di maggior novità della pronuncia e vi vede un'attenuazione dell'esasperato dualismo che caratterizza l'ordinamento britannico quanto ai rapporti tra livello interno e sovranazionale. Dello stesso avviso anche T. LOCK, *The Supreme Court in Miller – some early comments*, in *VerfBlog*, 24 January 2017, reperibile all'indirizzo <http://verfassungsblog.de/the-supreme-court-in-miller-some-early-comments>.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

di un ordinamento di *common law* dove la legittimazione delle Corti e delle loro decisioni è legata al rispetto dei precedenti e della tradizione giuridica che le due pronunzie hanno tenuto ben presenti, allo stesso tempo, però, "unificando concettualmente principi che precedentemente erano stati elaborati in forma meno organica"⁷⁵.

Con riferimento al profilo dell'integrazione tra diritto interno e diritto europeo, è innegabile l'influenza della vicenda *Thoburn*⁷⁶ del 2003 che, assieme alla ben più risalente pronunzia *Factortame*⁷⁷, ha posto le basi del riconoscimento del primato del diritto UE sul diritto interno in forza dell'*Act* del 1972, al quale tale pronunzia attribuisce espressamente natura costituzionale, con la conseguenza di ritenerlo soggetto solo a modifica o abrogazione espressa da parte di una nuova legge del Parlamento⁷⁸.

Quanto, invece, all'aspetto che qui più ci interessa, le due sentenze, specie quella della Corte Suprema, partendo da alcuni principi assolutamente consolidati in materia di esercizio della prerogativa regia, quali il necessario rispetto da parte di quest'ultima degli *statute law* e il divieto per la Corona di modificare il diritto interno attraverso l'impiego di un qualsivoglia potere di *royal prerogative*, hanno chiarito entro che termini il Governo possa esercitare uno dei più tradizionali poteri di prerogativa, ossia quello attinente alla conduzione dei rapporti internazionali. Soprattutto, hanno sancito che quando l'esercizio della prerogativa di cui trattasi incroci le attribuzioni del Parlamento, vuoi perché il suo impiego

⁷⁵ G.F. Ferrari, *La Corte Suprema, Brexit e le sorti del costituzionalismo britannico*, in *FORUM DPCE Online – Brexit*

⁷⁶ *Thoburn v. Sunderland City Council* 2002, EWHC, 195 Admin 2003.

⁷⁷ *Factortame, R v. Secretary of State Transport, ex p. Factortame Lmt.*, n. 1, 1990, 2 AC e n. 2, 1991, AC 603.

⁷⁸ Su questi profili V. Bogdanor, *Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 32, 2012, 179 ss. il quale ritiene che dal 1972 in avanti la teoria della sovranità parlamentare abbia subito un'alterazione. Per un'analisi della trasformazione del principio in parola a seguito della sentenza *Factortame* O. Chessa, *La sovranità parlamentare in trasformazione in I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano, 2014, p. 401 ss. In tema anche A. Biondi, *La supremazia dell'ordinamento comunitario e i "martiri del sistema metrico" nell'ordinamento inglese*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 847 ss.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

implica la modifica di atti legislativi emanati da quest'ultimo, o perché incide su diritti dei cittadini garantiti da *statute* parlamentari o perché, più in generale, influisce sull'assetto costituzionale del regno, la garanzia della *sovereignty of Parliament* impedisce al Governo di farvi ricorso liberamente senza il consenso delle Camere.

Si tratta di profili di non poco momento in ordine al più generale equilibrio dei rapporti tra il Governo e le Camere, cui si aggiungono le conseguenze che il *Fixed-Term Parliament Act* del 2011 è potenzialmente in grado di spiegare in ordine ai medesimi rapporti, in particolare, sul precipuo versante della forma di governo. Infatti, benché le pronunzie in parola non abbiano influito sull'avvio del procedimento di fuoriuscita dall'UE, posto che era difficile immaginare che il Parlamento sconfessasse i risultati del referendum, non giuridicamente vincolante ma politicamente assolutamente significativo⁷⁹, queste però hanno impedito al governo May di essere l'unico protagonista delle procedure che hanno dato avvio alla *Brexit*⁸⁰ e certamente hanno rafforzato il ruolo del Parlamento anche in relazione ai successivi passaggi politico-costituzionali del processo di fuoriuscita dall'Unione benché, ancor prima delle sentenze *Miller*, la May avesse assicurato la sottoposizione al Parlamento degli accordi raggiunti con l'UE.

In altre parole, è comunque difficile negare le pronunzie in questione non abbiano rafforzato la posizione delle Camere rispetto al Governo consentendogli di erodere sfere di competenza tradizionalmente ricondotte in modo più saldo all'esecutivo per il tramite dell'istituto della prerogativa regia. E questo, come si è già accennato, pur al netto della sostanziale continuità rispetto alla giurisprudenza pregressa, sicché, anche in questo caso, continuo e

⁷⁹ Sulla natura non vincolante del referendum e la sua peculiare fisionomia nell'ordinamento britannico M. Goldoni – G. Martinico, *Il ritiro della marea? Alcune considerazioni giuridico-costituzionali sul c.d. Brexit*, in www.federalismi.it, 21/09/2016, 8 ss. Sottolinea come la *Supreme Court* nella pronunzia *Miller* non sembra ritenere il referendum un "evento costituzionalmente rilevante" G. G. Carboni, *Gli effetti del referendum sulla Brexit alla luce della sentenza della Corte suprema* in *FORUM DPCE Online – Brexit*.

⁸⁰ C. Martinelli, *I poteri costituzionali di fronte alla brexit: la UKSC fissa i confini*, in *FORUM DPCE Online – Brexit*.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

discontinuo sembrano caratterizzare la Costituzione inglese dove gli elementi di novità si situano pur sempre nel sentiero già precedentemente tracciato dalla *common law*⁸¹ e i cambiamenti non sono mai traumatici e repentini ma, per così dire, a "formazione progressiva". Peraltro, è interessante notare come nel caso della vicenda *Miller* le Corti abbiano fatto impiego di un principio, quale quello della *sovereignty of Parliament*, che per quanto formalmente mai messo in discussione, non pochi fattori avevano contribuito a mettere in crisi, tanto che non mancava chi ritenesse il principio in parola tutto sommato in fase di superamento⁸². Sul versante della gerarchia delle fonti, si pensi al riguardo proprio al riconoscimento della primazia del diritto UE o alla *declaration of incompatibility* rispetto alla CEDU che le Corti possono operare quando riscontrano una difformità tra il diritto interno e la Convenzione. Si tratta di un meccanismo di controllo che, pur non determinando alcuna forma di invalidazione della legislazione primaria, spesso assume una "*forza politically binding*"⁸³, tant'è che il Parlamento, cui viene rimessa la

⁸¹ F. Nania, *Le origini della "freedom of trade" in Inghilterra e la lotta contro i regi monopoli*, in *Dir. Pubbl. comp. Eur.*, 2018, p. 970, sottolinea come nell'ordinamento inglese non si richiede che il cambiamento e la modifica della Costituzione avvengano con un unico atto e in un singolo momento temporale.

⁸² Come evidenziato da G.G. Carboni, *La sentenza Miller: un banco di prova per la forma di governo del Regno Unito*, in *FORUM DPCE Online – Brexit*; Id, *Gli effetti del referendum sulla Brexit alla luce della sentenza della Corte suprema*, cit., che annovera anche il ricorso all'istituto referendario tra i molteplici fattori di crisi della sovranità parlamentare. Più in generale su questo aspetto R. Gordon QC, *Constitutional Change and Parliamentary Sovereignty – the Impossible Dialectic*, in *The British Constitution. Continuity and change*, cit., p. 153 ss.

⁸³ F. Nania, *Le origini della "freedom of trade" in Inghilterra e la lotta contro i regi monopoli*, cit., p. 973; Id, *Garanzie formali ed indipendenza sostanziale delle corti nell'esperienza britannica*, cit., 16, il quale non esita a rivedere, nell'istituto in parola, un rafforzamento delle Corti nella tutela dei diritti, nonché una rivitalizzazione delle teorie di Coke sul ruolo di controllo delle Corti nei confronti del rispetto della *common law* da parte del Parlamento che la Gloriosa rivoluzione aveva consegnato alla storia. M. Elliott, *Parliamentary Sovereignty and the New Constitutional Order: Legislative Freedom, Political Reality and Convention*, 2002, 22 *Legal Studies*, p. 349, afferma che "*de facto judicial power to procure the amendment of legislation which unlawfully qualifies fundamental right*".

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

decisione di sanare o meno il contrasto accertato dalle Corti, tende a recepire gli orientamenti di quest'ultime⁸⁴.

2.3. Il problema della possibile riviviscenza della royal prerogative

Individuati i limiti di esercizio della *royal prerogative* da parte del Governo, anche a seguito dei chiarimenti forniti dalla pronunzie *Miller*, è opportuno soffermarsi sulla seconda problematica cui si era fatto cenno alla fine del precedente paragrafo, ossia quella dell'eventuale riviviscenza della *royal prerogative* in caso di abrogazione dello *statute* che l'abbia estinta espressamente o, più realisticamente, che abbia disciplinato una materia in precedenza interamente ricadente sotto i poteri di prerogativa. Si tratta di un profilo di non secondario interesse proprio in relazione alla disciplina posta in essere con il *Fixed-Term Parliament Act* che non è per nulla escluso che in futuro possa essere abrogata, come paventato nel manifesto elettorale del partito conservatore alle elezioni del 2017⁸⁵.

Al riguardo, una parte significativa della dottrina d'oltremarica, in questo suffragata anche dalla dottrina italiana che si è occupata di tale problematica, ritiene che "una volta intervenuta l'abrogazione legislativa di un potere regio di prerogativa, questo potere non potrebbe resuscitare a seguito della successiva abrogazione della

⁸⁴ P. Craig, *Accountability and Judicial Review in the UK and EU*, in Nicholas Bamforth, Peter Leyland (a cura di) *Accountability in a contemporary constitution*, Oxford, 2013, 193 ss. evidenzia che l'assenza del controllo di costituzionalità nel Regno Unito non sia dovuto alla mancanza di una Costituzione scritta, ben potendosi avere il *judicial review of legislation* pur in presenza di una Costituzione non scritta come quella britannica, bensì al principio della *sovereignty of Parliament*. Di conseguenza, le pronunzie delle Corti potranno determinare solo l'invalidazione della normativa secondaria, mentre i principi elaborati dalla giurisprudenza serviranno quali guide interpretative della legislazione primaria, ma senza che questa possa essere soggetta ad un sindacato teso a farne valere l'illegittimità costituzionale.

⁸⁵ C. Fasone, *La prima applicazione della mozione di auto-scioglimento della Camera dei Comuni, secondo il Fixed-Term Parliaments Act*, in *Quad. Cost.*, 2017, p. 643.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

norma abrogante”⁸⁶. Tale orientamento, sulla scorta del pensiero di Dicey, muove dalla considerazione che quelle in parola sono attribuzioni regie che troverebbero il proprio fondamento nella sovranità monarchica di matrice medievale cui, dopo la Gloriosa Rivoluzione, si è sostituita la sovranità del *King in Parliament* con la conseguenza che ciò che è statuito dalla seconda può sostituire quanto a suo tempo era stato deciso dalla prima⁸⁷. Nulla di più vero, non vi è dubbio infatti che la *royal prerogative* affondi le proprie radici nell'antica sovranità medievale del Re e, quindi, nella tradizione, così come attestato dalla *common law*, ma questa matrice tradizionale non spiega per quale ragione non dovrebbe determinarsi un fenomeno di riviviscenza della prerogativa nel caso dell'abrogazione della disciplina legislativa che ne ha preso il posto. Se ci si pensa, la conseguenza di ordine pratico di siffatta tesi sarebbe quella di lasciare del tutto privo di regolamentazione un intero settore del *government*, magari di fondamentale importanza per il funzionamento della forma di governo, come nel caso del potere di scioglimento della Camera dei Comuni.

Pertanto, proprio con riferimento al potere di scioglimento, il legislatore che “*melius re perpensa*” volesse ritornare alla previgente disciplina, a voler seguire tale orientamento, non potrebbe semplicemente abrogare la nuova, ma dovrebbe emanare un nuovo *statute* che regolasse il potere di scioglimento alla stessa stregua della scomparsa *royal prerogative* solo che, in tal caso, il fondamento del relativo potere non sarebbe più quest'ultima ma pur sempre un atto parlamentare⁸⁸.

Orbene, la tesi in parola non persuade nella parte in cui non tiene in debita considerazione la distinzione tra i diversi poteri di prerogativa e, quantomeno, la *summa divisio* tra “*ministerial executive*

⁸⁶ O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del regno unito*, cit., 861, che richiama numerosi Autori inglesi a sostegno di questa posizione. Su tale profilo interessanti anche se non del tutto condivisibili le considerazioni di A. Horne and R. Kelly, *Prerogative Powers and the Fixed-term Parliaments Act*, UK Const. L. Blog, 19/11/2014, in <http://ukconstitutionallaw.org>.

⁸⁷ O. Chessa, *op. ult. cit.*, p. 864.

⁸⁸ Secondo quanto sembra sostenere sempre O. Chessa, *op. ult. cit.*, p. 865.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

powers" e prerogative "personali" del Monarca che non ha solo una funzione classificatoria ma è indice di una diversa caratterizzazione dei poteri di prerogativa in questione.

La prima e più evidente distinzione riguarda proprio il differente ruolo giocato dal Monarca nel loro esercizio che è un sintomo dell'appartenenza delle prerogative c.d. "personali" alla persona del Sovrano e non semplicemente alla Corona come nel caso dei poteri di prerogativa esercitati direttamente dai ministri. La distinzione tra la Corona, in nome della quale i ministri agiscono quali suoi servitori, e la persona del Monarca è ormai nota nel diritto pubblico inglese che ne ha fatto impiego per distinguere la responsabilità della prima dall'assoluta irresponsabilità personale del secondo⁸⁹ ed è fondamentale per comprendere il diverso atteggiarsi della prerogativa rispetto allo *statute law*⁹⁰.

Nel caso dei "*ministerial executive powers*" non vi è alcuna difficoltà ad accettare che l'intervento parlamentare che decida di disciplinarne l'esercizio estingua definitivamente il potere di prerogativa senza che, in caso di abrogazione della nuova disciplina, possa determinarsi riviviscenza della stessa. Si tratta, infatti, di poteri che per antica tradizione, per l'appunto di matrice medievale, appartenevano al Monarca e, successivamente, sono rimasti nelle mani della Corona nonostante l'evoluzione che l'ha riguardata e che una volta disciplinati dal Parlamento vedono definitivamente modificato il titolo che ne legittima l'esercizio. Tra l'altro, trattandosi di un residuo delle storiche attribuzioni del Sovrano, poi transitate alla Corona intesa, però, come potere esecutivo, è da ritenersi fisiologico che una volta attratti nell'alveo della disciplina legislativa questi debbano ritenersi estinti in capo alla prima che non potrà più esercitarli a titolo di prerogativa, ma semmai in forza della legislazione parlamentare,

⁸⁹ P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A contextual Analysis*, cit., p. 96 ss.

⁹⁰ Si sofferma sul complesso significato della "Corona" e sulla sua evoluzione storica M. Loughlin, *The State, the Crown and the Law*, in *The nature of the Crown: A legal and Political Analysis*, cit., 33 ss.; R. Blackburn, *Queen Elizabeth II and the Evolution of the Monarchy*, cit., 167, evidenzia la distinzione legale che è possibile operare tra la Corona come potere esecutivo e la Corona intesa con riferimento al Monarca.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

con tutto ciò che ne consegue in termini di compressione della discrezionalità dell'esecutivo.

La situazione è in parte diversa quando si discorra, invece, delle prerogative "personali" del Monarca, ossia quei poteri che risiedono ancora in capo al Sovrano e non sono transitati alla Corona complessivamente intesa e che oltre a riguardare le immunità concernenti la sua persona (*the king can do no wrong*) ed il fondamentale diritto di essere informato, di consigliare e mettere in guardia, annoverano al proprio interno anche il potere di nomina del Primo Ministro, l'esercizio del *Royal Assent* e lo scioglimento della Camera dei Comuni⁹¹, oltre che la concessione di onori. Anche in relazione a tali poteri di prerogativa il fondamentale principio della *sovereignty of Parliament* consente al Parlamento di Westminster di intervenire per regolamentarne l'esercizio e, quindi, di sottrarre il loro impiego da qualsiasi forma di discrezionalità del Monarca e del Suo Governo, come avvenuto, da ultimo, in relazione al potere di scioglimento.

Ciò non pertanto, è da escludersi che l'intervento della disciplina di rango legislativo estingua il potere di prerogativa il quale potrebbe, quindi, riespandersi o rivivere qualora la nuova disciplina dovesse essere abrogata. Si tratta, infatti, di un potere regio che, a prescindere dalla circostanza che venga convenzionalmente esercitato su *advice* del *Premier*, trova il proprio fondamento nell'autorità personale del Monarca e non semplicemente della Corona, sicché è possibile argomentare che questo potere perduri fino a quando perdura l'istituto Monarchico. Il Parlamento, quindi, disciplinando in uno *statute law* un potere di "prerogativa personale" potrà regolamentarne per intero l'esercizio, potrà anche eliminare qualsiasi residua discrezionalità in capo al Monarca e, quindi, in capo al Primo Ministro, in ordine al suo esercizio ma non lo estinguerà, limitandosi a lasciarlo in sospeso, sicché questi potrà essere ripristinato.

In altre parole, la prerogativa reale di segno "personale" risulterà limitata o compressa dall'intervento legislativo delle Camere ma non verrà estinta in quanto legata all'autorità personale del

⁹¹ Sull'evoluzione e sulla disciplina di tali poteri di prerogativa R. Blackburn, *Monarchy and the Personal Prerogatives*, in *Public Law*, 2003, p. 546 ss.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Sovrano, per cui in caso di abrogazione, per così dire secca, della nuova disciplina si potrà verificare la riviviscenza della *royal prerogative* in questione che, libera dai vincoli frapposti dalla legislazione parlamentare, tornerà a riespandersi.

È anche possibile che il Parlamento ripristini espressamente la precedente *royal prerogative*, come ben argomentato da una parte della dottrina d'oltremarica⁹² che fonda la propria tesi principalmente su due argomenti. Da un lato, la sez. 15 dell'*Intendation Act* del 1978 che afferma come "*Where an Act repeals a repealing enactment, the repeal does not revive any enactment previously repealed unless words are added reviving it*", dall'altro sopra un passaggio della pronuncia della Corte Suprema sul caso *Miller* che ha affermato "*If prerogative powers are curtailed by legislation, they may sometimes be reinstated by the repeal of that legislation, depending on the construction of the statutes in question*"⁹³. Tale opzione comporterebbe, comunque, non poche problematiche di ordine teorico e pratico, posto che bisognerebbe capire se, così espressamente ripristinato, il fondamento del potere di scioglimento debba rinvenirsi nella stessa *royal prerogative*, oppure nella legge che l'ha espressamente fatta rivivere.

In realtà, anche in questo caso muterebbe il titolo che legittima l'esercizio del potere di prerogativa che, alla fin fine, dovrebbe sempre rinvenirsi nello *statute* ripristinatorio della stessa. Da un punto di vista pratico, inoltre, la scelta di imboccare una strada siffatta rischia di consegnare in capo ai Tribunali la decisione ultima in ordine ad aspetti fondamentali del sistema costituzionale da sempre di esclusivo appannaggio della politica, anche per il tramite della loro disciplina mediante regole convenzionali. Ad esempio, in ordine alla possibilità di sciogliere il Parlamento, posto che, almeno in astratto, potrebbe spettare alle Corti stabilire se l'abrogazione del FTPA, secca o espressamente ripristinatoria della prerogativa, abbia riconsegnato il potere di scioglimento in capo al Sovrano e, quindi, al *Premier*, con le stesse caratteristiche di un tempo. Per il vero, è alquanto difficile che

⁹² R. Craig, *Zombie Prerogatives Should Remain Decently Buried: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011 (Part 1)*, in U.K. Const. L. Blog, 24/05/ 2017, available at <https://ukconstitutionallaw.org/>.

⁹³ [2017] UKSC 5: R (*on the application of Miller and another*) (*Respondents*) v *Secretary of State for Exiting the European Union* (*Appellant*), par. 112.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

le Corti, chiamate a pronunciarsi sul punto, si addentrino in una materia che riguarda tanto da vicino la forma di governo⁹⁴.

In ogni caso, l'opzione della riviviscenza a seguito di abrogazione secca dello *statute law*, al netto del rischio del coinvolgimento delle Corti, appare forse la più semplice dal punto di vista pratico perché avrebbe quale immediata conseguenza il ripristino della precedente disciplina ma, come si è detto, anch'essa non appare altrettanto scontata dal punto di vista teorico senza una corretta valorizzazione della distinzione tra prerogative personali del Monarca e prerogative ministeriali. In ogni caso, immaginare l'estinzione pura e semplice delle poche ma significative prerogative che il Sovrano esercita a titolo personale, seppure su consiglio del Primo Ministro, significherebbe trasformare la figura del Monarca in un guscio vuoto, sarebbe, insomma, come sopprimere la Monarchia stessa, posto che come già detto quest'ultima e le suddette prerogative sono inscindibili tra loro, poichè le seconde traggono la loro legittimazione dall'autorità personale del Re e non semplicemente da quella della Corona complessivamente intesa.

3. Il potere di scioglimento della House of Commons e il Fixed-Term Parliament Act del 2011

A questo punto della trattazione, è possibile concentrare la nostra attenzione sulla più significativa prerogativa regia a disposizione del Primo Ministro che era rappresentata, prima della riforma del 2011, dalla piena disponibilità del potere di scioglimento della camera elettiva⁹⁵. Ciò in ragione dell'esercizio convenzionale di tale potere secondo modalità che, progressivamente, hanno

⁹⁴ In *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374 Lord Roskill ha affermato che "The courts are not the place wherein to determine whether ... Parliament [should be] dissolved on one date rather than another".

⁹⁵ R. Blackburn, *The Prerogative Power of Dissolution of Parliament: Law, Practice, and Reform*, in *Public Law*, 2009, p. 768, afferma "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".

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

contribuito in modo decisivo all'affermazione della centralità del *Premier* all'interno della forma di governo, al punto da indurre una parte della dottrina, come già rammentato, a discorrere di una presidenzializzazione di quest'ultima⁹⁶. Che il gabinetto che non riuscisse a legiferare potesse sciogliere l'assemblea costituiva già secondo Bagehot, come si è detto, l'elemento caratterizzante di una Costituzione in cui il legislativo e l'esecutivo sono fusi, ma lo stesso Autore riconosceva come vi fossero "dei margini di dubbio sul fatto che il sovrano sia comunque tenuto a sciogliere il parlamento quando il governo gli chiede di farlo"⁹⁷. La posizione del Re, che aveva già da tempo convenzionalmente perso il potere di decretare liberamente lo scioglimento dei Comuni, di fronte alla richiesta del governo di porre fine alla legislatura rimaneva alquanto incerta.

In tale situazione di dubbio in ordine alle residue attribuzioni del Sovrano si inseriscono i *Lascelles Principles* enunciati dal segretario particolare di Giorgio VI⁹⁸ in forza dei quali è legittimo il diniego opposto dal Monarca quando "*the existing Parliament was still vital, viable, and capable of doing its job; a General Election would be detrimental to the national economy; [and] 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*". Ai fini della nostra disamina rileva principalmente il terzo motivo di diniego che subordinava lo scioglimento all'impossibilità di insediare

⁹⁶ Che le modalità di esercizio del potere di scioglimento della Camera dei Comuni possano essere un sintomo del passaggio dalla centralità del *Cabinet* a quella del Primo Ministro all'interno della forma di governo britannica è sottolineato da R. Blackburn, *op. ult. cit.*, p. 770 ss., il quale mette in evidenza il processo evolutivo che ha determinato il progressivo affermarsi del potere di scioglimento quale una scelta riservata del Primo Ministro dalla quale, nel corso del tempo, è stato escluso il *Cabinet*. La medesima dottrina, al fine di sottolineare la centralità assunta del *Premier* nell'esercizio di tale potere mette in evidenza, anche, come, nella prassi, siano cambiate le modalità di comunicazione della volontà di sciogliere la Camera bassa da parte di quest'ultimo, sino al punto di escludere totalmente una preventiva informazione ai membri del Parlamento.

⁹⁷ W. Bagehot, *op. cit.*, p. 55.

⁹⁸ S. A. Lascelles, *Dissolution of Parliament: Factors in Crown's Choice*, in *The Times*, 2 May 1950, 5. Sulla vicenda R. Hazel, *Fixed Term Parliaments*, in UCL, 2010, 6; D. J. Heasman, *The Monarch, the Prime Minister, and the Dissolution of Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 1960, p. 95 ss.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

un nuovo esecutivo dotato di una maggioranza parlamentare "operativa" e per un periodo ragionevole. Il che sembrava significare che, nel caso in cui il governo non avesse più goduto della fiducia dei Comuni, il Sovrano, prima di concedere lo scioglimento, avrebbe dovuto verificare l'esistenza di maggioranze alternative capaci di sostenere un nuovo governo per un periodo di tempo congruo. A ben vedere, si trattava di un'operazione non del tutto agevole per un Capo dello Stato Monarchico che ambisse a mantenere una posizione di visibile e incontestata neutralità, posto che la suddetta verifica avrebbe comunque dovuto comportare delle delicate valutazioni in ordine alla situazione politica al fine di verificare l'esistenza di una "working majority" che fosse in grado di operare "for a reasonable period", valutazioni che si sarebbero potute rivelare erronee prestando il fianco a delle critiche circa l'imparzialità del Re⁹⁹. Se la scelta compiuta da quest'ultimo non fosse stata confermata dalla durata ragionevole del nuovo governo, in presenza delle dimissioni del Primo Ministro questi non avrebbe potuto far altro che sciogliere le Camere, così "concedendo al secondo Premier quello che era stato negato al precedente"¹⁰⁰. Ecco che allora le ragioni che hanno condotto ad un potere di scioglimento sostanzialmente discrezionale della camera elettiva da parte del Premier possono rintracciarsi, con tutta probabilità, nella decisione della Monarchia di accentuare il carattere assolutamente neutrale della funzione ricoperta dal Sovrano operando un vero e proprio *self-restraint* in ordine alle residue attribuzioni di quest'ultimo circa l'esercizio del potere di scioglimento, il che è andato a tutto vantaggio del Primo Ministro.

Non è facile dire se ciò abbia determinato l'affermarsi di una prassi incostituzionale, come ritenuto da una parte della dottrina¹⁰¹ o,

⁹⁹ P. Schleiter - S. Issar, *Constitutional Rules and Patterns of Government Termination: The Case of the UK Fixed-Term Parliaments Act*, in *Government and Opposition*, January 2014, p. 5, che evidenziano come "in practice denying a Prime Minister dissolution was politically difficult because it ran the risk of questioning the political neutrality of the Crown". Ma già in questo senso anche H. J. Laski, *Reflection on the Constitution. The House of Commons, the Cabinet, the Civil Service*, Manchester, Manchester Univ. Press, 1951, p. 72.

¹⁰⁰ O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del regno unito*, cit., p. 816.

¹⁰¹ O. Chessa, *op. ult. cit.*, p. 817 ss.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

più semplicemente, di una nuova convenzione costituzionale instauratasi tra il Monarca e il *Premier* in ordine all'esercizio della prerogativa in questione. Certo è che una parte della dottrina inglese evidenzia che "*in practice no sovereign in the era of modern British politics denied a request for dissolution*", benchè "*there were occasions when some authorities contended that it would be in order for a request to be denied*"¹⁰². L'ordinamento costituzionale britannico, quindi, si è visto privo della funzione equilibratrice normalmente esercitata dal Capo dello Stato in una forma di governo parlamentare, sicché il *Premier* si è trovato sprovvisto di alcun limite o contrappeso nell'esercizio del potere di scioglimento, tanto da potervi ricorrere nel momento da questi ritenuto politicamente più propizio per andare alle elezioni. Sotto questo versante, poi, il superamento della dottrina *Lascelles* è ancora più evidente se si pensa che in base a questa lo scioglimento avrebbe dovuto essere negato in presenza di un Parlamento che fosse "*vital, viable, and capable of doing its job*". Di converso, questi ha finito per essere impiegato dal *Premier* addirittura quale mezzo di possibile reazione ad un voto di sfiducia da parte della Camera elettiva o, come spesso si è verificato, al fine di richiamare alla disciplina i *backbenchers* ribelli minacciandone l'utilizzo¹⁰³, in una prospettiva sanzionatoria che tradisce l'originaria funzione di tale potere nelle mani del Monarca.

In tal modo, specie nel caso di un Gabinetto maggioritario, la possibilità di un esercizio discrezionale da parte del *Premier* del potere di scioglimento contribuiva a ridimensionare il Parlamento quale luogo in cui metterne in discussione l'operato al fine di determinarne le dimissioni a tutto vantaggio, invece, del partito quale reale sede di confronto e di verifica della tenuta della *premiership*. Insomma, la convenzione dell'unione personale tra le cariche di *leader* del partito e di Primo Ministro, il sistema elettorale maggioritario che, in linea di massima, tende ad escludere il formarsi di governi di coalizione, uniti alla piena disponibilità del potere di scioglimento della camera elettiva avevano determinato una forte accentuazione della posizione del

¹⁰² P. Norton, *The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence*, in *Parliamentary Affairs*, 2015, p. 3.

¹⁰³ R. Blackburn, *The Prerogative Power of Dissolution of Parliament*, cit., p. 771.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Primo Ministro all'interno del sistema a tutto discapito del principio della *sovereignty of Parliament*, nonostante gli sforzi compiuti da una parte della dottrina per conciliare il principio in parola con l'accentuazione del principio monocratico all'interno dell'esecutivo¹⁰⁴.

In contesto siffatto si inserisce la riforma del 2011 che incidendo sul potere di scioglimento ma anche sul rapporto fiduciario, ossia su due aspetti sino ad allora disciplinati da "*non legal rules*" sembra aver apportato un significativo contributo di razionalizzazione alla forma di governo ma, soprattutto, ha ridimensionato la posizione di preminenza del *Premier* a vantaggio del Parlamento, anche se non è ancora facile valutare entro quali termini.

Com'è noto, il *Fixed-Term Parliament Act* ha sancito, per la prima volta dal *Septennial Act* del 1715, una durata fissa di cinque anni della legislatura e ha individuato solo due ipotesi in cui è possibile che si verifichi lo scioglimento dei Comuni, ossia l'approvazione a maggioranza dei 2/3 da parte di quest'ultimi di una *motion* del seguente tenore "*that there shall be an early parliamentary general election*", oppure l'approvazione a maggioranza semplice di una *motion of no confidence* nei confronti del Governo dalla seguente formulazione: "*that this House has no confidence in Her Majesty's Government*", purché nei quattordici giorni successivi non venga approvata dalla camera elettiva una nuova mozione di fiducia che rechi il seguente contenuto: "*that this House has confidence in Her Majesty's Government*".

Quanto alla prima ipotesi di scioglimento, questa ha trovato una prima applicazione nel 2017 allorché il *Premier* May ha chiesto alla Camera dei Comuni l'approvazione della *motion* al fine di indire nuove elezioni con la speranza, poi delusa, di ottenere un rafforzamento

¹⁰⁴ A. Torre, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'esecutivo di Tony Blair*, cit., p. 215, il quale ritiene che l'incremento delle attribuzioni dell'esecutivo non vada a detrimento della supremazia del Parlamento, posto che, in presenza di condizioni date quali il rispetto delle convenzioni esistenti e la capacità di produrne di nuove in costanza di situazioni inedite, il *parliamentary government* si attegga quale un sistema in cui il legislatore "produce la funzione di governo ed a sua volta ne è controllato" mediante il legame esistente tra *premiership* e maggioranza parlamentare.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

della propria maggioranza¹⁰⁵. La differenza rispetto al passato quanto agli equilibri tra Governo e Parlamento è alquanto evidente, se prima del 2011 il *Premier* era libero di impiegare il potere di scioglimento al fine di individuare il momento politicamente più propizio per andare alle elezioni, ora una scelta siffatta è subordinata al consenso di una maggioranza qualificata della *House of Commons* e, quindi, della stessa opposizione oltre che dei parlamentari che sostengono il Ministero. Certo, è difficile immaginare un'opposizione che non voglia aderire alla richiesta di elezioni generali nella speranza di ribaltare i rapporti di forza in Parlamento ed è pur vero che l'auto-scioglimento del 2017 ha frustrato uno dei principali scopi della riforma, ossia garantire la durata della legislatura ed evitare gli scioglimenti anticipati¹⁰⁶. Però, la circostanza che la decisione sia rimessa alla Camera concretizzandosi, sostanzialmente, come un auto-scioglimento rappresenta una significativa limitazione dei poteri del *Premier* in ordine alla durata della legislatura. Limitazione il cui rilievo si apprezza maggiormente in presenza di un Governo di coalizione. Non a caso, infatti, la riforma fu voluta nel 2010 dai Liberali, alleati di Cameron, proprio al fine di evitare che questi potesse sciogliere la Camera dei Comuni e andare a nuove elezioni prima della fine della legislatura e, quindi, in modo da rinsaldare l'accordo di governo stretto dopo il risultato elettorale che aveva determinato un *hung parliament* e, di conseguenza, il governo di coalizione¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Sulle ragioni prettamente utilitaristiche che hanno indotto la May a proporre al Parlamento l'auto-scioglimento e il *leader* dell'opposizione ad aderirvi in modo da raggiungere la maggioranza dei 2/3 per approvare la mozione C. Martinelli, *Una dissolution ricca di paradossi*, in *FORUM DPCE Online – Westminster*. Fortemente critico nei confronti del ricorso alle elezioni anticipate anche A. Torre, *Alcune note sull'elezione parlamentare britannica dell'8 giugno 2017: una soluzione (inefficace) peggiore del problema*, in *FORUM DPCE Online – Westminster*.

¹⁰⁶ C. Martinelli, *op. ult. cit.*, il quale dallo scioglimento del 2017 e, quindi, dal fallimento della pretesa di scongiurare scioglimenti anticipati, sembra desumere la debolezza della norma introdotta con l'*Act* del 2011 rispetto alla pregressa regola convenzionale chiamata a disciplinare il potere di scioglimento dei Comuni che risulterebbe ancora fortemente presente nell'ordinamento costituzionale britannico a prescindere dalla positivizzazione della nuova disciplina che, anche in ragione della sua genesi, non sarebbe avvertita come cogente.

¹⁰⁷ A. Blick, *Constitutional implications of the Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in *Parliamentary Affairs*, 2015, p. 2.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Con riguardo alla seconda ipotesi di scioglimento, questa presenta profili di maggiore problematicità in ordine alla sua corretta applicazione che solo la prassi politico-istituzionale potrà contribuire a chiarire del tutto, anche in ragione di una formulazione del *Cabinet Manual* alquanto ambigua che non si sofferma su quale debba essere la condotta del Ministero sfiduciato. In particolare, il punto 19 del Chapter 2 prevede che nei 14 giorni successivi all'approvazione della mozione di sfiducia "*an alternative government can be formed from the House of Commons as presently constituted, or the incumbent government can seek to regain the confidence of the House*" con ciò ingenerando dei dubbi sul fatto che il Governo sfiduciato sia giuridicamente obbligato a dimettersi potendo tentare di riguadagnare l'appoggio del Parlamento¹⁰⁸. Per il vero, sembra più plausibile una lettura della riforma alla luce della precedente convenzione consacrata nei *Lascelles Principles* che la nuova disciplina sembra in parte riproporre con la sensibile differenza di correggere il fattore che aveva determinato l'affermarsi della successiva convenzione instauratasi tra il Monarca e il Primo Ministro, ossia la discrezionalità del Sovrano in ordine alla scelta tra lo scioglimento richiesto dal *Premier* che non avesse più una stabile maggioranza alla Camera dei Comuni e la possibilità di procedere alla formazione di un nuovo Governo¹⁰⁹. Discrezionalità che, come già detto la Sovrana si era progressivamente rifiutata di esercitare al fine di accentuare il carattere di imparzialità della Monarchia¹¹⁰, con la conseguenza di lasciare la durata del Parlamento nelle sole mani del Primo Ministro.

¹⁰⁸ D. Feldman, *op. cit.*, p. 109.

¹⁰⁹ In questo senso sembra orientarsi anche l'autorevole opinione di O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del regno unito*, cit., p. 829 ss., specif. 834, ove afferma che "la differenza col passato è il fatto che, ora, la verifica definitiva dell'esistenza di una maggioranza parlamentare che voglia proseguire nella legislatura è affidata a una formale votazione fiduciaria e non al discrezionale apprezzamento della Corona".

¹¹⁰ R. Blackburn, *The Prerogative Power of Dissolution of Parliament*, cit., p. 767 nota che "*the monarchy's position today as head of state could easily be destabilized through lack of clarity on what its role and duties are in exercising the royal prerogative, particularly if it is presented with conflicting advice from party leaders anxious to recruit the monarch to their way of thinking on whether a general election should be called or not*".

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Volendo proseguire il raffronto tra la convenzione precedente concretizzata nei *Lascelles Principles* e la nuova disciplina, si può osservare come quest'ultima differisca dalla prima non solo in ordine all'eliminazione della discrezionalità della Corona in tema di scioglimento. Infatti, il primo motivo posto alla base del diniego regio di scioglimento in base ai suddetti principi, ossia l'esistenza di un parlamento "*vital, viable, and capable of doing its job*", non viene confermato dalla riforma del 2011 tra i casi di esclusione di dissoluzione della camera elettiva. È ancora possibile che un parlamento "*vital, viable, and capable of doing its job*" sia sciolto, contrariamente a quanto previsto dalla vecchia convenzione e conformemente alla nuova affermata successivamente a tutto vantaggio del Primo Ministro, ma ciò non dipenderà più dall'esclusiva volontà del *Premier* chiamato a valutare autonomamente quale sia il momento politicamente favorevole per indire le elezioni, bensì da una scelta dei 2/3 dei Comuni. Insomma, rimane la possibilità che si possa addivenire ad uno scioglimento motivato dall'opportunità politica di chiamare elezioni anticipate, ma il Primo Ministro dovrà limitarsi a presentare la relativa *motion* alla *House of Common*. Inoltre, non è escluso, almeno in astratto, che quest'ultima approvi con la maggioranza di 2/3 una *motion* di auto scioglimento a prescindere da una richiesta in tal senso del *Premier*, per quanto sia assolutamente improbabile che il partito di maggioranza approvi un atto di tale importanza senza il consenso di questi, ossia del proprio *leader*.

In definitiva, se è pur vero che la riforma del 2011 ha rappresentato un momento di discontinuità rispetto alla convenzione da ultimo affermata a discapito del Parlamento e a vantaggio del *Premier*, non si può dire, però, che la positivizzazione, per la prima volta nella storia costituzionale inglese (eccezion fatta per il periodo della Repubblica di *Cromwell*) dello scioglimento della Camera elettiva e del rapporto fiduciario abbia determinato per intero la riproposizione della convenzione precedentemente vigente e da ultimo consacrata nei *Lascelles Principles*. In ogni caso, quel che pare evidente è l'intento di riaffermare la *sovereignty of Parliament*, nonché il tentativo di arginare o ridimensionare la tendenza ultramaggioritaria affermata negli ultimi decenni nell'ambito della forma di governo.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Con riferimento a questo secondo aspetto, però, molto dipenderà dall'interpretazione che nella prassi si darà alla seconda ipotesi di scioglimento contemplata dalla riforma. Certo, nei casi in cui, come avviene attualmente, manchi un partito che abbia la maggioranza assoluta all'interno della Camera dei Comuni, la possibilità che il *Fixed-Term Parliament Act* consenta che governi diversi si alternino nel corso della stessa legislatura diviene molto più concreta.

Quanto, poi, alla bontà della riforma in parola per il buon funzionamento della forma di governo del Regno, non si può non prendere in considerazione la posizione espressa a suo tempo da uno dei più autorevoli esponenti della scienza politica inglese che nella possibilità per il *Premier* di sciogliere liberamente il Parlamento, anche quando questi "fosse sicuro di conservare la carica per un certo tempo", rinveniva un fattore utile ad evitare la paralisi delle istituzioni e il protrarsi di un'inutile conflittualità tra le due istituzioni¹¹¹. Per il vero, come si è detto, la riforma in questione non esclude la possibilità di chiamare elezioni anticipate, anche in mancanza di un voto di sfiducia, ma con la considerevole novità di radicare tale scelta in capo ai 2/3 dei Comuni senza lasciarla all'esclusivo arbitrio del Primo Ministro. Insomma, si tratta di un interessante contemperamento tra l'esigenza di non irrigidire eccessivamente il funzionamento della forma di governo escludendo la fine anticipata della legislatura e quella di sottrarre tale valutazione alla discrezionalità del solo *Premier*, salvaguardando così la sovranità parlamentare¹¹².

Certo, affermare che tutt'oggi il Primo Ministro che abbia subito un voto contrario della Camera elettiva possa dimettersi o sciogliere l'Assemblea¹¹³ è alquanto arduo, anche a prescindere dalla concreta

¹¹¹ J. S. Mill *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., p. 195.

¹¹² Si sofferma sulla bontà della riforma e sulla maggior legittimazione democratica della scelta di ricorrere allo scioglimento anticipato impressa dalla previsione dell'auto-scioglimento a maggioranza dei 2/3 dei componenti della Camera dei Comuni C. Fasone, *op. cit.*, p. 645.

¹¹³ P. Norton, *The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence*, in *Parliamentary Affairs*, 2015, 3, sottolinea come "it was a convention that if the Government lost the confidence of the House of Commons, it either resigned or requested the dissolution of Parliament". Di questo stesso avviso già J. S. Mill *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., p. 195

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

applicazione che riceverà la riforma del 2011. Ma che il venir meno di tale opzione in capo al *Premier* possa determinare una paralisi del funzionamento della forma di governo è decisamente da escludersi. Infatti, la riforma è alquanto chiara, e proprio qui sta la sopravvenuta razionalizzazione del modello britannico, nel prevedere che decorsi quattordici giorni senza la formazione di un nuovo esecutivo che ottenga la fiducia della Camera dei Comuni, quest'ultima deve essere sciolta. Non ci sono margini, insomma, per il prolungarsi di una situazione di instabilità che, senza dubbio, non appartiene alla tradizione della forma di governo inglese.

Eppure, non mancano nella dottrina inglese voci critiche rispetto alla riforma e, che tutto sommato mal sopportano l'eccesso di razionalizzazione della forma di governo determinata da quest'ultima. Tanto si evince con riferimento a quanti continuano a ritenere che, nonostante l'espressa positivizzazione della mozione di sfiducia, siano tutt'ora vigenti le precedenti convenzioni che, ad esempio, imponevano al Governo di dimettersi qualora fosse stato battuto al voto sul *Queen's speech* immediatamente dopo le elezioni generali e ciò allo scopo di consentire l'alternanza al governo delle opposizioni senza il ricorso alle elezioni¹¹⁴.

Invero, il tenore dell'*Act* del 2011 è tale da escludere che il Governo possa essere obbligato a dimettersi al di fuori della procedura e delle modalità in esso previste. Una prima riprova di quanto appena detto potrebbe rinvenirsi nella votazione fiduciaria che a gennaio ha coinvolto l'esecutivo May, com'è noto a seguito di una clamorosa sconfitta ai Comuni sull'accordo per l'uscita dall'UE negoziato con Bruxelles. A seguito di una sconfitta parlamentare di tale entità, l'ipotesi delle dimissioni del Gabinetto, a prescindere dalla sua sottoposizione ad un voto parlamentare di fiducia, non sembra essere stata neppure paventata, il che rappresenterebbe una prima conferma della volontà degli attori istituzionali di interpretare in modo abbastanza rigoroso la disciplina introdotta nel 2011.

Ciò non pertanto, nessuno potrà impedire al medesimo esecutivo di trarre le dovute conseguenze dall'andamento del voto sul

¹¹⁴ D. Howarth, *How to Change the Government Without Causing a General Election*, in <http://ukconstitutionallaw.org>, 26/11/2018.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

discorso della Corona, o su una qualsiasi altra votazione ritenuta fondamentale per l'indirizzo politico perseguito dal Ministero, rassegnando le dimissioni. In caso contrario, la Camera potrà sempre approvare la mozione "*that this House has no confidence in Her Majesty's Government*", così costringendo l'esecutivo alle dimissioni e, ovviamente, dando l'avvio alla procedura che entro 14 giorni deve portare alla formazione del nuovo governo o alla riconquista della fiducia del Parlamento da parte del precedente e fermo restando il permanere in capo al Sovrano del potere di riserva di licenziare i propri ministri qualora questi non si dimettano a seguito della votazione della mozione di sfiducia. Insomma, quello sollevato da questa dottrina è tutto sommato un falso problema posto che la razionalizzazione del rapporto fiduciario non esclude che il governo possa dimettersi di sua iniziativa così permettendo un'alternanza alla sua guida senza il bisogno di ricorrere ad elezioni generali, né tanto meno influisce sul corretto funzionamento della forma di governo impedendo al Monarca di licenziare un Governo che si ostini a rimanere in carica nonostante il voto di sfiducia, magari allo scopo di far decorrere i 14 giorni previsti per l'insediamento del nuovo esecutivo in modo da chiamare le elezioni generali.

In definitiva, anche dopo la riforma è possibile che vi sia un'alternanza alla guida dell'esecutivo senza ricorrere ad elezioni generali, certo ciò deve avvenire nel rispetto dell'*Act* del 2011, ossia entro i suddetti 14 giorni. Vero è che prima, in caso di voto contrario sul discorso della Corona susseguente allo svolgimento delle elezioni era improbabile che si arrivasse a nuove elezioni generali perché non solo il *Premier* convenzionalmente obbligato a dimettersi ma, in caso di richiesta di scioglimento della Camera dei Comuni, il Sovrano avrebbe potuto e forse dovuto rigettare la richiesta ministeriale. Ma certo, rimane alquanto improbabile che in costanza della nuova disciplina l'opposizione non riesca a formare un nuovo governo entro 14 giorni dopo la sconfitta dell'esecutivo a inizio legislatura, ossia per impiegare termini noti al costituzionalismo italiano, in caso di mancata costituzione iniziale del rapporto di fiducia.

Anche le opinioni che auspicano il ritorno ad una disciplina per così dire più "fluida" ma solo in parte simile a quella precedentemente regolata mediante la *royal prerogative*, non colgono pienamente nel segno e tutto sommato rischiano di determinare il ripristino un

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

rapporto squilibrato tra Governo e Parlamento. Quello che viene suggerito da una parte della dottrina d'oltremarica¹¹⁵ è un sistema che, tramite l'attribuzione di un potere statutario, consenta al *Premier* di determinare lo scioglimento dei Comuni previa approvazione di una mozione in tal senso da parte della Camera adottata, però, a maggioranza semplice dei suoi componenti. Allo stesso tempo, questa proposta di riforma postula totale neutralizzazione del ruolo del Sovrano al quale, espressamente, in alcun caso dovrebbe essere consentito di opporsi alla richiesta di scioglimento del Primo Ministro suffragata dalla mozione dei Comuni, anche nel caso in cui questa sia formulata dopo che il *Premier* sia stato battuto al voto sul discorso della Corona tenuto subito dopo le elezioni generali. Sembrerebbe un sistema molto simile al precedente, ossia ispirato alla stessa flessibilità, in modo da consentire al *Premier* scioglimenti anticipati rispetto alla durata massima di cinque anni del Parlamento, seppur con il temperamento della risoluzione anticipata dei Comuni.

Per il vero, si tratta di un ritorno al passato che in termini di equilibri costituzionali e di garanzia dell'opposizione rappresenterebbe forse un peggioramento. Infatti, la durata della Camera dei Comuni tornerebbe se non nelle mani del solo Primo Ministro, attesa la previsione della risoluzione votata a maggioranza semplice, quantomeno in quella del *continuum* rappresentato dal Governo e dalla sua maggioranza parlamentare. Inoltre, l'espressa neutralizzazione del ruolo del Sovrano, se da un lato ricalcherebbe quanto avvenuto nel corso del regno di Elisabetta II, con una forte accentuazione del *self-restraint* del Monarca che non ha mai rifiutato alcun scioglimento, dall'altro lato lascerebbe il *Premier* e la propria maggioranza privi di qualunque ipotetico argine o controbilanciamento rispetto all'esercizio pienamente discrezionale del potere di scioglimento. Si potrebbe replicare che anche sotto la vigenza del FTPA il Sovrano non abbia più alcun margine di discrezionalità nel rifiutare lo scioglimento. Nulla di più vero, ma allo stesso tempo questo potere, come già detto, è stato razionalizzato in

¹¹⁵ R. Craig, *Zombie Prerogatives Should Remain Decently Buried: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011 (Part 2)*, blog di UK Const. L., 25/05/2017, in <https://ukconstitutionallaw.org>.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

modo da eliminare qualunque scelta discrezionale del *Premier*. Pertanto, il ripristino di un sistema flessibile, improntato alla possibilità per il Primo Ministro di chiamare elezioni generali anticipate, magari in reazione alla sfiducia dei Comuni, non potrebbe dover prescindere da un ruolo di garanzia o di riserva del Capo dello Stato¹¹⁶ che, quantomeno in astratto, dovrebbe poter rifiutare lo scioglimento in dei casi limite. In difetto di ciò, la tendenza ultramaggioritaria della forma di governo inglese si riespanderebbe in modo alquanto deciso e anzi potrebbe assumerebbe dei tratti ancor più marcati rispetto al passato.

4. *La House of Lords dalla dignified alla efficient Constitution*

Se era prevedibile che la riforma del 2011 avrebbe in qualche modo inciso sul ruolo di preminenza del Primo Ministro all'interno della forma di governo lo stesso non può certo dirsi per un'altra fondamentale modifica della Costituzione inglese, ossia quella che con l'*House of Lord Act* del 1999 ha investito la Camera alta del Parlamento di Westminster. Quest'ultima, per il vero, scaturita da un lungo dibattito in ordine alle diverse ipotesi di modifica della composizione e del ruolo della seconda camera che ha attraversato tutto il Novecento proiettandosi agli anni dieci del nuovo millennio¹¹⁷.

¹¹⁶ Si dichiara contrario al riconoscimento di poteri di "riserva" in capo al Sovrano perchè ne verrebbe alterato il ruolo imparziale con il rischio di compromettere lo stesso istituto monarchico R. Blackburn, *Queen Elizabeth II and the Evolution of the Monarchy*, cit., p. 168; Id, *Monarchy and the personal prerogative*, cit., p. 546. Quanto alla dottrina inglese tradizionalmente incline a riconoscere al Re dei poteri discrezionali in momenti di crisi costituzionale o di difficoltà politiche I. Jennings, *Gabinet government*, Cambridge, 1936, ch. 13; R. Brazier, *Constitutional Practice*, Oxford, 1988, ch. 8.

¹¹⁷ Sulle diverse ipotesi e i tentativi di riforma, anche radicale, della seconda camera del Parlamento di Westminster, nonchè sull'evoluzione del suo ruolo all'interno del sistema costituzionale C. Ballinger, *The House of Lords 1911-2011, a century of Non-Reform*, Oxford and Portland, Oregon, 2012, 2 ss.; M. Russell, *Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas*, OUP Oxford, 2000, p. 3 ss.; Id, *The Contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, 2013, p. 2 ss.; P. Norton, *Reform of the House of Lords*, Manchester Univ Pr, 2017, 3 ss. Con specifico riferimento alla riforma del 1999 e alle proposte di modifica, poi

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

La riforma in parola, com'è noto, ha inciso profondamente sulla composizione della *House of Lords* riducendo il peso numerico della componente ereditaria della stessa, che conta ormai solo 92 Pari, a tutto vantaggio dei *life peers* istituiti già dal *Life Peerage Act* del 1958, ormai divenuti nettamente maggioritari. Tale modifica, lungi dall'aver avuto una portata meramente interna alla Camera dei *Lords* ha influito profondamente sul ruolo esercitato da quest'ultima nel sistema di governo britannico e ciò benché le sue attribuzioni di quest'ultima siano rimaste immutate. Infatti, il drastico ridimensionamento degli *hereditary peers* ha intaccato la tradizionale preminenza del partito conservatore all'interno della camera, senza però inverare quanto temuto da una parte della dottrina in ordine alla possibilità che si potesse configurare una seconda camera in gran parte nominata dal *Premier* e, quindi, anch'essa espressione della tendenza ultra-maggioritaria del sistema Westminster¹¹⁸. Al contrario, benché le nomine dei *life peers* rientrino nel potere di *patronage* del Primo Ministro, a questi si è affiancata una commissione indipendente istituita dal Governo nel 2000, la *House of Lords Appointments Commission*, con il compito di fornire le proprie valutazioni in ordine ai nomi sottoposti al Sovrano dal *Premier* che, tra l'altro, tiene conto anche delle indicazioni del *leader* dell'opposizione. Le designazioni, inoltre, ricadono su autorevoli personaggi del mondo della politica, dell'economia, delle professioni e della cultura¹¹⁹. In tal modo, le

non andate a buon fine, degli anni immediatamente successivi L. Trucco, *Le riforme costituzionali nel Regno Unito: quale destino per la Camera dei Lords?*, in *Rass. Parl.*, 2004, p. 959 ss.

¹¹⁸ A. Torre, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'esecutivo di Tony Blair*, cit., p. 221 ss. Sottolineava, invece, il rischio di un incremento dell'asimmetria dell'equilibrio tra le due camere a vantaggio di quella elettiva M. Flinders, *Majoritarian Democracy in Britain: New Labour and the Constitution*, in *West European Politics*, vol. 28, n. 1, 2005, p. 79.

¹¹⁹ In tal modo inverando solo in parte il modello a suo tempo proposto da J. S. Mill *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., 184 ss., che nel descrivere la composizione di una seconda camera nella quale siedano principalmente dei *life peers* provenienti da quanti abbiano ricoperto per un certo periodo importanti incarichi nel governo, nella magistratura o nell'ambito dei vertici delle più rilevanti amministrazioni sembra essersi ispirato grandemente alla composizione del Senato del Regno d'Italia, tra l'altro con il dichiarato intento di ridurre la discrezionalità dell'esecutivo in siffatte nomine.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

maggioranze precostituite all'interno della seconda camera sono divenute sempre più rare in ragione della spiccata indipendenza che caratterizza i Pari, anche quelli ufficialmente aderenti ad un partito all'interno dell'Aula, nonché in considerazione dell'elevato numero di *cross-benchers*. Non è raro, quindi, che quest'ultimi unitamente ad una parte dei Pari schierati con l'opposizione, possano contrastare i progetti legislativi portati avanti dal Governo. Insomma, nessun partito risulta ormai godere all'interno della Camera non elettiva di quella posizione di superiorità rivestita per lungo tempo dai conservatori¹²⁰.

Orbene, la circostanza che la Camera dei *Lords* sfugga sempre più spesso al controllo rappresentato dal *continuum* Governo-maggioranza Parlamentare della Camera dei Comuni induce ad interrogarsi sulla perdurante operatività di alcune convenzioni che, anche in passato, tendevano ad arginare le conseguenze di un'eventuale maggioranza ostile al Governo all'interno della camera alta e, soprattutto, sulla rinnovata legittimazione che consente a quest'ultima di assumere posizioni anche di netta contrarietà nei riguardi dei *bills* e delle politiche dell'esecutivo, pur permanendo il sistema di bicameralismo imperfetto consacrato nel 1911 e poi accentuato nel 1949 e, quindi, una posizione di sostanziale minorità di quest'ultima rispetto alla Camera dei Comuni.

Quanto all'accresciuta legittimazione dei *Lords*, questa assume dei tratti di assoluta peculiarità presentandosi a struttura necessariamente composita in quanto, allo stesso tempo, tecnica, in ragione delle specifiche competenze tecnico-professionali e delle esperienze politiche di coloro che solitamente vengono investiti del titolo di *life peers*, democratica indiretta in considerazione della designazione regia su *advice* del *Premier* in antitesi rispetto al precedente carattere ereditario del seggio. Inoltre, una parte della legittimazione per la camera alta discende dalla posizione di spiccata indipendenza dei Pari i quali rivestono una carica vitalizia e, per di più, come già detto, sono nominati all'esito di un procedimento che vede il coinvolgimento di una commissione i cui componenti sono

¹²⁰ V. Casamassima, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, 2013, p. 182.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

posti in posizione di terzietà rispetto ai partiti. Nell'ambito della letteratura e degli ambienti politici d'oltremania, per il vero, non mancano gli interrogativi e le divergenze in ordine alla legittimazione che apparterrebbe ad una camera non eletta quale quella dei *Lords* che, un più recente orientamento, riterrebbe dotata di una "moral authority"¹²¹. In ogni caso, proprio l'accresciuta legittimazione dei *Lords* rispetto al passato ha consentito alla seconda camera di assumere un ruolo molto più attivo anche nell'arginare ed, eventualmente, contrastare politiche legislative sgradite portate avanti dal Governo e dai Comuni, anche attraverso il ridimensionamento di un'importante *non legal rule* quale la *Salisbury convention* che sembra aver subito un'ulteriore crisi con l'avvento dei gabinetti di coalizione, tanto da indurre la dottrina d'oltremania¹²² ad interrogarsi sulla sua perdurante operatività di fronte di un accordo di governo che, in quanto frutto di una mediazione successiva alle elezioni, potrebbe non essere immediatamente riconducibile al contenuto del manifesto elettorale votato dagli elettori.

Certo, il potere della seconda camera rimane, in forza delle riforme del 1911 e del 1949, solamente interdittivo o sospensivo, eccezion fatta per le poche ipotesi in cui sia ancora richiesta l'approvazione del provvedimento da parte di entrambi i rami del Parlamento di Westminster¹²³, tanto che il suo ruolo è stato definito di "revising function"¹²⁴. Ciò non pertanto, il Governo e la sua maggioranza ai Comuni in genere preferiscono evitare aperti contrasti con i Pari e tendono a non servirsi delle prerogative sancite dall'*Act*

¹²¹ M. Russel, *The Contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*, cit., p. 234 ss.

¹²² H. Whitte, *Parliamentary scrutiny under a minority government*, in *Institute for Government*, June, 2017; A. Greer, *Salisbury convention is far from clear on Brexit*, in *Open Europe*, June, 2017; R. Bossini, *Short remarks on the Salisbury Convention enforced in case of a Minority Government*, in *Dir. pubbl., comp. eur.*, 2018, p. 847 ss.

¹²³ Si tratta dei casi di progetti di legge volti a prolungare la durata del Parlamento, dell'approvazione dei c.d. *Private bills*, della conferma parlamentare dei *provisional orders* e delle ipotesi di *affirmative procedure* degli *statutory instruments*.

¹²⁴ V. Casamassima, *op. cit.*, 176; P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 79; Id., *The Constitution of the United Kingdom. A contextual Analysis*, cit., p. 127.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

del 1911, al fine di evitare che la bontà dei progetti legislativi proposti venga screditata davanti all'opinione pubblica dall'autorevole posizione assunta dalla camera alta, con la conseguente formulazione di valutazioni e giudizi di responsabilità politica da parte della prima¹²⁵.

Lo stesso dicasi per la funzione ispettiva dei *Lords*, quest'ultimi pur non potendo far valere alcuna forma di responsabilità giuridica e politica del governo nei propri riguardi, eccezion fatta per la responsabilità individuale dei Ministri che appartengano alla stessa seconda camera, svolgono penetranti inchieste e, più in generale, una funzione di controllo le cui conseguenze per l'esecutivo possono però farsi valere, anche in questo caso, sul versante del sindacato di opinione pubblica, com'è noto particolarmente rilevante nel Regno Unito¹²⁶.

Insomma come evidenziato in dottrina, la seconda camera, anche a prescindere dalla natura solo sospensiva delle proprie attribuzioni, rappresenta "un importante fattore di correzione dell'interpretazione in chiave esclusivamente maggioritaria del principio democratico" e, allo stesso tempo, mediante il collegamento che viene ad instaurarsi tra i *backbenchers* e l'opposizione della Camera dei *Lords* si delinea una ricollocazione dei rapporti interpartitici che torna a vantaggio dell'influenza della stessa camera bassa nei riguardi dell'esecutivo, così come dell'attività negoziale sulla legislazione portata avanti dai Pari¹²⁷. Tanto si evince in questo periodo, ad esempio, in relazione all'approvazione dei provvedimenti legislativi concernenti la *Brexit* e i negoziati del governo britannico per l'uscita dall'UE. L'opposizione della Camera alta ad una c.d. "hard *Brexit*" si è da ultimo concretizzata nell'approvazione di numerosi emendamenti rispetto al testo originario del *EU Withdrawal Bill* grazie ad una maggioranza trasversale formata tra le file dei *Lords* cui è corrisposto nella camera elettiva l'appoggio di un gruppo di *backbenchers* dissidenti nei confronti del gabinetto May, circostanza

¹²⁵ V. Casamassima, *ibidem*.

¹²⁶ Come già evidenziato, tra i tanti, da W. Bagehot, *op. cit.*, 60 ss., p. 172; I. Jennings, *The British Constitution*, Cambridge, 1966, p. 8; T. Martines, *op. cit.*, p. 327.

¹²⁷ V. Casamassima, *op. cit.*, p. 179.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

che ha costretto il Governo, già sostenuto da un riscatto numero di parlamentari, a dover negoziare con quest'ultimi per poter ottenere l'approvazione del *bill* alla camera bassa, peraltro con uno scarto di soli sei voti¹²⁸. Ma, ancor prima della vicenda *Brexit*, non si può non prendere in considerazione il ruolo giocato dalla Camera dei *Lords* rispetto agli affari e alla legislazione europea, sia con riferimento alla fase ascendente che discendente della partecipazione del Regno Unito alle politiche europee, con una forte *expertise* maturata dalla Camera al riguardo, a conferma dell'alto tasso di tecnicità che ne caratterizza l'operato in relazione all'esame della legislazione e alla valutazione delle politiche pubbliche¹²⁹.

A questo punto occorrerebbe chiedersi se sia ancora esatto, alla luce della recente evoluzione del ruolo rivestito dalla Camera dei *Lords*, annoverare quest'ultima nell'alveo della *dignified Constitution*¹³⁰. Il ruolo di istituzione che, al pari della monarchia, incarna la tradizione e suscita il rispetto dei cittadini, pur non essendo venuto meno, potrebbe forse sembrare recessivo rispetto all'importante funzione di controbilanciamento della tendenza ultramaggioritaria della forma di governo inglese che questa assolve in ragione della natura di camera di riflessione, di revisione e correzione dei provvedimenti legislativi e in considerazione della funzione di controllo particolarmente imparziale e indipendente nei riguardi dell'esecutivo assolta da quest'ultima. Ecco che, allora, forse dovrebbe discorrersi di una nuova Camera dei Pari che, pur mantenendo la propria funzione nobile, ha assunto anche un ruolo all'interno dell'*efficient part of the Constitution*.

¹²⁸ Sui passaggi salienti dell'approvazione parlamentare dell'*EU Withdrawal Bill* J. Frosini, *Cronache costituzionali dall'estero (aprile-giugno 2018)*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 788 ss.

¹²⁹ F. Sgrò, *op. cit.*, 21 ss., che sottolinea come la Camera Alta, pur muovendosi al di fuori del rapporto fiduciario, si sia ritagliata degli spazi per il controllo delle politiche governative attraverso l'attento esame delle scelte sovranazionali dell'esecutivo avendo riguardo alla salvaguardia della sovranità del Parlamento.

¹³⁰ Con riferimento alla nota distinzione operata W. Bagehot, *op. cit.*, p. 47, tra le istituzioni riconducibili alla *dignified Constitution* e le altre annoverabili nella *efficient Constitution*.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Così delineata, la seconda camera del Parlamento inglese appare tutt'altro che un anacronistico residuo di parlamentarismo medievale¹³¹, bensì un'istituzione che trova la propria legittimazione al di fuori del modello rappresentativo, sulla falsariga dei numerosi organismi pubblici di carattere neutrale che hanno avuto ampia diffusione nel corso della fine del secolo scorso e la cui caratteristica comune, pur nella molteplicità dei modelli, è quella di essere sottratti all'attività di indirizzo e controllo degli esecutivi.

Certo in nessuna delle suddette esperienze gli organi in parola esercitano funzioni di carattere legislativo, semmai solo di natura normativa secondaria, né tanto meno assumono veste e prerogative di carattere parlamentare, piuttosto venendo assimilati più che altro a degli organi para-giurisdizionali. L'esperienza della camera alta del Regno Unito rimane quindi un *unicum*, frutto del temperamento dell'esigenza di salvaguardia della tradizione costituzionale con quella delle necessità una nuova legittimazione della Camera dei Pari che non discendesse dall'anacronistico principio ereditario. Per il vero, una seconda camera legittimata democraticamente alla stessa stregua della Camera bassa sarebbe stata foriera di inediti sviluppi per la forma di governo inglese, ben potendosi profilare in tal caso il rischio di una crisi del principio di preminenza della Camera dei Comuni su quella dei *Lords*, circostanza, quest'ultima, che ha influito non poco sul fallimento delle principali proposte di radicale riforma della Camera Alta.

5. Forma di governo parlamentare a preminenza del Primo Ministro all'interno dell'esecutivo ma con rafforzamento del Parlamento... almeno per il momento!

All'inizio di queste riflessioni sulla forma di governo del Regno Unito si è rimarcato il carattere evolutivo e dinamico della costituzione inglese che, complice un sistema di *leges non scriptae*

¹³¹ Sulle cui varietà di modelli nell'esperienza inglese e, più in generale europea, si rinvia al recentissimo saggio monografico di A. Morelli, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018, p. 57 ss.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

quale fondamento del sistema di governo, nelle ricostruzioni tradizionali della dottrina, sembra oscillare tra il modello del governo di Gabinetto e quello del governo di Partito¹³² che diviene, inevitabilmente, governo del suo *leader* e, quindi, del *Premier*.

La tendenza della Costituzione inglese registratasi nel secolo scorso sembra aver privilegiato questa seconda formula con un'accentuazione del ruolo del Primo Ministro che, sebbene determinata anche dalla personalità e dal tipo di *leadership* esercitata dalla figura che rivesta tale ruolo, si pensi ai periodi di permanenza al vertice dell'esecutivo della Thatcher e di Blair, trova il proprio fondamento principalmente in tre caratteristiche che, in ragione dell'evoluzione convenzionale della forma di governo, hanno finito per contraddistinguere il *Premier* britannico contribuendo a fondarne la posizione all'apice del sistema istituzionale¹³³.

Si tratta, com'è noto, dell'unione personale tra il ruolo di *leader* del partito di maggioranza e la carica di Primo Ministro, in forza di una convenzione costituzionale sorta per neutralizzare la discrezionalità regia in materia¹³⁴, della posizione di preminenza

¹³² P. Webb, *Governare il Regno Unito: come funziona il premierato?*, in *Il Filangeri*, 2010, p. 243.

¹³³ Per una carrellata delle diverse posizioni all'interno della dottrina d'oltremania sui poteri del Primo Ministro e, di conseguenza, sulla qualificazione della forma di governo del Regno Unito R. H. S. Crossman, *Prime Ministerial Government*, in A. King (a cura di) *The British Prime Minister*, London, 1975, p. 151 ss.; G. W. Jones, *The Prime Minister's Power*, in *The British Prime Minister*, cit., p. 168 ss.; J. P. Mackintosh, *The British Cabinet*, 3° ed., London, 1981, p. 4 ss. A. King, *Great British Icons*, in *The British Constitution*, Oxford, 2009, p. 319 ss.

¹³⁴ In capo al quale, in mancanza della previa designazione da parte del partito conservatore per motivi di *deference* nei riguardi della prerogativa regia di investitura, residuava un qualche margine di discrezionalità nella scelta come sottolineato da A. La Pergola, *Gran Bretagna: il sistema del Premier*, in *Democrazie Atlantiche. Atti del seminario promosso dal Comitato Atlantico italiano sul tema "La democrazia nel mondo atlantico. Strutture costituzionali e meccanismi di decisione per la politica estera e la difesa"*, Roma, 1978, 29; A. Russo, *op. cit.*, p. 363, spec. nt. 14, evidenzia il forte imbarazzo in cui veniva a trovarsi il Sovrano, quantomeno dalla metà del secolo scorso, timoroso di esporsi a delle critiche e desideroso di optare per la figura che assicurasse la migliore governabilità possibile, il che avveniva attraverso consultazioni assolutamente informali da parte del Monarca e senza che vi fosse una precisa regola in ordine alle personalità del partito conservatore da consultare. Si badi che, oggi, quando si verificano casi di *hung parliament*, proprio al fine di

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

assunta da quest'ultimo all'interno dell'organizzazione dell'esecutivo, con una conseguente marginalizzazione del *Cabinet*, nonché dell'esercizio sostanziale dei *royal prerogative powers* da parte dell'esecutivo che, come si è già detto, ha contribuito ad accrescere l'influenza del Governo nella sua interezza e del *Premier* in particolare.

Di questi tre fattori, i primi due continuano saldamente a caratterizzare la Costituzione britannica, il terzo invece, come si è visto, ha subito delle considerevoli trasformazioni che sono andate a tutto vantaggio di un rinnovato ruolo di centralità del Parlamento all'interno della forma di governo del Regno.

Per il vero, la capacità della convenzione che impone l'unione personale tra il ruolo di *leader* e la carica di Primo Ministro di assicurare la posizione di preminenza del *Premier* subisce delle alterazioni in presenza di un quadro parlamentare privo di una maggioranza netta cui conseguono, necessariamente, dei periodi caratterizzati da governi di coalizione. Si tratta di fenomeni di recente divenuti più frequenti, negli ultimi sette anni, infatti, si sono registrati ben due Ministeri di questo tipo. Il primo nel 2010, con l'alleanza di governo tra liberali e conservatori e il secondo nel 2017 con l'appoggio esterno al governo May da parte del partito unionista nord irlandese, a fronte di un unico precedente nel secondo dopoguerra rappresentato dal governo laburista di minoranza guidato da Harold

preservare la posizione di neutralità della Regina, il *Cabinet Manual* prescrive che le consultazioni avvengano esclusivamente tra le forze politiche e solo all'esito di queste vi è l'intervento della Sovrana mediante l'investitura formale del Primo Ministro. Sempre con riferimento al periodo in cui i *Tory* non avevano formalizzato una procedura di designazione del loro capo, discorre di profili di discrezionalità nella scelta della Regina anche in relazione alla designazione del *leader* dei conservatori, in ragione della necessità di garantire il rispetto della regola dell'unione personale tra le due figure del capo del partito e del *Premier*, C. Pinelli, *op. cit.*, p. 173, che riporta quale esempio le nomine di Macmillan nel 1957 e di Douglas-Home nel 1963. Esclude, invece, che permanessero margini di discrezionalità nella scelta del Primo Ministro in capo al Re anche quando l'alternanza alla guida dell'esecutivo si verificava mentre il partito conservatore era al governo. G. Caravale, *Leader e sistema di partito in Gran Bretagna*, in *Il Pol.*, 1993, p. 553; Id, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 126, che mette in luce come già dalla fine dell'ottocento la Corona si attenesse "per lo più" alle indicazioni provenienti dal partito.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Wilson nel 1974. Mentre bisogna risalire al periodo ricompreso tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del novecento per una maggior frequenza delle ipotesi di gabinetti non monopartitici.

I motivi di un accresciuto ricorso ai governi di coalizione possono rinvenirsi, probabilmente, in un quadro politico sempre meno omogeneo e "unidimensionale" in ragione dell'affermarsi di partiti regionali, quale immediata conseguenza dei processi di *devolution* che, pur non compromettendo il *two-party system*, contribuiscono a determinare una certa disomogeneità del sistema politico¹³⁵ sempre più caratterizzato da un "multipartitismo temperato" che trova un limitato riflesso all'interno del Parlamento¹³⁶ solo grazie al sistema elettorale maggioritario. In questi frangenti, la capacità della convenzione che predica l'unione personale tra le due cariche di assicurare la preminenza del Primo Ministro sul Parlamento si indebolisce poiché viene meno quella perfetta sovrapposizione tra il *continuum* Governo-maggioranza parlamentare e il partito in cui il primo è per intero una proiezione del secondo e il *trait d'union* tra gli stessi è rappresentato proprio dal *Premier*¹³⁷ che in presenza di esecutivi di coalizione vede ridimensionata la propria capacità di determinare l'indirizzo politico del paese.

Quanto al versante dell'organizzazione del potere esecutivo, la posizione di *leadership* del Primo Ministro non è assolutamente messa in discussione e si esprime pressoché nei confronti di tutti i livelli in cui si articola il governo, ossia con riguardo alla formazione del *Cabinet*, ma anche in relazione all'articolazione e composizione dei suoi comitati interni, nonché in riferimento alla sfera dei rapporti politica-amministrazione, all'area del *civil service* e alle strutture

¹³⁵ 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*, cit., p. 15.

¹³⁶ F. Rosa, *Gli assestamenti del parlamentarismo maggioritario nel Regno Unito*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 678.

¹³⁷ Sembra escludere che nella forma di governo inglese l'egemonia dell'esecutivo sul legislativo in ragione del modello monopartitico possa realizzarsi in presenza di governi di coalizione anche 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*, cit., p. 7.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

amministrative collaterali rispetto al governo¹³⁸, il che attribuisce al *Premier* una posizione di netta supremazia all'interno dell'esecutivo in ragione di una tendenza, invero tutt'altro che rara anche in altri ordinamenti, a valorizzare all'interno del potere esecutivo il principio monocratico a scapito di quello collegiale.

Il ridimensionamento del *Cabinet* quale principale centro decisionale dell'esecutivo ha giocato a favore dell'esaltazione del ruolo del *Premier*¹³⁹. Infatti, la maggior parte delle decisioni, specie quelle che presentano un maggior tasso di tecnicità, è assunta all'interno dei comitati e dei sub-comitati di cui è composto il *Cabinet* secondo un modello di strutturazione del potere esecutivo che rappresenta un tratto caratterizzante dell'ordinamento britannico, basti pensare che lo stesso *Cabinet* era in origine, e formalmente lo è tutt'ora, un comitato interno del *Privy Council*¹⁴⁰.

Lo spettro delle competenze dei comitati interministeriali risulta alquanto vasto e sembrerebbe ricomprendere tanto il coordinamento preventivo tra ministri, quanto la risoluzione di conflitti di competenza tra quest'ultimi, così come l'esame di questioni particolarmente complesse, nonché l'attività istruttoria rispetto ai provvedimenti legislativi presentati dal governo in Parlamento¹⁴¹.

¹³⁸ Per un'approfondita disamina degli aspetti organizzativi dell'esecutivo britannico si rinvia a A. Torre, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'esecutivo di Tony Blair*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, p. 216.

¹³⁹ Addirittura R. H. S. Crossman, *Prime Ministerial Government*, in *The British Prime Minister*, cit., p. 164, in considerazione dell'evoluzione del ruolo del *Cabinet* quale semplice sede della ratifica di decisioni assunte altrove ritiene che questi sia ormai entrato a far parte della *dignified part* della Costituzione che, invece, nella sua *efficient part* annovererebbe ormai, per quel che riguarda l'esecutivo, solo il Primo Ministro. G. Caravale, *Struttura del governo e articolazione della burocrazia nel Regno Unito*, in F. Lanchester (a cura di), *Il timone e la barra. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, 2009, p. 267, riferisce come nel periodo dei governi guidati da Blair le riunioni del *Cabinet* si siano ridotte a "*forty minutes of approving decisions already taken elsewhere*", mentre le decisioni erano prese in altre sedi e sostanzialmente da un piccolo gruppo di consiglieri del *Premier*.

¹⁴⁰ G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 678.

¹⁴¹ 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*, cit., p. 33.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Residua, invece, in capo al Gabinetto solo la trattazione delle problematiche di maggiore importanza¹⁴², posto che il più delle volte, in mancanza di un Ministro dissenziente che chieda di rimettere la questione all'esame della massima sede collegiale dell'esecutivo, le decisioni possono essere prese in via definitiva anche all'interno dei singoli comitati¹⁴³ inverando, così, il fenomeno del *government by committee*¹⁴⁴.

In ogni caso, ai fini della nostra disamina, è fondamentale evidenziare soprattutto il ruolo di centralità assunto dal Primo Ministro in relazione al coordinamento dei lavori dei diversi comitati interministeriali, alcuni presieduti dallo stesso *Premier* e dei quali questi è chiamato a decidere la composizione, la fissazione dei loro "*terms of reference*" e la natura segreta o riservata dello svolgimento delle loro attività¹⁴⁵. Di conseguenza, la moltiplicazione delle sedi decisionali all'interno dell'esecutivo se da un lato influisce sull'importanza del *Cabinet* e sullo stesso principio della collegialità del governo, ridimensionandolo significativamente, dall'altro lato esalta il ruolo del *Premier* quale organo di direzione e coordinamento, quando non anche di decisore finale chiamato ad operare la sintesi delle posizioni emerse all'interno delle diverse sedi deliberative del governo e a garantire l'unità dell'indirizzo politico davanti alle Camere.

La centralità del *Premier* all'interno dell'esecutivo si evince anche in relazione ad altri livelli della complessa ma, al contempo,

¹⁴² Tra le quali il *Cabinet Manual*, al paragrafo 4. 18 indica, a titolo esemplificativo, le azioni militari, le più rilevanti questioni di politica interna e internazionale, i problemi di emergenza nazionale e le questioni di rilevanza costituzionale.

¹⁴³ 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*, cit., p. 35.

¹⁴⁴ A. La Pergola, *op. cit.*, p. 22, che sottolinea come tale fenomeno, lungi dall'essere espressione di una "tendenza assembleare" della forma di governo parlamentare rappresenti, invece, un indice del superamento del governo di gabinetto a favore dell'esaltazione dell'elemento monocratico dell'esecutivo.

¹⁴⁵ A. Torre, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'esecutivo di Tony Blair*, cit., p. 224. Sul punto si veda anche il *Cabinet Manual*, al paragrafo 4. 11.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

flessibile organizzazione del governo inglese. Basti pensare al *Prime Minister's Office*, ossia una struttura che, pur non assumendo i tratti di un autonomo dipartimento, in quanto dipendente dal punto di vista organizzativo dal *Cabinet Office*, ha ugualmente contribuito anch'essa al rafforzamento del ruolo del *Premier* all'interno dell'esecutivo britannico in quanto volta, coerentemente con l'accentuazione del principio monocratico all'interno di quest'ultimo, a supportare il Primo Ministro nell'attività di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del potere esecutivo¹⁴⁶. Si tratta, del resto, di una tendenza riscontrabile in numerosi ordinamenti di matrice parlamentare ove al progressivo consolidamento del vertice del governo è conseguita la creazione di un apparato amministrativo servente posto alle dirette dipendenze di quest'ultimo al fine di favorire l'esercizio delle attribuzioni afferenti alla guida del Governo¹⁴⁷. Per di più, il *Premier* nomina personalmente i *Permanent Secretaries* dei diversi dipartimenti e i più rilevanti dirigenti del *civil service* inglese¹⁴⁸ ed esercita un ampio potere di regolamentazione in ordine all'organizzazione e al funzionamento del sistema amministrativo attraverso l'adozione di codici di condotta in qualità di *Minister for the Civil Service*¹⁴⁹.

¹⁴⁶ 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*, cit., p. 39.

¹⁴⁷ Sul punto per una trattazione comparativa degli ordinamenti ove, a differenza del Regno Unito, si è andata affermando una struttura dipartimentale a supporto delle funzioni del capo dell'esecutivo M. P. Viviani, *La presidenza del Consiglio dei Ministri in alcuni Stati dell'Europa occidentale ed in Italia*, Milano, 1970, p. 4 ss. Più di recente, con specifico riferimento all'Italia M. Luciani, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 260 ss.

¹⁴⁸ Sui cui caratteri e profili evolutivi si rinvia all'ampio e documentatissimo saggio di A. Marchetti, *Origini, sviluppi e caratteri del civil service inglese. Il Whitehall model, tra politica e amministrazione*, cit., 2014, p. 183 ss., che evidenzia l'influenza sulla forma di governo del modello di pubblica amministrazione e dei rapporti tra quest'ultima e il sistema politico.

¹⁴⁹ A. Marchetti, *op. ult. cit.*, p. 185, specif. nt. 9 che sottolinea come lo scarno contenuto del *Constitutional Reform Act* del 2010 in materia di *civil service* non risolve i problemi di organicità della disciplina vigente e rappresenti un sintomo di come la materia sia tutt'ora intesa, anche dal Parlamento, come un affare di

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

Insomma, l'attività di direzione e controllo del governo da parte del *Premier* si caratterizza per un ampio potere che, coerentemente con i caratteri assunti dal ruolo del Primo Ministro sin dal suo sorgere nella prima metà del XVIII secolo, "si scompone in alcune e ben distinte sfere potestative" che, come si è cercato di evidenziare muovono dal controllo sulla composizione e articolazione interna del *Cabinet*, sino alla "supervisione su ogni branca dell'amministrazione" e ai rapporti diretti, o mediati attraverso altri Ministri o il *leader of the house*, che questi intrattiene con le Camere a nome del *Cabinet* e nei cui riguardi esercita la propria attività di "lobbying"¹⁵⁰.

Con riferimento, invece, al versante dell'esercizio della *royal prerogative*, soprattutto, il potere di scioglimento, come si è visto, si è dimostrato nel tempo lo strumento principale per fondare il carattere ultra-maggioritario¹⁵¹ del sistema britannico e per radicare la posizione di vertice del *Premier* nell'architettura delle istituzioni inglesi. L'evoluzione impressa dalla riforma del potere di scioglimento della camera elettiva del 2011 da questo punto di vista sembra evidente. Non solo sembra aver determinato un forte elemento di razionalizzazione della forma di governo ma ha inciso, non è ancora dato sapere in che misura, sull'assetto dei rapporti tra esecutivo e Parlamento. Solo il concreto atteggiarsi delle relazioni tra quelli che, con terminologia continentale, possiamo definire gli organi costituzionali e, di conseguenza, la pratica applicazione che riceverà la disciplina contenuta nel *Fixed-Term Parliament Act* potranno dirci entro che termini quest'ultimo abbia influito sul ruolo di primazia del *Premier* e sugli equilibri tra esecutivo e legislativo. Del resto, non è neppure detto che non si torni al regime precedente così come prospettato dal partito conservatore nel proprio manifesto elettorale del 2017, sempre che questo sia giuridicamente possibile alla luce delle problematiche che circondano l'ipotesi di riviviscenza di una

"squisita" competenza governativa in linea con l'esclusività della prerogativa regia in materia e con la natura di *servants of the Crown* dei funzionari pubblici.

¹⁵⁰ A. Torre, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'esecutivo di Tony Blair*, cit., p. 225.

¹⁵¹ Secondo la nota definizione proposta da A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven and London, 1999.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

royal prerogative cui si è precedentemente fatto cenno¹⁵² o, più realisticamente, ad un sistema molto simile ma consacrato in uno *statute law*.

Più in generale, la riforma del potere di scioglimento dei Comuni si inserisce in un più ampio percorso di ridimensionamento della *royal prerogative* cui ha contribuito non solo la legislazione parlamentare ma anche un rinnovato atteggiamento delle Corti ispirato ad una sempre minor *deference* nei confronti della prerogativa, anche in una materia tradizionalmente ascritta ai poteri in parola quale quella della politica estera. Quest'ultima, benché anche nelle pronunzie *Miller* continui ad essere indicata tra le fattispecie di esclusiva spettanza dell'esecutivo per il tramite della *royal prerogative*, si è vista soggetta ad una progressiva erosione, proprio ad opera della giurisprudenza, quantomeno sotto due diversi punti di vista. Da un lato, attraverso il recupero di margini di competenza in capo al Parlamento, come avvenuto con *Miller*, dall'altro acconsentendo ad un restringimento delle ipotesi di riconoscimento dell'esistenza della prerogativa e, così facendo, ampliando le maglie del controllo giudiziario sulla stessa¹⁵³.

Un ulteriore ridimensionamento della *royal prerogative* si è da tempo registrato anche in relazione all'impiego delle forze armate, ossia un altro dei settori tradizionalmente ritenuti di esclusivo appannaggio del Governo di Sua Maestà. Infatti, già da alcuni anni la decisione di impiegare l'esercito per operazioni militari all'estero è soggetta ad un voto del Parlamento in forza di una convenzione costituzionale in tal senso instaurata tra l'esecutivo e le Camere¹⁵⁴. Si tratta, tra l'altro, di un interessante impiego della fonte convenzionale, atteso che il suo ruolo di limitazione rispetto all'esercizio della prerogativa tradizionalmente si è svolto nei confronti del Sovrano e a

¹⁵² Cfr. § 2.3.

¹⁵³ Si sofferma ampiamente su questi aspetti di ridimensionamento della prerogativa in materia di politica estera T. Poole, *The strange death of prerogative in England*, in *University of Western Australia Law Review*, cit., p. 58 ss.

¹⁵⁴ T. Hakkinen, *Challenging the Royal Prerogative: The Decision on War against Iraq in Parliamentary Debates in 2002–3*, in *Parliamentary History*, 35, 1, 2016, 54 ss.; P. A. Mello, *Curbing the royal prerogative to use military force: the British House of Commons and the conflicts in Libya and Syria*, in *West European politics*, Vol. 40, no. 1, 2017, 80 ss. T. Poole, *The strange death of prerogative in England*, in *University of Western Australia Law Review*, cit., p. 58 ss.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

vantaggio del Governo, mentre nelle dinamiche tra l'esecutivo e il Parlamento, come già detto, è sempre stata la fonte statutaria a determinare la soppressione o la modifica di un potere di prerogativa. Non è escluso, pertanto, che la convenzione in parola nel futuro possa essere positivizzata ad opera della legislazione parlamentare. Qualora dovesse avvenire, si tratterà di un ulteriore avanzamento del processo di ridimensionamento della prerogativa a tutto vantaggio della centralità del Parlamento.

Insomma, i poteri di prerogativa appaiono in forte crisi, tant'è che una parte della dottrina non ha mancato di proporre la stessa soppressione del termine *royal prerogative* in favore di "*general executive powers of government*"¹⁵⁵. Un cambiamento non semplicemente nominalistico ma che rifletterebbe il nuovo statuto giuridico di siffatti poteri all'interno dell'ordinamento britannico. Si tratta di una proposta tutto sommato condivisibile se applicata con riferimento ai soli "*ministerial executive powers*", escludendovi quindi i residui "*personal prerogative powers*" del Monarca, rispetto ai quali, anche per le ragioni già illustrate con riferimento al problema della riviviscenza, permangono intatte le più tradizionali caratteristiche di "prerogativa" legate a tali attribuzioni.

In definitiva, è difficile negare nella fase attuale della Costituzione britannica una modifica dei rapporti tra legislativo ed esecutivo non tanto a favore del *Cabinet*, rispetto al quale, come si è appena la posizione di centralità del *Premier* non sembra essere in discussione, ma del Parlamento. L'impossibilità di ricorrere liberamente allo scioglimento della camera elettiva si atteggia quale un significativo temperamento del carattere maggioritario della forma di governo¹⁵⁶ a garanzia di una *parliamentary sovereignty* che, oltre ad operare sul sistema delle fonti e nell'ambito dei rapporti tra esercizio della funzione esecutiva e legislativa come confermato dai più recenti interventi giurisprudenziali in materia di condizioni e limiti di

¹⁵⁵ T. Poole, *op. ult. cit.*, p. 66.

¹⁵⁶ Secondo P. Shleiter -V. Belu, *The decline of Majoritarianism in the UK and the Fixed-term Parliaments Act*, in *Parliamentary Affairs*, 2015, il FTPA rappresenterebbe l'ultimo stadio di un fenomeno di progressivo ridimensionamento del principio maggioritario all'interno del sistema costituzionale britannico che avrebbe visto la propria origine a partire dagli anni Settanta del secolo scorso.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

esercizio della *royal prerogative*, si esplica necessariamente anche sul piano della forma di governo, come sembra voler ribadire la riforma del 2011.

Da questo punto di vista, pertanto, il mantenimento della disciplina introdotta nel 2011 sarebbe più che auspicabile, anche perché i benefici effetti della riforma per il recupero del ruolo di centralità del Parlamento nella determinazione dell'indirizzo politico sono alquanto evidenti con riferimento alla vicenda della *Brexit*. Infatti, pur al netto dello stato di confusione in cui versa al momento il Regno Unito con riguardo al procedimento di fuoriuscita dall'UE, non si può non evidenziare come una scelta di fondamentale importanza per il futuro della Gran Bretagna, quale l'accordo tra UK e UE chiamato a regolare i termini dell'abbandono dell'Unione Europea da parte del Regno stia vedendo il Parlamento assolutamente protagonista, anche in contrapposizione rispetto alle posizioni assunte dal Governo e dal *Premier*. Insomma, con riferimento ad una vicenda di assoluto rilievo come quella in parola, la direzione politica del paese si è concentrata in capo a Westminster, mentre Downing Street sembra essersi posta al seguito del Parlamento. Sul punto è difficile non scorgervi una delle conseguenze del *Fixed-term Parliaments Act* e dell'impossibilità per il Primo Ministro di ricorrere liberamente alla minaccia dello scioglimento della Camera dei Comuni. Sempre su tale versante di riequilibrio dei rapporti tra esecutivo e Parlamento, come si è visto, appare particolarmente significativo anche il nuovo ruolo assunto dalla seconda camera che, specie se sostenuta dai *backbenchers* dei Comuni, può assolvere una rilevante funzione di contenimento rispetto alle proposte legislative del Primo Ministro e della sua maggioranza, anche in deroga a convenzioni costituzionali affermatesi in ragione della necessità di garantire il rispetto del principio democratico di cui la maggioranza della Camera dei Comuni e il *Premier* sono espressione.

Sembra attenuarsi, quindi, quella mancanza di restrizioni all'esercizio unitario del potere da parte del Primo Ministro e della propria maggioranza parlamentare¹⁵⁷ che trova un riscontro non solo nella rinnovata funzione di una seconda camera, caratterizzata da una

¹⁵⁷ Di cui discorre P. Webb, *op. cit.*, p. 243.

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

rilevante indipendenza nei riguardi dell'esecutivo ma, anche, nell'emergere di entità sub-statali che hanno incrinato il carattere accentrato del Regno Unito cui è conseguita l'affermazione di partiti regionali.

In definitiva, la Costituzione inglese si conferma a geometria variabile, capace di oscillare, in base alla combinazione di molteplici fattori ordinamentali e politici non tanto tra la preminenza del *Premier* e quella del *Cabinet*, come avveniva in passato, posto che le strutture di governo, almeno al momento, sembrano assicurare la netta centralità del Primo Ministro all'interno dell'esecutivo, quanto piuttosto tra il Governo e, quindi, il *Premier* che ne rappresenta il vertice e il Parlamento, complice anche il più generale ridimensionamento dei poteri di *royal prerogative*, con un rinnovato riequilibrio dei rapporti nell'attuale fase istituzionale e un temperamento della tendenza ultra-maggioritaria della forma di governo il cui carattere duraturo, però, sarà tutto da verificare.

ABSTRACT: The author examines the evolution of the constitutional order of the United Kingdom by examining the evolution of royal prerogative powers starting from the study of the most relevant constitutional conventions that regulate the relations between the Monarch, the Government and the Parliament. He highlights how, more recently, the transformations of the English Constitution have been realized through legislative reforms of the Parliament that have regulated some aspects of the Constitution first regulated by the conventions. In particular, more recently, two reforms have influenced the balance of relations between the executive power and the Parliament. This is the change of the House of Lords and the power of dissolution of the House of Commons. At the same time there has been a strong limitation of the powers of prerogative by case law, as happened in the *Miller* case. The reform of the power of dissolution of the House of Commons, no longer exercisable by the Monarch on the discretionary advice of the Prime Minister, the greater recourse to coalition governments and the new

Fabio Francesco Pagano

Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"

legitimacy of the House of Peers. It also seems to be inferred from the recent institutional events concerning *Brexit*. In any case, it will be necessary to look at the practical application that will receive the Fixed-Term Parliament Act of 2011 and it is not certain that these reforms are destined to last seem to limit the Prime Minister's role in the Parliament.

KEYWORDS: royal prerogative, Miller case, Fixed-Term Parliament Act of 2011, Prime Minister, British Constitution

Fabio Francesco Pagano – Assegnista di ricerca in Diritto pubblico, Università "Luiss Guido Carli" di Roma