

IL POTERE NORMATIVO DELL'ESECUTIVO NEL REGNO UNITO

ANDREA MARCHETTI*

Sommario

1. Introduzione: il potere normativo del governo alla luce del principio della sovranità parlamentare – 2. La *delegated legislation*: l'evoluzione storica – 3. Il primo intervento normativo organico in materia di *delegated legislation*: lo *Statutory Instrument Act* del 1946 e la nozione di *statutory instrument* - 3.1. Le procedure di controllo parlamentare di cui allo *Statutory Instrument Act* del 1946 – 3.2. (segue) Gli organi parlamentari preposti al controllo – 4. Il controllo giurisdizionale esercitato dalle Corti sull'esercizio del potere normativo dell'esecutivo: il principio degli *ultra vires* – 5. I procedimenti speciali disciplinati da altre fonti di delegazione "strutturale" – 6. Considerazioni conclusive.

Abstract

This paper aims to investigate the functioning of the legislative power exercised by the British executive in particular through delegated legislation.

This work, also based on what happens in practice, moves from the description of the notion of "statutory instrument", as shaped in the course of British history, and it analyzes the parliamentary procedures established by the Statutory Instruments Act 1946 for the parliamentary control of delegated legislation adopted by the executive. In addition to what is regulated by the Statutory Instruments Act 1946 in the paper are also analyzed other forms of subordinated legislation used by the government as an instrument of its regulatory powers.

Suggerimento di citazione

A. MARCHETTI, *Il potere normativo dell'esecutivo nel Regno Unito*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Assegnista di ricerca – Scuola Superiore S. Anna, Pisa
Contatto: andrea.marchetti@santannapisa.it

1. Introduzione: il potere normativo del governo alla luce del principio della sovranità parlamentare

Prima di analizzare il potere normativo del Governo nel Regno Unito occorre in primo luogo soffermarsi sulle peculiarità del sistema britannico delle fonti del diritto.

Nel fare questo si deve innanzitutto sottolineare la centralità che il principio di sovranità parlamentare riveste nel funzionamento dell'assetto costituzionale britannico anche rispetto al sistema di produzione normativa; perché non si tratta solo di un principio che esprime la sua rilevanza nel definire i rapporti tra istituzioni e soprattutto nel delineare i caratteri della forma di governo parlamentare britannica. È infatti proprio sulla scorta di tale principio, oltre che sull'assenza di una costituzione in senso formale, che si plasmano i rapporti tra fonti normative e che si può tracciare il funzionamento della legislazione delegata (o comunque del potere normativo) da parte del governo.

Definito da uno dei padri del diritto costituzionale d'Oltremania, il giurista vittoriano Dicey, come uno dei pilastri del costituzionalismo inglese, il principio della sovranità parlamentare, sotto il profilo giuridico, si configura come «*la caratteristica dominante*»¹ delle istituzioni politiche britanniche, ovvero «*l'autentica chiave di volta del diritto costituzionale*»².

In assenza di una costituzione che possa costituire un limite, e dunque un parametro di legittimità per l'esercizio del potere legislativo, il principio della *sovereignty of Parliament* si esprime innanzitutto, in assenza di una distinzione giuridica tra leggi costituzionali e altre, nel potere del Parlamento di approvare o abrogare qualsiasi legge senza alcuna limitazione, riassunto ed estremizzato nella assai emblematica e “pittorresca” espressione in base alla quale «*il Parlamento può far tutto tranne che trasformare una donna in un uomo e un uomo in una donna*»³.

Dal riconoscimento di questo principio derivano alcune conseguenze, prima di tutto la regola in base alla quale le disposizioni di un atto normativo posteriore non possono prevalere su quelle di un atto anteriore, cosicché il Parlamento, in virtù del principio della successione delle leggi nel tempo, non possa vincolare il proprio successore⁴.

¹ A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, op. cit., p. 33.

² A.V. DICEY, op. ult. cit., p. 60.

³ A.V. DICEY, op. ult. cit., p. 36, il quale, a sua volta, riprende l'espressione da J.L. DE LOLME. *Constitution de l'Angleterre ou état du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe*, Delarue, Paris, 1822.

⁴ Assai significativo in tal senso è il noto caso *Ellen Street Estates v Minister of Health*, affrontato nel 1934 dalla *Court of Appeal*, in cui il giudice Maughan affermò che «secondo la nostra Costituzione il legislatore non può vincolare sé stesso sulla forma della legislazione successiva, né al Parlamento è consentito stabilire con legge che la stessa legge non possa essere abrogata tacitamente da una legge

Ulteriore conseguenza di questo principio è l'inesistenza di alcuna forma di controllo da parte di organi terzi sulla validità delle leggi approvate dalle assemblee legislative.

Questa peculiare espressione della sovranità parlamentare, consacrata già nel *Bill of Rights* del 1689⁵, si risolve poi nella totale preclusione per le corti di poter giudicare le leggi del Parlamento dal punto di vista della loro validità. Del resto, non esistendo alcuna fonte sopraordinata alla legge, non può esservi alcuna norma che possa fungere da parametro per un eventuale giudizio di validità.

Per quanto in questa sede rileva, il principio della *sovereignty of Parliament*, dunque, si esprime nel potere del Parlamento di approvare o abrogare qualsiasi legge senza alcuna forma di limitazione. Un potere che, in assenza di un vincolo costituzionale, non prevede alcun condizionamento e che, in base alla diversa prospettiva dal quale lo si guarda (quella del potere giudiziario o quella del legislativo), è in grado di esprimere due diverse tipologie di effetti. Uno di carattere positivo, riassumibile nel fatto che «*a qualunque Atto del Parlamento o parte di esso, che formi nuovo diritto, o abroggi o modifichi il diritto vigente, sarà data obbligatoriamente applicazione da parte delle Corti*»⁶. Uno di carattere negativo, in virtù del quale: «*non esiste alcun soggetto o organo che, secondo la Costituzione inglese, sia legittimato ad emanare norme che non tengano conto di un Atto del Parlamento o derogano ad esso, o che in altri termini siano sanzionate dalle corti in senso contrario a quanto disposto da un Atto del Parlamento*»⁷.

Questo significa che il Parlamento è l'unico organo legittimato a produrre legislazione o comunque a disciplinarne le modalità di produzione. Ne deriva pertanto che organi diversi dalle camere possono esercitare attività legislativa solo se e nella misura in cui abbiano ricevuto una delega o un'altra forma di autorizzazione da parte del Parlamento, attraverso una esplicita previsione di legge. In questo contesto si inserisce la potestà normativa del governo all'interno dell'ordinamento britannico: un potere comunque circoscritto ad

successiva di disciplina della stessa materia». Cfr. P. LEYLAND, Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito, op. cit., p. 21.

⁵ L'art. 9 del *Bill of Rights* stabiliva infatti che: «*l'attività del Parlamento non deve costituire oggetto di giudizio o essere messa in discussione da alcuna corte o da altro organo, all'infuori del Parlamento stesso*». Venne, in tal modo, definitivamente superata la c.d. dottrina del *Bonham's case*, elaborata nel 1610 da Lord Coke, in virtù della quale veniva riconosciuta la supremazia della *common law* sul diritto espressione delle prerogative regie e degli *statutes* del Parlamento, e in base alla quale veniva assegnato proprio ai giudici il compito di garantire questa supremazia. Si rinvia sul punto a M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 43 ss.

⁶ A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, op. cit., p. 33.

⁷ A.V. DICEY, op. ult. cit., p. 34.

un esercizio delegato su volontà del Parlamento e sulla base delle condizioni fissate dal legislatore. Per questo, al di là delle molte varietà esistenti, l'unica forma attraverso cui può esercitarsi il potere normativo dell'esecutivo è rappresentato dalla *delegated legislation*, che in ogni caso, proprio in virtù dell'assenza di un testo costituzionale e di un sistema delle fonti connotato da rigidità, differisce dalla nostra legislazione delegata non essendo del tutto assimilabile ad un fonte di rango primario⁸.

2. La *delegated legislation*: l'evoluzione storica

La delega legislativa nell'ordinamento britannico, pertanto, è l'unica forma autorizzata di legislazione dell'esecutivo. Nasce con la definitiva separazione tra potere normativo del Parlamento e quello del Governo del Re, distinzione che iniziò a profilarsi con chiarezza solo all'indomani del *Bill of Rights* del 1688. È infatti con questo atto parlamentare che inizia a delinearci il potere legislativo del "*King in Parliament*"⁹ e che dunque viene a conformarsi la sostanziale titolarità del potere normativo nelle mani del Parlamento.

In origine l'autorità legislativa era infatti attribuita, secondo la formula del "*King in Council*"¹⁰, al Re in Consiglio il quale vi provvedeva per il tramite di *Ordinances* e *Proclamations*. Questa modalità di normazione proseguì, in forma parallela, anche a seguito dell'esordio della legislazione parlamentare già prima dell'approvazione del *Bill of Rights*, addirittura ricevendo un esplicito riconoscimento formale con l'Atto 31 di Enrico VIII del 1539¹¹ il quale

⁸ Sui metodi di *rule making* della legislazione secondaria e sull'efficacia della normativa secondaria nell'ordinamento britannico si veda G. GANZ, *Normativa secondaria e pubblica amministrazione: l'esperienza inglese*, in P. CARETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparatistici*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 181 ss. Analisi più approfondite sul punto sono poi contenute in G. GANZ, *Quasi-legislation: Recent Developments in Secondary Legislation*, Sweet and Maxwell, London, 1987.

⁹ Il principio del *King in Parliament* segnò definitivamente, dopo secoli di lunghe controversie, il riconoscimento di un ruolo decisivo del Parlamento affianco alla Corona nel governo delle istituzioni inglesi, nonché l'affermazione di un complesso sistema di diritti e contrappesi reciproci consistente prevalentemente nel potere di sanzione delle leggi da parte del Sovrano e nel potere di *impeachment* del Parlamento nei confronti dei ministri del Re (al tempo componenti del *Privy Council*). Il termine, utilizzato per indicare la concentrazione della sovranità in un organo complesso composto dal Re e dalle due Camere, certificò, il superamento dell'accentramento del potere sovrano nelle mani della Corona. La sovranità assunse così una duplice dimensione: da un lato essa si misurava con l'esercizio del potere legislativo e di indirizzo politico da parte del Parlamento; dall'altro si identificava con il potere esecutivo del Re, nonché con quello di partecipare all'approvazione delle leggi attraverso la sanzione regia.

¹⁰ Cfr. in merito A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, op. cit., p. 42 nel quale a sua volta rinvia a W. STUBBS, *Constitutional History*, Clarendon Press, Oxford, 1974, vol. I, p. 126-128 e vol. II, p. 245-247.

¹¹ A.V. DICEY, op. ult. cit., p. 42.

equiparò i proclami del Re agli atti del Parlamento. Si andò in tal modo delineando una distinzione tra leggi propriamente dette, in quanto espressione del potere legislativo del Parlamento, e proclami aventi forza di legge frutto del potere normativo dell'esecutivo. Si trattò tuttavia di una distinzione destinata a sparire nell'arco di pochi anni con la successiva abrogazione da parte del re Edoardo VI dell'Atto 31.

Nonostante l'abrogazione, il potere del sovrano continuò comunque ad essere esercitato sotto forma di *Proclamations* e *Ordinances* negli interstizi residui lasciati, ed espressamente richiamati, dalla *common law*. Nel 1610 una solenne pronuncia dei giudici¹² pose fine all'ambiguità del potere normativo del sovrano chiarendo come i proclami regi non potessero avere alcuna forza di legge, assolvendo solo allo scopo di indirizzare l'attenzione della collettività verso l'osservanza della legge, senza poter per forza propria imporre ad alcun soggetto un qualsiasi obbligo o dovere giuridico che non trovasse la sua fonte nella *common law* o in un atto del Parlamento.

La questione della rivendicazione regia della funzione normativa si esaurì definitivamente con l'*Act of Indemnity* che nel 1766 venne adottato in conseguenza del tentativo di Lord Chatham di proibire forzatamente l'esportazione di frumento. Da quell'intervento normativo si fa decorrere la fine di ogni pretesa da parte della Corona di legiferare per mezzo di proclami in luogo del Parlamento¹³; da quel momento in poi, infatti, gli unici atti della Corona emanati con il consenso del *Privy Council*¹⁴, e dunque produttivi di

¹² Si veda S.R. GARDINER, *History of England*, 1883, vol. II, p. 104.

¹³ A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, op. cit., p. 45.

¹⁴ Il *Privy Council* è erede dell'antico Consiglio di origine medievale (*Curia regis*) che coadiuvava il Sovrano nell'esercizio dei poteri di governo. In epoca medievale la centralità di questo organo era fuori discussione dato che grazie ad esso il Monarca poteva adottare provvedimenti con forza di legge senza dover ricorrere al Parlamento. Inoltre, altrettanto importanti erano le funzioni giurisdizionali che il *Privy Council* esercitava, sia in materia civile che penale nonché, più rilevanti, quelle relative alla giurisdizione della *Star Chamber*. A partire dalla restaurazione monarchica, a seguito degli eventi rivoluzionari della metà del XVII secolo, il *Council* perse però gran parte del proprio potere, riducendosi ad organo di natura meramente consultiva. Si accentuò così, in questo periodo, la formazione all'interno del *Privy Council* di un cerchio più ristretto di fedelissimi del Re, noto sotto il nome di *Cabinet Council*, a cui egli si rivolgeva per l'esercizio dei propri poteri. Il *plenum* del *Council* restava comunque, almeno sul piano formale, l'organo preposto ad adottare determinate decisioni. Proprio in questo stesso periodo, subito dopo la fine degli eventi rivoluzionari del biennio 1688-1689 e il conseguente consolidamento del potere parlamentare, si venne consolidando così la prassi in base alla quale il Re assumeva le proprie determinazioni grazie all'*advice* dei propri più stretti collaboratori all'interno del *Cabinet Council* per poi sottoporre l'adozione formale, attraverso gli *Orders in Council*, al *Privy Council* nel suo *plenum*.

Per una ricostruzione storica del ruolo del *Privy Council* si rinvia a F.W. MAITLAND, *The Constitutional History of England: a course of lectures*, op. cit., p. 190 ss. In generale si veda H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing, London, 2004, p. 272 ss.

effetti giuridici, sono quelli per i quali la *common law* riconosce al sovrano la possibilità di dichiarare la propria volontà esecutiva o quando questo potere è delegato espressamente dal Parlamento al governo.

Se le pretese da parte del Sovrano cessarono, non venne tuttavia meno l'esercizio da parte dell'esecutivo di poteri normativi non preventivamente autorizzati o delegati dal Parlamento. Il governo, infatti, per mezzo del potere formale del Sovrano (soprattutto mediante *Orders in Council*), continuò ad esercitare una funzione normativa al di fuori di qualsiasi forma di legittimazione parlamentare, salvo il successivo intervento in sanatoria delle Camere che approvavano, alla stregua della nostra decretazione d'urgenza, *Acts of Indemnity*¹⁵ finalizzati principalmente a liberare i ministri responsabili della emanazione del decreto dall'*impeachment* e a legalizzare, con efficacia retroattiva, atti altrimenti illegittimi al momento della loro adozione.

Nel corso dell'Ottocento¹⁶ il Parlamento iniziò gradualmente ad abbandonare questa strada e a ricorrere, se pur in forma sporadica, allo strumento delle deleghe al Governo per la disciplina di dettaglio di questioni generali: si trattava di iniziative limitate per l'oggetto e comunque marginali rispetto alla produzione normativa del Parlamento. L'inizio di una prassi più consistente di legislazione delegata viene fatta risalire al *Poor Amendment Act* del 1834 con cui si autorizzò il *Poor Law Commissioner* ad adottare «*Rules, Orders and Regulations for the Management of the Poor, for the government of the Workhouses and Education of Children therein*»¹⁷.

Questa tendenza si intensificò nel corso del XX secolo, con l'affermazione delle politiche di *Welfare State*, a seguito dell'espansione dei compiti dello Stato soprattutto grazie agli interventi normativi in materia economico e sociale e alla conseguente difficoltà delle camere di elaborare discipline di dettaglio in

¹⁵ Si tratta di atti del Parlamento con effetto retroattivo, finalizzati allo scopo di legalizzare situazioni, atti o fatti che erano illegali all'epoca del loro verificarsi o della loro adozione, e per sollevare dunque la persona che ne è risultata autrice e/o beneficiaria dalla responsabilità per la violazione della legge. Per circa un secolo, tra il XVIII e il XIX secolo, il ricorso agli *Acts of Indemnity* divenne particolarmente frequente. Anche se oggi del tutto superata, si tratta in ogni caso di una manifestazione emblematica del principio della sovranità parlamentare che, in assenza di una costituzione formale, attribuisce al Parlamento il potere di intervenire normativamente anche per sanare atti normativi *extra ordinem* adottati da soggetti non abilitati o autorizzati. Sul punto si veda A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, op. cit., p. 41 ss.

¹⁶ Secondo alcuni autori, nonostante l'ancora non netta delimitazione tra poteri normativi del Parlamento e quelli del governo del Re, già nel XVI si potevano ravvisare forme di legislazione delegata: è il caso dello *Statute of Proclamations* del 1539 con cui il Parlamento attribuì al Sovrano il potere di adottare atti aventi forza di legge attraverso *proclamations*. Vedi in tal senso E. CHELI, *L'ampiamiento dei poteri normativi dell'esecutivo nell'ordinamento inglese*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 484.

¹⁷ *Poor Law Amendment Act 1834, section 15.*

settori disparati dell'economia e del sociale che potessero realmente regolare la materia oggetto di intervento. Non a caso con il secondo dopo guerra il rapporto tra legislazione ordinaria e legislazione delegata iniziò completamente a sbilanciarsi in favore della seconda, determinando un aumento considerevole della mole della legislazione delegata: nel 1952, 64 leggi formali costituivano un volume di 1437 pagine, 1029 atti di legislazione delegata formavano tre volumi di 3980 pagine¹⁸.

Non è un caso che lo sviluppo della prassi della legislazione delegata avesse suscitato già all'indomani della prima guerra mondiale la reazione critica e severa di dottrina, giuristi ed esponenti politici britannici. In questa direzione deve essere letta l'opera *The New despotism* del Lord Chief Justice Sir Gordon Hewart¹⁹, con la quale per la prima volta si denunciò l'attività eccessivamente espansiva del governo rispetto all'esercizio della funzione normativa da parte del Parlamento. Dal successo e dalla risonanza di quell'opera scaturì poi la costituzione, nel 1932, da parte del governo inglese, di un comitato (che prese il nome di *Committee on Ministers' Power*) formato da giuristi e politici, presieduto da Lord Donoughmore, «investito del compito di studiare i poteri dell'esecutivo e di indicare i rimedi atti a garantire la sovranità del parlamento e la supremazia della volontà legislativa»²⁰ e di esaminare dunque più in particolare la materia della delega legislativa.

Gli esiti dei lavori della commissione, raccolti nel *Donoughmore Report*²¹, forniscono un quadro esaustivo sui poteri ministeriali, nonché in merito ai rapporti tra governo e parlamento in campo legislativo, ancora oggi utilizzati come riferimento negli studi sul diritto delle fonti inglesi. Prima di formulare le proprie raccomandazioni il rapporto muove innanzitutto da due premesse che a loro volta hanno costituito il presupposto logico sul quale si è fondato il lavoro della commissione.

In primo luogo, la commissione riconosce la piena consapevolezza della necessità e legittimità del fenomeno della delega parlamentare all'esecutivo come soluzione “*inevitable*”, oltre che “*legitimate and constitutionally desirable*”. Il rapporto individua pertanto alcune “cause di giustificazione” della prassi della delegazione di potere legislativo: la carenza di tempo che affligge costantemente lo svolgimento dei lavori parlamentari (*pressure on Parliamentary time*); la particolare complessità tecnica di determinate materie

¹⁸ Cfr. in tal senso E. CHELI, *L'ampiamento dei poteri normativi dell'esecutivo nell'ordinamento inglese*, op. cit., p. 486.

¹⁹ G. HEWART, *The New Despotism. An Essay on*, Benn, London, 1929.

²⁰ E. CHELI, *L'ampiamento dei poteri normativi dell'esecutivo nell'ordinamento inglese*, op. cit., p. 487.

²¹ COMMITTEE ON MINISTERS' POWERS, *Report Presented by the Lord High Chancellor to Parliament by Command of His Majesty*, April, 1932, H.M.S.O, London, 1932.

di dettaglio (*technicality of subject matter*); la necessità di garantire maggiore duttilità ed elasticità rispetto a contingenze impreviste o a materie in continua evoluzione (*flexibility*); la sussistenza di situazioni emergenziali per le quali il Parlamento non sempre può intervenire tempestivamente (*emergency powers*).

Dall'altro lato, si riafferma la validità del principio della supremazia parlamentare nell'ambito dell'esercizio della funzione legislativa, sia rispetto all'assenza di limiti del Parlamento al suo esercizio, sia con riferimento alla natura comunque subordinata di qualsiasi potere delegato dalle assemblee legislative ad altri organi.

Il rapporto concludeva con la formulazione di alcune raccomandazioni²² rivolte al Parlamento al fine di procedere alla formulazione di una esaustiva disciplina della legislazione delegata:

- maggior chiarezza nelle leggi delega, anche attraverso una più attenta definizione dei limiti del potere delegato per evitare deleghe in bianco o eccessivamente generiche;
- necessità di escludere ipotesi di legislazione delegata su "*matters of principle*" o "*to impose taxation*";
- contrarietà per l'applicazione della c.d. "*Henry VIII clause*", ovvero per quella clausola attraverso la quale si conferiva alla *delegated legislation* il potere di modificare una legge o la stessa legge delega²³;
- creazione di una *standing committee* all'interno della *House of Commons* per l'esame della legislazione delegata.

Proprio quest'ultima raccomandazione venne fatta propria dalla Camera dei Comuni qualche anno dopo, nel 1944, con l'istituzione del *Select Committee on Delegated Legislation* (poi sostituito nel 1972 dal *Joint Committee on Statutory Instruments*) con il compito di esaminare la legislazione delegata presentata in Parlamento e di segnalare alla Camera eventuali vizi dell'atto delegato. Per tentare di recepire le altre raccomandazioni contenute nel rapporto si dovette invece attendere l'approvazione dello *Statutory Instrument Act* del 1946. Questa è l'unica fonte che disciplina la legislazione delegata nell'ordinamento britannico; altre informazioni riguardanti prassi e convenzioni sono contenute in documenti e *paper* predisposti dalle Camere, che insieme alle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari, disciplinano l'iter di controllo eventualmente esercitabile dal Parlamento sulla legislazione delegata.

²² Più in particolare si veda D.G.T. WILLIAMS, *The Donoughmore Report in Retrospect*, in *Public Administration*, 1982, 3, p. 273 ss.

²³ Esempi di delegazione di questo tipo si rinvencono nel *Rating and Valuation Act* del 1925, nel *Mental Treatment Act* del 1930, nel *Representation of the People Act* del 1946.

3. Il primo intervento normativo organico in materia di *delegated legislation*: lo *Statutory Instrument Act* del 1946 e la nozione di *statutory instrument*

L'approvazione dello *Statutory Instruments Act* del 1946 segna innanzitutto un'importante innovazione circa la definizione degli atti delegati, accomunati adesso dalla definizione di cui alla *section 1*, per cui gli *Statutory Instruments* sono intesi come quegli atti adottati nell'esercizio del potere "*to make, confirm or approve orders, rules, regulations or other subordinate legislation*"²⁴. La disposizione prosegue poi chiarendo che laddove il potere sia attribuito al Sovrano in *Council* l'atto assume la denominazione di *Order in Council*²⁵; se invece è il ministro ad essere destinatario nella norma attributiva del potere questo deve essere esercitato mediante *Statutory Instruments*.

In questo modo il legislatore accomuna, sotto lo stesso *genus* della legislazione delegata, sia gli atti normativi adottati dal Governo o da un suo ministro mediante *Statutory Instruments*, sia quelli emanati dalla Corona nel *Privy Council*²⁶ con *Orders in Council*. Ma le *species* della legislazione delegata non si limitano a queste due tipologie: l'*Interpretation Act* del 1978 riconduce alla *subordinate legislation* anche "*Orders in Council, orders, rules, regulations, schemes, warrants, byelaws and other instruments made or to be made under any Act*"²⁷. Dunque il nome che il singolo *Statutory Instrument* può assumere (*rule*,

²⁴ Cfr. *section 1* dello *Statutory Instrument Act* del 1946.

²⁵ Si rammenta tuttavia come attraverso la forma dell'*Order in Council* in realtà siano emanati anche gli atti di legislazione primaria adottati dal Sovrano nell'esercizio delle proprie *Royal prerogative*. Secondo la prassi, si ricorre agli *Orders in Council* quando la delega ad un ministro attraverso l'emanazione di *statutory instruments* risulterebbe inappropriata. Alcuni esempi riguardano casi nei quali si trasferiscono funzioni o *sub-delegates power* a un Ministro o quando l'*Order* assume rilevanza costituzionale "*for example extending legislation to the Channel Islands or the Isle of Man, or legislating for United Kingdom dependencies*". Cfr. sul punto THE NATIONAL ARCHIVES, *Statutory Instrument Practice*, 5th edition (November 2017), p. 8.

²⁶ Oggi il *Privy Council* è composto da circa quattrocento membri vitalizi, titolari di alte cariche ecclesiastiche o di cariche onorifiche, da Pari, nominati dal Sovrano con l'*advice* del primo ministro. Per convenzione costituzionale, peraltro, tutti i membri del gabinetto sono membri del *Privy Council* e vi rimangono in carica anche al cessare del mandato di governo. Le funzioni dell'organo, originariamente assai più rilevanti e coincidenti con quelle dell'attuale *Cabinet*, sono ormai prive di contenuti effettivi, consistendo prevalentemente nell'attività meramente formale di adozione di decisioni assunte in altre sedi, in particolare quelle adottate dal *Cabinet*.

²⁷ Cfr. *section 21* dell'*Interpretation Act* del 1978. *Byelaws* sono generalmente intesi come gli atti normativi emanati dalle autorità locali o da una *public corporation*; gli *orders* sono invece le ordinanze emesse dal giudice dietro una delega legislativa; *regulations* le disposizioni di applicazione generale di esecuzione di un atto; *warrants* sono gli atti normativi adottati dal Tesoro nell'esercizio dei poteri delegati in materia fiscale; *rules* le norme procedurali; *special orders* gli *Orders* sottoposti ad *affirmative resolution*. Sulla definizione dei singoli atti normativi rientranti nella categoria della *delegated legislation* si veda N. PARPWRTH, N. PADFIELD, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, p. 197 ss.; W. WADE, C. FORSYTH, *Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 731 ss.;

regulation, orders) dipende dalla scelta operata dalla legge al momento del conferimento della delega, con il risultato che non vi è un'unica tipologia di legislazione delegata all'interno del quale ricondurre tutte le forme di *delegated legislation* ma una serie di atti la cui forma più diffusa è sicuramente rappresentata dagli *Statutory Instruments*²⁸. Anche per tali ragioni, oltre che per gli aspetti procedurali che a breve analizzeremo, non è semplice ricondurre l'intera attività normativa del governo ad un modello uniforme sotto il profilo delle procedure e delle modalità di esercizio²⁹.

Non è poi escluso che il *parent act* autorizzi a sua volta lo *statutory instrument*, adottato ai sensi della stessa legge delega, a sub delegare il potere normativo ad un'altra autorità attraverso *rules* o *regulations*: l'esercizio di tale funzione prende il nome di *sub-delegated legislation*³⁰.

La nuova legislazione provvede a modificare la disciplina sulla pubblicazione degli atti delegati³¹, abrogando il previgente *Rules Publication Act* del 1893³², prevedendo alla *section 2* che gli atti normativi dell'esecutivo siano pubblicati nella raccolta ufficiale degli *Statutory Instruments*: a tal fine ciascun *instrument*, appena perfezionato (dopo la conclusione dell'eventuale controllo parlamentare), deve essere inviato alla Stamperia reale che provvede a numerarlo e stamparlo per renderlo pubblico attraverso la predisposizione di elenchi mensili: a ciascun *instrument*, al momento della propria emanazione, viene assegnato una numerazione a partire dal numero 1 per ciascun anno solare.

L'atto delegato si perfeziona, acquisendo forza normativa, con la *signature* da parte del ministro o dell'autorità competente individuata dall'*enabling act*, ovvero, se previsto diversamente, dal momento della "*approval, consent or agreement of some other authority, such as the Treasury, the Welsh Ministers or the Scottish Ministers*"³³.

²⁸ Cfr. E.C. PAGE, *Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy Making*, Hart Publishing, Oxford, 2001, p. 20.

²⁹ In merito si veda P. CARETTI, E. CHELI, *Statute and Statutory Instrument in the Evolution of European Constitutional Systems*, in A. PIZZORUSSO (a cura di), *Law in the Making. A comparative Survey*, Springer-Verlag, Berlino, 1988, p. 135.

³⁰ Sulla legittimità della *sub-delegation*, soprattutto quando non prevista dal *parent act*, si veda A.W. BRADLEY, K.D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson Education Limited, 2011, p. 625.

³¹ Sugli effetti prodotti dalla pubblicazione si veda W. WADE, C. FORSYTH, *Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 753.

³² La legge si limitava a prevedere che l'autorità delegata dal Parlamento all'esercizio del potere normativo fosse tenuta a far pubblicare il testo sulla *London Gazette* stabilendo che questo sarebbe poi entrato in vigore decorsi 40 giorni, senza prevedere alcuna forma di controllo da parte del Parlamento.

³³ THE NATIONAL ARCHIVES, *Statutory Instrument Practice*, 5th edition (November 2017), p. 4.

Oggi il fenomeno della delegazione legislativa è tutt'altro che marginale: ogni anno si contano più di un migliaio di *statutory instruments* i quali, non solo numericamente, ma anche dal punto di vista quantitativo del loro contenuto³⁴, superano di gran lunga le dimensioni, assai ridotte rispetto alle esperienze di altri ordinamenti, della legislazione primaria³⁵. Si tratta di un dato assai significativo, che già solo per la assoluta sproporzione numerica, fa intuire l'importanza che la legislazione delegata riveste nell'ordinamento britannico anche in ragione degli effetti che tale circostanza produce sul funzionamento della forma di governo. A questo deve poi aggiungersi, per quanto non strettamente attinente al nostro campo di indagine, la rilevanza che la legislazione delegata ha assunto a seguito della *devolution* e delle riforme dell'assetto territoriale che hanno interessato il Regno Unito³⁶.

³⁴ Nel 2016 sono state contate circa 7.800 pagine di legislazione delegata, in flessione rispetto all'ultimo dato risalente al 2009 con circa 12.000 pagine. Cfr. in merito HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p. 12.

³⁵ A partire dagli anni '90 ad oggi il numero di atti delegati ha subito una certa flessione se si considera che, ad esempio, nel 1992 sono stati adottati 3.359 *statutory instruments* e nel 2001 ben 4.150. Gli ultimi dati disponibili, riferiti al 2016 e al 2017 e reperibili anche sul sito <http://www.legislation.gov.uk/ukxi>, contano rispettivamente 1.242 e 1.289 atti delegati. Gli atti di legislazione primaria sono invece decisamente più contenuti, quasi sempre al di sotto della cinquantina: 25 nel 2016 e 35 nel 2017. A tale macroscopica sproporzione numerica non corrisponde un'altrettanta sproporzione nel numero di pagine della legislazione prodotta. Gli ultimi dati disponibili, riferiti al 2009 segnano un rapporto di circa 3 a 1 tra numero di pagine riguardanti gli *statutory instruments* e il numero di pagine degli atti di legislazione primaria (ad esempio nel 2009: 11.888 pagine della legislazione delegata contro le 3.384 della legislazione primaria).

Statistiche più dettagliate sono reperibili in HOUSE OF COMMONS, *Acts and Statutory Instruments: the volume of UK legislation 1950 to 2016*, Briefing Paper CBP 7438, 21 April 2017. Sull'evoluzione del numero di *statutory instruments* dalla fine del XIX secolo alla fine del XX secolo si veda E.C. PAGE, *Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy Making*, Hart Publishing, Oxford, 2001, p. 24.

³⁶ Lo *Scotland Act* del 1998, il *Northern Ireland Act* del 1998 e il *Government of Wales Act* del 1998, hanno disposto un trasferimento di potestà legislativa primaria e secondaria (per il Galles solo secondaria) alle rispettive assemblee legislative, introducendo anche per questi enti il tema della legislazione delegata. La materia della *delegated legislation* in Scozia è disciplinata, soprattutto con riferimento alla disciplina del controllo parlamentare, dallo *Scotland Act* (parte VI) e dall'*Interpretation and Legislative Reform (Scotland) Act* 2010; in Irlanda del Nord dallo *Statutory Rules (Northern Ireland) Order* 1979 e dallo *Standing Order* 43 dell'Assemblea legislativa; in Galles solo da alcune disposizioni contenute negli *Standing Orders* (v. 21.2.e 21.3). Le forme di controllo parlamentare individuate non si discostano significativamente da quelle previste per gli strumenti nazionali dallo *Statutory Instruments Act* 1946. In ogni caso, in tutti e tre gli ordinamenti la legislazione delegata è piuttosto diffusa: in Scozia si contano mediamente ogni anno circa 400 *statutory instruments* a fronte dei 15-20 atti di *statute law*; in Galles circa 300 atti delegati di media all'anno a fronte della decina di atti parlamentari; in Irlanda del Nord, mediamente, circa 300 *statutory rules and orders* su 20 atti di legislazione primaria. I dati sono reperibili consultando il motore di ricerca presente nel portale web: legislation.gov.uk.

Tutti gli *statutory instruments* sono accompagnati da una *explanatory note*, senza alcuna efficacia legale, che illustra gli obiettivi ed una sintesi dei contenuti dell'atto. Alla *note* si aggiunge anche, per gli atti delegati sottoposti a controllo parlamentare, l'*explanatory memorandum*, ovvero un breve documento che illustra quello che lo *statutory instruments* "does and why"³⁷ oltre ad includere informazioni circa i costi dell'attuazione della misura.

3.1. Le procedure di controllo parlamentare di cui allo *Statutory Instrument Act* del 1946

Ma la novità più importante introdotta dallo *Statutory Instrument Act* del 1946 è rappresentata dalla disciplina sulle forme e sulle modalità di controllo che il Parlamento può esercitare sugli atti delegati successivamente alla loro emanazione³⁸. La legge, dopo aver individuato diverse tipologie di controllo, assegna alla stessa legge di delega (*Enabling Act* o *Parent Act*) il compito di stabilire la scelta della procedura cui deve essere soggetto lo *statutory instrument* approvato. Poiché di consueto è la stessa Amministrazione delegata³⁹, attraverso il proprio *legal office*, a provvedere alla stesura della legge delega, è essa stessa a stabilire se, e a quale tipologia di controllo parlamentare, sottoporre i propri atti delegati⁴⁰.

La legge tuttavia si limita a disciplinare la procedura di controllo parlamentare senza prevedere alcun limite o vincolo in ordine ai contenuti e alle materie rispetto alle quali poter ricorrere alla delega normativa: nella prassi questa viene poi esercitata in molti settori della vita privata e pubblica dello Stato, soprattutto in materia di immigrazione, giustizia, salute, organizzazione

³⁷ Cfr. HOUSE OF COMMONS, *Statutory Instruments, Briefing Paper*, n. 06509, 15 december 2016, p. 9.

³⁸ Sul punto si veda anche: W. WADE, C. FORSYTH, *Administrative Law*, op. cit., p. 757 ss.; H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, London, 2005, p. 403 ss.; R. BALDWIN, *Rules and Government*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 65 ss.; A.W. BRADLEY, K.D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, op. cit., p. 629 ss.; P. CRAIG, *Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 2016, p. 440 ss.

³⁹ Secondo le più recenti statistiche la gran parte della legislazione delegata è emanata su iniziativa del *Treasury*, seguito dal *Department for Work and Pension* e dal *Department for Business, Energy and Industrial Strategy*. Per un approfondimento si veda HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p. 13.

⁴⁰ Talvolta gli *statutory instruments* (in particolare quelli di natura "non contentious") non vengono sottoposti ad alcuna forma di controllo parlamentare acquisendo efficacia con la semplice emanazione da parte del ministro o del governo. Cfr. HOUSE OF COMMONS, *Statutory Instruments, Briefing Paper*, n. 06509, 15 december 2016, p. 7. Sul punto v. anche G. CARVALE, *Il governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 59.

amministrativa, e dunque assumendo una diffusione ed un'importanza cruciale nell'ordinamento britannico⁴¹.

Anche in questo caso vale, in assenza di un'esplicita previsione di legge, con la consueta eccezione della materia finanziaria, il principio del bicameralismo inglese in conseguenza del quale entrambe le Camere esercitano, nel rispetto della loro autonomia organizzativa, un eguale potere di controllo e di intervento sul contenuto dell'atto. L'effetto è che il sindacato parlamentare potrà dirsi esaurito solo quando entrambe le camere, nel rispetto dei tempi previsti dalla legge, concludono la loro attività di controllo sull'atto⁴². In ogni caso, data anche la ristrettezza dei tempi, soprattutto per le procedure di tipo negativo, l'esame da parte delle due Camere procede congiuntamente.

Le procedure previste dalla legge si suddividono in tre tipologie.

1) *Negative resolution procedure (section 5)*

Si tratta della tipologia procedurale più diffusa: circa l'80%⁴³ degli atti delegati è infatti sottoposto a questo tipo di procedura. Si tratta di un procedimento che può interessare sia leggi delegate perfette che, più raramente, semplici *draft* di leggi delegate. Nel primo caso lo *statutory instrument*, una volta presentato in Parlamento, è immediatamente efficace e rimane in vigore salvo il caso in cui, entro 40 giorni⁴⁴ dal suo deposito, non sia approvata da entrambe le Camere⁴⁵ una *negative resolution* che ne determina l'immediata decadenza. La mozione di rigetto è indicata con il termine "*prayer*" in ragione del fatto che essa assume le forme di una "*prayer to Her Majesty*"

⁴¹ HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p. 6.

⁴² Non sono comunque pochi gli *statutory instruments* che, vertendo sulla materia finanziaria, vengono sottoposti al controllo della sola *House of Commons*. Si è rilevato per esempio che nella sessione parlamentare 2015-2016 il 10,7% degli atti delegati complessivamente depositati in Parlamento fosse di competenza della sola *House of Commons*. Cfr. HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p. 16.

⁴³ Questo è il dato riportato dalla stessa *House of Commons* nella propria pagina web <https://www.parliament.uk/about/how/laws/delegated/>. Per la sessione parlamentare 2015-2016, è stato in particolare rilevato che sul totale di 757 *instruments laid before Parliament*, il 77,2 % è stato sottoposto a procedura negativa. Il 2,9% sempre a procedura negativa ma sotto forma di semplice *draft*. Cfr. HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p. 15. I dati relativi alla sessione 2016-2017 non si discostano di molto da quelli della sessione precedente (74% la procedura negativa, e 22,9% quella affermativa) e sono invece consultabili in HOUSE OF COMMONS, *Sessional Returns 2016-2017*, p. 54, reperibile all'indirizzo web: <https://www.parliament.uk/business/publications/commons/sessional-returns/>

⁴⁴ Ai fini del computo dei 40 giorni non sono considerati i giorni durante i quali il Parlamento è sciolto o prorogato o entrambe le Camere lo sono aggiornato per più di quattro giorni.

⁴⁵ Come già anticipato i *Parliaments Act* del 1911 e del 1949 non hanno ridotto il potere di controllo della Camera dei Lords in merito alla *delegated legislation*, dunque la Camera Alta esercita un'attività di controllo in merito all'approvazione di *Statutory Instruments* analoga a quella esercitata dai Comuni, con esclusione degli *statutory instruments* in materia finanziaria.

implicando il successivo intervento del Governo il quale deve poi provvedere con *Order in Council* al suo annullamento, facendo salvi gli effetti prodotti *medio tempore* dall'*instrument*. Non è frequente che in Parlamento siano presentate mozioni sotto forma di *prayer*: nell'*House of Commons* se ne sono contate ad esempio 9 durante la sessione parlamentare 2014-2015 e 19 nella sessione 2015-2016, ma poi solo una parte di queste viene effettivamente ammessa al dibattito in assemblea⁴⁶, lasciando invece che la loro istruttoria sia completata nei *Delegated Legislation Committees*; contrariamente, nell'*House of Lords*, è più frequente che le mozioni presentate siano poi discusse in aula⁴⁷.

Nella seconda ipotesi, quando ad essere depositato non è l'*instrument* già perfezionato ma solo il suo *draft*, se nei 40 giorni dalla sua presentazione non interviene una *negative resolution* il progetto può essere trasformato in *instrument* dal ministro entrando in vigore senza essere sottoposto ad ulteriori forme di controllo.

In ogni caso, sulla base della cosiddetta "*21 day rule*", deve essere garantito al Parlamento un termine di almeno 21 giorni di calendario (dal momento del suo deposito "*before Parliament*") per l'esame del testo dell'*instrument* prima della sua entrata in vigore.

Casi di approvazione di *negative resolution* da parte del Parlamento sono estremamente rari⁴⁸: dal secondo dopo guerra sono stati solo 8 i casi in cui la *House of Commons* ha determinato l'annullamento di uno *statutory instrument*⁴⁹, un caso solo nella *House of Lords*, nel 2000 con riferimento alle *Greater London Authority Elections Rules*.

2) *Affirmative resolution procedure* (section 6)

Anche questa forma procedurale può essere applicata a leggi delegate perfette (*statutory instruments*) o a leggi delegate a stato di progetto (*draft*).

Nel primo caso il tipo di controllo esercitabile dal Parlamento può essere di due tipi: sospensivo o risolutivo. Si tratta di controllo sospensivo quando la legge delegata non produce effetti fino al momento in cui le Camere non l'abbiano approvata con una *affirmative resolution*; è risolutivo quando l'atto delegato è efficace sin dal momento della sua presentazione alle camere ma cessa di avere effetto se prima della scadenza di un certo termine (normalmente

⁴⁶ Nella sessione 2015-2016 solo 5 delle 19 *prayer motions* complessivamente presentate sono state discusse in aula.

⁴⁷ Nella sessione 2015-2016 tutte le 5 mozioni presentate sono state discusse in the *House*. Cfr. anche per i dati indicati nella nota precedente HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p. 18.

⁴⁸ Sul punto si veda anche AA.VV, *Erskine May Parliamentary Practice*, LexisNexis, 24 th edition, 2011, p. 678.

⁴⁹ È questo il caso del *Paraffin (Maximum Retail Prices) (revocation) Order* del 1979. Cfr. HOUSE OF COMMONS, *Statutory Instruments, Briefing Paper*, n. 06509, 15 december 2016, p. 24.

28 o 40 giorni) non sia stata approvata dalle Camere con una *affirmative resolution*.

Nel caso, più frequente, in cui invece ad essere depositato sia il solo *draft* dello *statutory instrument*⁵⁰, questo non acquisisce efficacia fino a quando le camere non approvano una *affirmative resolution* alla quale non è possibile apportare alcun emendamento.

Anche in questo caso è estremamente raro che il Parlamento respinga una risoluzione affermativa per l'entrata in vigore dell'atto delegato. L'ultimo caso in cui tale circostanza si è verificata nella Camera dei Comuni risale al 1978 quando il *Dock Labour Scheme* fu bocciato per soli 10 voti. Più frequente, anche se comunque circoscritto a pochi casi dal secondo dopo guerra a oggi, l'intervento negativo della Camera dei Lords⁵¹.

Come già rilevato in ordine alle procedure negative, anche per quelle affermative, la maggior parte delle discussioni in merito agli *statutory instruments* sono celebrate nei comitati e solo una percentuale ristretta “*on the Floor of the House*”⁵².

3) *Other procedures*

Oltre alla procedura affermativa e a quella negativa sopra descritte, al di fuori di quanto disciplinato dallo *Statutory Instruments Act*, il singolo *enabling act* può prevedere anche che lo *statutory instrument* sia semplicemente depositato in Parlamento al mero scopo di fornirne adeguata pubblicità, senza alcuna forma di scrutinio parlamentare successivo: si tratta tuttavia di una procedura residuale⁵³ utilizzata soprattutto per i *Commencement Orders*, ovvero quegli atti che definiscono la data dell'entrata in vigore dilazionata di una legge.

⁵⁰ Nella sessione 2016-2017 sono stati 160 gli strumenti, sotto forma di *draft*, sottoposti a procedura affermativa; solo 5 quelli invece già firmati da ministro e dunque presentati in Parlamento già perfezionati.

⁵¹ Per l'indicazione dei singoli casi in cui l'*House of Lords* ha determinato la mancata approvazione di uno *statutory instrument* si veda HOUSE OF COMMONS, *Statutory Instruments, Briefing Paper*, n. 06509, 15 december 2016, p. 24.

⁵² Nei casi di procedure affermative, infatti, il *draft* dell'atto delegato all'*House of Commons* viene automaticamente assegnato ad una *Delegated Legislation Committee* a meno che non sia presentata una mozione per la discussione in aula. Nella sessione parlamentare 2015-2016, presso l'*House of Commons*, il dibattito del 75,4% delle procedure affermative si è concluso nei comitati e solo il restante 8,6% in aula. In ogni caso la votazione finale si è sempre tenuta in aula. Presso l'*House of Lords*, sempre nella sessione 2015-2016, invece, il 18,5% delle procedure affermative si è caratterizzato per lo svolgimento del dibattito in aula. Cfr. HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p. 19-20.

⁵³ Lo studio condotto dalla Hansard Society per la sessione 2015-2016 ha accertato che solo il 2,7% degli *instruments* che vengono depositati in Parlamento poi non subiscono alcuna forma di controllo. Cfr. HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p. 15.

In altri casi ancora il *parent act* non prevede alcuna forma di controllo e di pubblicità, escludendo il Parlamento da qualsiasi intervento successivo sull'*instrument*.

Si tratti di casi piuttosto frequenti e diffusi posto che circa 2/3⁵⁴ degli *statutory instruments* annualmente emanati (di cui gran parte *local instruments*) non vengono sottoposti ad alcuna forma di controllo parlamentare⁵⁵.

Per quanto, come sopra accennato, con riferimento ai procedimenti di controllo sulla legislazione delegata non sussistano deroghe al principio del bicameralismo, tuttavia, nella prassi parlamentare⁵⁶, si registra una differenza tra i due rami del Parlamento. Tale differenza si basa sul fatto che nell'*House of Lords* meno forte è l'influenza che il governo esercita sui parlamentari, non solo per la mancata garanzia di una maggioranza conforme agli indirizzi dell'esecutivo, ma anche per il fatto che più debole è il vincolo politico che lega i *Lords* di maggioranza alla compagine governativa. Per tali ragioni può allora verificarsi che la Camera Alta esprima la propria posizione in modo più articolato di una semplice approvazione o di un mero diniego. In tal senso, nella prassi parlamentare, i membri dell'*House of Lords*, con riferimento alle procedure negative, possono approvare tre tipi di mozione: "*fatal prayer motions*" per l'annullamento dell'atto; "*non-fatal critical amendments or motions*", con la quale si invita l'Assemblea a chiedere al governo di intervenire in un determinato modo, senza annullare lo strumento in discussione; "*neutral take-note motions*", dove la Camera si limita ad esprimere una propria posizione. Anche con riferimento alle procedure affermative le possibilità dei *Peers* si articolano su tre diverse soluzioni: il voto contrario alla mozione di approvazione dello strumento; una mozione o un emendamento che, senza pregiudicare l'approvazione dell'*instrument*, chiami in causa il governo per assumere una specifica azione; una mozione o un emendamento che si limiti ad esprimere un punto di vista senza coinvolgere l'esecutivo⁵⁷.

In ogni caso, a prescindere dal tipo di procedura parlamentare prescelta, è escluso il potere emendativo del Parlamento che dunque si limita, nella

⁵⁴ Il dato è tratto dalla pagina web del Parlamento inglese <https://www.parliament.uk/about/how/laws/delegated/>.

⁵⁵ In merito si vedano anche le statistiche riportate nel report HOUSE OF COMMONS, *Acts and Statutory Instruments: the volume of UK legislation 1950 to 2016*, Briefing Paper CBP 7438, 21 April 2017 riferite a ciascuna sessione parlamentare. Da questo si evince che solo pochissimi atti vengono analizzati dalle Camere, rimanendo o del tutto estranei al controllo parlamentare o circoscritti allo scrutinio delle commissioni competenti.

⁵⁶ Cfr. sul punto HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p. 21.

⁵⁷ Dal 2004 sono state contate 117 *non-fatal motions* presso l'*House of Lords*, in 19 casi il governo è stato battuto. Cfr. sul punto HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p. 21.

migliore delle ipotesi a confermare, attraverso una votazione esplicita, l'approvazione dell'atto delegato adottato dall'esecutivo.

3.2. (segue) Gli organi parlamentari preposti al controllo

Il controllo esercitato dal Parlamento sugli atti delegati coinvolge tanto la legittimità quanto il merito degli stessi e si estrinseca attraverso procedure e forme che possono variare di atto in atto, sulla base delle scelte operate dall'*enabling act*.

In particolare, sono tre gli organi parlamentari preposti al controllo sulla legislazione delegata che viene veicolata attraverso le due Camere: la *Joint Committee on Statutory Instruments*; il *Secondary Legislation Scrutiny Committee*; il *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*; le *Delegated Legislation Committees*.

La *Joint Committee on Statutory Instruments*, istituita nel 1973, è un organo bicamerale e paritetico, che ha assorbito l'*House of Lords Special Order Committee* e l'*House of Commons Scrutiny Committee* con la funzione di esaminare il contenuto degli atti delegati sotto il profilo della legittimità. Il suo mandato si estende anche agli atti delegati che non sono "*laid before Parliament*". Presieduto di norma da un deputato dell'opposizione, è composto da sette membri della *House of Commons* e da sette membri della *House of Lords*, con un quorum di almeno due componenti.

La sua attività è definita dagli *Standing Orders* 151 della Camera dei Comuni e 73 della Camera dei Lords ed è volta in particolare a riferire alle Camere (ricorrendo all'espressione utilizzata dagli stessi regolamenti parlamentari "*to draw such instruments to the special attention of the House*") nel caso in cui gli atti delegati: abbiano riflessi finanziari sulle casse dell'erario; siano, per effetto della legge delega, sottratti o comunque limitati rispetto ad un eventuale controllo giurisdizionale; abbiano disposto effetti retroattivi senza che tale potere fosse attribuito dalla legge delega; siano stati pubblicati o presentati in parlamento con evidente e immotivato ritardo; se lo strumento è entrato in vigore immediatamente senza che lo *Speaker* ne sia stato informato, in violazione della *section 4(1)* dello *Statutory Instruments Act*; laddove sembrano sussistere dubbi circa l'effettivo rispetto dei limiti definiti dalla legge delega o comunque pare possa esservi stato un uso improprio dei poteri conferiti dalla legge delega; non siano sufficientemente chiari nella formulazione del testo.

Il comitato ha il potere di richiedere ai dipartimenti competenti chiarimenti scritti sul contenuto dello strumento o richiedere la possibilità di audire un rappresentante del governo in merito alle finalità dell'atto adottato. All'esito della propria attività istruttoria viene pubblicato un report che poi è pubblicato come *paper* del Parlamento.

Nella prassi, l'intervento del *Joint Committee* non può definirsi come del tutto marginale. Approssimativamente, prendendo a riferimento i dati relativi alle ultime due sessioni parlamentari (2015-2016 e 2016-2017), circa il 10% degli *statutory instruments* analizzati dal comitato è stato poi demandato alla “*special attention of the House*”. La maggior parte dei casi in cui il comitato è intervenuto riguardano casi di *drafting* o di richieste di chiarimenti sui contenuti del testo, del tutto marginali gli interventi per ipotesi di possibili violazioni della legge delega (*ultra vires*)⁵⁸.

La *House of Commons Select Committee on Statutory Instruments* invece svolge le medesime funzioni del *Joint Committee* quando però il passaggio parlamentare dell'atto delegato non coinvolge anche l'altro ramo del Parlamento, come nel caso degli *statutory instruments* in materia finanziaria⁵⁹.

A questo si aggiunge, per la sola *House of Lords*, il *Secondary Legislation Scrutiny Committee*. Il Comitato è stato istituito nel 2003 ed oggi conta undici membri, la sua funzione è quella di procedere ad un esame nel merito dei contenuti dell'atto delegato valutando le implicazioni politiche dello stesso. In particolare la sua funzione è quella di filtrare l'intervento dell'assemblea rispetto all'iter di approvazione dello *statutory instrument*. Il comitato, infatti, attraverso i propri reports “*draws to the special attention of the House*”, consentendo in tal modo a ciascun membro della *House of Lords* di chiedere la discussione in aula del provvedimento al verificarsi di una delle seguenti circostanze: quando l'atto riveste una certa importanza o dà luogo a questioni politiche che potrebbero interessare l'intera Assemblea; laddove lo strumento normativo rischia di risultare inappropriato in considerazione delle mutate circostanze rispetto al momento della promulgazione della legge delega; quando il provvedimento attua in modo inappropriato il diritto dell'unione europea; quando l'atto potrebbe non raggiungere gli obiettivi che la legge delega di prefiggeva; quando il materiale esplicativo fornito a supporto dello *statutory instrument* fornisce informazioni insufficienti per ottenere una chiara comprensione dell'obiettivo politico dello strumento e dell'attuazione prevista;

⁵⁸ Nella sessione parlamentare 2015-2016 sono stati 94 gli atti demandati all'attenzione delle Camere, di cui 55 per problemi di redazione del testo e 6 per possibile violazione della legge di delega; nella sessione 2016-2017 se ne sono stati invece contati 80, di cui 39 per questioni relative al *drafting* dell'atto e 6 per eccesso di delega. Per altre informazioni si vedano HOUSE OF COMMONS, *Sessional Returns*, 2016-2017, p. 54 e HOUSE OF COMMONS, *Sessional Returns*, 2015-2016, p. 52.

⁵⁹ Nella sessione parlamentare 2015-2016 sono stati 81 gli *statutory instruments* che hanno passato il vaglio della sola *House of Commons* pari al 10,7%. Nella sessione 2016-2017 ne sono stati invece contati 71, corrispondenti al 9,9% del totale degli strumenti “*laid before Parliament*”. I dati sono tratti da HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p. 16 e da HOUSE OF COMMONS, *Sessional Returns*, 2016-2017, p. 54.

quando vi sono inadeguatezze nel processo di consultazione relativo allo strumento⁶⁰.

Il comitato si riunisce settimanalmente e, normalmente, entro un periodo di 12-16 giorni dalla presentazione dell'atto alla Camera, provvede all'esame degli atti delegati proposti consentendo in questo modo all'Assemblea un margine di tempo sufficientemente adeguato per eventuali approfondimenti da parte di singoli deputati e per lo svolgimento di un'eventuale discussione in aula entro il termine di 40 giorni. Nella prassi il lavoro svolto dal Comitato è sicuramente significativo se si considera il fatto che dal 2003 fino alla fine della sessione 2014-2015 il *Secondary Legislation Scrutiny Committee* ha analizzato più di 11.000 *statutory instruments*, portandone alla “*special attention of the House*” ben 718⁶¹. Dal 2005 in poi, il Comitato ha mantenuto il controllo degli *statutory instruments*, ma ha ampliato la propria attività attraverso lo svolgimento di numerose indagini in merito all'esercizio del potere normativo delegato da parte dei *Departments*⁶². Dal 2011, con l'approvazione del *Public Bodies Act*, svolge anche le funzioni di scrutinio per la *House of Lords* dei *draft orders* presentati dall'esecutivo per il riordino dei *public bodies* in merito al rispetto degli obiettivi di economicità, efficienza ed efficacia fissati dallo stesso legislatore.

Al *Select Committee on Statutory Instruments* si aggiunge sempre all'interno della sola *House of Lords* il *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*, oggi composta da 10 membri, che ha invece la funzione di esercitare un controllo, non tanto sugli atti delegati, quanto sulle disposizioni delle proposte di legge che prevedono deleghe di poteri normativi, verificando in particolare “*whether the provisions of any bill inappropriately delegate legislative power, or whether they subject the exercise of legislative power to an inappropriate degree of parliamentary scrutiny*”. Il governo fornisce un memorandum per ciascuna proposta di legge, identificando ciascuna delle deleghe normative previste, il loro scopo, le ragioni che hanno indotto

⁶⁰ Le funzioni del Comitato sono indicate nei “*Terms of reference*” pubblicati sulla pagina web del Parlamento al seguente link: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/secondary-legislation-scrutiny-committee/role/tofref/>

⁶¹ I dati sono tratti dalla pagina web del Parlamento inglese al seguente link <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/secondary-legislation-scrutiny-committee/history/>

⁶² Tra le principali *inquiries* condotte dal Comitato “*The Management of Secondary Legislation*” del 2006; “*The cumulative impact of statutory instruments on schools*” del 2007, “*The Number of Corrections to Statutory Instruments*” del 2014 e più recentemente il “*Secondary legislation and the EU (Withdrawal) Bill-inquiry into the sifting criteria*”. I risultati delle indagini sono comunque resi pubblici e consultabili al link <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/secondary-legislation-scrutiny-committee/inquiries/>

l'esecutivo a demandare la questione alla legislazione delegata e le motivazioni sulla tipologia di procedura proposta per l'eventuale esame parlamentare del successivo atto delegato. Quindi, in sintesi, il comitato, al fine di evitare deleghe in bianco o troppo generiche, ha il compito di esercitare un controllo sul governo il quale è titolare dell'iniziativa legislativa in materia: quindi oltre a valutare obiettivi e finalità della delega, accerta che la definizione dei principi e dei criteri direttivi della delega risultino esaurienti. L'evidenza dei risultati dell'istruttoria svolta dal comitato è resa possibile grazie alla pubblicazione del report che accompagna il *bill*.

Lo *Standing Order* 118 della *House of Commons* prevede inoltre la costituzione di una o più *Delegated Legislation Committees* con lo scopo di favorire l'esame nel merito del contenuto degli *statutory instrument*. Si tratta di comitati composti normalmente da 16-18 membri (garantendo al governo il sostegno della maggioranza dei membri del comitato) anche se possono prendere parte alla discussione, senza diritto di voto, gli altri deputati. Gli *statutory instruments* sottoposti a procedura affermativa sono automaticamente assegnati ad un *Delegated Legislation Committee*, quelli assoggettati a procedura negativa sono invece delegati al comitato solo su esplicita richiesta del ministro competente, salvo che vi sia l'opposizione di almeno 20 deputati che ne richiedono l'esame in aula⁶³. È poi lo Speaker che distribuisce tra i comitati costituiti l'esame dei singoli provvedimenti.

La funzione del comitato non è quella di approvare o respingere l'atto delegato quanto quello di discutere e dibattere sul suo contenuto, sotto un profilo differente rispetto a quello di legittimità. I lavori istruttori sul testo dell'atto delegato sono estremamente contingenti e devono concludersi entro il termine di un'ora e mezzo, per poi proseguire in aula con un voto definitivo sull'approvazione o meno dell'atto (nel caso di procedure affermative) o con un voto sull'abrogazione o meno dell'*instrument* prima della sua definitiva entrata in vigore (nel caso di procedure negative). In realtà le statistiche parlamentari⁶⁴ evidenziano come la discussione all'interno di questi comitati si riduca per lo più ad una mera formalità: il tempo medio di discussione registrato sul contenuto degli *statutory instruments* presentati nella sessione

⁶³ Con riferimento alle procedure negative solo raramente il testo viene discusso in aula o nei comitati. Nella sessione 2016-2017, come riportato in HOUSE OF COMMONS, *Sessional Returns*, 2016-2017, p. 55, sono solo 5 i casi in cui il testo sia stato discusso di fronte ad una *Delegated Legislation Committee*.

⁶⁴ Cfr. HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p. 20.

parlamentare 2015-2016 si attesta sui 26 minuti, con alcuni casi limite⁶⁵ che dimostrano come il tentativo di favorire una discussione sui contenuti dell'atto risulti del tutto vano. A questo deve poi aggiungersi che scarse sono la considerazione e l'interesse che vengono riservati ai lavori che si svolgono al loro interno⁶⁶, lasciando dunque che la questione si riduca alla consueta logica di rapporti di forza tra maggioranza e opposizione.

Anche in questo caso, così come previsto per i *bills* afferenti alla legislazione primaria, ai sensi dello *Standing Order* 83O dell'*House of Commons*, si applica il principio dell'*English votes for English laws*, in virtù del quale, per l'approvazione di atti normativi che disciplinano questioni riguardanti solo Inghilterra o solo l'Inghilterra e Galles, rientranti tra le competenze normative loro assegnate, oltre al consenso della maggioranza dei membri della Camera dei Comuni occorre il consenso della maggioranza dei membri eletti nelle *constituencies* di Inghilterra o di Inghilterra e Galles.

4. Il controllo giurisdizionale esercitato dalle Corti sull'esercizio del potere normativo dell'esecutivo: il principio degli *ultra vires*

Accanto al controllo parlamentare non si deve dimenticare l'importanza rivestita dal controllo giurisdizionale dei giudici, il quale, concentrandosi sugli aspetti formali e sostanziali dell'atto, si fonda in particolare sull'applicazione del principio degli *ultra vires* in base al quale, usando le parole di autorevole dottrina «*gli atti di legislazione delegata (e in generale ogni potere derivante da delega) devono svolgersi entro i limiti formali e sostanziali, fissati nell'atto di delega; se esulano da questi limiti, se cioè sono "ultra vires" essi sono colpiti da invalidità e chiunque ne abbia interesse, a cagione di una lesione attuale o potenziale del proprio diritto, può impugnarli dinnanzi ai giudici ordinari (Courts) per sentirne dichiarare l'inefficacia*»⁶⁷.

⁶⁵ Il *draft* del *Modern Slavery Act 2015 (Consequential Amendments) (No. 2) Regulations 2015* è stato discusso dal comitato per un tempo complessivo di 60 secondi.

⁶⁶ Come evidenziato in HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p. 20, la stessa composizione dei comitati è spesso caratterizzata dalla partecipazione dei membri meno autorevoli dei gruppi parlamentari. L'assegnazione ad uno dei comitati è infatti vissuta dai parlamentari come una sorta di "punizione", e non si fa mistero di considerare i lavori dei comitati come del tutto marginali rispetto agli altri impegni istituzionali dei deputati.

⁶⁷ E. CHELI, *L'ampiamiento dei poteri normativi dell'esecutivo nell'ordinamento inglese*, op. cit., p. 499.

Il potere di *judicial review*⁶⁸ sull'atto delegato da parte dell'autorità giudiziaria, pertanto, verte⁶⁹: sulla verifica del rispetto dei requisiti formali e procedurali, procedendo al suo annullamento nel caso in cui lo *statutory instrument* non abbia rispettato le disposizioni riguardanti la forma o la procedura di approvazione definite nella legge delega; sul controllo di effettiva conformità, da un punto di vista sostanziale, al contenuto dell'*enabling act*, provvedendo, nel caso di sua violazione, all'annullamento dell'atto delegato (se l'autorità che ha adottato l'atto è diversa da quella delegata ovvero quando l'atto, eccedendo la delega, va oltre i poteri originariamente attribuiti all'organo amministrativo deliberante); sulla verifica del rispetto di altre disposizioni di legge⁷⁰ o dei principi costituzionali⁷¹, disponendo l'annullamento dello *statutory instrument* quando questo, pur non determinando una diretta violazione del *parent act*, concretizzi un contrasto con principi di natura costituzionale o altre disposizioni di *statute law*; sul

⁶⁸ In merito al principio degli *ultra vires* e alla funzione di *judicial review* si veda *ex plurimis*: L. JAFFE, E.G. HENDERSON, *Judicial Review and the Rule of Law: Historical Origins*, in *The Law Quarterly Review*, 1956, p. 345 ss.; P. CRAIG, *Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 2008, p. 837 ss.; P. CRAIG, *Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review*, in *The Cambridge Law Journal*, 1998, 1, p. 63 ss.; C. FORSYTH, *Of Fig Leaves and Fairy Tales: The Ultra Vires Doctrine, the Sovereignty of Parliament and Judicial Review*, in *The Cambridge Law Journal*, 1996, 1, p. 122; H.W.R. WADE, C.F. FORSYTH, *Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 559 ss.; A.W. BRADLEY, K.D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson Education Limited, Harlow, 2011, p. 639 ss.; C. TURPIN, A. TOMKINS, *British Government and the Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007. Per la dottrina italiana si veda il lavoro di M.P. CHITI, *Il controllo giurisdizionale dell'attività amministrativa in Inghilterra*, Giuffrè, Milano, 1983.

⁶⁹ In merito ad una disamina più approfondita del potere di *judicial review* nell'ambito della *delegated legislation* si veda P. CRAIG, *Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 2016, p. 454 ss.

⁷⁰ E' questo per esempio il caso del *Joint Council for the Welfare of Immigrants (R. v Secretary of State for Social Security, ex p. Joint Council for the Welfare of Immigrants [1997] 1 W.L.R. 275, CA (Civ Div))* dove il Ministro, in virtù del *Social Security Contributions and Benefits Act 1992*, ha adottato un regolamento finalizzato a disincentivare le richieste di asilo per motivi economici e che poi è stato annullato in quanto in grado di vanificare il diritto di asilo riconosciuto e garantito dall'*Asylum and Immigration Appeals Act 1993*.

⁷¹ Così come verificatosi ad esempio nel caso *Leech (R v Secretary of State for the Home Department, ex p. Leech (no.2) [1994] Q.B. 198, CA (Civ Div))* dove la Corte di Appello ha annullato un regolamento che autorizzava i direttori degli istituti carcerari, integrando un'irragionevole compressione della libertà dei detenuti, a leggere tutta la loro corrispondenza ed impendendone l'invio laddove considerata eccessivamente lunga o potenzialmente offensiva. Ancora, a titolo esemplificativo, il caso *HM Treasury v Ahmed [2010] 2 A.C. 534 SC* dove la Corte Suprema ha annullato *orders*, adottati ai sensi dell'*United Nations Act 1946*, che conferivano all'esecutivo il potere di procedere, laddove ritenuto "*necessary or expedient*", alla confisca di beni appartenenti a soggetti sospettati di terrorismo. In particolare si è ritenuto non compatibile con il principio della *rule of law* demandare alla completa discrezionalità dell'esecutivo l'individuazione di cosa poter ritenere "*necessary*" or "*expedient*".

rispetto dei criteri di “*purpose, relevancy and reasonableness*” nell’esercizio del potere delegato⁷².

5. I procedimenti speciali disciplinati da altre fonti di delegazione “strutturale”

Parallelamente alle modalità di delega disciplinate dallo *Statutory Instruments Act* vi sono altre forme di attribuzione di poteri normativi in favore dell’esecutivo che autorizzano in generale l’adozione di strumenti di legislazione secondaria senza la necessaria autorizzazione puntuale di una norma di legge specifica.

Sono infatti numerosi gli atti di *statute law* che prevedono forme di delega legislativa di tipo “strutturale” e che, a differenza di altri *parent* o *enabling act*, non si limitano a conferire una delega “una tantum” al Ministro competente selezionando una tra le procedure disciplinate nello *Statutory Instruments Act*. Attraverso questi atti il legislatore conferisce al Ministro, o ad altra autorità all’uopo incaricata, di esercitare il potere normativo in determinate materie e al verificarsi di determinate circostanze, nel rispetto della procedura parlamentare specificatamente individuata e disciplinata dalla legge.

Se dunque il singolo *parent act* autorizza il Ministro ad adottare uno o più *statutory instruments* espressamente individuati, queste altre forme di delegazione lasciano al Ministro un più ampio margine di manovra, essendo esclusivamente previste le condizioni e i presupposti che consentono l’adozione di un potere che resta permanente fino all’abrogazione della stessa legge autorizzativa.

L’assenza di una fonte costituzionale e di un sistema gerarchico delle fonti si riverbera anche sul sistema di funzionamento della delega legislativa, essendo il legislatore assolutamente libero di individuare le forme di delega normativa che predilige secondo forme e meccanismi procedurali di riferimento di volta in volta differenti.

a) Il *Public Bodies Act* 2011

È questo il caso del *Public Bodies Act* 2011, il quale attribuisce al Ministro competente, attraverso *Public Bodies Orders*, di modificare, abolire, accorpate gli enti pubblici indicati espressamente in un apposito elenco allegato alla legge, ovvero di modificarne e trasferirne le funzioni. Si tratta di una riforma adottata in esecuzione del *Coalition Agreement* tra conservatori e lib-dem al fine di porre mano alla riforma dei *public bodies*. Nonostante il governo avesse

⁷² In merito all’applicazione di tali criteri nell’esercizio dei poteri di *judicial review* si vedano per esempio: *McEldowney v Forde* [1971 A.C. 632, HL]; *R. v Secretary of State for the Environment*, ex p. *Nottinghamshire CC* [1986] A.C. 240, HL.

stimato che per la completa attuazione della riforma sarebbero occorsi circa 60 *Public Bodies Orders*, allo scadere della legislatura solo la metà di quelli previsti sono stati effettivamente approvati⁷³.

Ai sensi della *section 11* del *Public Bodies Act* il ministro, espletata la procedura di consultazione (dalla durata minima di almeno 12 settimane) con i soggetti interessati ai sensi della precedente *section 10*, propone un *draft* accompagnato da un *explanatory document* con il quale vengono rese note al Parlamento le ragioni e le motivazioni per l'adozione del provvedimento nonché le risultanze delle consultazioni effettuate.

Una volta depositato il *draft* due sono le procedure disciplinate dalla legge: la prima che prevede l'approvazione del testo del *draft* entro il termine di 40 giorni da parte di entrambe le camere e dunque la successiva adozione del *Public Bodies Order* da parte del Ministro; la seconda che invece, per essere seguita, deve essere deliberata entro il termine di 30 giorni da entrambe le camere e che prevede un procedimento più complesso fondato su un coinvolgimento più stringente da parte del Parlamento e dei suoi organismi interni. In tale seconda ipotesi, infatti, entro il termine di 60 giorni, possono essere formulate risoluzioni da parte di entrambe le camere o raccomandazioni dalle commissioni parlamentari competenti⁷⁴ sul merito del contenuto del *draft* all'esito delle quali il ministro può presentare la propria (eventuale) proposta di modifica all'assemblea insieme ad una dichiarazione esplicativa della proposta. Il *draft order* modificato viene dunque sottoposto al voto delle due camere per l'approvazione di una *resolution* che autorizzi il ministro ad emanare un *Public Bodies Order* conforme ai contenuti stabiliti dai due rami del Parlamento.

b) Il *Legislative and Regulatory Reform Act 2006*

Analoga delega di poteri è introdotta dal *Legislative and Regulatory Reform Act 2006*⁷⁵ nel quale si prevede che un Ministro possa con proprio *Order* “*removing or reducing any burden, or the overall burdens, resulting directly or indirectly for any person from any legislation*”⁷⁶. Lo scopo della legge è dunque quello di prevedere procedure particolari per l'abrogazione o la modifica di leggi che possano anche solo potenzialmente arrecare qualche pregiudizio alla

⁷³ Cfr. HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p.15.

⁷⁴ In particolare il *Joint Committee on Statutory Instruments* e per la sola *House of Lords* il *Secondary Legislation Scrutiny Committee*.

⁷⁵ Un simile potere era stato già previsto dalla normativa previgente ed in particolare dal *Deregulation and Contracting Out Act* del 1994.

⁷⁶ È poi lo stesso legislatore a definire la nozione di “*burden*”. “*In this section “burden” means any of the following: (a) a financial cost; (b) an administrative inconvenience; (c) an obstacle to efficiency, productivity or profitability; or (d) a sanction, criminal or otherwise, which affects the carrying on of any lawful activity*”.

libertà dei cittadini. In tal senso la legge autorizza i ministri a proporre agli appositi *committee*, istituiti presso i due rami del Parlamento (il *Regulatory Reform Committee* alla Camera dei Comuni e il *Select Committee on Delegated Powers and Regulatory Reform* in quella dei Lords), progetti di modifica delle leggi. I comitati, nel termine di 60 giorni, esaminano le proposte valutando in particolare se autorizzare o meno il governo a procedere con l'esercizio della delega, riferendo successivamente all'aula.

Il *Select Committee on Delegated Powers and Regulatory Reform* della Camera dei Lords si limita a valutare la conformità del progetto con il contenuto della legge.

Lo *Standing Order* 141 della *House of Commons* amplia invece il confine del controllo che il comitato deve svolgere ai fini dell'autorizzazione al Governo, valutando in particolare se la proposta del ministro “*a) appears to make an inappropriate use of delegated legislation; (b) serves the purpose of removing or reducing a burden, or the overall burdens, resulting directly or indirectly for any person from any legislation (in respect of a draft order under section 1 of the Act); (c) serves the purpose of securing that regulatory functions are exercised so as to comply with the regulatory principles, as set out in section 2(3) of the Act (in respect of a draft order under section 2 of the Act); (d) secures a policy objective which could not be satisfactorily secured by non-legislative means; (e) has an effect which is proportionate to the policy objective; (f) strikes a fair balance between the public interest and the interests of any person adversely affected by it; (g) does not remove any necessary protection; (h) does not prevent any person from continuing to exercise any right or freedom which that person might reasonably expect to continue to exercise; (i) is not of constitutional significance; (j) makes the law more accessible or more easily understood (in the case of provisions restating enactments)*”.

In caso positivo il governo predispone un *draft order*, ovvero un progetto dettagliato di riforma che recepisce le eventuali osservazioni pervenute durante l'istruttoria, che poi sottopone ai *Committee* al fine di poterne consentire l'esame⁷⁷. I comitati entro un termine di 15 giorni decidono sull'approvazione e il conseguente passaggio del *draft order* all'esame dell'aula, dove il *draft*, se approvato, assume a tutti gli effetti la forma e l'efficacia di uno *statutory instrument*.

Si tratta dunque di una procedura affermativa di tipo rafforzato (o “superaffermativa”), dato che il Parlamento non si limita solo ad approvare o meno lo strumento presentato in forma di *draft* dal Ministro (come previsto

⁷⁷ Sussiste tuttavia una differenza procedurale tra i due rami del Parlamento: nell'*House of Lords* l'assemblea deve analizzare tutti i *Draft Orders* che vengono licenziati dal *committee*; nell'*House of Commons* vengono invece esaminati dall'aula solo i *draft* non approvati all'unanimità dal *Committee* o quelli da respinti ma ripresentati dal Governo in assemblea.

per le altre forme di legislazione delegata) ma può intervenire con dei suggerimenti e delle raccomandazioni che possono essere recepite dal governo nel corso dell'iter parlamentare e dunque integrarne il contenuto.

Il ricorso a questo potere da parte del governo in realtà è abbastanza limitato; nell'arco di una sessione parlamentare sono infatti pochi i *Legislative Reform Orders* adottati dal governo. Fino alla sessione 2015-2016 se ne contavano 31⁷⁸, a cui, nel 2017, ne è stato aggiunto soltanto uno.

Tuttavia la disciplina procedurale prevista per l'approvazione dei *Legislative Reform Orders* è utilizzata anche per l'approvazione dei *Remedial Orders*, ovvero di quegli atti, adottati ai sensi dello *Human Rights Act* del 1998, in forza dei quali il governo può porre rimedio ad un contrasto tra legislazione interna e la Convenzione Europea dei diritti umani, modificando la disciplina normativa statale⁷⁹.

c) Il *Localism Act* 2011

Nel 2011 con l'approvazione del *Localism Act* si è inoltre aggiunto, ai sensi delle *sections* 5.1 e 5.2, il potere del Ministro di adottare, previa consultazione con le autorità locali interessate, *orders*, sotto forma di *statutory instruments* per modificare, abrogare, revocare o disapplicare disposizioni statutarie quando vi sono norme che possono “*prevents or restricts local authorities from exercising the general power*”⁸⁰, ovvero nel caso in cui si verifichi che il “*general power*” delle autorità locali “*is overlapped (to any extent) by another power*” e dunque vi è necessità di ridurre o eliminare questa forma di sovrapposizione. Le successive *sections* 5.3 e 5.4 conferiscono poi al ministro il potere, tramite *orders*, di impedire che le autorità locali pongano in essere determinate azioni nell'esercizio del loro potere generale ovvero subordinare lo stesso a condizioni generali o comunque riferite ad una azione specifica.

In tutti questi casi, ai sensi della *section* 7 del *Localism Reform Act*, la procedura applicata è quella prevista per i *Legislative Reform Orders*. Differente invece è il caso in cui, ai sensi della *section* 15, il Ministro adotti un *order*, sotto forma di *statutory instrument*, allo scopo di trasferire una funzione pubblica locale ad un altro ente, ovvero per disciplinarne le relative funzioni delegate: in questo caso la procedura parlamentare è disciplinata dalla *section* 19 e parte dall'iniziativa del Ministro che deposita il *draft order* per sottoporlo al controllo del Parlamento e dunque ad eventuali raccomandazioni, risoluzioni da approvarsi entro un termine di 60 giorni. Il ministro può riceverle presentando un *draft* modificato, salvo che i comitati preposti (il *Joint*

⁷⁸ Cfr. HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p.15.

⁷⁹ Si veda sul punto F. ROSA, *Lo Human Rights Act e il processo di internalizzazione dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 2000, p. 679 ss.

⁸⁰ La definizione di “*general powers*” viene data alla *section* 1 del *Localism Act*.

Committee on Statutory Instruments e il *Secondary Legislation Scrutiny Committee*) non approvino, ancor prima del deposito della nuova bozza, una raccomandazione (che può essere “*overruled*” dall’assemblea) per interrompere l’iter della proposta normativa. Se invece l’iter prosegue con la presentazione di un nuovo *draft order* il Ministro deve fornire le spiegazioni in ordine alle modifiche apportate per poi sottoporre il testo all’approvazione dei comitati ed eventualmente dell’aula.

d) Il *Civil Contingencies Act* 2004

Un’altra importante fonte attributiva di potere normativo al Governo discende dal *Civil Contingencies Act* del 2004⁸¹, il quale ha sostituito il previgente *Civil Defence Act* 1948 e l’*Emergency Powers Act* 1920.

La legge, infatti, dopo aver previsto nella parte I il quadro degli obblighi in capo alle autorità locali in materia di protezione civile, disciplina, nella parte II, i poteri normativi dell’esecutivo nei casi di emergenza, così come definiti dalla stessa legge ai sensi della *section 1*: “*an event or situation which threatens serious damage to human welfare; an event or situation which threatens serious damage to the environment; or war, or terrorism, which threatens serious damage to security*”.

Il potere normativo dell’esecutivo, ai sensi della *section 20*, è attribuito in primo luogo mediante la formula dell’*Order in Council* a “*Her Majesty*” e solo ove non sia possibile ricorrervi senza grave ritardo⁸², al primo ministro o ad altro *Secretary of State*. I presupposti per l’adozione della regolamentazione di emergenza sono disciplinati alla successiva *section 21*: «*The first condition is that an emergency has occurred, is occurring or is about to occur; the second condition is that it is necessary to make provision for the purpose of preventing, controlling or mitigating an aspect or effect of the emergency; the third condition is that the need for provision referred to in subsection (3) is urgent*». La successiva *section 22.2* disciplina invece le finalità che giustificano il ricorso al potere normativo di emergenza: «*a) protecting human life, health or safety; b) treating human illness or injury; c) protecting or restoring property; d) protecting or restoring a supply of money, food, water, energy or fuel; e) protecting or restoring a system of communication; f) protecting or restoring facilities for transport; g) protecting or restoring the provision of services relating to health; h) protecting or restoring the activities of banks or other financial institutions; i) preventing, containing or reducing the contamination of land, water or air; j) preventing, reducing or mitigating the effects of disruption or destruction of plant life or animal life; k) protecting or restoring activities of Parliament, of the*

⁸¹ In merito all’evoluzione della disciplina sugli *emergency powers* si veda W. WADE, C. FORSYTH, *Administrative Law*, op. cit., p. 730.

⁸² La stessa nozione di “*serious delay*” è definita come quel ritardo che può “*cause serious damage or seriously obstruct the prevention, control or mitigation of serious damage*”.

Scottish Parliament, of the Northern Ireland Assembly or of the National Assembly for Wales; l)protecting or restoring the performance of public functions».

Dunque la legge fissa dei limiti formali in modo da garantire un utilizzo razionale e proporzionato del potere normativo d'emergenza. Viene per questo introdotto una sorta di "triple lock"⁸³ per il legittimo esercizio di tale potere da parte dell'esecutivo. Innanzitutto occorre che si tratti di un'emergenza che minaccia gravi danni alla salute dell'uomo, all'ambiente o alla sicurezza. Inoltre l'intervento deve rendersi necessario per far fronte all'emergenza senza ritardo rispetto ai tempi dei poteri "ordinari" (quando cioè non è possibile presentare una proposta di legge nel modo usuale a causa della necessità di agire con urgenza). Infine il potere normativo di emergenza deve essere proporzionato rispetto al problema che si intende fronteggiare.

Non si tratta di uno strumento "for instigating martial law, for undermining Parliament, banning political parties or anything else of that nature"⁸⁴ ma solo di un meccanismo con cui affrontare le più gravi emergenze che richiedono una risposta urgente, uno strumento di ultima istanza, da utilizzare in casi eccezionali. Si pensi che la precedente legge in materia di poteri d'emergenza è stata utilizzata solo dodici volte nella sua storia di ottantaquattro anni, l'ultima volta nel 1974. Del resto le statistiche attuali, finora, confermano la natura eccezionale di questo potere: dal 2004 ad oggi risultano approvati 9 *statutory instruments* ai sensi del *Civil Contingencies Act*, l'ultimo nel 2012, anche se nessuno di questi, tuttavia, è stato adottato ai sensi della parte II della legge ma solo in attuazione della parte relativa all'organizzazione locale per la protezione civile.

Le disposizioni adottate in forza della parte II della legge, ai sensi della *section 26*, hanno una durata limitata massima di 30 giorni, decorrenti dalla loro adozione, a meno che il Parlamento non voti di prolungare questo periodo prima della sua scadenza. La legge disciplina anche la procedura parlamentare di controllo prevedendo che il ministro competente debba depositare l'atto di fronte alle camere "as soon as is reasonably practicable" anche in ragione del fatto che è prevista la decadenza della normativa allo spirare del termine di 7 giorni decorrente dalla data della sua presentazione in Parlamento, a meno che, nelle more di tale periodo, le camere non approvino una *resolution* per la sua approvazione o degli emendamenti al testo dell'atto normativo.

⁸³ L'espressione è tratta da CABINET OFFICE, *Civil Contingencies Act 2004: a shortguide (revised)*, 2004, p. 4.

⁸⁴ Anche in questo caso l'espressione è tratta da CABINET OFFICE, *Civil Contingencies Act 2004: a shortguide (revised)*, 2004, p. 3.

Il *Civil Contingencies Act*, infine, stabilisce la totale equiparazione delle *emergency regulations* agli *Acts of Parliament*⁸⁵ introducendo peraltro l'esplicita previsione in base alla quale «*Emergency regulations shall be treated for the purposes of the Human Rights Act 1998 (c. 42) as subordinate legislation and not primary legislation (whether or not they amend primary legislation)*» (*section 30*), affermando di fatto la potenziale efficacia delegificante degli *statutory instruments* adottati ai sensi della disciplina d'emergenza, con la sola eccezione delle norme contenute nello *Human Rights Act*, rispetto alle quali tale efficacia non si esplica.

e) *L'European Union (Withdrawal) Act 2018*

Un'altra *statute law* che recentemente è intervenuta per riconoscere, in un passaggio storico cruciale per il futuro dell'ordinamento britannico, un potere normativo all'esecutivo è l'*European Union (Withdrawal) Act 2018* il quale, disciplinando l'uscita del Regno Unito dall'ordinamento eurounitario, attribuisce ai ministri competenti⁸⁶, ai sensi della *section 8*, il potere di adottare, per un periodo di 2 anni a decorrere dalla data con cui è stata formalizzata l'uscita dall'Ue, *regulations* «*to prevent, remedy or mitigate any failure of retained EU law to operate effectively, or any other deficiency in retained EU law*», dunque la facoltà di intervenire per la modifica della normativa di diritto interno «*retained*»⁸⁷ al ricorrere di alcuni presupposti⁸⁸. Anche in questo caso si prevede l'equiparazione della regolamentazione adottata ai sensi dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018* a qualsiasi altro *act of Parliament*, ciò che consente dunque all'esecutivo di modificare, pur con alcuni limiti⁸⁹, anche atti di natura primaria attraverso il ricorso a *statutory instruments*.

La procedura parlamentare di controllo in questo caso è disciplinata dalla *schedule 7* della legge, inserendo alcune peculiarità procedurali rispetto alla

⁸⁵ Ai sensi della *section 22.3* infatti: «*Emergency regulations may make provision of any kind that could be made by Act of Parliament or by the exercise of the Royal Prerogative*».

⁸⁶ Del resto già l'*European Communities Act* del 1972 alla *section 2* autorizzava l'esecutivo «*to implement any Community obligation of the United Kingdom*» attraverso *statutory instruments* e, di conseguenza, affidava il recepimento del diritto europeo al potere normativo dei ministri. Sull'utilizzo della *delegated legislation* per il recepimento del diritto europeo si veda T. DAINTITH, A. PAGE, *The Executive in the Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 264 ss.

⁸⁷ Con questa espressione, come specificato alla *section 6.7* della legge, si intende «*anything which, on or after exit day, continues to be, or forms part of, domestic law*».

⁸⁸ Le *sections 8.2* e *8.3* specificano che cosa debba intendersi per «*deficiencies*» che autorizzano il ministro ad intervenire per la modifica del «*retained EU Law*».

⁸⁹ La *section 8.7* prevede infatti che «*regulations under subsection (1) may not (a) impose or increase taxation or fees, (b) make retrospective provision, (c) create a relevant criminal offence, (d) establish a public authority, (e) be made to implement the withdrawal agreement, (f) amend, repeal or revoke the Human Rights Act 1998 or any subordinate legislation made under it, or (g) amend or repeal the Scotland Act 1998, the Government of Wales Act 2006 or the Northern Ireland Act 1998 (unless the regulations are made by virtue of paragraph 21(b) of Schedule 7 to this Act or are amending or repealing any provision of those Acts which modifies another enactment)*».

disciplina dello *Statutory Instruments Act*. Si provvede infatti a tipizzare i casi in cui poter far ricorso ad una procedura di tipo affermativo e quelli in cui ricorrere a procedure di tipo negativo. Si prevede così che lo *statutory instrument*, una volta adottato, debba essere in ogni caso sottoposto all'approvazione, tramite risoluzione affermativa di entrambe le camere, laddove questo: «*provides for any function of an EU entity or public authority in a member State of making an instrument of a legislative character to be exercisable instead by a public authority in the United Kingdom; relates to a fee in respect of a function exercisable by a public authority in the United Kingdom; creates, or widens the scope of, a criminal offence; creates or amends a power to legislate*».

Si dispone invece il ricorso alla procedura negativa, così come dettagliatamente disciplinata dalla legge, in tutti gli altri casi, purché siano soddisfatte alcune condizioni: 1) il ministro che adotta lo *statutory instrument* depositi presso le Camere, insieme al *draft* dell'atto normativo, una dichiarazione scritta con la quale viene espressamente indicata la propria preferenza per la procedura negativa e un memorandum allegato che ne espliciti le motivazioni; 2) i comitati parlamentari competenti abbiano espresso entro il termine di 10 giorni un parere favorevole rispetto al ricorso alla procedura negativa proposta dal ministro; 3) entro il suddetto periodo di 10 giorni i comitati non abbiano espresso alcun parere di merito.

La *schedule 7* della legge prevede altresì che in casi di urgenza il Ministro possa direttamente adottare l'atto delegato, esplicitando con un'apposita propria *declaration* le ragioni di tale urgenza, senza depositare il relativo *draft* di fronte alle Camere, e poi sottoporre lo stesso alla loro approvazione, prima della sua decadenza, entro un termine di 28 giorni.

6. Considerazioni conclusive

Al di fuori della disciplina contenuta nello *Statutory Instruments Act* 1946, tutti gli strumenti speciali di delega legislativa descritti risultano accomunati dalla previsione di un potere regolamentare di delegificazione in favore dell'esecutivo, consentendo a questo di intervenire con potere emendativo su fonti statutarie. Non si tratta di un fenomeno confinabile solo nell'ambito di queste forme di delegazione che abbiamo definito "strutturale" ma di un'ipotesi che spesso si realizza anche per mezzo dei singoli *parent act* che autorizzano l'esercizio di poteri normativi delegati.

È questa in altri termini la prassi in base alla quale il legislatore autorizza il ministro, per mezzo della stessa legge delega, ad esercitare un potere normativo consistente, non tanto nell'adozione di provvedimenti dal carattere regolamentare attraverso *statutory instruments*, quanto di modificare o abrogare disposizioni contenute in atti normativi di *statute law*. Si tratta della

c.d. “*Henry VIII clause*”⁹⁰, la quale ha ancora, nonostante le critiche e le preoccupazioni espresse da dottrina e dai comitati parlamentari, un’ampia diffusione nell’ordinamento inglese. Si pensi che nella sessione parlamentare 2015-2016 su 23 *government Bills* divenuti legge, ben 16 contenevano un totale di 96 *Henry VIII clause* che autorizzavano i ministri ad esercitare poteri emendativi o abrogativi sui testi di legge vigenti. È peraltro significativo come di queste 96 clausole, 31 siano state inserite nel corso dell’iter parlamentare e non già nel testo del *bill* presentato dal Governo e che solo il 12,9% degli *statutory instruments* adottati in forza di tali forme di delega siano poi stati sottoposti a procedure parlamentari di controllo⁹¹.

Quello appena descritto è dunque un fenomeno che non può trovare giustificazione solo nell’ambito dei rapporti di forza tra il *continuum* Cabinet-maggioranza, da una parte, e il Parlamento dall’altra, dove il primo si trova in una posizione privilegiata rispetto al secondo, ma che deve, più generalmente, essere ricondotto al funzionamento del sistema di produzione normativa britannica, riconoscendo al Governo un ruolo fisiologico e quasi necessario nell’esercizio del potere legislativo. Un potere che ha il suo motore e i suoi principali attori al numero 10 di *Downing Street*.

Questa considerazione ci porta ad aprire una riflessione sulla stretta interconnessione che, anche rispetto all’esperienza britannica, viene a delinearsi tra forma di governo, meccanismi di produzione normativa e sistema delle fonti⁹². La natura prevalentemente maggioritaria della democrazia parlamentare d’oltremontana, la quale attribuisce al governo, ed in particolare al premier, il controllo della maggioranza parlamentare e dunque del legislativo, si riverbera sul funzionamento della produzione normativa⁹³: questa superiorità si esplica, infatti, non solo attraverso l’esclusiva dell’iniziativa legislativa da parte del Governo ma anche attraverso un ricorso imponente e piuttosto “lasco” della delega normativa, in virtù del principio per il quale il Governo, espressione della maggioranza parlamentare, ha il diritto

⁹⁰ L’espressione nasce come riferimento alla supposta preferenza di re Enrico VIII di legiferare direttamente attraverso l’emanazione di proclamazioni piuttosto che attraverso il Parlamento. Infatti, lo *Statute of Proclamations* 1539 conferì a Enrico VIII il potere di legiferare “*by proclamation*”. Sul punto si veda: W. WADE, C. FORSYTH, *Administrative Law*, op. cit., p. 726 ss.

⁹¹ Le statistiche sono tratte da HANSARD SOCIETY, *Parliament and Delegated Legislation in the 2015-16 Session*, 2017, p. 10.

⁹² In merito agli studi relativi alla reciproca influenza del sistema delle fonti e della forma di governo si veda: A. PIZZORUSSO, *The Law-Making Process as a Juridical and Political Activity*, in Id. (a cura di), *Law in the Making. A comparative Survey*, Springer-Verlag, Berlino, 1988, p. 62 ss.; A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 1986, 234.

⁹³ Sul punto si veda anche quanto affermato in P. CARETTI, E. CHELI, *Statute and Statutory Instrument in the Evolution of European Constitutional Systems*, in A. PIZZORUSSO (a cura di), *Law in the Making. A comparative Survey*, op. cit., p. 151.

(riconosciuto pacificamente anche dalla stessa opposizione) di governare e di attuare il proprio programma.

Si tratta probabilmente anche di un fatto culturale, frutto della storia. Non avendo la democrazia parlamentare inglese conosciuto le torsioni istituzionali prodotte dalle degenerazioni totalitarie che hanno caratterizzato le esperienze parlamentari dell'Europa continentale, la necessità di prevedere forme di controllo stringenti nell'ambito delle procedure parlamentari, in occasione dell'esercizio di poteri normativi da parte dell'esecutivo, si è fatta certamente meno stringente.

Invero, a quanto appena descritto con riferimento al potere di delegificazione spesso attribuito all'esecutivo, si aggiungono anche altri elementi ugualmente condizionanti il funzionamento della forma di governo che confermano le considerazioni appena tratteggiate.

Innanzitutto non possiamo non partire dal dato quantitativo⁹⁴, ovvero dal numero di *statutory instruments* adottati durante ciascuna sessione parlamentare in rapporto con gli *statutes* (come detto in un rapporto di circa 40 a 1 in termini numerici e di 3 a 1 in termini di volume di pagine); dal numero di atti delegati sottoposti a controllo parlamentare (solo 1/3 circa del totale) e del tempo complessivamente dedicato all'esame parlamentare degli atti delegati (qualche ora soltanto in un'intera sessione parlamentare); dal numero di *public bills* effettivamente approvati dalle Camere rispetto al numero complessivo di proposte di legge presentate⁹⁵. A questo si aggiunge poi, come rilevato anche in dottrina⁹⁶ e dalle diverse commissioni speciali⁹⁷ che si sono occupate del tema, del contenuto estremamente ampio delle deleghe previste nei *parents act* e della scarsa rilevanza delle attuali procedure di controllo, peraltro decise direttamente dallo stesso esecutivo che esercita la quasi totalità dell'iniziativa legislativa.

⁹⁴ Si rinvia ancora alle statistiche raccolte in HOUSE OF COMMONS, *Acts and Statutory Instruments: the volume of UK legislation 1950 to 2016*, Briefing Paper CBP 7438, 21 April 2017.

⁹⁵ Nella sessione 2015-2016 sono stati presentati complessivamente 27 *public bills* di cui solo 3 non hanno ottenuto il *royal assent*; 109 invece i *private bills*, di cui solo 8 divenuti poi legge.

⁹⁶ H. MOLSON, *Delegated Legislation*, Hansard Society, Pamphlet n. 6, London, 1947, p. 12 ss; P. SILK, R. WALTER, *How Parliament Works*, Longman, London, 1995, p. 150 ss.; R.C. FITZGERALD, *Delegated Legislation in England*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1947, p. 209.

⁹⁷ Oltre ai già citati interventi del *Committee on Ministers' Powers* del 1932 sfociati poi nel famoso *Donoughmore Committee*, in epoca più recente si rammenta il *Procedure Committee* della *House of Commons* che in periodi diversi ha pubblicato dei rapporti sulla legislazione delegata con i quali sono state denunciati l'eccessivo volume degli *statutory instruments* e la debolezza dei controlli parlamentari. Cfr. HOUSE OF COMMONS PROCEDURE COMMITTEE, *Delegated Legislation, Fourth Report of Session 1995-1996*; HOUSE OF COMMONS PROCEDURE COMMITTEE, *Delegated Legislation, First Report of Session 1999-2000*; HOUSE OF COMMONS PROCEDURE COMMITTEE, *Delegated Legislation: Proposal for a Sifting Committee, First Report of Session 2002-2003*.

Questi fattori, unitamente al dato già evidenziato sull'applicazione della *Henry VIII clause*, sono in grado di rivelarci il consolidamento di una realtà che già sotto altri profili era emersa chiaramente, ovvero la supremazia dell'esecutivo sul legislativo, effetto della trazione maggioritaria della forma di governo britannica⁹⁸. Ciò ha portato alcuni autori⁹⁹ a parlare di una dicotomia tra “sovranità *de jure* del Parlamento” e “supremazia *de facto* del Governo”, per rilevare la distanza che nel Regno Unito si frappone tra costituzione formale e costituzione sostanziale rispetto al rapporto tra Parlamento ed esecutivo. Una frattura che ha origini storiche ben definite e che ha avuto nel funzionamento della legge elettorale di tipo *plurality* una delle principali cause.

A questo deve infine aggiungersi una riflessione circa il funzionamento del circuito democratico. L'incremento repentino negli anni del ricorso alla *delegated legislation* ha infatti determinato un “corto circuito” nel funzionamento della responsabilità parlamentare, soprattutto in ragione dell'ampio numero di *statutory instruments* sottratti a qualsiasi forma di controllo parlamentare, atti normativi come tali in grado di incidere nella sfera soggettiva individuale senza alcun tipo di mediazione parlamentare, al di fuori del circuito democratico e del principio di *accountability* che lega governo, Parlamento e corpo elettorale.

In questo modo il potere normativo dell'esecutivo, nel Regno Unito, lungi da assumere i contorni definiti con i quali si contraddistingue in altri ordinamenti, finisce con l'essere ricondotto indistintamente sotto il *genus* della *delegated legislation*, il quale, proprio in ragione della peculiarità

⁹⁸ Senza alcuna pretesa di esaustività sulla forma di governo britannica, ed in particolare in merito alle sue evoluzioni e alla sua attuale configurazione, nella dottrina italiana, si veda *ex multis*: A. TORRE, L. VOLPE, *La Costituzione britannica, The british constitution*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 541 ss.; A. TORRE, *Interpretare la Costituzione Britannica. Itinerari culturali a confronto*, Giappichelli, Torino 1997, p. 388 ss.; C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 dicembre 2015; T.E. FROSINI, *Il governo parlamentare del Premierato*, in *Percorsi costituzionali*, 2009, 1, p. 123 ss.; G. CARVALE, *Verso un'evoluzione del modello Westminster*, in *Nomos*, 2016, 2; S. CECCANTI, *La coalizione è finita. Bentornati a Westminster*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 maggio 2015; G. CARVALE, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Giuffrè, Milano, 1997; O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, 2015, 3, p. 809 ss.; O. MASSARI, *Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di Governo*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 103 ss.; A. TORRE, J. FROSINI, *The Queen and Her “President”. Una presidenzializzazione della forma di governo britannica?*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 29 ss; F. ROSA, *Gli assetamenti del parlamentarismo maggioritario nel Regno Unito*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012, 3, p. 678. Sul punto sia consentito rinviare infine a A. MARCHETTI, *Il Westminster model tra eredità del passato ed evoluzioni istituzionali più recenti: la funzione egemonica della premiership alla prova dei recenti tentativi di razionalizzazione del parlamentarismo inglese. Un nuovo assetamento della forma di governo britannica*, in www.rivistaaic.it, 1/2018.

⁹⁹ I. LOVELAND, *Constitutional Law. A Critical Introduction*, MacMillan, London 1998, p. 169.

dell'ordinamento britannico già rilevato in premessa, consistente in particolare nell'assenza di un quadro costituzionale rigido anche con riferimento alle fonti della produzione normativa, rimane indefinito e soprattutto nella piena ed assoluta disponibilità del legislatore (o vista la stretta dipendenza dall'esecutivo dovremmo dire nella piena disponibilità del governo stesso). I limiti, le condizioni, i presupposti e i termini dell'esercizio del potere normativo da parte dell'esecutivo sono dunque rimessi alla discrezionalità del legislatore che opera, come abbiamo visto, sotto la guida del governo, secondo parametri, finalità, presupposti sempre diversi: talvolta prevedendo una determinata forma di controllo parlamentare, altre volte disponendo forme strutturali di delega, altre volte introducendo deleghe in bianco.

Ecco quindi che per poter considerare e comprendere adeguatamente il fenomeno della *delegated legislation* dell'esecutivo nel Regno Unito occorre valutarne il suo funzionamento (ed anche le sue potenziali degenerazioni) all'interno del complessivo sistema delle fonti britannico, caratterizzato in primis dalla peculiarità dell'assenza di una costituzione rigida.

Del resto è proprio dalla centralità e assolutezza della sovranità parlamentare quale principio fondativo delle istituzioni britanniche che deriva questa caratteristica: in assenza di altri contro limiti al principio della sovranità parlamentare è infatti il legislatore ad aver consentito e a permettere tutt'oggi uno squilibrio nei confronti dell'esecutivo; a definire nell'esercizio della sua più ampia sovranità, i termini e le condizioni per l'esercizio del potere delegato da parte del governo. Ad essere libero ed incondizionato, in altri termini, è infatti non tanto il potere delegato quanto il potere delegante. L'ampiezza del potere delegato è allora forse più una conseguenza della mancanza di vincoli per il potere delegante (che, in assenza di regole sovraordinate, è sostanzialmente libero di procedere a forme di attribuzione normativa in bianco) che non una causa da rimuovere per evitare gli eccessi del potere normativo da parte dell'esecutivo.