

Elezioni e procedimenti elettorali in Gran Bretagna

di Claudio Martinelli

INTRODUZIONE

Con l'imminente approvazione del Bilancio proposto dal Governo, la legislatura del Parlamento di Westminster volge al termine. Si attende a giorni che il Primo Ministro Gordon Brown si rechi a Buckingham Palace per proporre alla Regina l'*Advice* di sciogliere le Camere e convocare nuove elezioni.

Sta per aprirsi una campagna elettorale estremamente importante e dall'esito incerto. Alla fine di marzo il *Poll Tracker* segna un vantaggio di circa 5 punti dei Conservatori sui Laburisti (35% contro 30%), con il liberdemocratici al 21% e la sommatoria delle altre formazioni al 14%. Era probabilmente dalle elezioni del 1992 che le previsioni sui risultati elettorali non si presentavano così difficili. Alla vigilia della battaglia sono ancora sostanzialmente aperte tutte le possibilità: una vittoria dei Tory di David Cameron; una rimonta dei Laburisti (sperando nella quale il *Premier* in carica ha preferito attendere quasi la scadenza dei cinque anni di legislatura); ma anche una situazione di *Hung Parliament*, con una Camera dei Comuni priva di un partito con la maggioranza assoluta e quindi nell'impossibilità di formare un solido *One-Party-Government*. E naturalmente quest'ultima generalmente deprecata condizione dipenderà anche dalla *performance* elettorale dei *Liberal Democrats* di Nick Clegg e degli altri partiti minori.

In questo contesto, può forse essere di una qualche utilità focalizzare l'attenzione su taluni aspetti che talvolta vengono un po' trascurati nell'analisi di un tema particolarmente ampio e articolato come lo scioglimento e il rinnovo del Parlamento nel Regno Unito. Mi riferisco in particolare alle peculiari procedure che vanno dalla decisione del *Premier* di chiedere al Sovrano lo scioglimento, fino alla celebrazione delle elezioni e conseguentemente alla nascita della nuova legislatura. Dunque, può non essere pleonastico procedere ad una descrizione dei passaggi fondamentali che il diritto e la prassi prevedono dal momento dell'annuncio dello scioglimento a quello dell'insediamento del nuovo Parlamento.

1. UN PARLAMENTO SENZA UNA DURATA FISSA

Il primo spunto di riflessione non può che riguardare una particolare caratteristica del parlamentarismo britannico: l'assenza di una durata fissa per ogni legislatura.

Attualmente, dunque, l'unica fonte di diritto scritto che pone in essere una disciplina relativa alla scelta del momento per lo scioglimento della Camera dei Comuni¹ è costituita dal combinato disposto di due disposizioni, invero piuttosto risalenti.

L'Articolo 7 del *Parliament Act 1911* prevede che “*Five years shall be substituted for seven years as the time fixed for the maximum duration of Parliament under the Septennial act 1715*”. Pertanto, la norma del *Septennial Act 1715*, come emendata dall'art. 7 del *Parliament Act 1911*, e tuttora in vigore nell'ordinamento britannico dispone: “*this present Parliament, and all Parliaments that shall at any time hereafter be called, assembled, or held, shall and may respectively have continuance for [five years,] and no longer, to be accounted from the day on which by writ of summons this present Parliament hath been, or any future Parliaments shall be, appointed to meet, unless this present or any such Parliament hereafter to be summoned shall be sooner dissolved by his Majesty, his heirs of successors*”².

Dunque risulta evidente come queste norme prescrivano il termine di cinque anni solo come durata massima di ogni Parlamento, presente e futuro. Perciò quel periodo costituisce solamente una possibilità di durata e

¹ Una rapida precisazione terminologica. Su di un piano meramente formale, subiscono la *Dissolution* sia la *House of Commons* sia la *House of Lords*, ma è ovvio che per quest'ultima l'atto di scioglimento sarà privo di qualsiasi valenza politica. Per questo ramo del Parlamento lo scioglimento è fondamentalmente solo un momento di passaggio tra due sessioni parlamentari, determinato da dinamiche che si sviluppano altrove. Perciò parleremo indifferentemente di scioglimento del Parlamento o di scioglimento della Camera dei Comuni, attribuendo alle due espressioni lo stesso significato sostanziale.

² Ciò, però, non significa che nell'ordinamento britannico questa sia l'unica norma scritta in tema di procedure per il rinnovo del Parlamento. Per esempio, la prerogativa che riconosce al Sovrano la titolarità (formale) del potere di scioglimento è stata sancita e ribadita più volte in diversi *Statutes*. Questi sono puntualmente elencati da P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. I – Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 199, nota 73, e da G. ZINCONE, *Lo scioglimento della Camera dei Comuni in Gran Bretagna*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1972, pp. 43-66. Tra gli altri, vengono citati il *Triennial Act* del 1664 e quello del 1694, il *Representation of the People Act* del 1867 e, da ultimo, il *Regency Act* del 1937. Così come sono di matrice “statutaria” le norme che dettano la rigida tempistica che deve essere seguita dagli organi interessati per l'organizzazione delle elezioni generali. Si tratta del cosiddetto *Election Timetable*, disciplinato dal *Representation of People Act 1983* e successive modificazioni, su cui avremo modo di tornare in seguito.

non una durata prefissata dalla legge, come invece accade per i Parlamenti eurocontinentali.

E' interessante notare come anche nell'ambito dello stesso Regno Unito siano *fixed-term assemblies* lo *Scottish Parliament*, la *National Assembly for Wales*, nonché le assemblee degli enti di governo locale. Questa constatazione dimostra come l'assenza di una durata fissa sia una caratteristica peculiare non di tutto l'ordinamento del Regno Unito bensì del solo Parlamento di Westminster, determinata in larga misura dalle circostanze storiche in cui il Parlamento nazionale è andato assumendo il proprio ruolo in quella forma di governo.

Può sembrare singolare che nemmeno dopo la *Glorious Revolution* il Parlamento abbia sentito l'esigenza di imporre nell'ordinamento una norma che stabilisse, se non una scadenza fissa, almeno una durata minima per le legislature. Una spiegazione plausibile è abbozzata da Robert Blackburn, secondo il quale "*the reason [...] was undoubtedly because it acquiesced in the principle that ultimately Parliament was the Sovereign's Parliament, and that the Lords and Commons were essentially legitimising bodies from whom the Sovereign sought advice and authority*"³. Naturalmente questa spiegazione è strettamente legata ad un retaggio storico, visto che oggi è pienamente accettato che il Parlamento sia solo nominalmente un'emanazione del Sovrano. Tuttavia, è efficace nel delineare il contesto in cui quella disposizione del 1715 venne alla luce.

A prima vista l'assenza di un termine fisso potrebbe sembrare un dettaglio trascurabile, dovuto alle peculiari condizioni storiche in cui è sorto e si è consolidato il parlamentarismo inglese, ma oggi privo di alcun rilievo concreto. In realtà, il fatto che il Parlamento non abbia una durata fissa non è così irrilevante rispetto ad una ricostruzione del potere di scioglimento. Nella realtà inglese ad un concetto come quello di "scadenza naturale della legislatura" non viene data un'enfasi così marcata come avviene, per esempio, in Italia, dove è invece premessa fondamentale per ogni ragionamento attorno al potere di scioglimento. Nel Regno Unito quello dei cinque anni non viene vissuto come un traguardo da raggiungere, pena l'evidenziarsi di una patologia del sistema, proprio perché sono allo stesso modo fisiologici tutti gli scioglimenti antecedenti i cinque anni che pongano fine alla vita del Parlamento in carica⁴. E infatti negli ultimi novant'anni la Camera dei Comuni non è riuscita molto raramente a completare i cinque

³ Cfr. R. BLACKBURN, *The Meeting of Parliament. A study of the law and practice relating to the frequency and duration of the United Kingdom Parliament*, Dartmouth, Aldershot, 1990, p. 20.

⁴ Cfr. R. BRAZIER, *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*, Oxford University Press, Oxford, 1999 –Third Edition – p. 205, nonché R. BLACKBURN, *The Meeting of Parliament*, cit., p. 24.

anni che separano il giorno della prima seduta da quello del suo formale scioglimento con la *Royal Proclamation*.

Quella sulla durata variabile del Parlamento è quindi una norma che rispecchia una mentalità che coinvolge il complesso dei rapporti tra Sovrano, Governo e Parlamento e che quindi non può essere trascurata quando si ragiona dei limiti allo scioglimento della Camera dei Comuni⁵; così come, all'opposto, analizzando l'esercizio del potere di scioglimento in Paesi in cui esista una norma costituzionale che sancisca la durata di una legislatura, si deve tenere nel dovuto conto questo elemento.

In passato sono state avanzate da esponenti politici e costituzionalisti britannici alcune proposte volte ad introdurre anche per il Parlamento un termine fisso per la durata della legislatura. Tuttavia sono rimaste per lungo tempo istanze piuttosto isolate, a riprova della delicatezza del punto in questione, la cui modifica non avrebbe affatto un valore meramente formale, ma anzi comporterebbe necessariamente degli effetti a cascata sulle attribuzioni degli organi costituzionali in tema di scioglimento del Parlamento, suscitando quindi il timore di una profonda alterazione degli equilibri convenzionali che nel corso del tempo si sono costituiti⁶. Più recentemente, però, è stato lo stesso Gordon Brown a riportare d'attualità questo tema. Nell'estate del 2007, pochi giorni dopo avere fatto ingresso al numero 10 di Downing Street, pubblica un *dossier* con le sue proposte di riforma per il sistema di governo della Gran Bretagna⁷. Tra l'altro, si prevedeva che il Primo Ministro avrebbe dovuto procurarsi l'assenso della Camera dei Comuni prima di recarsi dalla Regina a formulare la richiesta di scioglimento anticipato. In concreto, solo dopo l'approvazione di una mozione che disponesse: "*That this House agrees that the Prime Minister should seek a dissolution of the present Parliament*"⁸. Al momento, comunque, questo processo di riforma è rimasto un intendimento del Governo attualmente in carica e ovviamente la sua possibilità di approdare in futuro a qualche risultato dipenderà in larga misura dai risultati delle prossime elezioni generali.

2. **PROLONGATION OF PARLIAMENT**

⁵ Cfr. nello stesso senso, O. MASSARI, *Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*, in G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 114.

⁶ Sul punto si vedano R. BLACKBURN, *The Electoral System in Britain*, St. Martin's Press, New York, 1995, pp. 49-65 e ID. *The Dissolution of Parliament: The Crown Prerogatives (House of Commons Control) Bill 1988*, in *The Modern Law Review*, n. 6 del 1989, pp. 837-840.

⁷ Per ulteriori informazioni su questo complesso di proposte cfr. *Library Research Paper 07/72 The Governance of Britain Green Paper*.

⁸ Cfr. *House of Commons Library, Standard Note 4 June 2009*, p. 3.

Quello Britannico è quindi un Parlamento la cui esistenza è fortemente soggetta alle deliberazioni di altri poteri dello Stato. E tuttavia è accaduto per ben tre volte nel corso della Storia che il Parlamento abbia legittimamente deliberato il proprio prolungamento in carica al di là del termine statutariamente stabilito come durata massima (*Prolongation of Parliament*).

Il primo caso di *Prolongation of Parliament* coincide proprio con il *Septennial Act 1715* (la cui denominazione originaria era *Frequent Meeting and Calling of Parliament Act*, modificata poi nell'attuale dal *Short Titles Act* del 1896). Prima di questo Atto il Parlamento aveva una durata di tre anni, in virtù di quanto stabilito nel *Meeting of Parliament Act 1694* (o *Triennial Act 1694*). Quest'ultimo prevedeva anche che tra la cessazione dalla carica di un Parlamento, vuoi per *dissolution* prima del termine o per raggiungimento dello stesso, e le elezioni per la formazione del successivo non potessero passare più di tre anni. Poiché questa norma è tuttora in vigore, teoricamente tra un'elezione e l'altra potrebbero passare anche otto anni (cinque di legislatura e tre per la convocazione). Il fatto che tutto ciò ovviamente non accada e che quindi sia garantita l'esistenza in vita di un Parlamento praticamente senza soluzione di continuità dipende solo da una moderna e opportuna pratica (*practice*) politica e legislativa⁹.

La riforma fu la risposta "empirica" ad una drammatica crisi politica. Nel 1716 il Re Giorgio I e il Governo ritenevano che le imminenti elezioni del 1717 avrebbero costituito un serio pericolo per la stabilità dello Stato in quanto buona parte dell'elettorato sembrava di orientamento Giacobita.

Questi interessi della Corona e del suo *entourage* si saldavano con quelli dell'emergente maggioranza *Whig*. Così, sia pur dopo un acceso dibattito, il Parlamento si convinse della necessità di approvare un Atto con cui la durata del Parlamento veniva portata, anche per il futuro, a sette anni e la vita di quello in carica veniva prolungata di altri quattro, rinviando quindi la resa dei conti nelle urne¹⁰.

Naturalmente a posteriori questa operazione si può prestare a diverse critiche sul piano della correttezza costituzionale ed è abbastanza scontato che nessun odierno Parlamento del Regno Unito, per interessi contingenti di un Governo o di un partito, prolungherebbe la propria vita approvando un atto legislativo. Oltre a considerazioni di carattere generale attinenti allo sfavore che troverebbe nell'opinione pubblica un immotivato provvedimento come questo, e al ruolo che giocherebbe il rispetto delle *constitutional conventions* che su questo tema si sono nel corso dei secoli formate e che

⁹ O. GAY e B. WINETROBE, *Analysis: Putting out the writs*, in *Public Law*, 1997, pp. 385-393.

¹⁰ Sul punto cfr. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., pp. 29-30, nonché E. ROTELLI, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 52-53.

consentono la *Prolongation* solo per conclamate ragioni di interesse nazionale come in caso di conflitto bellico, non bisogna dimenticare che esistono anche delle precise norme di legge volte ad impedire abusi da parte della maggioranza parlamentare. Si pensi al potere del Sovrano di negare il proprio *Royal Assent*, o all'eccezione contenuta nell'articolo 2 del *Parliament Act 1911* che riduce il potere di veto dei *Lords*. Quando fosse in discussione un *Bill* che disponesse un'estensione della durata massima di cinque anni del Parlamento, la capacità interdittiva della Camera dei Lord potrebbe operare pienamente, proprio per evitare scorrettezze costituzionali da parte del Governo, attraverso la maggioranza che lo appoggia alla Camera dei Comuni¹¹. Tuttavia, è interessante notare come un secolo e mezzo dopo, A. V. Dicey, commentando questo episodio e il contesto storico-istituzionale in cui maturò, indicasse nel *Septennial Act* l'esempio più rilevante di esercizio della Sovranità parlamentare che la storia costituzionale inglese avesse mai proposto: “*Del suo potere il parlamento fece un uso legittimo anche se privo di precedenti. Sottovalutare la portata di tale esercizio di autorità equivale a privare il Septennial Act della sua autentica importanza costituzionale. L'Atto dimostra che sotto il punto di vista giuridico il parlamento non è l'agente dei suoi elettori né in alcun senso il fiduciario (trustee) dei suoi rappresentanti. Secondo il diritto vigente, esso è il sovrano potere legislativo dello stato, e il Septennial Act è il risultato di tale sovranità parlamentare, e nel contempo la sua prova lampante*”¹².

Gli altri due casi di *Prolongation* riflettono invece alcune evidenti ragioni di interesse nazionale, essendo legati alla persistenza dei due conflitti mondiali.

La tecnica legislativa utilizzata fu di votare una serie di *Statutes*, ciascuno dei quali aveva un effetto di modifica temporanea dell'articolo 7 del *Parliament Act 1911*, prolungando l'esistenza del Parlamento vigente, vuoi di qualche mese per volta nel caso dei provvedimenti legislativi presi durante la Prima Guerra Mondiale, vuoi di anno in anno nel caso di quelli presi durante la Seconda Guerra Mondiale. A titolo di esempio si considerino l'articolo 1, comma 1, del *Parliament and Registration Act 1916*:

¹¹ I. JENNINGS, *The British Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 1971 (Fifth Edition), pp. 10-11.

¹² Cfr. A. V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 40. Per una descrizione da parte di Dicey delle vicende relative all'approvazione del *Septennial Act* e delle conseguenti discussioni sul piano della sua compatibilità costituzionale si vedano le pagine da 37 a 41 dello stesso testo. Per un commento alla posizione di Dicey si veda P. MARTINO, *Sovranità parlamentare e interazioni con l'Esecutivo*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 13, I semestre 2007, p. 90. Riflette sull'importanza di questo storico Atto per l'affermazione dell'importanza del Parlamento inglese nella forma di governo britannica anche C. H. MCILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 173-176.

“Section seven of the Parliament Act, 1911, shall, in its application to the present parliament have effect as if five years and eight months were substituted for five years”; nonché l’articolo 1 del *Prolongation of Parliament Act 1940*: “Section seven of the Parliament Act, 1911, shall in its application to the present Parliament have effect as if six years was substituted for five years”. La dottrina britannica insiste molto sull’eccezionalità di questa eventualità, legata appunto alla straordinaria gravità dei due conflitti mondiali. Qualche studioso ha voluto mettere in risalto “l’unicità” di quelle due circostanze sostenendo che se in occasione della Guerra delle Falklands (1982) e della Guerra del Golfo (1991) il Parlamento fosse stato in prossimità della scadenza dei cinque anni è estremamente dubbio che vi sarebbero state le condizioni per un utilizzo legittimo della *Prolongation*¹³.

Chiariti tutti questi aspetti legati alla durata del mandato parlamentare, possiamo ora occuparci nel dettaglio dei passaggi cruciali che portano dallo scioglimento all’avvio della legislatura successiva.

3. **PUBLIC ANNOUNCEMENT OF DISSOLUTION**

Il momento iniziale dal quale poi prenderanno le mosse tutti gli atti ufficiali previsti dalle norme è il cosiddetto *Public Announcement of Dissolution*, cioè la dichiarazione con cui il Primo Ministro annuncia alla Nazione che di lì a poco verrà sciolta la Camera dei Comuni e si terranno le elezioni generali. Naturalmente questa dichiarazione è preceduta da un colloquio tra il Primo Ministro e la Regina, colloquio attraverso cui il *Premier* informa il Sovrano della propria volontà di chiudere la legislatura e chiamare il Paese alle urne: ed è chiaro che sul piano sostanziale è effettivamente questo il momento tipico per lo scioglimento.

Una volta ottenuto il consenso della Regina, gli uffici del Primo Ministro provvedono ad emettere un comunicato stampa in cui, dato conto del colloquio intervenuto, viene fissata la data dello scioglimento del Parlamento, la data delle elezioni (*Polling day*), il giorno della prima seduta del nuovo Parlamento dedicata al giuramento dei suoi membri e dell’elezione dello *Speaker* della *House of Commons* e infine il giorno dell’apertura formale della nuova sessione parlamentare da parte della Regina (*State Opening*).

Attraverso questo comunicato vengono informati tutti i cittadini del Regno Unito degli imminenti adempimenti costituzionali, compresi i componenti del Parlamento (anche se, per ragioni di “galateo istituzionale”, solitamente il Primo Ministro informa, prima con una telefonata informale e successivamente con una lettera ufficiale, i *leader* dei partiti

¹³ Cfr. R. BLACKBURN, *The Electoral System in Britain*, cit., p. 46.

dell'opposizione e lo *Speaker* della Camera dei Comuni). Non è previsto che alle Camere venga preventivamente reso noto in via ufficiale che il Parlamento vigente sta per cessare la propria attività. Fino agli anni '30 del secolo scorso qualche volta accadeva che il Primo Ministro facesse il primo annuncio nella Camera dei Comuni, ma non va dimenticato che quella di allora non era ancora una società pervasa dalla diffusione dei mass-media come quella odierna e quindi il Parlamento qualche volta veniva utilizzato più come veicolo attraverso cui informare il Paese che non come destinatario prioritario degli eventi. E infatti, da allora la prassi è stata abbandonata in favore di un più pratico ricorso ai normali canali d'informazione, nonostante in qualche occasione queste modalità abbiano suscitato le vibrante proteste di qualche parlamentare che lamentava la scortesia da parte dell'Esecutivo di dover venire a conoscenza dell'imminente cessazione del proprio mandato grazie a indiscrezioni raccolte presso la Sala stampa dei Comuni.

4. ROYAL PROCLAMATION

Comunque, una volta esauriti questi adempimenti disciplinati dalla prassi, entrano in scena alcuni Atti le cui caratteristiche sono invece previste da *Statutes* e *Common Law*.

Il primo atto formale che dà il via alla procedura è la *Royal Proclamation*. Si tratta di un solenne e articolato documento la cui elaborazione deve rispettare precisi requisiti formali¹⁴. Viene preparato dal *Cabinet Office*, firmato dal Sovrano al termine di una riunione del *Privy Council*, poi deve essere siglato dal *Clerk of the Privy Council* e da questo trasmesso al *Clerk of the Crown in Chancery* presso *Westminster*, al fine di consentire l'apposizione del Grande Sigillo (*Great Seal of Our Realm*) da parte del *Lord Chancellor*. In conclusione, è prassi che venga pubblicato in *The London Gazette*.

Il suo contenuto, al di là delle ampolluose formule di rito, è suddivisibile sostanzialmente in tre determinazioni: lo scioglimento del Parlamento fino a quel momento in carica; l'ordine di provvedere alla pubblicazione degli *issues of writs*, in sostanza decreti di "convocazione dei comizi elettorali"¹⁵; la fissazione della data di convocazione del nuovo Parlamento.

I *writs* sono distribuiti tramite servizio postale dal *Clerk of the Crown in Chancery* agli uffici competenti (*Returning Office*) di ogni collegio elettorale

¹⁴ Cfr. F. MOHRHOFF, *La dissolution des assemblées législatives dans les constitutions modernes*, C. Colombo, Roma, 1953, pp. 236-237.

¹⁵ Utilizziamo un'espressione impropria ma che, essendo tipica del lessico italiano relativo alle procedure elettorali, rende efficacemente il senso di questo adempimento.

(*constituency*); *writs* che poi torneranno alla Corona, o più precisamente allo stesso *Clerk of the Crown in Chancery*, una volta espletate le procedure elettorali, riportando i nomi degli eletti. Il loro tenore è oggi disciplinato dal *Representation of the People Act 1983*, ma comunque non si discosta molto dal tradizionale contenuto che recavano quelli utilizzati in epoche passate.

Va detto che normalmente, soprattutto negli ultimi decenni, nella *Royal Proclamation* non si fa cenno alla data delle elezioni (*Polling Day*), che però era già stata comunicata al Paese dal *Public Announcement* del Primo Ministro.

E' però importante precisare che procedere all'emanazione della *Royal Proclamation* quando entrambe le Camere fossero in seduta, sarebbe considerata una grave lesione dei principi di correttezza costituzionale. Per questo motivo la Regina può far uso della propria prerogativa denominata *Prorogation of Parliament*, cioè un atto con cui sospende con effetto immediato i lavori di entrambe le Camere, comprese le sedute delle commissioni, con rare eccezioni, come quelle riguardanti le procedure di *impeachment* di fronte alla Camera dei Comuni e le sedute della Camera dei Lord in veste di Giudice d'Appello¹⁶. Questo atto è normalmente utilizzato per chiudere una volta all'anno la sessione parlamentare e riconvocare quella successiva¹⁷ ma appunto anche per porre fine all'attività del Parlamento nel caso di procedura di scioglimento se le circostanze lo impongono. Da sempre richiede una procedura molto elaborata e macchinosa, che vede impegnati a vario titolo oltre al Sovrano, anche una Commissione formata da cinque Pari, tra cui il *Lord Chancellor*, e lo *Speaker* dei Comuni. Naturalmente, quando la *Prorogation* sarà utilizzata con quest'ultimo fine, sarà entro brevissimo tempo seguita appunto dalla *Royal Proclamation*.

In qualche caso, in particolare tra il 1974 e il 1992, per diverse ragioni legate anche a modalità procedurali più snelle, per concludere le sessioni parlamentari nell'imminenza di uno scioglimento è stato utilizzato in luogo della *Prorogation* il c.d. *Adjournment*, cioè un atto con cui ciascuna Camera sospende i propri lavori per un determinato periodo di tempo. Mentre la *Prorogation* consiste in un colpo di spugna sul calendario parlamentare, l'*Adjournment* ne sospende solo temporaneamente l'esame. E che si tratti di prerogative molto risalenti nella prassi costituzionale inglese è testimoniato dal fatto che già Sir Edward Coke, all'inizio del XVII secolo, avvertì l'utilità

¹⁶ Cfr. T. ERSKINE MAY, *Treatise on the law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, LexisNexis, London, 2004 (Twenty-Third edition), p. 274, nonché B. S. MARKESINIS, *The theory and practice of dissolution of Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge, 1972, p. 16.

¹⁷ Cfr. H. BARNETT, *Constitutional & Administrative law*, Routledge-Cavendish, Abingdon, 2006 (Sixth edition), p. 370.

di scrivere alcune note di spiegazione sulle loro caratteristiche e sulle conseguenze della loro applicazione sull'attività del Parlamento.

In caso di assenza del Sovrano, per esempio perché impegnato in un viaggio all'estero, i suoi adempimenti riguardanti la procedura di scioglimento del Parlamento possono essere delegati ad altri soggetti. Il *Regency Act 1937* prevede che "dietro espresse istruzioni del Sovrano" gli atti dovuti per la *Dissolution* possano essere effettuati dai c.d. *Counsellors of State*. Fanno parte di questa ristretta cerchia l'Erede al Trono e le quattro persone che lo seguono nella linea successoria (oltre alla, ormai defunta, Regina Madre, Queen Elizabeth, come disposto dal *Regency Act 1953*).

5. **ELECTION TIMETABLE**

Come abbiamo detto, la data delle elezioni viene annunciata dal Primo Ministro all'inizio di tutta questa complessa procedura e ciò consente alle Camere di avere qualche giorno a disposizione prima di *Prorogation* e *Royal Proclamation* per completare, almeno parzialmente, il lavoro in sospeso. Questa fase conclusiva dell'attività parlamentare è significativamente definita *wash-up*¹⁸.

Una volta stabilita la data della *Dissolution*, quella delle elezioni non può essere scelta a caso, ma deve rispondere ad un vero e proprio *Election Timetable*, la cui scansione dei tempi è disciplinata oggi dal *Representation of the People Act* del 1983, nel modo indicato dalla seguente Tabella¹⁹.

Proclamation summoning new Parliament/dissolution of old Parliament/issue of writ	Day 0
Receipt of writ	Day 1
Last day for publication of notice of election (4pm)	Day 3

¹⁸ Puntuali e dettagliate informazioni sul periodo che va dall'*announcement* alla *dissolution* sono reperibili in [Library Research Paper 09/44](http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2009/RP09-044.pdf) al link: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2009/RP09-044.pdf>

¹⁹ Interessanti e aggiornate notizie sul *Timetable* del 2010, sia quello riguardante le *General Elections* che quello relativo alle *Local Elections*, si possono trovare in *House of Commons Library, Standard Note 17 March 2010*.

Last day for delivery of nomination papers/withdrawals of candidature/appointment of election agents (4pm)	Day 6
Statement of persons nominated published at close of time for making objections to nomination papers (5pm on Day 6) or as soon afterwards as any objections are disposed of	
Last day for receipt of absent voting applications (5pm)	Day 11
Last day for appointment of polling and counting agents	Day 15
Polling Day (7am – 10pm)	Day 17

Fonte: O. GAY e M. RINGER, *The length of a Parliament and the timing of a general election*, in *House of Commons Library, Standard Note* del 26 febbraio 2004, p. 1.

A questa rigida griglia vanno poi aggiunti altri condizionamenti previsti dalla stessa legge, come il fatto che weekend e feste nazionali debbano essere escluse dal conteggio dei 17 giorni, così come le c.d. *Bank holidays*, cioè giornate dichiarate di vacanza per gli istituti di credito dal *Banking and Financial Dealing Act 1971*. Non va inoltre dimenticato che, pur non esistendo alcuna previsione di legge in tal senso, è però considerata una consuetudine ormai consolidata che il *Polling Day* cada di giovedì, e quindi la data della *Dissolution* venga fissata anche calcolando questo dato. Dal 1935 ad oggi tutte le elezioni si sono tenute di giovedì (e infatti secondo i *bookmakers* inglesi la data più probabile per le elezioni generali del 2010 sarà giovedì 6 maggio, anche perché in quella data è già previsto che si svolgano le *Local Elections*). Prima la giornata era variabile: così, per esempio, nel 1918 si tennero di sabato, nel 1922 e '24 di mercoledì, nel 1923 e '29 di giovedì e nel 1931 di martedì. Infine, va aggiunta un'ulteriore variabile, legata alla figura del Sovrano. Anticamente la morte del Sovrano comportava la decadenza automatica del Parlamento in carica, ma fin dal 1696 questa regola fu abrogata. Oggi questo triste evento non influisce sulla vita del Parlamento, poiché tutti i suoi poteri sono trasferiti senza soluzione di continuità nelle mani del successore. L'ordinamento, però, all'articolo 20 del *Representation of the People Act* del 1985 prevede che in caso di decesso del Sovrano che intervenisse tra la *Royal Proclamation* e il *Polling Day*, l'*Election Timetable* subirebbe un "congelamento" di quattordici giorni, nel senso che la *Royal Proclamation* verrebbe considerata come emessa quattordici giorni dopo la sua data effettiva. Nessuna incidenza

sulla procedura elettorale, invece, avrebbe il decesso che si verificasse dopo il giorno delle elezioni.

Espletate le procedure elettorali, il nuovo Parlamento terrà la sua prima riunione nella data precedentemente indicata nella *Royal Proclamation*. Quel giorno, i due rami del Parlamento si riuniranno nelle rispettive Camere. Dopodiché, alcuni rappresentanti dei componenti della Camera dei Comuni verranno convocati presso la Camera dei Lord dove, attraverso un cerimoniale molto formale, verranno istruiti dalla *Royal Commission* (una commissione composta generalmente di cinque Lord, tra cui il *Lord Chancellor*, nominati dal Monarca, che ricopre diverse funzioni rispetto alla vita parlamentare, tra le quali, come abbiamo già visto, entrare nella procedura di apertura e chiusura di una sessione, o in quella relativa alla *Royal Assent* sulle leggi) sulle modalità con cui dovranno eleggere il loro *Speaker*²⁰. I Comuni procederanno a questa elezione e il giorno dopo i loro rappresentanti torneranno presso i *Lords* dove la *Royal Commission* sancirà l'avvenuta elezione garantendo il gradimento del Sovrano sul nome dello *Speaker* neoeletto.

Nelle giornate immediatamente successive le Camere saranno impegnate nel Giuramento dei loro membri (*Oath of Allegiance*). Quando la maggioranza dei componenti di ciascuna Camera avrà giurato, potrà prendere il via la cerimonia di apertura formale della Sessione parlamentare (*State Opening of Parliament*).

I membri della *House of Lords* prendono posto nei loro scranni, quelli della Camera dei Comuni si posizionano in un atrio antistante la Camera dei Lord e la Regina, assisa sul Trono, legge il suo *Speech from the Throne*, il discorso, preparato ovviamente dal Governo, con cui vengono tracciate le linee programmatiche dell'Esecutivo per l'anno seguente, cioè per tutta la durata della Sessione. Terminato il discorso, si esauriscono tutti questi adempimenti e l'attività legislativa delle Camere può finalmente entrare nel vivo.

Un utile riassunto, efficace anche visivamente, dei principali passaggi e dei relativi tempi che hanno scandito scioglimenti e convocazioni del Parlamento del Regno Unito lungo buona parte del '900 è fornito dalla seguente tabella.

Year	Election announced	Parliament prorogued	Parliament dissolved	Polling day	Parliament assembled
1918	November 14	November 21	November 25	December 14	February 4 (1919)

²⁰ Cfr. A. W. BRADLEY and K. D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson-Longman, Harlow, 2003 (Thirteenth Edition), pp. 181-182. Trattano nel dettaglio la figura dello *Speaker* Robert Blackburn e Andrew Kennon in R. BLACKBURN & A. KENNON, *Parliament. Function, Practice and Procedures*, Sweet & Maxwell, London, 2003 (second edition), pp. 204-219.

1922	October 23	-	October 26	November 15	November 20
1923	November 13	November 16	November 16	December 6	January 8 (1924)
1924	October 9	October 9	October 9	October 29	December 2
1929	April 24	May 10	May 10	May 30	June 25
1931	October 6	October 7	October 7	October 27	November 3
1935	October 23	October 25	October 25	November 14	November 26
1945	May 23	June 15	June 15	July 15	August 1
1950	January 11	January 21	February 3	February 23	March 1
1951	September 19	October 4	October 5	October 25	October 31
1955	April 15	May 6	May 6	May 26	June 7
1959	September 8	September 18	September 18	October 8	October 20
1964	September 15	-	September 25	October 15	October 27
1966	February 28	March 10	March 10	March 31	April 18
1970	May 18	May 29	May 29	June 18	June 29
1974	February 7	-	February 8	February 28	March 6
1974	September 18	-	September 20	October 10	October 22
1979	March 29	-	April 7	May 3	May 9
1983	May 9	-	May 13	June 9	June 15
1987	May 11	-	May 18	June 11	June 17
1992	March 11	March 16	March 16	April 9	April 27
1997	March 17	March 21	April 8	May 1	May 7
2001	May 8	-	May 11	June 7	June 13

Fonte: O. GAY e M. RINGER, *Election Timetables*, in *House of Commons Library, Research Paper 04/38*, del 4 maggio 2004, p. 15.

Come è evidente, tutta la procedura descritta risulta essere particolarmente composita e forse anche un po' barocca in quanto frutto di

una stratificazione di fonti di varia natura: *Statutes* molto risalenti, norme contenute in leggi più recenti, *constitutional conventions* sedimentate nel tempo, mera pratica politica. E infatti qualche interrogativo rimane tuttora aperto. Paradossalmente i dubbi interpretativi riguardano soprattutto la circostanza che non si verifichi una *Dissolution* prima della scadenza dei cinque anni (ipotesi che abbiamo visto essere oramai considerata normale), bensì quella in cui il termine di durata massima del Parlamento venga esattamente raggiunto. In assenza di espresse previsioni statutarie e convenzioni consolidate cui fare riferimento (come è ovvio non essendoci una prassi in tal senso) ci si chiede chi abbia l'autorità costituzionale di innescare il processo. Sarebbe necessario l'*Advice* del Primo Ministro? Oppure la *Royal Proclamation* potrebbe essere emanata anche senza richiesta del *Premier*? E comunque, nel rispetto di quale tempistica²¹?

Tuttavia, non vi è dubbio, come si evince anche dai dati forniti dalla tabella, che questi passaggi procedurali, combinate certamente con un sistema politico particolarmente lineare, abbiano garantito una certa continuità della funzione parlamentare e quindi, più in generale, della forma di governo.

Questi veri e propri “rituali laici”, tutti giocati sulla distinzione tra “il formale” e “il sostanziale”, sono al tempo stesso il portato di una tradizione plurisecolare e un collante politico funzionale ad amalgamare fonti così eterogenee ma tutte con una loro grande forza nell'ordinamento. Pertanto non vanno osservati come degli anacronistici formalismi (come pure potrebbero sembrare a prima vista), ma piuttosto come comportamenti volti ad evocare una storica linea di continuità tra gli albori dello Stato liberale, risalenti al periodo a cavallo tra '600 e '700, e l'epoca contemporanea.

²¹ Questi interrogativi vengono discussi da O. GAY e B. WINETROBE, *Analysis: Putting out the writs*, cit., pp. 387-388.