



4 SETTEMBRE 2019

La prorogation dei Comuni e le reazioni
di Westminster

di Giulia Caravale

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma



La *prorogation* dei Comuni e le reazioni di Westminster*

di Giulia Caravale

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Lo stallo politico-costituzionale. 2. Parlamento e *no deal*. 3. Il dibattito sulla *prorogation*. 4. La *prorogation* nella *political Constitution*. 5. Il ruolo del monarca nella crisi costituzionale. 6. Il parlamento a difesa della tradizione costituzionale inglese.

1. Lo stallo politico-costituzionale

La decisione del neo premier Boris Johnson, comunicata ai deputati il 28 agosto scorso, di chiedere alla regina la c.d. *prorogation* della sessione parlamentare a partire dalla seconda settimana di settembre fino al 14 ottobre rappresenta l'ultima tappa della lunga crisi costituzionale che sta travagliando il Regno Unito. Una crisi costituzionale che vede contrapporsi esecutivo e legislativo nel peculiare ed insolito contesto della presenza di un governo di minoranza, uscito delle elezioni del giugno 2017, il quale deve dare attuazione al risultato del referendum *Brexit* e, allo stesso tempo, è sostenuto da un partito profondamente diviso sul tema delle future relazioni tra Regno Unito ed Europa.

Per cercare di comprendere la scelta del primo ministro appare opportuno leggerla nel contesto delle vicende degli ultimi mesi, che è necessario quindi ricordare brevemente.

Come noto, il Regno Unito sarebbe dovuto uscire dall'Unione europea il 29 marzo scorso, ma – tra gennaio e marzo - la Camera dei Comuni ha respinto per tre volte l'accordo di recesso che Theresa May aveva raggiunto con l'Europa nel novembre 2018. Pertanto, all'inizio del mese di aprile, l'Unione europea aveva concesso un'estensione flessibile (*flexextension*) dell'articolo 50 fino al 31 ottobre, auspicando che il Regno Unito usasse il tempo a disposizione per trovare un'intesa tra governo e parlamento, escludendo al contempo la possibilità di riaprire le trattative. In caso di mancata approvazione parlamentare dell'accordo di recesso il Paese dovrebbe uscire automaticamente il 31 ottobre con il *no deal*.

La premier Theresa May a metà maggio, prima delle elezioni europee, aveva proposto al suo esecutivo di seguirla in un'ultima battaglia, quella diretta a far votare ancora una volta i deputati sull'accordo di recesso attraverso l'approvazione di un *Withdrawal agreement bill* che avrebbe previsto, oltre alle disposizioni necessarie per dare attuazione all'*agreement*, anche l'opportunità di tenere un referendum sull'accordo. La

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

premier voleva altresì fare esprimere le Camere sul progetto di creazione di un'Unione doganale temporanea.

La sua proverbiale resilienza non è stata questa volta sufficiente ad affrontare la protesta interna al partito, contrario al nuovo piano e pronto anche a cambiare le regole interne pur di sottoporre la *leader* ad un ulteriore voto di sfiducia. L'isolamento della May è stato poi accentuato dal fatto che il tentativo di dialogo con il *leader* del partito laburista Jeremy Corbyn al fine di trovare un'intesa parlamentare sulla *Brexit* – dialogo iniziato per la verità fuori tempo massimo e dopo le bocciature dell'accordo di recesso - è definitivamente fallito per le insanabili divergenze emerse sull'Unione doganale.

Le dimissioni della May, divenute effettive a partire dal 7 giugno, hanno avviato la selezione interna al partito conservatore per la scelta del nuovo *leader* e hanno portato alla nomina a primo ministro di Boris Johnson. Tale nomina è avvenuta il 24 luglio, solo un giorno prima che il parlamento sospendesse le sue attività per la lunga pausa estiva.

2. Parlamento e *no deal*

L'uscita senza accordo rappresenta uno dei principali punti di differenza tra i due premier. Mentre la May appariva titubante su tale ipotesi, Boris Johnson, invece, ha da subito annunciato che il Paese sarebbe uscito dall'Europa per la data prevista “do or die”. Si tratta di un atteggiamento che ha spaventato non solo i *Remainers*, ma anche i *Leavers* favorevoli ad una *Brexit* di tipo *soft*, preoccupati soprattutto delle disastrose conseguenze economiche del *no deal*.

E' interessante ricordare che in questi mesi di grande incertezza l'unico tema su cui la Camera dei Comuni era riuscita a trovare una decisa sintonia era proprio la volontà di scongiurare il *no deal*. Una sintonia che innanzi tutto si era manifestata a febbraio, dopo la prima bocciatura parlamentare del *withdrawal agreement*, con l'approvazione ad ampia maggioranza (502 voti a favore e 20 contrari) da parte dei Comuni della mozione presentata dalla laburista Yvette Cooper di chiedere un rinvio della *Brexit* – ed evitare così il *no deal* - nel caso in cui l'accordo di recesso fosse stato respinto ancora una volta.

Inoltre tale sintonia era stata confermata a fine marzo, quando i Comuni, con una mossa senza precedenti, avevano deciso di prendere in mano la gestione dell'ordine del giorno delle sedute e consentire ai deputati di esprimersi su una serie di ipotesi alternative sulla *Brexit*. Anche se nessuna di queste ipotesi era riuscita ad ottenere la maggioranza, ai fini del nostro discorso appare rilevante ricordare che la proposta di uscita senza accordo era stata respinta con 440 voti contrari e 160 favorevoli.

Infine detta sintonia ha portato, all'inizio di aprile, alla delibera irrituale con cui i Comuni, sottraendo al governo il controllo dell'ordine del giorno delle sedute parlamentari, in tempi record hanno approvato insieme ai Lords l'*European Union Withdrawal Act 2019*, legge che era stata presentata dalla laburista Yvette

Cooper insieme al conservatore Oliver Letwin e che aveva ottenuto il sostegno di un gruppo trasversale di deputati. La legge era diretta a scongiurare l'uscita ad aprile senza accordo ed obbligava il Governo a chiedere la proroga dell'articolo 50.

Mentre i primi due voti, pur se di estrema rilevanza politica, non rappresentavano un vincolo giuridico per il governo, l'importanza del terzo deriva proprio dal fatto che l'opposizione è riuscita a imporre a Theresa May l'obbligo di richiedere un rinvio della data di uscita, approvando una legge di sua iniziativa in un sistema parlamentare a dominio dell'esecutivo.

La legge è degna di attenzione anche per il vivace dibattito sorto tra i costituzionalisti sulla possibilità dell'esecutivo di rivolgersi alla regina per chiederle di rifiutare l'assenso al *bill* o di interrompere la sessione parlamentare per evitare di concluderne l'*iter*¹. Un dibattito solo teorico, dato che Elisabetta II ha naturalmente dato l'assenso, ma che merita di essere ricordato perché emblematico dello stato confusionale causato dalle vicende legate alla *Brexit*, stato che ha reso possibile mettere in discussione anche una delle più consolidate convenzioni costituzionali britanniche, quella dell'assenso reale alle leggi approvate dal parlamento, ipotizzando un inopportuno intervento della sovrana in una questione di natura squisitamente politica. Un intervento che non poteva fondarsi sulla tradizione dei precedenti, dato che è dal 1707 che la Corona dà il proprio assenso alle leggi approvate dalle Camere². Come vedremo tra breve, questo stato di incertezza costituzionale ha riguardato anche la possibilità della regina di opporsi alla richiesta del premier di *prorogation* dei Comuni.

3. Il dibattito sulla *prorogation*

La legge di aprile scorso non si estende alla nuova scadenza temporale del 31 ottobre concessa dall'Europa. Pertanto per evitare il *no deal* automatico Westminster dovrà prevedere una nuova legge attraverso cui imporre al governo di chiedere all'Europa un'ulteriore dilazione della scadenza, nel caso in cui non venisse approvato nei tempi previsti l'attuale accordo di recesso o uno alternativo.

1 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.

² J. King, *Can Royal Assent to a Bill be Withheld If So Advised by Ministers?* in *U.K. Const. L. Blog*, 5 Apr. 2019.

In questi mesi è quindi cresciuto l'allarme sulle concrete possibilità del parlamento di evitare il *no deal*, sia perché a giugno era stato respinto un nuovo tentativo del partito laburista di introdurre una legge per impedire l'uscita senza accordo entro il 31 ottobre, sia perché il calendario parlamentare non prevedeva, dopo la pausa estiva, "opposition days" a disposizione del governo ombra, necessari al partito laburista per provare a dibattere la questione.

In tale contesto, durante l'estate, si è affacciata nel dibattito politico e costituzionale, divenendone subito uno dei nodi centrali, l'ipotesi teorica che il premier potesse chiedere alla regina di porre termine alla sessione parlamentare ad inizio settembre, in modo da far riprendere le attività delle Camere alla metà di ottobre e limitare in questo modo la possibilità del parlamento di esprimersi contro l'uscita senza accordo. Come noto, infatti, la legislatura della Camera dei Comuni è suddivisa in sessioni della durata media di un anno che iniziano e terminano con due atti della Corona (il *Queen's Speech* e la *prorogation*), di fatto stabiliti dal governo. I disegni di legge non approvati in una sessione devono iniziare di nuovo l'iter legislativo a meno che non siano oggetto della *carry over motion* che consente di proseguirne l'esame al punto in cui erano rimasti nella sessione precedente. La sessione attuale è eccezionalmente lunga (è iniziata a giugno 2017) dato che era stata da subito prevista della durata di due anni per venire incontro all'esigenza di approvare tutte le leggi necessarie alla *Brexit*.

Il dibattito sulla possibile *prorogation* aveva preso il via da una suggestione emersa durante la corsa alla *leadership* del partito conservatore ad opera di uno dei candidati, Dominic Raab, e aveva subito sollecitato la dottrina ad interrogarsi sui limiti connaturati ai poteri degli organi costituzionali britannici in un quadro normativo di riferimento non sempre chiaramente definito. Tale dibattito appare sicuramente utile nel momento in cui l'ipotesi meramente teorica è divenuta realtà quando Johnson ha chiesto e ottenuto dalla regina la sospensione della sessione parlamentare.

Tra i temi affrontati nel dibattito dottrinale quello che sarà risolto con ogni probabilità nei prossimi giorni è la questione della giustiziabilità dell'atto, vale a dire della possibilità di rivolgersi alle corti per bloccare la *prorogation* dei Comuni. L'interrogativo posto si comprende alla luce del fatto che la *prorogation* del parlamento è un atto che rientra nelle prerogative personali del sovrano, non sempre considerate giustiziabili. Le corti potrebbero essere competenti a pronunciarsi non già sull'atto della Corona, ma sulla legittimità della richiesta del premier, anche se – secondo alcuni – una pronuncia in tal senso finirebbe per coinvolgere la stessa regina, la quale avrebbe agito sulla base di un *advice* illegittimo.

E' noto che la lunga evoluzione conosciuta dalla monarchia britannica nel corso del tempo ha comportato una graduale riduzione delle competenze spettanti alla Corona in forza della tradizione ed un graduale assorbimento dei suoi poteri di prerogativa da parte di altri organi costituzionali. Una evoluzione che si è affermata soprattutto in via di prassi ed è stata disciplinata solo in alcuni casi da leggi o sentenze di *common*

*law*³. Il passaggio dei poteri di prerogativa ad altri organi costituzionali è stato facilitato anche dalla 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. Una distinzione 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 *GCHQ* del 1984 della Camera dei Lords hanno contribuito, inoltre, a far chiarezza, individuando i casi in cui l'esercizio dei poteri di prerogativa può essere giustiziabile.

Nel dibattito di questi mesi diverse sono state le opinioni espresse. Tra i favorevoli alla giustiziabilità dell'atto, ad esempio, Lord Pannick, in un articolo pubblicato sul *Times*, ha ritenuto che le corti potevano entrare nel merito della *prorogation* dato che si trattava di un atto contrario alla sovranità di un parlamento che in diverse occasioni si era opposto all'ipotesi del *no deal*. Altri, poi, hanno ritenuto l'atto giustiziabile perché le corti, che hanno il compito di difendere la *rule of law*, possono bloccare l'azione del premier se questa è intenzionalmente diretta ad alterare gli equilibri costituzionali e a sottrarre il governo al controllo del legislativo. Altri, invece, più scettici hanno ritenuto che il rispetto della sovranità del parlamento poteva essere tradotto solo nel rispetto di una legge già approvata. Pertanto le corti non potevano intervenire sulla *prorogation*, la cui natura è squisitamente politica attenendo alla sfera dei rapporti tra esecutivo e legislativo⁴.

Il dibattito non è solo teorico dato che, subito dopo la decisione di Johnson, sono state già tre le cause intentate per cercare di bloccare la *prorogation*. La prima proviene da un gruppo di 75 parlamentari guidati da Joanna Cherry dello *Scottish National Party* e dalla *leader* dei liberal democratici Jo Swinson, difesi dagli stessi avvocati che, nel dicembre scorso, erano riusciti ad ottenere dalla Corte di giustizia europea la pronuncia nel caso *Wightman* sulla possibilità del Regno Unito di revocare in modo unilaterale e fino all'ultimo momento la richiesta di recedere dall'Unione. Il gruppo di parlamentari, già nel mese di agosto, aveva promosso una causa di fronte alla *Court of Session* di Edimburgo (dato che le corti inglesi avevano

³ O. Gierke, *Political Theories of the Middle Age*, Cambridge University Press, Cambridge, 1900, 30 ss.; J. Harvey, L. Bather, *The British Constitution and Politics*, Macmillan, London, 1985, 201 ss.; B. Wilkinson, *Constitutional History of Medieval England, 1216-1399*, vol. III. *The Development of the Constitution 1216-1399*, Longman, London, 1958, 30 ss.

⁴S. Theil, *Unconstitutional Prorogation*, in U.K. *Const. L. Blog*, 3rd Apr. 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.

interrotto i lavori per la pausa estiva) sostenendo che la sospensione dell'attività dei Comuni, allora solo teorica, fosse “unlawful and unconstitutional” e avrebbe avuto “irreversible legal, constitutional and practical implications for the United Kingdom”. Una volta divenuta realtà, a seguito della firma da parte della regina dell'*Order in Council* che autorizzava la *prorogation*, il gruppo ha richiesto un *interim interdict* - che nel diritto scozzese equivale ad un'ingiunzione provvisoria - per impedire la sospensione dei lavori prima che la questione fosse esaminata dalla corte. Tale richiesta è stata respinta il 30 agosto dal giudice scozzese Lord Dohery a parere del quale non vi erano gli estremi per l'intervento urgente, dato che il parlamento sarebbe stato sospeso dopo il 9 settembre e la corte avrebbe esaminato il “Cherry case” il 3 settembre⁵. Il 4 settembre, poi, Lord Dohery ha ritenuto la corte incompetente a decidere nel merito della questione stante la natura meramente politica di questa.

La seconda causa vede uniti l'avvocata Gina Miller, che nel gennaio 2017 era riuscita ad ottenere dalla Corte suprema la celebre sentenza, e l'ex premier conservatore John Major – convinto europeista - i quali si sono rivolti alla *High Court* di Londra che terrà già il 5 settembre un'udienza preliminare sulla questione. Infine la terza causa è stata avviata in Nord Irlanda di fronte alla *High Court* di Belfast a seguito del ricorso di Raymond McCord, esponente dei *Troubles victims*, il quale ritiene che lasciare l'Unione europea senza accordo costituisca un “unconstitutional attack on the people of Northern Ireland”.

4. La *prorogation* nella *political Constitution*

Sotto il profilo meramente formale il potere del premier Johnson di chiedere la sospensione dell'attività parlamentare dopo una sessione durata più di due anni può apparire anche legittimo.

Tuttavia la questione deve essere esaminata soprattutto sotto il profilo politico, anche perché la Costituzione britannica è una “political constitution” che si deve fondare sul rispetto da parte di tutti gli organi costituzionali delle regole del gioco, scritte o non scritte. Le vicende di questi giorni hanno finito per mettere in evidenza alcuni dei limiti di un ordinamento fondato su una Costituzione non scritta, soprattutto nel momento in cui i protagonisti istituzionali tendono a forzare la consueta interpretazione delle regole e delle convenzioni⁶: la proposta di Johnson risulta spezzare gli equilibri costituzionali vigenti a vantaggio di una decisa espansione delle prerogative dell'esecutivo e rischia di creare un pericoloso precedente.

La scelta del premier è stata, infatti, senz'altro motivata dalla volontà di imbavagliare il parlamento su un tema di estrema rilevanza per il futuro costituzionale, politico ed economico del Paese nel bel mezzo di

⁵ P. Craig, *The legal challenge to proroguing Parliament – what is happening in the Scottish Courts?*, in *UKSC Blog*, 2 Sept. 2019.

⁶ B. Mueller, *Britain's Unwritten Constitution Suddenly Looks Fragile*, in *New York Times*, 31 Aug. 2019; C. Martinelli, *Brexit, come Johnson ha strumentalizzato un diritto parlamentare*, in *Il Sole 24 ore*, 2 settembre 2019.

una crisi. La decisione è ancora più grave perché assunta da un primo ministro privo del mandato del corpo elettorale, un primo ministro che, fino a quel momento, aveva avuto poco tempo per confrontarsi con il parlamento e che è alla guida di un esecutivo di minoranza, appena nominato. Si deve aggiungere poi che la esigua “working majority” del governo ai Comuni è stata ulteriormente ridotta dalle elezioni suppletive che si sono tenute il 1 agosto scorso in un collegio gallese di Westminster nelle quali il partito conservatore ha perso il seggio, conquistato invece dalla candidata liberal democratica con il sostegno della “Remain Alliance”, la sigla in cui si riconoscono i partiti europeisti. Come noto, poi, il 3 settembre il governo ha perso la sua maggioranza ai Comuni quando il deputato Phillip Lee ha deciso di passare dal gruppo conservatore a quello liberal democratico per le insanabili divergenze di vedute sulla *Brexit*.

Inopportuna, soprattutto in prospettiva della *deadline* del 31 ottobre, risulta, inoltre, l'eccessiva durata della sospensione, anche perché molto più lunga del consueto e stabilita dopo 5 settimane di pausa estiva. Tale durata è apparentemente condizionata dal fatto che tradizionalmente, tra settembre e ottobre, le attività di Westminster sono rallentate dal *recess* legato alle conferenze dei partiti (che quest'anno si terranno tra il 13 settembre e l'8 ottobre), ma dovrebbe essere compito dei deputati decidere modalità e durata di tale *recess*.

Infine potrebbe apparire paradossale che Boris Johnson, dopo avere incitato gli elettori - durante la campagna referendaria per la *Brexit* - a restituire a Westminster la sovranità erosa e minata dall'appartenenza all'Unione europea scelga invece di “annullare” il parlamento e calpestarne la sovranità.

5. Il ruolo nel monarca nelle crisi costituzionali

La questione della *prorogation* deve essere dunque principalmente esaminata sotto il profilo del rispetto delle principali convenzioni costituzionali che regolano il rapporto tra governo e parlamento e attraverso la valutazione dei più idonei strumenti politici di cui le Camere dispongono per contrapporsi all'esecutivo: esame che deve avere come obiettivo ultimo quello di comprendere chi può essere considerato il “custode” e il difensore della *political constitution* britannica e del suo corretto funzionamento nei momenti di crisi.

Diviene allora naturale in primo luogo escludere da questo ruolo la Corona e di conseguenza l'ipotesi - pure ventilata in queste giornate concitate - di un intervento regio a soluzione della crisi. La speranza di alcuni riposta nella capacità di Elisabetta di opporsi al primo ministro appare non solo fuori luogo, ma anche sintomatica del fatto che in questa situazione di confusione sia emersa in diverse occasioni la tendenza ad attribuire al capo dello Stato britannico poteri “taumaturghi” di un sistema costituzionale in questo momento disfunzionante. Nella monarchia costituzionale britannica i *rights to be consulted, encourage and warn* riconosciuti alla regina le consentono di agire in armonia con il sistema istituzionale, mantenendo

ferma la sua estraneità alla lotta politica e alle responsabilità di governo e non le permettono di opporsi alla – ancorché arrogante - richiesta di un premier, del cui *advice* non può fare a meno.

Anche se al sovrano sono riconosciuti poteri di intervento nei momenti di emergenza, anche se in passato la dottrina ha affermato che nelle situazioni di particolare gravità la peculiare natura dell'ordinamento inglese può prevedere soluzioni di grande efficacia, compreso l'esercizio di prerogative desuete, le convenzioni costituzionali vigenti escludono la possibilità di un intervento attivo della Corona nelle scelte politiche, come emerge chiaramente anche dal testo del *Cabinet Manual*. E d'altra parte nella tradizione inglese non si trovano precedenti per legittimare un intervento della Corona che comporti una frattura così netta con le scelte politiche del primo ministro e del suo governo o - nel caso del rifiuto del *royal assent* - della maggioranza parlamentare. Le azioni della regina sono dunque strettamente collegate alla natura essenziale della monarchia inglese, quella di autorità estranea al quotidiano svolgimento della politica, al di fuori e al di sopra del sistema dei partiti e delle scelte di governo a cui spetta la responsabilità dell'indirizzo politico.

Peraltro si deve aggiungere, per completezza, che erano stati anche suggeriti interventi della sovrana diversi dall'opposizione alla *prorogation*. Così, ad esempio, nel mese di luglio alcuni deputati “ribelli” conservatori, per evitare il *no deal*, avevano pensato di presentare alla regina un *humble address* che avrebbe consentito a Elisabetta di recarsi di persona come capo dello Stato, al posto del governo, al Consiglio europeo per chiedere l'estensione dell'articolo 50: una proposta del tutto contraria alla prassi costituzionale e quindi, nella sostanza, irricevibile.

6. Il parlamento a difesa della tradizione costituzionale inglese

Escluso dunque l'intervento della Corona, ritenuto di problematica competenza quello delle corti se ci si muove su un piano sostanzialmente di natura politica, non può che essere il parlamento, così come definito sin dalla Magna Carta, il difensore della tradizione, il suo legittimo interprete e, quindi, il garante degli equilibri costituzionali.

Diversi allora appaiono gli strumenti che il sistema britannico, con le sue prassi radicate nel tempo, mette a disposizione di Westminster per reagire di fronte alle potenziali derive autoritarie. Alcuni di questi strumenti sono stati già utilizzati in questi giorni mentre il presente lavoro va in stampa; altri lo saranno forse nelle prossime settimane; altri ancora rimarranno solo ipotesi sulla carta.

La prima possibilità per Westminster è quella dell'approvazione, nei pochi giorni a disposizione, di una legge analoga a quella di aprile per costringere il premier a chiedere un rinvio ed evitare il *no deal*. Una possibilità favorita dal fatto che la richiesta di *prorogation* da parte del primo ministro ha avuto l'effetto di compattare e coalizzare le opposizioni esterne e interne al partito conservatore, tutte concordi nel



giudicare l'azzardo di Johnson un pericolo per la democrazia e – come affermato dallo *Speaker* dei Comuni John Bercow - un vero e proprio “constitutional outrage”. Le strade di Londra e di molte altre città si sono riempite di manifestanti che hanno protestato contro il primo ministro, la stampa nazionale e internazionale ha denunciato, stupefatta, il comportamento del premier. Così, alla ripresa dei lavori parlamentari il 3 settembre, i deputati sono riusciti ad ottenere dallo *Speaker* l'autorizzazione a tenere un “emergency debate”, secondo il disposto dello *Standing Order 24*⁷. A seguito di un acceso dibattito i Comuni hanno approvato, con 328 voti a favore e 301 contrari, la mozione per cui “the House has considered the matter of the need to take all necessary steps to ensure that the United Kingdom does not leave the European Union on 31 October 2019 without a withdrawal agreement”. La mozione quindi consente ancora una volta al parlamento di assumere il controllo dell'ordine del giorno delle sedute e di esaminare, nei prossimi giorni, il disegno di legge di Hilary Benn per evitare l'uscita senza accordo. Il *bill* potrebbe, comunque, incontrare difficoltà legate alla ristrettezza dei tempi, ai possibili tentativi di *filibustering* da parte dei Pari conservatori e alle minacce di Johnson nei confronti dei *tories* ribelli che – con ogni probabilità - saranno espulsi dal partito e non candidati alle prossime elezioni.

La seconda possibilità che ha Westminster di opporsi al premier è quella politica per eccellenza, vale a dire l'approvazione di una mozione di sfiducia. Si tratta di una ipotesi non comune nel Regno Unito (dal 1895 a oggi solo in quattro casi i governi in carica sono caduti a seguito dell'approvazione di una mozione di censura), ma che avrebbe molte possibilità di realizzarsi, in considerazione del fatto che ci troviamo di fronte ad un governo privo della maggioranza parlamentare e ad un partito conservatore molto diviso. Se la mozione dovesse essere approvata, secondo il disposto del *Fixed-Term Parliaments Act 2011*, la Camera dei Comuni avrebbe 14 giorni di tempo, dopo la sfiducia all'esecutivo, per provare a trovare una maggioranza alternativa prima di essere sciolta in vista di nuove elezioni. A questo punto il governo dimissionario Johnson potrebbe guidare il Paese verso nuove elezioni; in alternativa, la sfiducia potrebbe invece portare alla formazione di un governo di unità nazionale, che riunisca tutti i partiti di opposizione e i conservatori europeisti, governo che, dopo aver approvato una legge per chiedere il rinvio della *Brexit*, potrebbe indire nuove elezioni: una strada che non sembra agilmente percorribile, stante la difficoltà di individuare il nome condiviso del nuovo premier. Si ricorda comunque che in questi giorni lo stesso primo ministro ha più volte minacciato il ricorso alle urne, individuando anche la data del 15 ottobre, ma in ogni caso la decisione di sciogliere i Comuni deve passare per il voto dell'Assemblea che la deve approvare a maggioranza dei due terzi.

⁷ Lo *Speaker* Bercow ha risposto alle accuse di chi nel dibattito aveva stigmatizzato tale decisione affermando che il suo compito è quello di difendere il parlamento “do or die”.

L'uscita senza accordo – e questa sarebbe una terza possibilità - potrebbe poi ovviamente essere evitata dal parlamento approvando l'attuale accordo di recesso raggiunto dalla May, anche con le eventuali modifiche e le nuove concessioni che il premier spera di ottenere, soprattutto sul *backstop* irlandese, nei colloqui che si terranno nelle prossime settimane. Rimarrebbe sempre la difficoltà di approvare nei tempi previsti tutta la legislazione necessaria a rendere effettivo l'accordo di recesso per cui potrebbe essere indispensabile un rinvio “tecnico” della *Brexit* per consentire la transizione.

Oltre a tali ipotesi si deve ricordare che nel dibattito di questi giorni ne sono state avanzate altre, più originali e fantasiose, che meritano di essere ricordate più perché fondate su tradizioni e precedenti risalenti nel tempo, che per la concreta possibilità di essere adottate. Così è stata ventilata l'idea di sottoporre Johnson ad *impeachment* parlamentare per “misconduct in public office”, oppure all'accusa di *contempt* del parlamento per aver impedito il corretto funzionamento dei lavori dell'assemblea. Il parlamento, infatti, possiede il diritto collettivo di decidere sulle proprie procedure e sugli affari interni, l'autorità di stabilire l'espulsione di un suo componente e quella di giudicare in merito al *contempt of parliament*. Si tratta di una competenza giurisdizionale in materia penale che ha radici nel Medioevo, esercitata raramente in epoca contemporanea, ma che, secondo alcuni, potrebbe portare all'espulsione di Johnson dai Comuni⁸.

Di fronte a tanti scenari – più o meno realizzabili - che si apriranno nei prossimi giorni, non deve essere dimenticata un'ulteriore possibilità di cui lo stesso parlamento si è dotato grazie all'approvazione - il 24 luglio scorso - del *Northern Ireland (Executive Formation etc.) Act 2019*. Obiettivo principale della legge è stato quello di favorire la creazione di un nuovo esecutivo in Nord Irlanda, come noto priva di governo dall'inizio del 2017. A tal fine, tra l'altro, l'atto ha disposto che il *Secretary of State* per il Nord Irlanda pubblici e presenti alle Camere, entro il 4 settembre, un rapporto sui progressi nelle trattative per la formazione di un nuovo esecutivo. Inoltre il ministro dovrà presentare a Westminster un ulteriore rapporto entro il 9 ottobre e, a partire da quella data, nuovi rapporti con cadenza bisettimanale fino al 18 dicembre. L'atto prevede, poi, che nell'ipotesi in cui il parlamento sia “prorogued or adjourned, a Minister of the Crown cannot comply with the obligations in subsection (2) or (3), a proclamation under the Meeting of Parliament Act 1797 shall require Parliament to meet on a specified day within the period within which compliance with subsection (3) is required and to meet on the five following days (other than Saturdays, Sundays or a day which is a bank holiday in the United Kingdom or in any part of the United Kingdom) to allow for compliance with subsection (3)”.

⁸ D. Howart, *Threat of prorogation: What can the Commons do?*, in *LSE blog*, 30 Aug. 2019.



Tale disposizione è stata frutto di un emendamento trasversale introdotto ai Comuni attraverso una accesa battaglia dal laburista Hilary Benn e dal conservatore Alistair Burt, contro la volontà dell'esecutivo May. L'obiettivo dell'emendamento è andato al di là del principale scopo della legge, dato che è stato inteso proprio al fine di introdurre un obbligo di convocazione dei lavori delle assemblee, anche nell'ipotesi – puntualmente realizzatasi – della sospensione delle attività parlamentari. Non mancano precedenti in tal senso, come per il *Civil Contingencies Act 2004* e il *Reserve Forces Act 1996*. Nonostante i dubbi espressi da alcuni esponenti della dottrina⁹ sull'efficacia dell'obbligatorietà della disposizione, è evidente che la *ratio* della sua introduzione è stata la volontà del parlamento di mostrare al governo la sua determinazione a non essere calpestato e di continuare a partecipare da protagonista alle decisioni relative alla *Brexit* e al futuro del Paese.

Diverse quindi le modalità che Westminster ha a disposizione per far sentire la propria voce al premier e per difendere la sovranità parlamentare su cui si fonda la Costituzione britannica. Gli eventi delle prossime settimane ci sapranno dire se l'Assemblea riuscirà ad imporre il proprio ruolo e, in caso positivo, quali strumenti avrà scelto.

⁹ A. Hameed, *Proroguing Parliament*, in *U.K. Const. L. Blog*, 1st Aug. 2019.