numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-Z3C

Parlamento e Governo

Il rapporto tra Corona e Camera dei Comuni nell'evoluzione costituzionale inglese

Giulia Caravale
Professoressa Ordinaria di Diritto pubblico comparato, Sapienza Università di Roma

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Il rapporto tra Corona e Camera dei Comuni nell'evoluzione costituzionale inglese

di Giulia Caravale*

Abstract (Ita): Il lavoro analizza l'evoluzione del rapporto tra la Corona e la Camera dei Comuni nel corso della lunga storia costituzionale britannica, soffermandosi in particolare sulle prerogative regie e sul loro esercizio da parte di altri organi dello Stato. Tra queste prerogative figura quella dello scioglimento anticipato dell'assemblea, oggetto di disciplina legislativa tra il 2011 e il 2022.L'abrogazione della legge ha poi ripristinato la prerogativa, restituendo al Primo ministro la scelta politica di disporre lo scioglimento anticipato e indire nuove elezioni.

Abstract (Eng): The paper traces the evolution of the relationship between the Crown and the House of Commons throughout Britain's constitutional history, with particular regard to the royal prerogatives and their exercise by other constitutional actors. Among these prerogatives is that of the early dissolution of Parliament, which was placed on a statutory footing between 2011 and 2022.The subsequent repeal of that legislation restored the prerogative power, thereby returning to the Prime Minister the political discretion to request an early dissolution and to call a general election.

Parole chiave: Prerogativa regia; Monarchia; Camera dei Comuni

Keywords: Royal prerogatives; Monarchy; House of Commons

Sommario: 2. Le prerogative regie.; 3. Summoning, opening e prorogation della Camera dei Comuni

1.Introduzione.

«The King with his judges in his Parliament»: era questa la formula che designava nel medioevo la composizione del parlamento come la più alta corte del regno nella quale il sovrano esercitava la giustizia insieme con i suoi giudici e con i rappresentanti dei vari ordinamenti particolari, cioè gli inviati delle contee e i titolari dei privilegi signorili. Il re era dunque parte essenziale del parlamento e insieme con le altre due componenti interpretava il *common law* in modo evolutivo definendo negli *statutes*, quello che implicitamente era contenuto nel diritto comune della tradizione e che nuove situazioni rendevano ora possibile esplicitare. Sin dalla fine del XIV secolo al parlamento fu riconosciuta anche l'autorità di controllare che i consiglieri del re, nell'esercizio della prerogative regie, rispettassero il *common law* e i diritti degli ordinamenti particolari: ove i consiglieri regi avessero violato questi diritti, la Camera dei Comuni si sarebbe rivolta al re per chiedere giustizia e il re avrebbe convocato i suoi consiglieri naturali, cioè i Lords, per emettere la sentenza. Da allora il parlamento assunse quindi anche il ruolo di corte di giustizia per i reati commessi dai consiglieri del re nell'esercizio delle prerogative regie.

Tra la fine del XVII secolo e l'inizio del XVIII il parlamento ampliò le proprie competenze, perché cominciò a controllare non soltanto la legittimità delle richieste tributarie del sovrano, ma anche la corretta gestione delle entrate tributarie da parte dei consiglieri regi. Si affermò allora il parlamento come giudice di quanti esercitavano di fatto le prerogative del re, sotto un duplice punto di vista: per le violazioni da loro compiute del diritto vigente, il parlamento emetteva una sentenza, mentre per l'azione politica dei consiglieri regi che avesse contraddetto le decisioni da lui prese in merito all'utilizzazione delle entrate tributarie e in merito alle linee generali dell'azione del regno, il parlamento sottoponeva al

* Professoressa Ordinaria di Diritto pubblico comparato, Sapienza Università di Roma

re la richiesta di allontanare i suoi consiglieri. Da quel momento il parlamento iniziò a svolgere la funzione di controllo sull'esercizio delle prerogative regie da parte dei ministri e consiglieri regi. Al sovrano comunque continuava ad essere riconosciuto l'esercizio di prerogative funzionali ad un più equilibrato svolgimento dell'ordinamento del Paese.

2. Le *prerogative regie*.

Appare allora necessario precisare che i poteri di prerogativa regia sono legati al ruolo del monarca nell'ordinamento, un ruolo che in età medievale e moderna era definito sia dalla tradizione sia dalla funzione concreta svolta dal sovrano come autorità unitaria nel regno. Mentre nelle monarchie costituzionali europee la prerogativa regia è stata disciplinata dai testi costituzionali, nel Regno Unito la tradizione ha continuato ad essere la fonte principale[1]. L'evoluzione della forma di governo e l'allontanamento del sovrano dalla concreta gestione del potere ha comportato il passaggio delle prerogative ad altri organi costituzionali, soprattutto all'esecutivo[2]. Dunque i poteri di prerogativa possono essere definiti come quei poteri, diritti e immunità che spettano al monarca e che trovano il loro fondamento nella tradizione di *common law* modificata dall'evolversi delle convenzioni, dalle sentenze e dalle leggi. Il concetto è chiaramente espresso da R. Blackburn il quale afferma che «the Crown provides the legal basis of the unwritten constitution. The legal powers of the Crown, existing since time immemorial and collectively known as the royal prerogative, provide the authority for the basic functions of government»[3].

Il passaggio dei poteri di prerogativa ad altri organi è stato possibile anche grazie alla distinzione, introdotta a partire dal XVIII secolo, tra Corona come istituzione – i cui poteri possono essere esercitati da altri – e il monarca come persona, dotato di prerogative personali[4].

Non è facile definire un elenco esaustivo delle prerogative del sovrano anche perché manca una classificazione accolta da tutti, sia a motivo della complessità delle fonti che disciplinano la prerogativa regia nell'ordinamento britannico, sia perché, nel tempo, dottrina e giurisprudenza hanno formulato definizioni tra loro differenti. Ivor Jennings, nel 1936, definì come "personali" quelle prerogative del sovrano, tra cui il potere di *advise, encourage and warn*, la nomina del premier, l'assenso alla legislazione e lo scioglimento del parlamento, per le quali era legittimo riconoscere ancora uno spazio di intervento alla Corona. Una

[1] R. Hazell, B, Morris (eds.), *The Role of Monarchy in Modern Democracy: European Monarchies Compared*, Hart Publishing, London, 2020; R. Hazell, B, Morris, *European Monarchies: Guardians of Democracy?*, in *The Political Quarterly*, 2020, p. 841.
[2] R. Hazell, C. Sayers-Carter, *Reforming the Prerogative*, The Constitution Unit, University College London, December 2022.
[3] R. Blackburn, *The Constitutional Role and Working of the Monarchy in the United Kingdom*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 2022, pp. 181-201.
[4] N. Cox, *The Royal Prerogative and Constitutional Law: a Search for the Quintessence of Executive Power*, Routledge, London, 2021, p. 49. Si tratta di una distinzione non solo formale, che ha permesso di rendere alcune prerogative oggetto di controllo giudiziario; ad esempio il *Crown Proceeding Act* 1947, pur conservando molti dei privilegi spettanti al sovrano, ha privato la Corona (ma non il monarca) di una serie di immunità nelle cause civili e ha reso legittima la possibilità per la Corona di essere convenuta davanti alle corti regie, ad esempio per inadempimento contrattuale ed illeciti civili. Alcune sentenze, tra cui la c.d. GCHQ del 1984 della Camera dei Lords, hanno contribuito, inoltre, a far chiarezza, individuando i casi in cui l'esercizio dei poteri di prerogativa poteva essere giustiziabile. Tuttavia, nel tempo, le corti hanno interpretato in modo più elastico detto elenco ed ampliato gli spazi per il loro intervento anche in casi, da sempre considerati insindacabili, come ad esempio quelli relativi all'esercizio della prerogativa di grazia. B.V. Harris, *Judicial Review, Justiciability and the Prerogative of Mercy*, in *Cambridge Law Journal*, 2003, pp. 631-660; F. F. Pagano, *La "Royal Prerogative" e la forma di governo del Regno Unito,* Gruppo di Pisa, 2020, p. 85.

caratteristica che le distingueva dalle altre prerogative, che di solito sono definite dalla dottrina come "politiche", e che sono esercitate di fatto da altri organi, soprattutto dai ministri[5].
L'evoluzione della forma di governo britannica ha ridotto nel tempo sempre di più gli spazi per un esercizio discrezionale di tutte le prerogative ed escluso la possibilità di un intervento attivo della Corona nelle scelte politiche, a motivo della natura essenziale della monarchia inglese, autorità estranea al quotidiano svolgimento della politica che deve agire in armonia con il sistema istituzionale. Solo in circostanze ipotetiche di assoluta eccezionalità e gravità il sovrano potrebbe tornare all'esercizio ormai desueto delle prerogative.

3. *Summoning*, *opening* e *prorogation* della Camera dei Comuni

Venendo ora ad esaminare in modo particolare la lunga tradizione dei rapporti tra Camera dei Comuni e sovrano si deve evidenziare come sono riconosciuti ancora in capo al monarca i poteri di "summoning", "opening", "prorogation" e "dissolution" dell'assemblea. Si tratta di prerogative che, secondo Blackburn, possono essere annoverate tra le "direct prerogatives of the Crown" insieme a «the Royal Assent to legislation and approving Orders in Council, the appointment of a Prime Minister, and the award of state honours and titles»[6].
A seguito dello scioglimento della Camera dei Comuni la Corona convoca, attraverso *royal proclamation*, la prima riunione del nuovo parlamento successiva alle elezioni, che si tiene di solito entro sei giorni dalla consultazione elettorale[7]. La simultaneità degli atti di scioglimento e di convocazione ha il significato di mantenere il parlamento in continua esistenza.
Come vedremo meglio in seguito, la materia dello scioglimento anticipato della Camera dei Comuni è stata oggetto di disciplina legislativa nel 2011 e nel 2022. Tali leggi non hanno previsto una data entro la quale il nuovo parlamento deve essere convocato, nonostante le sollecitazioni in tal senso provenute dal *Joint Committee on Fixed-term Parliaments Act* nel 2021. E' ancora vigente, dunque, anche se del tutto obsoleta, la previsione contenuta nel *Meeting of Parliament Act* 1694 secondo la quale la convocazione deve avvenire entro tre anni dall'ultima riunione del parlamento precedente.
La *royal proclamation* con cui si convoca la prima riunione delle Camere dopo le elezioni è pubblicata nelle *Gazzette* di Londra e Edimburgo[8]. Così, dopo le elezioni, la Camera dei Comuni, al pari di quella dei Lords, si riunisce qualche giorno prima per adempiere alle

[5] W.I Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1947 (II ed.), pp. 295 ss.; R. Blackburn, *Monarchy and the personal prerogatives*, in *Public Law*, 2004, pp. 546-563.
[6] R. Blackburn, *The Constitutional Role and Working of the Monarchy in the United Kingdom*, cit. 183.
[7] A. Twomey, *The Veiled Sceptre. Reserve powers of Heads of State in Westminster Systems*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, 550 ss.
[8] Di seguito il testo della *proclamation* dell'8 novembre 2019: "BY THE QUEEN A PROCLAMATION FOR DECLARING THE CALLING OF A NEW PARLIAMENT ELIZABETH R. Whereas We, by and with the advice of Our Privy Council, being desirous and resolved, as soon as may be, to meet Our People, and to have their Advice in Parliament, do publish this, Our Royal Proclamation, and do hereby make known to all Our loving Subjects Our Royal Will and Pleasure to call a new Parliament to be holden at Westminster on Tuesday the seventeenth day of December next: And We do hereby also, by this Our Royal Proclamation under Our Great Seal of Our Realm, require Writs to be issued by Our Lord High Chancellor for causing the Lords Spiritual and Temporal who are to serve in the said Parliament to give their Attendance in Our said Parliament on the said date. Given at Our Court at Buckingham Palace, this sixth day of November in the Year of our Lord two thousand and nineteen and in the sixty-eighth year of Our Reign. GOD SAVE THE QUEEN".

procedure di elezione dello *Speaker*, di giuramento e dichiarazione di fedeltà alla Corona da parte dei deputati, secondo le regole disciplinate anche dal *Promissory OathsAct* 1868 e dall'*Oaths Act* 1978.
Ogni legislatura è divisa in sessioni parlamentari che prendono il via con il discorso del sovrano (*Queen's* o *King's speech*) nel quale sono elencati i disegni di legge che il governo di sua maestà presenterà nel corso della sessione. Lo *State opening* è l'unica occasione in cui le tre componenti del parlamento, Corona, Lords e Comuni si riuniscono nel rispetto di una antica "liturgia" che risale al XIV secolo e che ha conosciuto alcune innovazioni nel corso del tempo. La cerimonia, nel periodo medievale e nella prima età moderna, aveva anche la funzione di elencare i nomi dei membri delle Camere e del governo, mentre il discorso era introdotto dal sovrano e tenuto dal Lord Cancelliere che illustrava al parlamento le motivazioni che avevano spinto il monarca alla sua convocazione.
Bisogna precisare che, in epoca medievale, il re non limitava, come adesso, la sua presenza in parlamento al solo *King's speech*, dato che prendeva parte a tutte le riunioni. A partire dal periodo Tudor, invece, il sovrano ha iniziato a partecipare solo alla cerimonia di insediamento con la conseguenza di attribuire un profondo significato all'inaugurazione della sessione parlamentare. A partire dalla fine del XVII secolo divenne prassi che il discorso venisse interamente pronunciato dal re o dalla regina, e non più dal Cancelliere, con poche eccezioni.
La cerimonia, ricca di simbolismi, prevede che il monarca si rechi in carrozza da Buckingham Palace a Westminster e che indossi la Corona imperiale e il *robe of State*. Una volta giunto in parlamento il monarca guida la processione che, attraverso la *Royal Gallery*, giunge alla *House of Lords*. Il *Black Rod* dei Lords si dirige allora alla Camera dei Comuni per convocare i deputati. Secondo il cerimoniale, le porte della Camera vengono chiuse in faccia al *Black Rod* il quale deve bussare tre volte prima che gli sia consentito l'accesso; la peculiare procedura ricorda l'indipendenza dei Comuni dal sovrano in memoria dell'episodio risalente alla guerra civile, quando, nel gennaio 1642, Carlo I entrò ai Comuni per cercare, invano, di arrestare alcuni deputati. Da allora in poi nessun sovrano è più entrato alla Camera dei Comuni. Dopo essere stati chiamati dal *Black Rod* i deputati, preceduti dallo *Speaker*, si dirigono nella Camera dei Lords dove si fermano alla *bar* per ascoltare il discorso della Corona.
Concluso il discorso del sovrano i deputati dei Comuni ritornano in aula e, al pari dei Lords, predispongono un documento di risposta e discutono del programma di governo. Essi approvano anche un *Outlawries and Select Vestries Bill*, una legge pro forma che simboleggia il diritto dei Comuni di presentare disegni di legge diversi da quelli previsti nel discorso del sovrano[9].
La sessione parlamentare- solitamente di durata annuale – si chiude con la *prorogation* dei lavori della Camera dei Comuni. Si tratta di un atto che in via ordinaria non crea particolari problemi, ma che potrebbe, come dimostra la storia canadese, essere anche utilizzato quale strumento per porre termine anzitempo alla sessione parlamentare, ad esempio per far decadere disegni di legge o chiudere questioni spinose in discussione.
Noto è l'episodio della controversa ed eccezionale *prorogation* decisa dal premier Johnson il 28 agosto 2019 oggetto della sentenza Miller 2/Cherry del settembre 2019 della corte

[9] A. Makower, *Queen's Consent*, in *The Table. The Journal of the Society of Clerks-At-The-Table in Commonwealth Parliaments*, edited by L. Hussey, 2019, 43.

rema. Una sentenza che ha fornito alla corte l'occasione per esprimersi in merito alla conformità dell'esercizio delle prerogative regie con i "constitutional principles developed by the common law" e, di conseguenza, di valutare gli equilibri tra gli organi costituzionali del Regno Unito. L'impossibilità di Theresa May di fare approvare dalla Camera dei Comuni il suo accordo di recesso dall'Unione europea aveva portato alle sue dimissioni e alla sua sostituzione, nel luglio 2019, con l'esecutivo guidato da Boris Johnson. Alla fine del mese di agosto il premier aveva sottoposto alla regina Elisabetta la richiesta di *prorogation* della sessione parlamentare, una sessione iniziata subito dopo le elezioni del giugno 2017 e, quindi, durata già due anni. Tale richiesta tuttavia era irrituale soprattutto per la peculiarità del momento politico che stava vivendo il Paese e per l'eccessiva durata prevista per la sospensione dei lavori della Camera dei Comuni. Si trattava, infatti, di settimane cruciali in cui il governo stava cercando di raggiungere un nuovo accordo con l'Europa entro la data di uscita dall'Unione che, all'epoca, era prevista per il 31 ottobre. Gli oppositori del premier lo avevano accusato di voler limitare – attraverso la *prorogation* – la possibilità del parlamento di esprimersi contro l'uscita senza accordo, come era già accaduto con la May, o di ostacolare i negoziati con l'Unione europea. La decisione era poi stata considerata ancora più grave perché assunta da un primo ministro alla guida di un esecutivo di minoranza. La scelta di Johnson aveva suscitato anche la forte, e del tutto atipica, reazione della Camera dei Comuni, che era stata espressa sia dallo *Speaker* Bercow, il quale aveva annunciato le proprie dimissioni a partire dal 31 ottobre; sia dal sostegno da parte della Camera dei Comuni ad una mozione attraverso la quale aveva imposto al governo di pubblicare tutte le comunicazioni e le note relative alla *prorogation* e alle conseguenze del no deal; sia, infine, attraverso l'approvazione – in tempi molto rapidi, contro il volere dell'esecutivo e grazie all'assunzione del controllo dei lavori parlamentari -, dell'*European Union (Withdrawal) (No 2) Act* 2019, che aveva imposto al primo ministro di richiedere a Bruxelles un'ulteriore estensione di tre mesi della data di uscita dall'Unione nell'ipotesi in cui, entro il 19 ottobre, non fosse stato approvato un accordo di recesso da parte del parlamento. La legge deve essere ricordata anche perché alcuni costituzionalisti si erano domandati se il governo avrebbe potuto chiedere alla regina di rifiutare l'assenso ai *bills* approvati contro la volontà dell'esecutivo, mettendo così in discussione una delle più consolidate convenzioni costituzionali britanniche, di cui parleremo in seguito, quella secondo cui il sovrano dà l'assenso ai disegni di legge approvati dalla maggioranza del parlamento[10].

L'insolita *prorogation* di Johnson era stata oggetto di tre diversi ricorsi giudiziari. Il primo aveva preso il via già a luglio, di fronte alla mera ipotesi teorica di sospensione dei lavori dell'assemblea, per iniziativa di 75 parlamentari dei Comuni e dei Lords guidati da Joanna Cherry dello *Scottish National Party* e dalla leader dei liberal democratici Jo Swinson che

[10] M. Elliott, *Can the Government Veto Legislation by Advising the Queen to Withhold Royal Assent*, in *publiclawforeveryone.com*, 21 Jan. 2019; R. Craig, *Could the Government Advise the Queen to Refuse Royal Assent to a Backbench Bill?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 22 Jan. 2019; J. Finnis, *Only one Option Remains with Brexit – Prorogue Parliament and allow us out of the EU with no-deal*, in *The Telegraph*, 1 Apr. 2019; M. Elliott, *Brexit, the Executive and Parliament: A Response to John Finnis*, in *publiclawforeveryone.com*, 2 Apr. 2019; T. Poole, *The Executive Power Project*, in *LRB Blog*, 2 April 2019; P. Craig et al., *Royal Assent: Letter to The Times*, 3 Apr. 2019; R. Craig, *Executive Versus Legislature in the UK – A Response to Mark Elliott and Tom Poole*, in *U.K. Const. L. Blog*, 5 Apr. 2019; P. Bowen, *Could Ministerial Advice to the Queen to Prorogue Parliament or to Refuse Assent to a Parliamentary Bill be Challenged in the Courts?*, in *brickcourt.co.uk*, 8 Apr. 2019; J. Finnis, *Royal Assent – A Reply to Mark Elliott*, in *U.K. Const. L. Blog* 8 Apr. 2019; D. Howarth, *Westminster versus Whitehall: Two Incompatible Views of the Constitution*, in U.K. Const. L. Blog 10 Apr. 2019; J. Crampin, *Precedent for Delaying Royal Assent: A Response to Professor Finnis*, in *U.K. Const. L. Blog*, 17 Apr. 2019.

si erano rivolti alla *Court of Session* di Edimburgo sostenendo che la sospensione dell'attività dei Comuni sarebbe stata illegittima. Il giudice scozzese aveva rinviato la questione tenuto conto del fatto che essa era solo meramente teorica. Quando la *prorogation* era stata concessa, il gruppo aveva richiesto alla corte un'ingiunzione provvisoria per bloccarla immediatamente, ma tale richiesta era stata respinta: il giudice aveva ritenuto la questione non giustiziabile, stante la sua natura meramente politica, e, pertanto, la corte era incompetente a decidere nel merito. Di natura "inherently and unmistakeably political" era stata considerata la questione della *prorogation* sia nella seconda causa, quella intentata di fronte alla *High Court* di Londra dall'avvocatessa Gina Miller, sia nella terza causa, quella avviata nel Nord Irlanda di fronte alla *High Court* di Belfast. Le decisioni delle tre corti di primo grado avevano accolto, dunque, la tesi di coloro che attribuivano all'atto della *prorogation* natura eminentemente politica, perché rientrante nelle prerogative regie, e avevano quindi ritenuto che non vi fosse alcuno spazio di intervento delle corti[11]. Tuttavia, l'*InnerHouse* della *Court of Session* scozzese, in appello, aveva considerato giustiziabile la questione e illegittima la decisione di Johnson di chiedere la *prorogation* dei Comuni.

Così la corte suprema ha preso in esame sia il ricorso contro la sentenza della *High Court* di Londra presentato da Gina Miller, sia quello del governo nei confronti della decisione della corte scozzese e, il 24 settembre 2019, con la sentenza *R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) Cherry and other (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)* ha ritenuto la *prorogation* "unlawful, null and of no effect". La sentenza ha annullato, per la prima volta nella storia britannica, l'Order in Council che aveva stabilito la *prorogation* e ha consentito l'immediata ripresa dei lavori parlamentari.

Come dicevamo, al pari della sentenza Miller 1, la Miller 2/Cherry, rappresenta una delle pietre miliari dei "constitutional cases" britannici che deve essere ricordata in questa sede perché, tra l'altro, ha aiutato a chiarire il tema della giustiziabilità delle prerogative regie e del ruolo della Corona. La corte, infatti, dopo aver sottolineato la peculiarità e anche l'unicità degli eventi che avevano condotto alla *prorogation* di Boris Johnson ha voluto evidenziare, nei suoi *dicta*, la totale estraneità della Corona alla vicenda e la sua completa irresponsabilità. La definizione non sempre chiara dell'esercizio dei poteri di prerogativa aveva infatti portato alcuni commentatori a sostenere che la regina avrebbe potuto opporsi all'illegittima richiesta di *prorogation* dei Comuni avanzata da Boris Johnson. La corte suprema, invece, aveva voluto precisare che l'annullamento dell'*order* con cui era stata chiesta la *prorogation* non poteva avere ripercussione alcuna sulla sovrana la quale «in approving the prorogation … was acting on the advice of the Prime Minister». La corte aveva escluso dunque che la Corona potesse essere coinvolta nella vicenda o biasimata per non aver respinto il consiglio illegittimo del premier: la *prorogation* del parlamento, infatti, rientrava nei poteri di prerogativa, che «in accordance with modern constitutional practice» era sì esercitato dalla Corona, ma esclusivamente dietro consiglio del primo ministro. Ogg-

[11] S. Theil, *Unconstitutional Prorogation*, in *U.K. Const. L. Blog*, 3rdApr. 2019; T. Fairclough, *Article 50 and the Royal Prerogative*, in *U.K. Const. L. Blog.* 8th Jul 2019; R. Craig, *Judicial Review of Advice to Prorogue Parliament*, in *U.K. Const. L. Blog.* 12th Jul. 2019; A. Hameed, *Proroguing Parliament*, in *U.K. Const. L. Blog*, 1st Aug. 2019; J. Rewbottom, *Politics Purposes and the Prerogative of Parliament*, in *Oxford Human Rights Hub*, 31 Aug. 2019; P. Craig, *Prorogation: Constitutional Principle and Law, Fact and Causation*, in *U.K. Const. L. Blog*, 2nd Sept. 2019; P. Allott, *The Legality of a No-Deal Brexit Could Be Challenged*, in *U.K. Const. L. Blog*, 3rd Sept. 2019; M. Russel, A. Renwick, R. Hazell, *This Prorogation is Improper: the Government Should Reverse it*, in *Constitution Unit Blog*, 3rd Sept. 2019.

etto del giudizio della corte, dunque, poteva essere solo l'*advice* del premier e non il comportamento della sovrana.

E' anche interessante notare che entrando nel dibattito, soprattutto politico e dottrinario, relativo alla giustiziabilità delle prerogative regie, la corte aveva giustificato la propria competenza per il fatto che, nel caso in esame, l'esercizio della prerogativa regia da parte dell'esecutivo aveva avuto effetti sulle funzioni fondamentali del parlamento ed in particolare della Camera dei Comuni. Si trattava di funzioni che si erano consolidate nella lunga tradizione inglese, fondata su illustri ed antichi precedenti, tra cui il *case of Proclamation* del 1611e la sentenza *Entick v Carrington* del 1765. La corte aveva sostenuto che i due principi fondamentali, quello della sovranità parlamentare e quello del governo responsabile, su cui si fonda il sistema costituzionale britannico, dovevano guidare l'esercizio dei poteri di prerogativa da parte del primo ministro e definire i limiti entro cui poteva muoversi[12].

4.Il potere di scioglimento anticipato della Camera dei Comuni.

Mentre la *prorogation* è una delle prerogative politiche, lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni rientra, secondo molti esponenti della dottrina, tra i poteri di prerogativa personale del sovrano. Un potere che ha conosciuto un'evoluzione molto peculiare nel corso dei secoli ed è stato di recente oggetto anche di disciplina legislativa. In età medievale e nella prima età moderna il monarca convocava le assemblee per la soluzione di alcuni problemi espressamente indicati e, pertanto, i lavori terminavano nel momento in cui tali problemi erano stati affrontati e risolti. Il parlamento era una "personal creature" del monarca che veniva convocato e congedato a suo piacimento[13]. Il sovrano aveva il compito di terminare le sedute del parlamento e convocare una nuova assemblea senza che si potesse parlare di scioglimento, nell'accezione ora comune, dato che i componenti del parlamento erano "membri iure proprio" che mantenevano "il proprio titolo di appartenenza al consesso"[14]. Il sovrano usava il suo potere di *patronage* per controllare direttamente la composizione, e di conseguenza le decisioni, dell'assemblea e per renderla a lui favorevole; egli non aveva l'obbligo di riunire l'assemblea a scadenze fisse, e per lunghi periodi, anche della prima età moderna, il parlamento non venne convocato[15].

Come noto, a seguito della Gloriosa Rivoluzione del 1688, il parlamento si trasformò in assemblea stabile che si riuniva ogni anno[16] e, di conseguenza, fu necessario fissare la durata della legislatura: il *Triennial Act* del 1694 la stabilì in tre anni, il *Septennial Act* del 1715 in sette[17] e, infine, il *Parliament Act* 1911 in cinque[18]. Il sovrano poteva congedare l'assemblea prima della scadenza prevista dalla legge, ma il cambiamento relativo alla natura della rappresentanza che, nel corso dell'800, ha segnato in modo indelebile il rapporto tra i

[12] R. Hazell, T. Foot, *Executive Power. The Prerogative, Past, Present and Future*, Hart, Oxford, 2022, 57**;** N. Cox**,** *The Royal Prerogative and Constitutional Law*, cit., 152 ss.
[13] R. Blackburn**,** *The Constitutional Role and Working of the Monarchy in the United Kingdom*, cit. 186.
[14] P. Costanzo, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. 1. Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Giuffrè, Milano, 1984, 5.
[15] P. Costanzo, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 17 ss.; M. Volpi, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983, 95 s.; R. Hazell, T. Foot, *Executive Power*, cit., 59.
[16] F.W. Maitland, *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, Cambridge, 1968, 373.
[17] M. Galizia, *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*, Giuffrè, Milano, 1972, nota 145; R. Hazell, T. Foot, *Executive Power*, cit., 50.
[18] M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del settecento, in tema di incompatibilità fra la carica di Ministro e l'appartenenza al parlamento*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, IV, Cedam, Padova, 1974, 2371; P. Norton, *Governing Britain. Parliament, Ministers and Our Ambiguous Constitution,* Manchester University Press, Manchester, 2020, 115; R. Hazell, T. Foot, *Executive Power*, cit., 50.

membri dell'assemblea ed il sovrano ha determinato che quest'ultimo non potesse esercitare la prerogativa di scioglimento in modo arbitrario, l'ultimo caso di scioglimento regio contro la volontà del governo risale al 1834, ma attraverso il coinvolgimento del governo che si esprimeva al riguardo.

La forma di governo britannica ha conosciuto una significativa evoluzione con le riforme elettorali del XIX secolo, ad iniziare da quella del 1832, dato che l'ampliamento del corpo elettorale e la conseguente trasformazione del sistema dei partiti contribuirono a circoscrivere le forme di intervento clientelare della Corona e ad accentuare l'indipendenza della Camera dei Comuni nei confronti della monarchia. La rappresentanza parlamentare perse il carattere giuridico per assumere quello moderno di rappresentanza politica dal momento in cui i componenti della Camera dei Comuni non erano più semplici esponenti dell'ordinamento particolare che li sceglieva, ma dell'intera comunità nazionale[19].

Tale trasformazione ha condizionato anche l'esercizio della prerogativa di scioglimento anticipato, poiché esso è divenuto sempre più espressione del corretto funzionamento del raccordo governo parlamento all'interno della monarchia parlamentare. Negli anni si è assistito all'affermazione della prassi per cui lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni è stato richiesto dal primo ministro e accolto dal sovrano senza la possibilità di quest'ultimo di interferire, se non in circostanze eccezionali[20]. Così, nel 1846, la regina Vittoria in una lettera aveva affermato che il potere di scioglimento poteva essere usato dal sovrano solo in casi straordinari nei quali fosse certo il successo: «To use this instrument and be defeated is a thing most lowering to the Crown and hurtful to the country»[21], aveva dichiarato. La tendenza verso l'organizzazione dei partiti di massa venne favorita dalle successive riforme elettorali, quelle del 1867 e del 1884-85. Negli ultimi anni del secolo XIX, con la regina Vittoria, si affermò la prassi per cui il leader del partito che otteneva la maggioranza ai Comuni era nominato primo ministro, senza la possibilità, se non in circostanze straordinarie, da parte della Corona di poter esprimersi sulla scelta effettiva del premier e dei ministri[22]. Il destino del governo, dalla sua formazione alla sua caduta, era quindi nelle mani della maggioranza parlamentare, mentre la durata effettiva della legislatura era nelle mani del primo ministro il quale, dal 1918, non ha avuto più bisogno di consultare il governo, ma solo di individuare il momento da lui ritenuto più opportuno per procedere a nuove elezioni e richiedere lo scioglimento anticipato.

Alcuni episodi, nel corso del XX secolo, hanno spinto la dottrina a riflettere sui margini di intervento ancora riservati al sovrano, in circostanze eccezionali. Ad esempio, in occasione della crisi del 1913, la dottrina si chiese se il sovrano avrebbe potuto sciogliere la Camera dei Comuni contro la volontà del premier Asquith, aderendo così alla tesi di Bonar Law, all'epoca leader dell'opposizione, secondo la quale la Camera in carica non aveva ricevuto

[19] P. Costanzo, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 4 ss.; V. Bagehot, *The English Constitution*, Fontana Press, London, 1963, 230; P. Lauvaux, *La dissolution des Assemblées Parlamentaires*, Economica, Paris, 1985; M. Volpi, *Lo scioglimento anticipato del parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, cit., 11 s.; R. Blackburn, *The Meeting of Parliament. A study of the Law and Practice Relating to the Frequency and Duration of the United Kingdom Parliament*, Dartmouth, 1990, 43 ss.; G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1990, 57 ss.
[20] V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Clarendon Press, Oxford, 1995, 158.
[21] *Ibid.*, 17.
[22] D.L. Keir, *The Constitutional History of Modern Britain, 1485-1937*, A. & C. Black, London, 1946, 418 ss.

il mandato di discutere e risolvere la questione irlandese[23]. In occasione, poi, della richiesta di scioglimento anticipato avanzata nell'ottobre 1924 dal premier MacDonald, dopo la caduta del suo governo, Giorgio V decise di consultare i leader degli altri due partiti presenti ai Comuni, Asquith e Baldwin, per valutare con loro la possibilità di formare un governo alternativo, prima di accogliere la richiesta. Il comportamento del re era stato considerato conforme alle prerogative regie[24].

Al fine di precisare le circostanze in cui la Corona avrebbe potuto legittimamente rifiutare una richiesta di scioglimento anticipato da parte del premier, nel maggio 1950, Alan Lascelles, segretario privato di Giorgio VI, aveva inviato una lettera al Times, con lo pseudonimo Senex, nella quale aveva individuato tre possibili situazioni: 1) la presenza di un parlamento che fosse ancora "vital, viable, and capable of doing its job"; 2) il rischio che un'elezione anticipata avrebbe potuto recare detrimento all'economia; 3) la possibilità di trovare una maggioranza alternativa, sotto la guida di un premier diverso[25]. Si tratta di una precisazione che mette in evidenza come, a metà del XX secolo, era comunque opinione diffusa che la possibilità di individuare spazi per il sovrano nell'esercizio della prerogativa dello scioglimento anticipato non era caduta in desuetudine e che tali spazi derivavano da principi sedimentati nel sistema costituzionale. In particolare, si riconosceva ancora al sovrano la possibilità di respingere la richiesta di scioglimento qualora fosse stato possibile formare un governo alternativo o quando le elezioni precedenti fossero state troppo recenti[26]. In proposito si ricorda che in occasione della richiesta del premier Wilson, nel 1974, di sciogliere anticipatamente la Camera dei Comuni per rafforzare la propria maggioranza, dopo pochi mesi dalle elezioni, la dottrina affermò che Elisabetta II avrebbe potuto opporsi in modo legittimo, dato che era difficile che l'elettorato si esprimesse diversamente dopo poco tempo[27].

Spazi per un intervento del sovrano in materia di scioglimento anticipato erano stati anche riconosciuti dal *Cabinet Manual*, nella sua prima pubblicazione in *draft* antecedente alla legge del 2011, nel quale si affermava: «At present, the Prime Minister may request that the Sovereign dissolves Parliament so that an early election takes place. The Sovereign is not bound to accept such a request, although in practice it would only be in very limited circumstances that consideration is likely to be given to the exercise of the reserve power to refuse it, for example when such a request is made very soon after a previous dissolution. In those circumstances, the Sovereign would normally wish to know before granting a second dissolution that those involved in the political process had ascertained that there

[23] Il dibattito apparso sul Times nel settembre 1913 è riportato integralmente in I. Jennings, *Cabinet Government*, cit., 531 ss. In proposito si vedano anche G.C. Moodie, *The Crown and Parliament*, in *Parliamentary Affairs* 1956-57, 256-264; R. Marx, *La monarchie et le problème irlandais*, in *Revue française de civilisation britannique* 1994, 31- 45; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit.,122 ss.

[24] A. Twomey, *The Veiled Sceptre. Reserve powers of Heads of State in Westminster Systems*, cit., 371.

[25] P. Norton, *From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in *Journal of International and Comparative Law*, 2014, 205; O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, 2015, 812; R. Hazell, T. Foot, *Executive Power,* cit., 51; R. Saunders, *The Monarchy and Constitutional Crisis*, in *The British Monarchy,* The Constitution Unit UCL, UK in a Changing Europe, 2023, 31.

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

[27] G. Marshall, *Constitutional Conventions, the Rules and Forms of Political Accountability*, Clarendon Press, Oxford, 1984, 48 ss.; N. Cox**,** *The Royal Prerogative and Constitutional Law*, cit., 9; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., 158.

was no alternative potential government that would be likely to command the confidence of the House of Commons».

E' evidente che gli spazi di manovra della Corona in merito al potere di scioglimento riguardano circostanze del tutto eccezionali e meramente ipotetiche. La dottrina sembra concordare sul fatto che la lunga esperienza del regno della regina Elisabetta II abbia contribuito a consolidare la convenzione per cui il sovrano – estraneo al quotidiano svolgimento della politica, al di fuori e al di sopra del sistema dei partiti e delle scelte di indirizzo politico – deve seguire la volontà del premier, anche in materia di scioglimento anticipato. Pertanto l'ipotesi di un'opposizione del monarca alla richiesta di scioglimento appare difficile da immaginare, ma non esclusa sul piano teorico a motivo del fatto che lo scioglimento anticipato rientra tra le prerogative personali che sono esercitate su richiesta del premier e non dietro il suo *advice*: la Corona non può rifiutare il "consiglio" del primo ministro, mentre avrebbe la possibilità di opporsi alla "richiesta" da questo avanzata[28].

Come noto, tra il 2011 e il 2022 il potere di scioglimento anticipato dei Comuni è stato oggetto di disciplina legislativa con il *Fixed-term Parliaments Act* 2011. La legge aveva sottratto al premier il potere di sciogliere anticipatamente la *House of Commons* ed era nata con l'obiettivo di consolidare l'alleanza di governo tra i conservatori e i liberal democratici a seguito delle elezioni del maggio 2010 e di evitare che il premier Cameron decidesse unilateralmente di tornare alle urne senza il consenso dell'alleato di governo. L'atto, infatti, aveva precisato le sole due ipotesi in cui sarebbe stato possibile porre fine alla legislatura prima della scadenza naturale dei cinque anni: se la Camera dei Comuni avesse espresso un voto con la maggioranza dei 2/3 su una apposita mozione, oppure se, a seguito di un voto di sfiducia nei confronti dell'esecutivo, la Camera dei Comuni non fosse riuscita, entro 14 giorni, a trovare un accordo sulla formazione di uno alternativo[29]. La legge era stata sollecitata dunque da motivazioni contingenti, ma il tema era da anni al centro del dibattito politico dottrinario in cui si discuteva della possibilità di sottrarre l'esercizio della prerogativa al premier[30]. In considerazione della novità della riforma, la legge aveva previsto anche una valutazione della sua concreta applicazione da assegnare ad un comitato parlamentare da istituire entro il novembre 2020.

La legge del 2011 è stata applicata una prima volta nell'aprile del 2017, quando Theresa May aveva chiesto l'indizione di nuove elezioni, dopo solo due anni dalle precedenti, al fine di rafforzare la sua leadership e gestire al meglio i negoziati con l'Unione europea, con il sostegno di un parlamento rinnovato. La scelta della premier non era stata particolarmente condizionata dalla nuova disposizione legislativa, nel senso che, spinta dai sondaggi che avevano previsto per il partito conservatore 20 punti percentuale in più rispetto al laburista, aveva scelto in modo autonomo di procedere con lo scioglimento e sottoposto ai Comuni il voto della mozione. Lo scioglimento del 2017, dunque, era avvenuto seguen-

[28] V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., 79; House of Commons, House of Lords Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act, *Report*, cit., 4; United Kingdom Constitution Monitoring Group, *The Constitution in Review First Report from the United Kingdom Constitution Monitoring Group for period 1 January-30 June 2021*, The Constitution Society, 2021, 49; A. Twomey, *The Veiled Sceptre. Reserve powers of Heads of State in Westminster Systems*, cit., 371.

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

[30] P. Norton, *From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act 2011*, cit., 205; R. Craig, *Restoring Confidence: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011*, in *Modern Law Review*, 2018, 480.

idere il momento più opportuno per il suo partito per indire nuove elezioni: la legge del 2011, quindi, aveva solo modificato la procedura per lo scioglimento ed escluso definitivamente qualsiasi margine di intervento della Corona senza intaccare la sostanza dell'esercizio del potere da parte del capo del governo. Molto diverso risultò, invece, il tentativo di applicazione delle legge due anni dopo, quando il primo ministro Johnson, alla guida di un governo minoritario, aveva cercato di porre fine all'*hung parliament* ereditato dalla May, facendo votare senza successo, in tre diverse occasioni, tra settembre e ottobre 2019, nelle fasi più complesse del processo Brexit, la mozione a favore dello scioglimento. La Camera dei Comuni all'epoca aveva respinto la richiesta del premier fino a che non fosse stata garantita la proroga dell'uscita dall'Unione europea e fosse stato escluso il rischio di un'uscita senza accordo. Lo scioglimento parlamentare non era stato attuato poi ai sensi del *Fixed-term Parliaments Act* 2011, perché il parlamento aveva preferito approvare l'*Early Parliamentary General Election Act* 2019 il quale, pur non abrogando le procedure fissate nel 2011, aveva indetto le elezioni per il 12 dicembre 2019 e proceduto allo scioglimento dei Comuni[31].

All'inizio della nuova legislatura la riforma dello scioglimento anticipato è stata oggetto di dibattito, non solo perché era uno dei punti del programma del governo conservatore, ma anche perché, nel novembre 2020, era stato istituito *il Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act*, composto da 14 deputati e 6 Lords, che – come abbiamo detto – era stato previsto dalla legge del 2011 per esaminare la concreta applicazione dell'atto e proporre eventuali modifiche[32]. Il governo Johnson, inoltre, aveva presentato, nel dicembre 2020, una proposta in *draft*, nella quale prevedeva di riassegnare al premier il potere di scioglimento, accompagnata da una dichiarazione governativa relativa ai *Dissolution Principles* in merito agli effetti sulla prerogativa derivanti dall'abrogazione della legge. Il governo aveva ribadito l'estraneità della Corona rispetto alla scelta di ricorrere allo scioglimento anticipato che restava di natura meramente politica[33].

Nel 2022 il parlamento ha approvato il *Dissolution and Calling of Parliament Act* il quale ha abrogato il *Fixed-term Parliaments Act* 2011 e ha ripristinato la prerogativa regia dello scioglimento anticipato, ha escluso l'intervento delle corti in materia[34] e ha fissato la durata ordinaria massima della legislatura in cinque anni dalla prima convocazione[35]. La legge prevede che il potere di scioglimento e di convocazione del parlamento sia di nuovo attribuito alla prerogativa regia, e quindi esercitato di fatto dal premier, "as if the Fixed-term Parliaments Act 2011 had never been enacted": per la prima volta, tramite l'abrogazione di una legge, si è disposta la reviviscenza di una prerogativa regia e di tutte le convenzioni ad essa

[31] A. Young, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill – a Return to Constitutional Normality*, in *Constitution Unit blog*, 28 July 2021; P. Norton, *Governing Britain. Parliament, Ministers and Our Ambiguous Constitution*, cit., 120.
[32] Anche il *Lords Constitution Committee* ed il *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* dei Comuni erano intervenuti sulla questione. House of Lords Select Committee on the Constitution, *A Question of Confidence? The Fixed-term Parliaments Act 2011*, HL Paper 121, 4 September 2020. House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Fixed-term Parliaments Act 2011*, HC 167, 15 September 2020.
[33] Il *Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act*– nel rapporto pubblicato nel mese di marzo 2021 – aveva sollecitato l'esecutivo a chiarire alcuni aspetti della legge che era stata presentata in *draft*, rilevando in particolare l'assenza di una interpretazione unanime sugli effetti dell'abrogazione della legge per la reviviscenza delle prerogative regie. House of Commons, House of Lords Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act, *Report*, Session 2019–21, HC 1046 HL 253, 24 March 2021.
[34] A. Walker, *The Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act: an update*, in *The Constitution Society*, 19 February 2021.
[35] A. Young, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill – a Return to Constitutional Normality?*, cit.

correlate sviluppatesi nella lunga tradizione politico-costituzionale del regno[36]. Nonostante fosse stato invitato a farlo, il governo ha scelto di non indicare i casi e le ipotesi – sicuramente eccezionali – in cui potesse essere giustificato un intervento della Corona in merito al potere di scioglimento anticipato o una sua opposizione alla richiesta del primo ministro. Si tratta di una scelta che non ha mancato di sollevare critiche soprattutto alla luce del fatto che la legge ha escluso qualsiasi coinvolgimento in materia di scioglimento sia da parte delle corti sia, soprattutto, della Camera dei Comuni. Il sovrano rimane quindi, in forza della tradizione, l'unico potenzialmente in grado di opporsi alla scelta del premier e la definizione chiara del perimetro entro cui potrebbe esercitarsi questo potere avrebbe potuto tutelarlo dall'assunzione di scelte di natura politica[37].

5. L'assenso e il consenso alle leggi.

Nel concludere l'esame del rapporto tra Camera dei Comuni e sovrano appare necessario soffermarsi sul ruolo svolto da quest'ultimo nel processo legislativo attraverso l'assenso e il consenso alle leggi. L'assenso alle leggi rientra, come abbiamo detto, tra i "direct prerogative powers" del sovrano. La procedura per il conferimento del *royal assent* prevede che i funzionari parlamentari predispongano l'elenco dei disegni di legge approvati e lo inviino al *Crown Office* presente nel ministero di giustizia. In seguito il Cancelliere sottopone al sovrano la lista degli atti richiedendo l'emanazione di un *warrant* per apporre il gran sigillo alla lettera patente che dà l'assenso a tutti i *bills*. Viene quindi comunicato a Westminster che i disegni di legge hanno ricevuto l'assenso. Il *Royal Assent Act* del 1967 stabilisce che la notifica dell'assenso venga comunicata alle Camere dai rispettivi *Speaker*[38] e la legge entri in vigore nel momento in cui è stato notificato ad entrambe le Camere[39]. Fino al regno

[36] O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, cit., 860; F. F. Pagano *La "Royal Prerogative" e la forma di governo del Regno Unito*, cit., 85; D. Greenberg, *Putting the Genie Back in the Bottle: Can Statute Restore a Prerogative It Has Removed*?, in *Statute Law Review*, 2021, v; A. Torre, "*Serial Miller". Revival della prerogativa, sovranità parlamentare, Corte Suprema (ed esigenze di codificazione costituzionale?) nel Regno Unito della Brexit: riflessioni sparse*, in *DPCE online*, 2019, 3083. Di particolare interesse per il dibattito sul tema della reviviscenza delle prerogative appaiono le audizioni tenute dal *Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act* tra il dicembre 2020 e il gennaio 2021.

[37] P. Norton, *Governing Britain. Parliament, Ministers and Our Ambiguous Constitution*, cit., 122; M. Taylor, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill: Missed Opportunities*, in *U.K. Const. L. Blog*, 18th May 2021; M. Russell, G. Phillipson, P. Schleiter, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill: why the House of Commons Should Retain Control over Dissolution* in *Constitution Unit Blog*, 8 September 2021.

[38] La formula utilizzata è la seguente: "I have to notify the House in accordance with the Royal Assent Act 1967 that the Queen has signified Her royal assent to the following Acts [and Measures] …".

[39] Se la comunicazione dovesse avvenire in giorni diversi, l'entrata in vigore fa riferimento alla notifica alla seconda Camera. R. Brazier, *Royal Assent to Legislation*, in *The Law Quarterly Review*, 2013, 191.

della regina Vittoria, ed in particolare al 1854, il sovrano dava l'assenso di persona seduto nel trono della Camera dei Lords[40].

La formula con cui il sovrano conferisce l'assenso, dal XIV secolo, è "La Reyne" o "Le Roy le veult" in francese normanno, in ricordo delle origini del parlamento quando le petizioni rivolte dai Comuni al sovrano ricevevano la risposta "Le Roy s'avisera", formula che si potrebbe ancora usare nell'ipotesi, del tutto irrealistica, di un rifiuto di assenso e che continuò anche con il passaggio dalle petizioni ai bills[41]. Nel caso dei disegni di legge in materia finanziaria la formula è "La Reine" o "le Roy remercie ses bons sujects, accepte leur benevolence, et ainsi le veult"[42].

Anche se non esercitato dal 1707, la Corona, secondo alcuni, potrebbe ancora disporre del potere di veto, in considerazione del fatto che nel *common law* non esiste il concetto di desuetudine. Si tratta di una lettura forzata di una delle principali convenzioni costituzionali britanniche e pertanto appare condivisibile l'opinione espressa nel 1910 dal premier Asquith secondo il quale il veto era "literally as dead as Queen Anne"[43].

La dottrina si è anche chiesta come dovrebbe comportarsi un monarca che reputi una legge contraria alla sua coscienza, come accaduto in Belgio con re Baldovino, e ha per lo più concordato che il capo dello Stato potrebbe cercare di usare la propria *moral suasion* durante i passaggi del testo, in forma privata, senza arrivare allo scontro costituzionale. Diversa è poi la situazione, del tutto eccezionale, che si creerebbe ove fosse lo stesso governo a chiedere alla Corona di non procedere con la promulgazione di una legge già approvata dal parlamento. Si tratta di un'ipotesi che, come abbiamo detto, era stata discussa nel 2019, quando il parlamento aveva approvato un *Private Members' Bill* mettendo il governo in minoranza ed alcuni commentatori avevano ritenuto possibile e legittimo che l'esecutivo chiedesse alla regina di negare l'assenso. Si sarebbe trattato di un gravissimo scontro costituzionale tra poteri dalle conseguenze inimmaginabili che, tuttavia, è rimasto solo confinato al mero piano teorico, dato che l'esecutivo non ha avanzato alcuna richiesta in tal senso alla regina Elisabetta. Come ricorda Blackburn, se lo avesse fatto, «the Queen would have been constitutionally obliged to comply in accordance with the doctrine of

[40] Nel 1541 Enrico VIII nominò alcuni *Commissioners* per dare l'assenso in suo nome al *bill of Attainder*, legge che prese il nome di *Royal Assent by Commission Act* 1541. R. Hazell, T. Foot, *Executive Power*, cit., 64; R. Brazier, *Royal Assent to Legislation*, cit.; Wheeler, *Royal Assent in the British Constitution*, in *Law Quarterly Review*, 2016; R. Blackburn, *Monarchy and the personal prerogatives*, cit.; R. Blackburn, *The Royal Assent to Legislation and a Monarch's Fundamental Human Rights*, in *Public Law*, 2003. Secondo il *Regency Act 1937* e le successive modifiche, se il monarca è all'estero o non è in grado di assolvere i propri compiti le sue funzioni, compresa quella di dare l'assenso alle leggi, sono svolte dai *Counsellors of State* che devono agire sempre in coppia. La legge del 1937 prevede che i *Counsellors of State* siano, oltre al consorte del sovrano, anche i primi quattro in ordine di successione, se maggiorenni e se residenti nel Regno Unito. Nel novembre 2022 è stato approvato, su sollecitazione di re Carlo III, il *Counsellors of State Act 2022* che ha consentito di nominare a vita, come *Counsellors of State*, anche la principessa Anna e il principe Edoardo, al fine di ampliare l'elenco di questi, dato che i principi Andrea e Harry sono "non-working member" della famiglia reale. In occasione dell'approvazione della legge è stato evidenziato come l'atto esprima il segnale che sia "the royal family as whole, rather than just the monarch, which serves the monarchy as an institution at the centre of the UK's constitutional arrangements and at the heart of public life". C. Prescott, *The Counsellors of State Bill: an Elegant Solution, but a Temporary One*; in *The Constitution Unit blog*, 24 November, 2022.

[41] R. Brazier, *Royal Assent to Legislation*, cit., 184.

[42] F. Lanchester, *"Drafting" e procedimento legislativo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Bulzoni, Roma, 1990, 40.

[43] La citazione è riportata da R. Blackburn, *The Constitutional Role and Working of the Monarchy in the United Kingdom*, cit., 189. Sul punto P. Leyland, *Constitutional Conventions and the Preservation of the Spirit of the British Constitution*, in *Diritto pubblico*, 2014, 411; A. Twomey, *The Veiled Sceptre. Reserve powers of Heads of State in Westminster Systems*, cit., 622 ss.

ministerial responsibility for her actions»[44].
L'assenso espresso a conclusione dell'*iter legis* per consentire alla legge di entrare in vigore deve essere tenuto distinto dal *consent* che la Corona esprime sui *bills* relativi alle prerogative regie, alle «hereditary revenues, personal property or personal interests of the Crown», del *Duchy of Lancaster* o del *Duchy of Cornwall*, prima che tali disegni di legge vengano approvati dalle Camere. Si tratta di una prassi parlamentare poco nota le cui radici sono molto antiche, probabilmente risalenti alla regina Elisabetta I, quando però il rapporto tra sovrano e parlamento era fondato su equilibri del tutto diversi da quelli attuali. Il primo caso certificato è del febbraio 1728, quando il re Giorgio II espresse il proprio *consent* in relazione al *Suppression of Piracy Bill*. La prassi prevede che, durante la redazione di un *Govermnent bill*, l'*Office of the Parliamentary Counsel* valuti se il disegno di legge abbia a che vedere con le "hereditary revenues, personal property or personal interests of the Crown", e pertanto sia necessario chiedere il consenso regio. La decisione ultima è lasciata ai *Clerks of Legislation* di entrambe le Camere, i quali fondano la loro scelta sulla definizione di "Prerogative and interest" della Corona contenuta sia nella *OPC Guidance*, sia nel manuale *Erskine May*. Nel caso di un *Private Members' Bill* il promotore del testo informa della necessità del *consent* il *Clerk* responsabile del progetto. In entrambi i casi la richiesta deve essere indirizzata da un ministro al sovrano o al principe di Galles. La convenzione costituzionale relativa prevede che «the Sovereign must ultimately accept Ministerial advice» e che il consent venga espresso tra la seconda e la terza lettura.
Come dicevamo, il *consent* è un potere poco noto, venuto alla ribalta nel 2011, a seguito della richiesta, ai sensi del *Freedom of Information Act*, avanzata al *Cabinet Office* da John Kirkhope per la sua ricerca di dottorato sulle procedure seguite per il consenso. In un primo momento il *Cabinet Office* si era opposto invocando il *legal privilege*, ma nell'agosto 2012 l'*Information Commissioner* aveva imposto la pubblicazione del testo. Così nel dicembre 2012 il *Cabinet Office* aveva reso pubblico il documento *Queen's or Prince's Consent*, redatto dall'*Office of the Parliamentary Counsel*, contenente le linee guida relative alla procedura di richiesta del consenso regio sulle leggi. Il documento, a seguito della scomparsa della regina Elisabetta II, è stato aggiornato e ripubblicato nell'ottobre 2022 con il titolo *King's and Prince's Consent*.
Il documento del *Cabinet Office* ha specificato i casi in cui è richiesto il *consent* e ha sollevato non poche polemiche perché ha messo in luce l'ampia interpretazione del concetto di "interests of the Crown" applicato a molti *bills*, non sempre strettamente limitati agli interessi della Corona. E' emerso anche che, nel caso di un *Private Members' Bill*, il *Military Actions Against Iraq (Parliamentary Approval) Bill* del 1999, il quale aveva proposto il trasferimento dal sovrano al parlamento della prerogativa regia di dichiarare la guerra, l'opposizione della regina aveva determinato il blocco del testo da parte dei laburisti.
Il dibattito seguito alla pubblicazione del documento ha spinto il *Political and Constitutional Reform Committee* ad aprire un'inchiesta sul tema che ha portato, nel 2014, alla pubblicazione del rapporto *The impact of Queen's and Prince's consent on the legislative process*. Esso ha cercato di fare chiarezza su diversi aspetti del *consent* e ha invitato a limitarne l'uso. Il comitato ha precisato che «The United Kingdom is a constitutional monarchy. The Queen has the right to be consulted, to advise and to warn. But beyond that she should have no role in the legislative process. Consent serves to remind us that Parliament has three elements—the House of Commons, the House of Lords, and the Queen-in-Parliament—and its exis-

[44] R. Blackburn, *The Constitutional Role and Working of the Monarchy in the United Kingdom*, cit. 190.

tence could be regarded as a matter of courtesy between the three parts of Parliament. Whether this is a compelling justification for its continuance is a matter of opinion». Dall'indagine condotta è emerso comunque che il *consent* non può essere considerato una forma surrettizia di *royal veto*, perché il sovrano nell'esercizio di tale potere agisce su consenso del governo. Il comitato ha pertanto espresso preoccupazione per il fatto che il *consent* potrebbe essere usato come ulteriore strumento di cui dispone l'esecutivo per bloccare un disegno di legge che non condivide[45].

Nel 1964 Elisabetta II, durante un discorso al parlamento del Quebec, affermò che il ruolo del monarca era quello di «to personify the democratic state, to sanction legittimate authority, to ensure the legality of its measures, and to guarantee the execution of the popular will»[46]. Si tratta di poteri altamente simbolici, ma essenziali al buon funzionamento del sistema istituzionale, poteri che la lunga tradizione costituzionale inglese ha plasmato, come abbiamo visto, anche attraverso l'evolversi degli equilibri tra la Corona e la Camera dei Comuni.

[45] A. Makower, *Queen's Consent*, cit, 35 ss.
[46] La citazione è riportata da A. Twomey, *The Veiled Sceptre. Reserve powers of Heads of State in Westminster Systems*, cit., 691.