

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2022

Data: 3 maggio 2022

*Il Dissolution and Calling Act 2022 e l'abrogazione del Fixed-term Parliaments Act 2011: Niente di nuovo sul fronte occidentale**

di **Alessandra Osti** – Ricercatore di Diritto Pubblico Comparato nell'Università degli Studi di Milano

ABSTRACT: *The Fixed-term Parliaments Act 2011* (adopted as part of the coalition agreement between the Conservative and the Liberal-Democratic Parties) has been just repealed by the *Dissolution and Calling Act 2022*. The new reform (or step back) has a major impact on the British constitution since it revives the former prerogative power of dissolution and, subsequently, cuts away the role of Parliament in the dissolution process. Moreover, the *Dissolution and Calling Act* sizes, if necessary, the role of Courts settling (through an *ouster clause*) that dissolution of Parliament is not reviewable by Courts. It is possible to argue that the new Act does not only repeal the *Fixed-term Parliaments Act* but it represents the first step for a new season of constitutional reform for strengthening the Prime Minister/Executive role. After all, it is not *all quiet on the western front*.

SOMMARIO: 1. *Grandi speranze*. Genesi del *Fixed-term Parliaments Act 2011*. – 2. *Cronaca di una morte annunciata*. Dalla *dissolution* del parlamento del giugno 2017 all'*impasse* politico istituzionale del 2019. – 3. *La cura*. Il *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Siano consentiti all'A. alcuni "prestiti". Il titolo del saggio, così come quello di tutti i paragrafi, contengono il riferimento ad alcuni classici della letteratura: tra questi, in particolare, al titolo del romanzo di E.M. Remarque, *Niente di nuovo sul fronte occidentale*, pubblicato nel 1929.

1. *Grandi speranze*¹. Genesi del *Fixed-term Parliaments Act 2011*

Prima dell'approvazione del *Fixed-term Parliaments Act 2011* (FTPA), la legislazione (e cioè, come è noto, il combinato disposto tra il *Septennial Act 1715* e il *Parliament Act 1911*) prescriveva semplicemente una durata massima della legislatura che era stabilita in cinque anni. La Camera dei Comuni, dunque, poteva essere sciolta dal Monarca, attraverso l'esercizio di un *prerogative power*², in qualsiasi momento entro tale termine massimo. Nella prassi tale competenza, nel corso del tempo, si è evoluta affidando al Primo Ministro il potere discrezionale di "suggerire" al Sovrano lo scioglimento della Camera, un "suggerimento", questo, che il Sovrano, per convenzione, costituzionale, ha di solito seguito.

L'*advice* in favore dello scioglimento anticipato era dato dal Primo Ministro, ovviamente, solo ove questi avesse percepito di poter ottenere, attraverso le elezioni, un incremento della propria maggioranza nella Camera. Per utilizzare l'efficace espressione di Roy Jenkins, importante politico britannico³, si trattava di dare «the starting pistol in a race to one of the competitors and to encourage him to fire it when he thinks that the others are least ready, when they are tying up their shoelaces or something of that kind»⁴. E benché tale pratica, per continuare ad utilizzare le incisive parole di Jenkins, non fosse «in accordance with the best athletic practice», essa costituiva un «tremendous tactical advantage»⁵ che alcuni studi hanno addirittura quantificato nella possibilità di ottenere almeno il 6 % in più di consensi elettorali rispetto allo scioglimento realizzatosi al termine naturale della

¹ Il riferimento è qui al titolo dell'opera di C. DICKENS, *Grandi Speranze*, pubblicato nel 1861.

² I *prerogative powers* sono dei poteri, attribuiti al Monarca a far tempo dal Medioevo, che oggi sono esercitati in prevalenza dal Primo Ministro o dai Ministri del Governo. Per un approfondimento in tema si veda G. BARLETT, M. EVERETT, *The Royal Prerogative*, HC Library, Briefing Paper No 03861, 17 Agosto 2017; T. POOLE, *United Kingdom: The Royal Prerogative*, in *I-CON*, Vol. 8, n. 1, 2010, pp. 146-155; S. PAYNE, *The Royal Prerogative*, in M. SUNKIN, S. PAYNE (a cura di), *The Nature of the Crown: A Legal and Political Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 77 ss.; A. TWOMEY, *The Veiled Sceptre: Reserve Powers of Head of State in Westminster System*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, in particolare si veda il capitolo 1, pp. 1-43.

³ Roy Jenkins è stato un importante politico attivo nella scena politica britannica a partire dagli anni '60. Nel 1987 è divenuto membro della *House of Lords* con il titolo di "Barone Jenkins di Hillhead". Per un approfondimento della sua carriera politica si rimanda al sito del Parlamento di Westminster: <https://members.parliament.uk/member/732/career>. Si segnala inoltre la sua autobiografia, pubblicata all'inizio degli anni '90. R. JENKINS, *A Life at the Centre*, Macmillan, 1991.

⁴ Lord Jenkins, HL Deb 11 March 1992 vol. 536 col.1333.

⁵ R. BLACKBURN, *The Electoral System in Britain*, Macmillan, Londra, 1995, p. 51.

legislatura⁶. È ovvio, però, come non sempre la decisione di sciogliere la Camera, prima della sua scadenza naturale si traducesse in un effettivo e reale vantaggio. Le elezioni generali, infatti, come è inevitabile che avvenga in un ordinamento democratico, sono in parte imprevedibili nei risultati⁷. Per fare un esempio di quanto non sempre la scelta del Primo Ministro di procedere ad una *early election* abbia comportato un vantaggio, basti qui ricordare quanto capitò al Primo Ministro Heath. Questi, nominato nel 1970, sciolse il Parlamento nel 1974 per rafforzare la propria posizione e determinare *who governs Britain*, ricevendo, però, dalle urne, un amaro responso⁸.

Il potere di individuare la data delle elezioni generali non solo attribuiva al Primo Ministro un vantaggio (anche se non matematicamente certo) nella competizione elettorale, ma soprattutto gli forniva una incredibile arma di ricatto per risolvere eventuali conflitti con i ministri e, più in generale, con i deputati che militavano nelle fila del suo partito: attraverso la minaccia delle elezioni anticipate il *Premier* era in grado di rendere più coesa la sua maggioranza e di risolvere eventuali crisi di governo⁹.

Un simile sistema, che certo aveva contribuito insieme ad altri essenziali fattori alla stabilità governativa, era però avversato, in particolar modo, dai partiti Laburista (per anni stabilmente all'opposizione) e Liberal-democratico. Tali compagni, infatti, a far tempo dagli anni '90 avevano presentato diversi disegni di legge volti ad introdurre la durata fissa della legislatura¹⁰.

Fu allora conseguenza scontata della vittoria elettorale nelle elezioni del 1997 e dell'ascesa al governo del *Labour*, realizzatasi dopo circa diciannove anni di permanenza all'opposizione, che il partito di Tony Blair non volesse rinunciare al privilegio di possedere "*the starting pistol*", così dimostrando di voler abbandonare, almeno in parte, il proprio precedente proposito: l'introdurre la

⁶ P. SCHLEITER, V. BELU, *The Decline of Majoritarianism and the Fixed-term Parliaments Act*, in *Parliamentary Affairs*, 2015, p. 9. Più in generale sull'impatto della decisione governativa di sciogliere il Parlamento e i suoi effetti in termini elettorali si veda E. MORGAN-JONES, M. LOVELESS, *Early Election Calling and Satisfaction with Democracy*, in *Government and Opposition*, n. 1, 2021, pp. 1-25.

⁷ In tal senso R. CRAIG, *Restoring Confidence: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011*, in *The Modern Law Review*, Vol. 81, n. 3, 2018, p. 486.

⁸ A. S. ROE-CRINES, *Who Governs? The General Election Defeats of 1974*, in A. S. ROE-CRINES, T. HEPPEL (a cura di), *Policy and Politics Under Prime Minister Edward Heath*, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 355-375.

⁹ P. SCHLEITER, S. ISSAR, *Fixed-Term Parliaments and the Challenges for Governments and the Civil Service: A Comparative Perspective*, in *The Political Quarterly*, vol. 85, n. 2, 2014, p. 181. Gli autori ricordano che il Primo Ministro John Major fu in grado di contenere la minaccia di quei parlamentari appartenenti al medesimo partito Conservatore che si rifiutavano di votare una serie di provvedimenti necessari per implementare a livello nazionale il Trattato di Maastricht proprio paventando uno scioglimento anticipato della *House of Commons*.

¹⁰ Così R. HAZEL, *Fixed Term Parliaments*, The Constitution Unit, UCL, 2010, p. 10 ss. In particolare, ci si riferisce alle proposte di legge presentate: nel 1994 dal MP laburista Jeff Rooker (*Parliamentary Elections (No. 2) Bill*); nel 2001 dal MP laburista Tony Wright (*Ten Minute Rule Bill*); nel 2007 dal MP liberal democratico David Howarth (*Fixed Term Parliaments Bill 2007-8*). Tutte queste proposte di legge prevedevano una durata fissa della legislatura di quattro anni, senza alcuna *safety valve* volta ad introdurre ipotesi di *early elections*.

durata fissa della legislatura. Il governo laburista (che non poteva completamente dimenticare il rilievo del *fixed-term*) introdusse, infatti, nell'ambito della riforma devolutiva iniziata nel 1998, la durata fissa (stabilita in quattro anni) per le Assemblee devolute (*Scottish Parliament, Northern Ireland Assembly e Welsh Assembly*)¹¹. Si trattò di una previsione che spinse la Commissione elettorale a manifestare un certo *favor* nei confronti del *fixed-term*, che, da un punto di vista amministrativo ed organizzativo, appariva una scelta preferibile, e a rilevare come la posizione della Camera nazionale risultasse anomala rispetto a quella delle Assemblee devolute.¹² Tuttavia, l'introduzione della durata fissa della legislatura non si concretizzò durante i tredici anni di governo laburista.

Nel 2010 i manifesti elettorali dei Liberal-democratici e dei Laburisti promisero l'introduzione del *fixed-term* mentre i Conservatori, che pure durante gli ultimi anni si erano espressi favorevolmente rispetto a tale ipotesi (probabilmente perché allora all'opposizione), si limitarono a promettere «to make the Royal Prerogative subject to greater democratic control so that Parliament is directly involved»¹³.

Alle elezioni del 2010, come è noto, nessun partito ottenne la maggioranza assoluta dei seggi nella *House of Commons*, verificandosi così una situazione di *hung parliament*¹⁴. Ciò costrinse i Conservatori di Cameron, detentori della maggioranza relativa, a rivolgersi ai Liberal-democratici di Nick Clegg per costituire un governo di coalizione. Per questi ultimi l'impegno ad emanare una legge sulla durata fissa della legislatura costituiva un prerequisito necessario ed indispensabile per poter addivenire ad un accordo di coalizione: infatti, il *fixed-term* avrebbe evitato che i Conservatori, non appena fosse stato politicamente possibile, tradissero la coalizione e sciogliessero anticipatamente il Parlamento con la speranza di ritornare ad un governo di maggioranza. E fu così che al punto 24 del *Coalition Agreement*, riguardante le riforme politiche, fece ingresso l'impegno di proporre una *binding motion* alla Camera dei Comuni che fissasse al primo giovedì di maggio del 2015 la data delle

¹¹ Cfr. *Scotland Act 1998*, schedule 3; *Northern Ireland Act 1998*, schedule 31; *Government of Wales Act 1998*, schedule 3.

¹² Sul punto si veda Electoral Commission, *Election Timetables in the UK: Report and Recommendations*, 2003, disponibile on line: <https://aceproject.org/ero-en/topics/voting-operations/Electoral%20Timetables%20UK.pdf>.

¹³ Così si legge a pagina 67 del *The Conservative Manifesto 2010*, disponibile on line all'indirizzo <https://manifesto.deryn.co.uk/wp-content/uploads/2021/04/Conservative-UK-Manifesto-2010.pdf>. Sul punto si veda anche V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2011, p. 108.

¹⁴ Per comprendere cosa sia l'*hung parliament* e quali le prospettive al verificarsi di tale evento si veda <https://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/hung-parliament/>; in dottrina, tra i molti G. CARVALE, *Hung Parliament e Political Constitution. Cronache dal Regno Unito tra Euroscetticismo e Localismo, 2010-2011*, in *Nomos*, n. 1, 2012; A. VANNUCCI, *Elezioni nel Regno Unito: Considerazioni a margine su Hung Parliament e Rebus di Governo. Verso un ripensamento del maggioritario?*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2010.

successive elezioni generali. Oltre a ciò, vi era poi l'impegno ad introdurre per via legislativa la durata fissa della legislatura (stabilita in cinque anni) e di prevedere la possibilità di dissoluzione del Parlamento attraverso il voto di almeno il 55% degli appartenenti alla Camera bassa¹⁵.

In base a tali premesse il *Fixed-term Parliaments Act* fu approvato nel 2011¹⁶, anche se, come si avrà modo di sottolineare, i dibattiti parlamentari diedero forma ad una legge che non rispecchiava pienamente quanto ipotizzato nell'accordo di coalizione.

Con il *Fixed-term Parliaments Act 2011* il *prerogative power* è stato infatti sostituito da una serie di previsioni normative.

In primis, la durata della legislatura è divenuta fissa (cinque anni) e si è dunque data una previsione di calendario alle elezioni disponendo che il Parlamento si scioglia automaticamente diciassette giorni prima rispetto alla data delle elezioni, fissate il primo giovedì di maggio (purché questo non cada il primo maggio) del quinto anno successivo alla precedente convocazione alle urne¹⁷. Statuito il principio generale del *fixed-term*, tale legge individua poi due "eccezioni" che possono determinare una *early parliamentary general election*. In particolare, è possibile addivenire ad uno scioglimento anticipato del Parlamento, con conseguenti elezioni generali, a seguito di un voto di sfiducia nei confronti del Governo. Se, infatti, prevale l'opzione in favore della sfiducia all'Esecutivo, entro i quattordici giorni successivi è possibile la formazione di un nuovo Gabinetto che potrà permanere in carica sino al termine della legislatura (pur essendo anche possibile che il Governo colpito dalla sfiducia possa tentare di riconquistare la fiducia della Camera). Se però in tale lasso di tempo nessun Governo ottiene la fiducia della *House of Commons*, questa si scioglie e si celebrano le elezioni generali¹⁸.

¹⁵ Sul punto si veda il punto 24 dell'accordo di coalizione, pag. 26, disponibile on line all'indirizzo https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf.

¹⁶ Tra i molti contributi si veda O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2015, p. 809 ss.; F. ROSA, *Gli Assestamenti del Parlamentarismo Maggioritario nel Regno Unito*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2012, ed *ivi* in particolare pp. 686-689; 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 assestamento della forma di governo britannica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018 (si veda in particolare pp. 50-57); P. NORTON, *From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in *Journal of International and Comparative Law*, n. 1, 2014, pp. 203 ss.; A. BLICK, *Constitutional Implications of the Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 69, n. 1, 2016, pp. 19 ss.; P. NORTON, *Governing Britain. Parliament, Ministers and Our Ambiguous Constitution*, Manchester, Manchester University Press, 2020, ed *ivi* in particolare cap. VIII.

¹⁷ *Fixed-term Parliaments Act 2011*, section 1 e section 3(1).

¹⁸ *Fixed-term Parliaments Act 2011*, section 2 (3) e (4).

La seconda ipotesi che, secondo la legge di 2011 rende possibile l'indizione di elezioni generali anticipate, si verifica quando i 2/3 dei componenti della Camera dei Comuni approvino una mozione che potrebbe essere definita di autoscioglimento¹⁹. Questa ipotesi è particolarmente interessante perché introduce nel contesto britannico un'inusuale maggioranza qualificata, rendendo, almeno in teoria, particolarmente difficile per il Primo Ministro sciogliere la Camera del Comuni, diversamente da quanto si era invece ipotizzato in sede di *Coalition Agreement* (in quest'ultimo si prevedeva infatti il necessario accordo di poco più della maggioranza assoluta dei componenti della Assemblea).

L'introduzione del *Fixed-term Parliaments Act 2011* fu salutata come una riforma costituzionale di notevole rilievo. Anche se scopo primario della legge era stato quello di risolvere un problema contingente, permettendo la formazione di un governo di coalizione, tuttavia la decisione di disciplinare in maniera definitiva (e non solo per la legislatura in corso) la durata fissa della permanenza in carica della Camera, modificava profondamente l'assetto costituzionale esistente. Con tale legge si "ammodernava" il sistema, sottraendo al Sovrano ogni residuo potere in tema di scioglimento anticipato della *House of Commons* e, ad un tempo, si istituzionalizzava il voto di sfiducia sino ad allora oggetto di convenzioni costituzionali, prescrivendosi l'innovativo utilizzo di maggioranze qualificate all'interno della Camera. In tal modo si alterava, però, l'equilibrio tra il potere legislativo e quello esecutivo, indebolendo quest'ultimo e modificando la stessa natura della secolare democrazia parlamentare britannica²⁰. Questa pareva subire una epocale trasformazione, passando da un modello maggioritario ad uno fondato su governi di minoranza o di debole coalizione. Secondo alcuni studiosi, tuttavia, non si trattava di una modificazione permanente, ma piuttosto di un assetto destinato a durare solo fino a quando non si fosse ripristinato un normale e fisiologico *one party government*, sostenuto da una sicura maggioranza all'interno della Camera elettiva²¹.

¹⁹ *Fixed-term Parliaments Act 2011*, section 2, (1 b).

²⁰ In tal senso si vedano C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in *forumcostituzionale.it*, 13 dicembre 2015; O. CHESSA, *La fine del modello Westminster*, cit.

²¹ Cfr. G. CARAVALE, "*Snap election*" e "*stronger leadership*": gli obiettivi di Theresa May, in *Forum DPCE on line*, 2017. A sostegno di tale tesi, peraltro, concorrevano anche il fatto che lo stesso *Fixed Term Parliaments Act 2011* attribuiva al *Prime Minister* il compito di istituire un'apposita Commissione con l'incarico di valutare gli effetti della normativa e di avanzare, eventualmente, proposte di riforma che possono contemplare perfino l'abrogazione. Inoltre, come ricorda anche O. CHESSA, *La fine del modello Westminster*, cit. il principio della sovranità parlamentare, che rimaneva salvo, faceva sì che il Parlamento (successivo) non fosse vincolato a tale legge, ben potendola anche abrogare.

2. Cronaca di una morte annunciata²². Dalla dissolution del Parlamento del giugno 2017 all'impasse politico istituzionale del 2019

Dall'approvazione del *Fixed-term Parliaments Act 2011* derivarono anche alcune conseguenze ulteriori rispetto a quelle ipotizzate in astratto nei dibattiti parlamentari. Forse proprio anticipando tali effetti, la stessa legge conteneva una clausola valutativa, volta a verificare il suo funzionamento a distanza di dieci anni (e in ipotesi di due legislature).

La prima applicazione del *Fixed-term Parliaments Act* in relazione ad una *early election* si ebbe nel 2017 quando l'allora Primo Ministro Theresa May, alla guida di un *one party government*, si risolse ad una scelta rischiosa: consapevole della debolezza politica del Partito laburista e desiderosa di rafforzare il proprio governo che doveva continuamente fronteggiare le sfide causate dalla *Brexit*, propose una mozione di scioglimento del Parlamento. E, sorprendentemente, ne ottenne l'approvazione, con il favore sia del *Labour*, che credeva di poter riconquistare i propri elettori, che del partito Liberal-democratico che da tempo sosteneva l'introduzione della durata fissa della legislatura²³.

Se si considera la vicenda ora sinteticamente richiamata, non può che tornare alla mente la frase resa celebre dal principe Tancredi nel romanzo *Il Gattopardo*: «Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi». Se l'approvazione del *Fixed-term Parliaments Act* sembrava aver innovato il sistema, il suo primo test applicativo confermava, invece, che nulla era veramente cambiato. La previsione giuridica della durata fissa della legislatura si era rivelata, nel suo primo caso di applicazione, una effimera illusione²⁴. Infatti, il *fixed-term* era durato giusto il tempo di una legislatura, quella per la quale era pre-condizione necessaria per la formazione del governo di coalizione. Subito dopo le forze politiche erano tornate ad applicare le logiche precedenti, e, pur nell'alveo fissato dalla legge, avevano ottenuto di far terminare anticipatamente la legislatura.

Certo, non si può non sottolineare che le modalità procedurali erano notevolmente differenti: se prima del 2011 per sciogliere la *House of Commons* sarebbe bastato un *advice* al Sovrano, a seguito del quale era concessa la *dissolution*, dopo tale data era divenuto necessario il voto a maggioranza qualificata della Camera bassa e l'esistenza di questa condizione poteva frustrare la decisione del

²² Il riferimento letterario è qui, come è noto, al titolo del romanzo di G. GARCÍA MÁRQUEZ, *Cronaca di una morte annunciata*, pubblicato nel 1981.

²³ Per maggiori dettagli su queste vicende si veda C. MARTINELLI, *Una dissolution ricca di paradossi*, in *Forum DPCE online*, 2017.

²⁴ *Ivi*.

governo (come si avrà modo di sottolineare). Va ricordato che gli esiti delle elezioni anticipate indette da Theresa May ne disattesero le aspettative e, anziché ottenere l'auspicato accrescimento dei seggi dei Conservatori, essa dovette adattarsi a guidare un governo di minoranza fondato, questa volta, su un *confidence and supply agreement* con il partito nord irlandese (il *Democratic Unionist Party*).

Tale governo di minoranza di Theresa May nei mesi iniziali del 2019 dovette subire ben tre sconfitte riguardanti l'approvazione del *Withdrawal Agreement*, l'atto che, come è noto, doveva essere deliberato in seno alla Camera dei Comuni per poter poi essere ratificato in ambito europeo e consentire l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea. Il governo, dopo il primo voto negativo sull'atto, dovette fronteggiare anche una mozione di sfiducia, presentata dal Partito laburista, che però non ebbe successo. Le tensioni tra Parlamento e Governo, accresciutesi sempre più a seguito dei due voti negativi della Camera dei Comuni sul *Withdrawal Agreement*, condussero, infine, alle dimissioni di Theresa May da *leader* del partito Conservatore e da *Prime Minister*. Boris Johnson sostituì la May alla guida del partito e del governo. Anche la nuova compagine governativa, inizialmente, non fu ben accolta dalla Camera dei Comuni, tanto che il *Premier* per ben due volte tentò di utilizzare lo scioglimento anticipato per rafforzare la propria maggioranza e poter infine ottenere il necessario voto favorevole al *Withdrawal Agreement*. Tuttavia, in entrambe le occasioni il Primo Ministro non riuscì ad ottenere la maggioranza qualificata dei 2/3 necessaria per procedere alle elezioni anticipate. Era necessario uscire dall'*impasse* istituzionale che si era creato e che vedeva contrapposti governo (di minoranza) e Camera parlamentare. In un primo tempo il Primo Ministro tentò, in modo assolutamente illegittimo, di utilizzare lo strumento della *prorogation*, atto tipico dell'ordinamento costituzionale britannico con cui si pone fine alla sessione parlamentare. In questo caso, però, si intendeva far ricorso alla *prorogation* per inibire alla Camera, che era ostile alla uscita senza accordo dall'Unione Europea, ogni possibilità di dissenso rispetto alla politica governativa. Fallito tale tentativo grazie ad una fondamentale pronuncia della Corte Suprema²⁵, il *Premier* provò ancora, ma senza successo, a percorrere la strada delle elezioni anticipate, presentando, ai sensi del *Fixed-term Parliaments Act 2011*, una nuova mozione di auto-scioglimento. Non riuscendo ad ottenere l'approvazione di tale mozione, decise di presentare alle Camere un progetto di legge, da approvarsi con la sola maggioranza semplice: l'*Early Parliamentary General Election Bill 2019*. Scopo della nuova iniziativa legislativa

²⁵ Si tratta, come è noto, di *R. (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) / Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)*, [2019] UKSC 41.

era quello di introdurre, in via eccezionale rispetto alle regole generali, l'interruzione della legislatura in corso, indicando le elezioni per il 12 dicembre successivo. Paradossalmente alla Camera dei Comuni tale proposta di legge fu approvata con 438 voti favorevoli, quindi con poco più dei due terzi dei membri della Assemblea. Tale risultato fu anche ottenuto perché, prima che si iniziasse il relativo dibattito parlamentare, l'Unione europea comunicò la possibilità di prorogare il procedimento per l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione al 31 gennaio 2020, così allontanando, da un lato, l'autentico "spettro" della mancanza di un accordo sulle condizioni del recesso britannico e, dall'altro, guadagnando il favore dei Laburisti, guidati da Corbyn, per lo scioglimento anticipato.

Tuttavia, come ebbe modo di osservare con preoccupazione il deputato gallese, Liz Saville Roberts, «Today's vote lays down precedents which override the Fixed-term Parliaments Act 2011, thus overriding one of Parliament's checks and balances against excessive Executive power». La via intrapresa, a prescindere dal fatto che il voto fosse stato espresso dalla maggioranza qualificata necessaria per l'autoscioglimento, fu dunque quella di "aggirare" il *Fixed-term Parliaments Act 2011*, una legge sostanzialmente costituzionale, senza nemmeno affermarne espressamente l'abrogazione, come invece sarebbe stato necessario.

3. La cura²⁶ (?). Il *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*

Le vicende ora sinteticamente ricordate hanno evidenziato la debolezza (forse congenita) del *Fixed-term Parliaments Act 2011*, che pare aver fallito rispetto al proprio obiettivo primario, quello cioè di garantire una durata predeterminata della legislatura. Infatti, tolta l'esperienza del governo di coalizione che ha promosso tale legge, vincolandosi, per così dire, al rispetto del calendario elettorale ivi previsto, i successivi due governi hanno invece sciolto anticipatamente il Parlamento, facendo in entrambi i casi durare la legislatura all'incirca due anni (maggio 2015 – giugno 2017 e poi giugno 2017 – dicembre 2019). Se però il Primo Ministro Theresa May ha utilizzato a suo vantaggio le previsioni legislative (andando forse al di là delle intenzioni della legge), il Primo Ministro Boris Johnson le ha aggirate, ritenendo che queste, quasi come una malattia che avesse colpito nei suoi gangli vitali il sistema, fossero colpevoli dell'*impasse* istituzionale che si era creato. Per tale motivo ha indetto le

²⁶ Il riferimento letterario è qui al titolo del romanzo di H. HESSE, *La cura*, pubblicato nel 1925.

elezioni anticipate attraverso una legge *ad hoc* (l'*Early Parliamentary General Election Act 2019*) che, essendo fonte speciale rispetto al *Fixed-term Parliaments Act*, ha potuto prevalere su questo senza però abrogarlo.

Partendo da tali premesse, non stupisce allora che il governo conservatore di maggioranza, nominato a seguito delle elezioni generali del 12 dicembre 2019 e guidato ancora da Boris Johnson, abbia posto l'abrogazione del *Fixed-term Parliaments Act 2011* al primo punto tra le riforme costituzionali necessarie per il Regno Unito. E se il *Fixed-term Parliaments Act* è il morbo che «has led to paralysis at a time the country needed decisive action» e di cui è necessario liberarsi²⁷, il *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022* si propone di esserne la cura.

Se si dovesse indicare il “principio attivo” della cura proposta dal governo di Johnson, si potrebbe affermare che questo è rappresentato dal ritorno ad uno *status quo ante* che, a conti fatti, pareva meglio rispondente a quell'assetto politico che si era ormai consolidato nel corso di una storia secolare. Ma probabilmente tale descrizione sarebbe semplicistica e soprattutto non terrebbe conto degli (inevitabili) “effetti collaterali” correlati alla cura stessa.

Per poter meglio comprendere la questione, vale dunque la pena di ripercorrere sinteticamente sia l'*iter legis* che ha portato all'approvazione del *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022* (valutando, in particolare l'emendamento proposto dai *Lords*) sia i suoi contenuti²⁸.

Come si è già ricordato, lo stesso *Fixed-term Parliaments Act* conteneva una sorta di “clausola valutativa” attraverso la quale il legislatore si era impegnato ad istituire (tra il giugno e il novembre del 2020) un comitato parlamentare (formato da membri di entrambe le Camere, pur con componenti in prevalenza appartenenti alla Camera bassa) incaricato di valutare il funzionamento concreto della legge e le sue conseguenze pratiche al fine di prevedere eventuali riforme²⁹.

Un quadro esaustivo della applicazione della legge è stato infatti fornito dal *report* del *Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act* istituito nel novembre 2020³⁰. Va precisato però che il governo, senza attendere le raccomandazioni di questo organo aveva già presentato, nel dicembre 2020, una proposta per l'abrogazione del *Fixed-term Parliament Act 2011*. Tale progetto proponeva di

²⁷ Si veda il manifesto elettorale 2019 del Partito conservatore ed in particolare p. 48. Il documento è disponibile *on line* all'indirizzo: <https://www.conservatives.com/our-plan/conservative-party-manifesto-2019>.

²⁸ Cfr. G. CARVALE, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in *Nomos*, n. 3, 2021.

²⁹ *Fixed-term Parliament Act 2011*, section 7 (4).

³⁰ Il *Joint Committee of the Fixed-term Parliaments Act* era composto da 20 membri, 14 appartenenti alla *House of Commons* e 6 *Lords* ed era presieduto da Lord McLoughlin.

attribuire nuovamente al *Premier* il potere di scioglimento e introduceva una *ouster clause* (clausola di estromissione), volta ad escludere (se mai ve ne fosse stato bisogno) il controllo giurisdizionale sull'utilizzo di tale potere.

Il *Joint Committee* aveva apprezzato la scelta strategica del governo di presentare una bozza del disegno di legge, perché riteneva che questo *modus operandi* favorisse il dibattito in materia, dibattito che invece non si era a sufficienza realizzato dieci anni prima allorché si era giunti all'approvazione del *Fixed-term Parliaments Act*. Tuttavia, nel merito il *Report*, poi pubblicato nel marzo 2021³¹, rilevava alcune criticità. In particolare, il *Joint Committee* (i) riteneva non necessaria (ed anzi pericolosa) l'introduzione di una clausola di estromissione, (ii) esprimeva dubbi sulla reviviscenza delle prerogative regie tramite una mera abrogazione; (iii) suggeriva di non esautorare il Parlamento dalla procedura di scioglimento, ma di prevedere un voto a maggioranza semplice sulla mozione di autorizzazione allo scioglimento; (iv) invitava il Parlamento ad evitare di formalizzare la mozione di sfiducia.

Il dibattito, cui ha dato impulso la pubblicazione del *Report* è stato rilevante, anche se dalla lettura del breve progetto di legge (il *Dissolution and Calling of Parliament Bill*) presentato alle Camere nel maggio del 2021, non pare emergere che questo abbia avuto alcun riflesso sulle posizioni governative. E proprio quel testo, articolato in sole 6 *sections*, ha ricevuto la sanzione regia il 24 marzo 2022, abrogando formalmente il *Fixed-term Parliaments Act* 2011 (*sect.* 1) e sancendo espressamente la reviviscenza del *prerogative power to dissolve Parliament* (*sect.* 2). È stata poi introdotta una clausola di estromissione (*ouster clause*) volta ad escludere il controllo giurisdizionale sull'utilizzo del redivivo *prerogative power* e è stato sancito lo scioglimento automatico della *House of Commons* dopo cinque anni calcolati dalla prima data di convocazione dell'Assemblea (e non dalle elezioni) (*sect.* 4).

È interessante notare come i *Lords* abbiano provato ad introdurre un emendamento nel progetto di legge loro presentato, inserendo un requisito volto a limitare la discrezionalità del governo o meglio ad evitare il ritorno di una *Royal Prerogative* che sembrava ormai obsoleta. Con l'emendamento si proponeva, in linea anche con il *Report* del *Joint Committee*, che la *House of Commons* dovesse esprimere il proprio consenso (a maggioranza semplice) allo scioglimento, prima che questo avesse

³¹ House of Commons, House of Lords, JOINT COMMITTEE ON THE FIXED-TERM PARLIAMENTS ACT, *Report*, Session 2019-2021, HC 1046, HL 253, 24 Marzo 2021.

luogo. Ciò, come emerge dai dibattiti svoltisi in seno alla *House of Lords*³², avrebbe dovuto scongiurare la rediviva ipotesi in cui il Primo Ministro, sfiduciato dalla *House of Commons*, anziché dimettersi, suggerisse al Monarca di sciogliere la Camera elettiva, suggerimento a cui il Sovrano non ha realmente potere di opporsi. La proposta avrebbe potuto accontentare tutti: il Primo Ministro, che a meno che non fosse indebolito da una sfiducia, avrebbe facilmente ottenuto il voto favorevole della maggioranza semplice della *House of Commons* e il Parlamento che avrebbe evitato la politicizzazione del ruolo del Monarca e l'intromissione del potere giudiziario. Tuttavia, a fronte del rifiuto di accettare l'emendamento da parte della *House of Commons*, i *Lords* non hanno insistito nel loro orientamento, con il quale intendevano solo indurre ad una maggiore riflessione sul testo della legge la Camera elettiva cui spettava (come gli stessi *Lords* avevano ammesso) l'ultima parola a riguardo.

Si può però essere certi che l'abrogazione del *Fixed-term Parliaments Act* sia solo un "passo indietro", paradossalmente necessario per "andare avanti" e che non ci sia davvero *niente di nuovo sul "fronte occidentale"*?

Forse qualcosa di nuovo c'è ed è qualcosa che è necessario valutare con particolare attenzione. Se si esamina il manifesto elettorale dei Conservatori del 2019, si può leggere in esso che «After Brexit we also need to look at the broader aspects of our constitution: the relationship between the Government, Parliament and the courts; the functioning of the Royal Prerogative; the role of the House of Lords»³³. A tale capoverso del manifesto elettorale si è fatto riferimento nel *Queen's speech*, letto di fronte al Parlamento³⁴, attraverso la menzione della necessità di istituire una *Constitution, Democracy and Rights Commission*³⁵ il cui compito sarebbe proprio quello di elaborare una serie di riforme costituzionali. Pur lasciando *a latere* le modalità operative con cui sarà possibile addivenire a tali riforme, non si può non considerare come l'abrogazione del *Fixed-term Parliaments Act* (che pure ne

³² I dibattiti parlamentari relativi alla discussione dell'emendamento proposto dalla *House of Lords* sono disponibili on line al seguente indirizzo: <https://hansard.parliament.uk/lords/2022-02-09/debates/B64A4892-4F08-4DDD-AEF9-101093D87DDB/DissolutionAndCallingOfParliamentBill>.

³³ Vd. *supra* nota 27.

³⁴ Come è noto il *Queen's speech* è il discorso di apertura della sessione dei lavori parlamentari, letto dal Sovrano (e trasmesso in diretta televisiva nazionale) ma, di fatto, elenco dei punti che costituiscono il programma di governo. La trascrizione del Discorso pronunciato a dicembre 2019 a seguito delle elezioni generali è disponibile all'indirizzo: <https://www.gov.uk/government/speeches/queens-speech-december-2019>.

³⁵ Si segnala peraltro che sin dall'origine vi sono stati numerosi problemi relativi all'impegno del governo di nominare una commissione la cui natura non era ben chiara e che andava a confliggere con le esistenti commissioni parlamentari. Per un approfondimento sul punto si veda: P. SCHLEITER, T. G. FLEMING, *Radical departure or opportunity not taken? The Johnson government's Constitution, Democracy and Rights Commission*, in *British Politics*, 2022.

rappresentava un punto separato e preliminare) vada inserita all'interno di un disegno più ampio volto a riformare la Costituzione britannica, riaffermando la centralità del potere del Primo Ministro, indebolitosi negli ultimi anni anche in conseguenza dell'approvazione della durata fissa della legislatura³⁶. E per far ciò, secondo la logica dei Conservatori, è necessario in primo luogo “contenere” il potere del giudiziario in generale e quello della *Supreme Court* in particolare.

In tale prospettiva va dunque letta la *ouster clause*, clausola di esclusione, introdotta nel *Dissolution and Calling Act 2022*: la sua previsione rappresenta una (poco velata) dimostrazione di sfiducia dell'attuale Primo Ministro nella Corte Suprema a seguito della sentenza *Miller (no. 2)*³⁷ con la quale il supremo organo della giurisdizione aveva annullato quella anomala *prorogation* dei lavori parlamentari “suggerita” a sua Maestà dal Primo Ministro (trattandosi di un *prerogative power*). La *Supreme Court* aveva in quel caso affermato che le Corti hanno la facoltà di controllare se l'esercizio dei poteri di prerogativa sia conforme ai principi costituzionali sviluppati dalla *common law*, aprendo la via ad un controllo sui profili di legittimità formale delle prerogative regie³⁸.

Benché dunque corrisponda ancora al vero che le Corti non possono intervenire giudicando una scelta meramente politica, quale è per sua natura lo scioglimento anticipato, tuttavia Johnson ha voluto chiarire, attraverso l'esclusione esplicita del sindacato giurisdizionale, come la sostanza della scelta (e la forza politica a questa connessa) siano saldamente nelle mani di una persona sola: il Primo Ministro.

³⁶ Numerosi sono i contributi che, pur trattando argomenti differenti, sottolineano l'indebolimento della figura del Primo Ministro. Indebolimento che solo in minima parte è ricollegabile alle caratteristiche personali dei *leader* che hanno assunto la *premiership* negli ultimi anni. Il dato risulta sicuramente evidente se guardiamo all'interessante studio di A. TORRE, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi Ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020. Tra gli altri studi che accennano a questa perdita di centralità della figura del *premier* britannico si segnalano *ex pluris* C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster*, cit., O. CHESSA, *La fine del modello Westminster*, cit., ma anche C. MARTINELLI, *General election 2015: un turning point per il Regno Unito*, in *forumcostituzionale.it*, 2 luglio 2015 e ID., *l'evoluzione delle forme di governo sulle due sponde della Manica*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3/2017. Ovviamente non bisogna dimenticare che questo indebolimento dipende dal contesto, dagli eventi, dalla popolarità e dalla composizione del governo, e ben potrebbe trattarsi di un processo “reversibile”.

³⁷ *R. (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) / Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)*, [2019] UKSC 41.

³⁸ Tra i numerosissimi saggi che prendono le mosse da tale storica sentenza si veda: A. TORRE, “Serial Miller”. *Revival della prerogativa, sovranità parlamentare, Corte costituzionale (ed esigenze di codificazione costituzionale?) nel Regno Unito della Brexit: riflessioni sparse*, in *DPCE online*, n. 4, 2019, 3083 ss.; G. CARVALE, *Il Miller 2/Cherry case: la Corte Suprema Britannica si afferma come custode dei costituzionali principles*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2019, 1 ss.; C. MARTINELLI, *Downing Street vs Westminster. Anatomia di un conflitto costituzionale: dalla Premiership Johnson alla sentenza Cherry/Miller (No.2) della UKSC*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 6, 2019; M. ELLIOTT, *Constitutional Adjudication and Constitutional Politics in the United Kingdom: The Miller II Case in Legal and Political Context*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 16, n. 4, 2020, pp. 625-646; P. CRAIG, *The Supreme Court, Prorogation and Constitutional Principle*, in *Public Law*, n. 1, 2020 pp. 248, ss; A. MCHARG, *The Supreme Court's Prorogation Judgment: Guardian of the Constitution or Architect of the Constitution?*, in *Edinburgh Law Review*, vol. 24, n. 1, 2020, pp. 88 ss.

E nella medesima prospettiva di *iper-centralizzazione* nel sistema costituzionale della figura del Primo Ministro va letta anche la scelta di esautorare (completamente) il Parlamento dalla decisione sullo scioglimento, diversamente da quanto suggerito sia dal *Joint Committee* che dai *Lords*.

Forse, quindi, qualcosa di nuovo c'è. Ed è bene prestare attenzione alle prossime riforme, e *in primis* alla sostituzione dello *Human Rights Act 1998* con un *Modern Bill of Rights* attualmente allo stato di studio.