



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di Dottorato di Ricerca in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale

Curriculum in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate

Tesi di dottorato

**Il diritto di voto nell'esperienza costituzionale canadese. Un'analisi
comparata**

Tutor:

Chiar.mo Prof. Fulco Lanchester

Dottorando:

Mario Altomare

Co-tutor:

Chiar.ma Prof.ssa Giulia Caravale

XXXIII Ciclo di Dottorato

INDICE

Introduzione	5
---------------------------	---

CAPITOLO PRIMO

Voto, decisioni e votazioni pubblicistiche

1. L'atto del votare: significato e finalità	10
2. Tipi di decisione e di votazione	12
2.1 L'ambito delle votazioni. La natura e le funzioni del Corpo elettorale	15
2.2 Il principio maggioritario e le votazioni pubblicistiche	19
3. Il concetto di elezione	23
3.1 Le funzioni delle elezioni	27
3.2 I sistemi elettorali in generale	30
4. La partecipazione politica e la controversa categoria dei diritti politici	32
5. Il processo di democratizzazione e la parabola storica del suffragio: caratteri generali ..	37
6. La natura giuridica del diritto elettorale	42
7. Le problematiche della "obbligatorietà" del voto e dell'astensione	46
8. Le trasformazioni della democrazia elettorale nel XXI secolo	49

CAPITOLO SECONDO

La delimitazione del corpo elettorale: i requisiti e le restrizioni per la composizione dell'elettorato attivo

1. Premessa: aspetti problematici della delimitazione del Corpo elettorale negli ordinamenti di democrazia pluralista	53
2. Il diritto di voto nell'ordinamento canadese	57
2.1 Il percorso verso il riconoscimento del suffragio universale in Canada. Il diritto di voto prima dell'entrata in vigore della <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i>	57
2.2 Il diritto di voto dopo l'approvazione della <i>section 3</i> della <i>Charter</i> e i " <i>Democratic Rights</i> "	63
2.3 I requisiti per l'attribuzione dell'elettorato attivo in Canada	65
2.4 La giurisprudenza canadese e l'ampliamento dell'elettorato attivo.....	71
3. Il suffragio universale negli Stati Uniti d'America.....	76
4. La problematica definizione della garanzia costituzionale dell' <i>electoral franchise</i> e la delimitazione dell'elettorato attivo in Australia	83
5. La disciplina e la tutela giurisdizionale in materia di diritto di voto nell'esperienza neozelandese	89
6. Le fonti del diritto di voto e i requisiti per l'attribuzione della qualità di elettore nell'ordinamento italiano	95
6.1 Gli <i>standard</i> di espressione del suffragio stabiliti dall'art. 48 della Costituzione... ..	102
7. I percorsi differenziati verso il riconoscimento del diritto di voto alle donne e la partecipazione politica femminile in Canada e in prospettiva comparata.....	104

8.	Il diritto di voto delle popolazioni autoctone in Canada.....	114
8.1	L'evoluzione del diritto di voto delle minoranze e le pratiche di “ <i>voter suppression</i> ” nell'esperienza statunitense.....	119
8.2	Il diritto di voto delle minoranze e le riforme in materia di <i>electoral administration</i> nell'esperienze australiana	128
8.3	Il diritto di voto e la rappresentanza etnica dei Maori in Nuova Zelanda.....	132
8.4	Il caso della rappresentanza delle minoranze linguistiche riconosciute in Italia	135
9.	Il diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e le modalità di esplicazione dello stesso nell'esperienza canadese	139
9.1	Il diritto di voto dei cittadini americani all'estero e l' <i>absentee voting</i>	145
9.2	L' <i>external voting</i> nelle esperienze di Australia e Nuova Zelanda	148
9.3	Il diritto di voto degli italiani all'estero e il voto per corrispondenza.....	152
10.	Le esperienze di voto elettronico negli ordinamenti di Canada, Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda e Italia.....	156
11.	I <i>foreign residents</i> e il diritto di voto: il caso canadese e statunitense e il ruolo dei <i>local voting rights</i>	165
11.1	La problematica del diritto di voto degli stranieri in Italia	169
12.	Aspetti problematici e profili giuridici delle procedure di <i>voter registration</i> . Un'analisi comparata.....	173

CAPITOLO TERZO

Il diritto di voto e le votazioni di tipo elettivo

PARTE PRIMA

La traduzione dei voti in seggi. I sistemi elettorali in senso stretto e il ruolo delle corti in materia elettorale

1.	Premessa: sistemi elettorali, sistemi politici e forme di governo nella prospettiva comparata	181
2.	Il Parlamento canadese e le modalità di formazione della Camera dei Comuni e del Senato	186
2.1	La composizione della Camera dei Comuni e la rappresentanza parlamentare delle Province	188
2.2	La determinazione dei confini delle circoscrizioni elettorali nell'ordinamento Canadese	194
2.3	Il concetto di “ <i>relative equality of voting power</i> ” nella giurisprudenza della Corte Suprema della British Columbia: il caso <i>Dixon v. British Columbia (Attorney General)</i> del 1989.....	198
2.4	Il <i>Saskatchewan case</i> del 1991: dal <i>right to vote</i> al <i>right to “effective representation”</i>	203
2.5	L'applicazione del principio di “ <i>effective representation</i> ” nella giurisprudenza della <i>Court of Appeal</i> dell'Alberta	207
2.6	Le declinazioni più recenti del <i>right to “effective representation”</i>	209
2.7	Profili critici del concetto di “ <i>effective representation</i> ”	212
2.8	L'adozione del <i>First-past-the-post system</i> in Canada.....	215
2.9	L'impatto del <i>First-past-the-post</i> nell'esperienza canadese	217

2.10	La questione della costituzionalità del sistema maggioritario uninominale a turno unico	222
2.11	La questione della <i>electoral reform</i> a livello federale	225
2.12	La questione della <i>electoral reform</i> a livello provinciale	228
2.13	La questione della costituzionalità della riforma elettorale	230
3.	L'esperienza statunitense. La Costituzione del 1787 e il procedimento di elezione del Presidente	232
3.1	La fase c.d. intrapartitica	234
3.2	La fase c.d. interpartitica	238
3.3	Il voto per l'elezione dei membri del Congresso	243
3.4	La giurisprudenza della <i>U.S. Supreme Court</i> in materia di delimitazione dei collegi elettorali e l'affermazione del principio " <i>one person, one vote</i> "	247
3.5	Diritto di voto e <i>gerrymandering</i> nella giurisprudenza della Corte Suprema statunitense	251
3.6	I sistemi elettorali a livello statale e locale	256
4.	L'esperienza australiana: il Voto Singolo Trasferibile e il Voto Alternativo nel quadro del <i>compulsory voting</i>	258
4.1	I sistemi elettorali relativi ai diversi livelli di governo	266
5.	L'esperienza neozelandese: gli effetti del <i>Mixed-member proportional system</i> e il ruolo delle Corti in materia elettorale	267
6.	La dinamica della forma di governo e l'evoluzione del sistema elettorale in Italia	273
6.1	Il disegno dei collegi elettorali nell'esperienza italiana	281
6.2	La recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia elettorale: dalla sentenza n. 1/2014 e la nuova interpretazione del principio di eguaglianza del voto alla sentenza n. 35/2017	283

PARTE SECONDA

La legislazione elettorale di contorno

1.	Premessa. La legislazione elettorale di contorno: definizioni e ambito dell'indagine....	291
2.	Sullo sfondo del principio di " <i>effective representation</i> ": la disciplina dei partiti politici in Canada.....	293
2.1	Il ruolo e lo status giuridico dei partiti politici nelle esperienze costituzionali di Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda e Italia	296
3.	Il finanziamento della politica in Canada	304
3.1	Il finanziamento della politica nelle esperienze statunitense, australiana, neozelandese e italiana.....	308
4.	L'accesso ai mezzi di informazione e la disciplina in materia di comunicazione politico-elettorale.....	317
4.1	L'esperienza canadese.....	317
4.2	L'esperienza statunitense	321
4.3	L'esperienza australiana.....	324
4.4	L'esperienza neozelandese.....	325
4.5	L'esperienza italiana	327
5.	Il controllo sulle elezioni e il contenzioso elettorale nella prospettiva comparata	330
6.	I soggetti preposti all'amministrazione e allo svolgimento delle elezioni	340

7. Alcune osservazioni comparatistiche sulla disciplina delle campagne elettorali e sugli istituti connessi al fenomeno elettorale	342
8. L'impatto della pandemia da COVID-19 sulle votazioni pubblicistiche in Canada, USA, Australia, Nuova Zelanda e Italia	346
9. Le elezioni presidenziali statunitensi del 2020 tra emergenza sanitaria, riconteggi e azioni legali.....	352

CAPITOLO QUARTO

Il diritto di voto e le votazioni di tipo deliberativo

1. Premessa: lo sviluppo, i profili problematici e gli strumenti della democrazia diretta nella prospettiva comparata	357
2. La democrazia diretta e i referendum a livello nazionale nell'esperienza canadese.....	364
2.1 Le singole consultazioni referendarie svoltesi in Canada a livello nazionale	372
2.2 Il Québec come "società distinta" e i referendum sulla secessione del 1980 e del 1995	378
2.3 Gli strumenti di partecipazione popolare a livello provinciale.....	383
2.4 Le diverse forme di democrazia diretta a livello municipale.....	387
3. L'iniziativa legislativa popolare e il referendum nell'esperienza statunitense	389
3.1 La democrazia diretta nell'esperienza della California.....	397
3.2 La democrazia diretta nella giurisprudenza delle Corti americane	400
3.3 Alcune considerazioni sull'uso del referendum e dell'iniziativa popolare negli Stati Uniti	403
3.4 L'istituto del <i>recall</i> nell'esperienza statunitense	405
3.5 Le esperienze di partecipazione popolare a livello locale negli Stati Uniti	410
4. Le votazioni deliberative nell'esperienza australiana	413
5. Le votazioni deliberative nell'esperienza neozelandese	421
6. Referendum e iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento italiano	427

Conclusioni

1. Il significato e la portata del diritto di voto nell'ordinamento canadese.....	440
2. Le garanzie costituzionali e il ruolo delle Corti nella tutela del diritto di voto in prospettiva comparata.....	443
3. Il diritto di voto tra problematiche attuali e sfide future	447

Indice dei casi citati	453
-------------------------------------	-----

Bibliografia	460
---------------------------	-----

INTRODUZIONE

L'oggetto del presente lavoro è costituito dal tema del diritto di voto nel contesto attuale dell'ordinamento costituzionale canadese, ordinamento centrale di questa analisi, esaminato in comparazione con le esperienze di alcuni ordinamenti di democrazia pluralista: Stati Uniti d'America, Australia, Nuova Zelanda e Italia. Nel condurre una analisi comparata tra ordinamenti collegati tra loro dalla comune appartenenza alla famiglia giuridica di *common law*, e quindi da un certo tipo di tecnica di riconoscimento dei diritti, si ritiene necessario giustificare l'inserimento del caso italiano, in quanto costituisce l'ordinamento di provenienza e di riferimento dell'autore del presente elaborato¹, oltre ad essere rappresentativo della prospettiva della famiglia giuridica romano-germanica, il che consente di inquadrare metodologicamente il tema oggetto di questa disamina nell'ambito della comparazione tra *common law* e *civil law*.

Oltre a ciò, la comparazione in una prospettiva diacronica e sincronica tra la normativa, la giurisprudenza e la dottrina presenti negli ordinamenti presi in esame sarà funzionale al fine di operare una ricostruzione il più possibile completa dei singoli profili legati al diritto di voto che si intendono trattare.

La finalità dell'indagine è quella di individuare la portata e il significato che l'ordinamento canadese attribuisce al diritto di voto, specialmente tramite l'apporto giurisprudenziale, anche alla luce delle esperienze degli altri Paesi presi in esame, più o meno affini a quella canadese, e di affrontare le complesse problematiche legate alle limitazioni e all'effettivo esercizio del diritto di voto, alla formazione della volontà dell'elettore e alla realtà delle votazioni elettive e deliberative negli ordinamenti considerati.

In questa prospettiva, appare lecito porsi i seguenti interrogativi, su cui si intende far luce nel corso della trattazione: come i diversi ordinamenti presi in esame affrontano il problema della definizione dei confini del Corpo elettorale, a partire dal legame tra cittadinanza e diritto di voto? Quale ruolo svolgono le Corti nell'ambito della tutela del diritto di voto? Quale impatto hanno i sistemi elettorali in senso stretto sulle dinamiche democratico-rappresentative? In quale campo si riscontrano i maggiori problemi di effettività del voto? Quali funzioni e finalità assumono le votazioni deliberative nell'esperienza comparata e quali profili problematici investono l'esercizio del voto deliberativo?

¹ Come spiega, infatti, Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 6-7, lo studioso coinvolto nella comparazione opera un'analisi comparata in modo esplicito tra due o più istituti o ordinamenti, ma bisogna evidenziare che – anche nel caso del diritto straniero, ossia dell'analisi di un ordinamento, o di un'istituzione o di norme appartenenti a un sistema diverso da quello di provenienza del soggetto – si effettua una comparazione implicita, attraverso il riferimento ai paradigmi dell'ordinamento di appartenenza.

Simili problematiche connesse al diritto di voto emergono in tutti gli ordinamenti oggetto di questa disamina ed è necessario inquadrarle nell'attuale contesto globale, in cui «le conseguenze della riqualificazione dei rapporti geopolitici fanno da sfondo alla trasformazione istituzionale degli ordinamenti di democrazia pluralista»². Il processo di globalizzazione, nel ridurre la distanza tra le entità statuali e tra le persone, pone problematiche complesse che non possono essere gestite solo ed esclusivamente dagli Stati, ma richiedono forme di cooperazione e integrazione fra Governi, fenomeni che portano ad una erosione della sovranità statale e alle trasformazioni del concetto stesso di Stato³. Questo insieme di fattori non può non avere ripercussioni anche nell'ambito della politicità, intesa come quella dimensione che riguarda la sfera pubblica e gli interessi collettivi, dato che da più parti si registra la crisi profonda che attraversa i partiti politici, la perdita di centralità delle Assemblee rappresentative, l'avvento dei processi di personalizzazione della politica e dell'influenza dei media sugli elettori, che finiscono per avere effetti sugli stessi *standard* di democrazia e di efficienza rappresentativa. A tali trasformazioni globali si accompagnano profondi mutamenti a livello sociale e di comportamento elettorale che coinvolgono anche gli ordinamenti considerati tradizionalmente stabili. Nella maggior parte delle democrazie contemporanee si registrano nuove faglie e nuovi conflitti, che rendono le rispettive società più complesse ed eterogenee, ridefinendo le prospettive di applicazione di modelli apparentemente consolidati di relazioni sociali e politiche interne ai singoli contesti statuali⁴, ed emerge con evidenza il crescente distacco tra cittadini e istituzioni, non ascrivibile esclusivamente a sentimenti di protesta nei confronti di classi politiche inadeguate, ma che risulta capace di configurarsi alla stregua di un indice di una radicale perdita di fiducia nella stessa democrazia, come veicolo di cambiamento e di emancipazione sociale.

L'indebolimento delle fratture consolidate nel XIX secolo e la comparsa di nuovi *cleavages*⁵ costituiscono elementi significativi del cosiddetto *roll back*, ossia del riflusso democratico, evidenziato da Diamond e Plattner⁶, che riprende l'impostazione di Huntington, secondo la quale la democrazia è un fine tendenziale e mai raggiunto, che può andare incontro a dei riflussi. In questa prospettiva, un'attenta dottrina⁷ sostiene che i sistemi politici democratici del mondo occidentale

² Id., *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, p. XI.

³ Per quanto riguarda il rapporto tra sovranità e globalizzazione v. De Vergottini G., *La dislocazione dei poteri e la sovranità*, in AA.VV., *Costituzionalismo e globalizzazione. Atti del XXVII Convegno annuale, Salerno, 22-24 novembre 2012*, Jovene, Napoli 2014, pp. 85 ss.

⁴ Cfr. Huntington S., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon and Schuster, 1996.

⁵ Al posto delle tradizionali fratture, messe in evidenza a suo tempo dalle analisi di Lipset e Rokkan (ossia quella centro-periferia, città-campagna; laici-cattolici; imprenditori-prestatori d'opera) sono subentrati nuovi *cleavages* concentrati su identità-cosmopolitismo e altromondismo-liberali (Lanchester F., *Le riforme costituzionali all'esame del Parlamento*, in *Nuova Antologia*, vol. 620, n. 2290, 2019, p. 75).

⁶ Diamond L., Plattner M.F., *Democracy in Decline?*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2015.

⁷ V. Martin P., *Crise mondiale et systèmes partisans*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, pp. 18 ss.

siano ormai in declino, riconducendo tale fenomeno a tre fattori fondamentali: l'indebolimento delle famiglie politiche tradizionali (soprattutto europee) con il conseguente aumento dell'instabilità governativa; la riduzione della partecipazione politico-elettorale (astensionismo da e nel voto), che rende le decisioni politiche e gli stessi Governi meno legittimi; l'aumento della volatilità elettorale, intesa come la percentuale degli elettori che cambia preferenze di voto da un'elezione a un'altra, che rende i cambiamenti del consenso più repentini e l'attività politica più difficile da svolgersi. Peraltro, è opportuno evidenziare come i fenomeni di individualizzazione, disinteresse per il pubblico e volatilità elettorale abbiano fornito l'opportunità per la nascita del fenomeno del populismo nordamericano "alla Trump" e di altre formazioni populiste e di protesta, che mettono in discussione alcuni presupposti politico-istituzionali degli ordinamenti di massa liberaldemocratici. Se si allarga, dunque, la prospettiva è possibile riconoscere come le modificazioni strutturali della democrazia di massa, sulla base, tra l'altro, dello spostamento degli assi geopolitici e degli avanzamenti tecnologici, abbiano portato al profilarsi di cicliche crisi delle istituzioni rappresentative e dei partiti politici. La crisi della rappresentanza partitica e l'avvento della democrazia del pubblico evidenziano, così, la messa in discussione del metodo elettivo, divenuto centrale negli ordinamenti rappresentativi liberali e poi in quelli democratici di massa, e lo sviluppo dei temi legati alla democrazia partecipativa ed a quella deliberativa, sullo sfondo del dibattito in cui vengono delineate altre soluzioni per la presa delle decisioni elettive e deliberative.

Da questo contesto occorre prendere le mosse per condurre una riflessione più ampia sul diritto di voto e sulla democraticità dei sistemi giuridici oggetto di studio, democraticità che, è opportuno sottolineare, viene valutata non solo sulla base dell'estensione massima del diritto di voto ai componenti dell'aggregato sociale, ma anche dell'esistenza degli *standard* minimi dei procedimenti di votazione per l'espressione della volontà elettiva e deliberativa dei singoli⁸. Pare così evidente che la riflessione sulla tutela del diritto di voto tocchi i diversi aspetti e i nodi problematici connessi alla democraticità dei sistemi giuridici.

Fatte queste opportune premesse, si rende necessario evidenziare lo scopo e l'oggetto delle singole parti che costituiscono l'elaborato.

Nel primo capitolo si fornisce una definizione generale del voto e dei concetti ad esso strettamente collegati, quali decisione e votazione. In tal modo, vengono forniti gli strumenti che consentono di cogliere il campo dell'indagine svolta nei capitoli successivi. Si è provveduto, quindi, ad individuare l'ambito delle votazioni, avendo particolare riguardo alle votazioni pubblicistiche del Corpo elettorale e a rintracciare lo scopo dell'atto del voto elettivo e deliberativo e a fornire un inquadramento storico-

⁸ Lanchester F., voce *Voto (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XLVI, 1993, p. 1107.

giuridico della categoria dei diritti politici e della natura giuridica del diritto elettorale. Questa parte si conclude con una riflessione sulle problematiche relative all'astensione e sulle nuove forme in cui si prospetta la democrazia del XXI secolo, sulla base dei mutamenti che investono i concetti di rappresentanza e di sovranità.

Il capitolo secondo si concentra sull'analisi del quadro normativo relativo al diritto di voto presente in ciascuno degli ordinamenti oggetto dell'indagine, nonché sulla delineazione dei confini del Corpo elettorale nell'esperienza comparata, per l'individuazione dei soggetti titolari del diritto *de quo* e di coloro che risultano esclusi all'interno delle singole comunità politiche, come emerge da uno studio delle fonti normative che si presentano articolate e non sempre coerenti. L'analisi svolta non si arresta a delineare simili profili, perché sono oggetto di approfondimento anche gli aspetti maggiormente controversi legati alle modalità di espressione del suffragio (*advance voting, mobile polls*, voto per posta, voto elettronico) e alle procedure di registrazione nelle liste elettorali adottate dai singoli Paesi, considerandone l'impatto sulla partecipazione politica.

Nel riprendere la classificazione di autorevole dottrina⁹ relativamente alle diverse tipologie di votazioni, i capitoli terzo e quarto affrontano, rispettivamente, i problemi delle votazioni di tipo elettivo e di tipo deliberativo.

Il terzo capitolo è suddiviso in due parti. Nella prima sono esaminati in concreto i sistemi elettorali in senso stretto dei cinque ordinamenti considerati e il ruolo della giurisprudenza nella tutela del diritto di voto nel procedimento elettorale. Questo tipo di analisi serve ad evidenziare i maggiori problemi di effettività del voto derivanti dal sistema elettorale nell'esperienza comparata nonché per affrontare il tema dell'eguaglianza del voto riguardo alla questione della dimensione delle circoscrizioni elettorali e vedere come tale problematica si sia posta nella giurisprudenza costituzionale, soffermandoci, in particolare, sul confronto tra quella canadese e quella statunitense.

La seconda parte riguarda, invece, la legislazione elettorale di contorno, ossia tutte quelle regole che disciplinano il funzionamento delle istituzioni rappresentative prima e dopo l'espressione del voto da parte dei cittadini. Prendendo in esame le cosiddette "aree calde" della normativa di contorno, lo scopo di questa analisi consiste nel ricondurre le differenze tra le normative positive a ragioni di contesto storico-politico dei singoli casi nazionali e nell'evidenziare come anche dalla disciplina dei partiti, del finanziamento della politica e della comunicazione politico-elettorale possano derivare problemi che incidono sulla capacità dell'elettore di influire sul circuito dell'indirizzo politico. Si è provveduto, inoltre, a rintracciare gli aspetti caratterizzanti i modelli di controllo sul procedimento elettorale adottati dai singoli ordinamenti, evidenziando i profili critici connessi al sistema del contenzioso elettorale, nonché ad individuare i soggetti responsabili dell'organizzazione e

⁹ Id., voce *Voto (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., pp. 1108 ss.

amministrazione del procedimento elettorale. Questa parte si conclude con una panoramica dell'impatto della pandemia da COVID-19 sull'amministrazione delle votazioni pubblicistiche e le relative reazioni dei singoli ordinamenti analizzati, con un *focus* sulle ultime elezioni presidenziali statunitensi, il cui esito è dipeso da questioni legali/amministrative.

Il capitolo quarto prende in considerazione l'ambito degli strumenti di democrazia diretta, ossia le votazioni popolari deliberative, in ragione dell'importanza che assumono gli strumenti della partecipazione popolare diretta per la capacità degli elettori di incidere sul circuito dell'indirizzo politico portato avanti ordinariamente dalle istituzioni rappresentative. In questa parte si è provveduto ad indagare sulle diverse funzioni che tali strumenti svolgono nei singoli ordinamenti, avendo riguardo alla natura del tipo di Stato e della forma di governo che connotano la struttura costituzionale dei sistemi giuridici analizzati, nonché le difficoltà che rilevano sul piano dell'esercizio dei diritti referendari. Questo capitolo consente, dunque, di ampliare l'ambito dell'indagine alle situazioni giuridiche che gli ordinamenti considerati riconoscono sulla base della qualità dell'elettore (come il diritto di iniziativa popolare e referendaria) e alla sfera della partecipazione popolare diretta, il cui sviluppo, da un lato, conferma la palese sfiducia nei confronti della rappresentanza e, dall'altro, pone il problema dell'integrazione con gli istituti della democrazia rappresentativa.

Raggiunti gli scopi delle singole parti, si sono sviluppate riflessioni conclusive volte a delineare i risultati della ricerca e ad evidenziare i maggiori aspetti problematici e le prospettive che emergono sul piano della tutela del diritto a partecipare alle votazioni di tipo pubblicistico, elettive e deliberative.

CAPITOLO PRIMO

Voto, decisioni e votazioni pubblicistiche

1. L'atto del votare: significato e finalità

In questa parte del lavoro ci si propone di fornire un inquadramento del diritto di voto nell'ambito delle categorie generali delle decisioni, delle votazioni pubblicistiche e dei concetti ad essi collegati, per evidenziare come l'attività di selezione delle scelte da parte degli aventi diritto al voto all'interno di un collegio sia strettamente legata al tema generale delle votazioni e come questo tema venga a porsi alla base degli attuali ordinamenti di democrazia pluralistica. Dopo aver delineato il significato e le caratteristiche dei concetti in questione, si provvederà a tracciare l'evoluzione storica del suffragio all'interno dei principali ordinamenti costituzionali contemporanei, ad esaminare il dibattito sulla natura giuridica del diritto elettorale e a richiamare brevemente i principali scenari futuri che investono la democrazia elettorale nel XXI secolo.

Il termine votare e i concetti ad esso legati assumono un significato polivalente¹. Alla domanda «cosa significa votare?» una prima risposta potrebbe essere che votare significa esprimere la propria opinione. In realtà, un'opinione è più complessa di un voto, perché ammette sfumature e permette di fare ripensamenti e dei distinguo, mentre il voto obbliga a fare una scelta definitiva su un candidato o su un argomento, anche se si può anche scegliere di non votare, ma questa è un'altra questione. Si può dire, quindi, che esiste una “grammatica” del voto con le sue regole e che la grammatica e il significato del voto sono legati indissolubilmente alla possibilità di esprimere una scelta reale². Da ciò deriva che se non si può scegliere con libertà non si sta realmente votando. Per questo la possibilità di votare dipende da tutta una serie di condizioni, ad esempio da come è fatta la scheda, dal tipo di scelte che essa permette e dalle conseguenze dell'atto di votare, che, nel modo in cui sono strutturate, possono rafforzare o diminuire il potere di votare dei cittadini-elettori. Nell'accezione che interessa in questa sede, votare significa l'espressione del proprio parere o della volontà del singolo (individuale o collettiva) mediante votazione e implicante solitamente il principio maggioritario³.

Potremmo chiederci, inoltre, a quale fine tende l'atto del votare o, in altri termini, «perché le persone votano?». A questa domanda si può rispondere, in primo luogo, che si vota per decidere. Non sembra esistere, infatti, un metodo migliore del voto per prendere delle decisioni nell'ambito di una

¹ Lanchester F., voce *Votazioni*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, vol. XXXII, 1990, p. 1.

² Casati R., Varzi A., *Voti e altri buchi elettorali. Cos'è un voto? Come si contano i voti? E i voti contano davvero?*, in *Rivista di Estetica*, vol. 48, n.1, 2008, p. 169.

³ Lanchester F., voce *Votazioni*, in *Enciclopedia giuridica*, cit., p. 1. L'A. precisa l'esistenza del c.d. *liberum veto*, ossia il principio dell'unanimità, più frequente nel diritto internazionale e più raro nell'ambito degli ordinamenti statuali.

organizzazione sociale complessa, dove a decidere sono in tanti e non un singolo individuo⁴. Dal voto come decisione si distingue, come seconda risposta, una concezione che considera il voto come atto volto a delegare a qualcuno la decisione, ossia come scelta di un rappresentante cui spetta assumere le decisioni per la collettività⁵. Queste due concezioni del voto come decisione e come delega per la rappresentanza si pongono alla base, rispettivamente, di due modelli di democrazia, quello degli antichi e quello dei moderni (e delle corrispondenti esperienze stoiche), che rimangono profondamente diversi, in quanto il primo si fonda sulla partecipazione diretta di tutti i cittadini all'assunzione delle decisioni politiche, il secondo sull'elezione dei rappresentanti. Inoltre, se nell'antichità il sorteggio era la regola per scegliere e l'elezione costituiva l'eccezione, oggi la distribuzione di cariche autoritative avviene attraverso elezioni, dirette o indirette.

Quale dei due modelli di democrazia fosse preferibile è stata una questione che si è riproposta più volte nel corso della storia⁶. A seconda dei casi, la democrazia degli antichi è stata esaltata a scapito della democrazia dei moderni, perché considerata più democratica nel prevedere che il potere venisse esercitato direttamente dai cittadini. Tuttavia, c'è chi ha sostenuto che il modello di democrazia che più si avvicina all'ideale dell'autodeterminazione popolare fosse quello dei moderni, in quanto il modello ateniese era sì diretto ma poco inclusivo. Tutti i cittadini avevano il diritto di partecipare all'assemblea e, a partire dal compimento dei trent'anni di età, ad essere designati a ricoprire cariche pubbliche mediante sorteggio o elezione. Rimanevano però esclusi dalla cittadinanza, e quindi dalla partecipazione, le donne, gli schiavi e gli stranieri residenti o meticci.

Ma al di là dei giudizi di valore, ciò che è importante sottolineare è che nella democrazia dei moderni sia stato introdotto l'istituto della rappresentanza e quindi la concezione del voto come scelta del rappresentante a cui delegare le decisioni sulla base di un mandato elettivo, data l'estensione della comunità politica e la difficoltà di riunirne tutti i componenti ogniqualvolta occorresse prendere una decisione. Su queste basi si è posta l'origine e l'evoluzione dei sistemi e delle tecniche di votazione che hanno reso possibile il meccanismo della rappresentanza e della trasmissione del potere. Sotto questo profilo, a fronte della domanda «perché si vota?», vengono in rilievo una serie di altre questioni che attengono al modo stesso di operare del voto, delle elezioni e della rappresentanza, vale a dire: «chi vota?», «come si vota?», «dove si vota?» e «quando si vota?»⁷. C'è da dire che oggi il problema dei Paesi occidentali caratterizzati da sistemi democratici non stia più nel «chi vota»⁸, ma sia più che altro il problema della tutela concreta delle garanzie di partecipazione dei cittadini.

⁴ Frosini T.E., *Le votazioni*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 5.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Pazé V., *La democrazia degli antichi, la democrazia dei moderni*, in Gallina E., (a cura di), *Vivere la democrazia*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2013, p. 9.

⁷ Frosini T.E., *Le votazioni*, cit., p. 6.

⁸ Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 144.

Peraltro, il procedimento democratico oggi è caratterizzato sia da elezioni che da deliberazioni, prese in differenti collegi attraverso la procedura delle votazioni e si assiste ad un incremento dei momenti in cui si chiede di votare per scegliere e per decidere. Si vota non solo per eleggere i rappresentanti nelle Assemblee legislative, ma anche per i Governi. Si vota per approvare o respingere modifiche costituzionali o per abrogare norme di legge. Negli Stati contemporanei, in sostanza, si è giunti a combinare le due finalità del voto, per decidere e per delegare la decisione, che avevano costituito la linea di demarcazione tra la democrazia degli antichi e la democrazia dei moderni⁹. In questo quadro, bisogna anche ricordare che negli Stati pluriclasse contemporanei l'atto del votare, che viene canalizzato e organizzato dai partiti politici, non è il solo momento in cui si esaurisce la partecipazione politica del cittadino, ma esistono varie forme in cui essa può realizzarsi: consentendo, ad esempio, ai cittadini di esprimere i loro punti di vista, di associarsi in organizzazioni politiche o politicamente rilevanti, cercando di influenzare le *élites* in un senso o nell'altro e quindi le modalità di assunzione delle decisioni, e in altri modi ancora. Detto ciò, rimane fermo il fatto che solo attraverso il voto il «cittadino in quanto elettore [ha] la possibilità di esercitare un potere deliberativo sulla legislazione e sulle grandi scelte di indirizzo istituzionale e politico»¹⁰.

2. Tipi di decisione e di votazione

Ogni attività umana pone la necessità di assumere decisioni¹¹. In termini generali, l'attività del decidere implica la scelta, il più possibile cosciente e ragionata, di una tra le opzioni diverse di azione o di comportamento, allo scopo di giungere alla risoluzione di una determinata questione. Nell'ambito delle indagini sulle decisioni assume rilievo il processo di formazione della decisione stessa, che pone l'accento sulle modalità di assunzione delle scelte e sulle condizioni in grado di garantire la libertà di scegliere, presupposto fondamentale per l'espressione di scelte razionali da parte dell'individuo o del gruppo¹². Per quanto riguarda i tipi di decisione, si può notare come le decisioni possano essere di varia natura (individuale e collettiva), rilevanti o meno per l'ordinamento giuridico e come possano differenziarsi in base al grado di proceduralizzazione¹³. Le decisioni proceduralizzate sono caratterizzate dall'intervento di una regolazione giuridica, autonoma del gruppo o eteronoma rispetto

⁹ Frosini T.E., *Le votazioni*, cit., p. 7.

¹⁰ *Ivi*, p. 8.

¹¹ Cfr. Leoni B., *Natura e significato delle "decisioni politiche"*, in *Il Politico*, vol. 22, n. 1, 1957, p. 3.

¹² *Ivi*, p. 6. L'A. sottolinea come molti teorici ritengano che le decisioni implicino sempre un minimo di possibilità di scelta e quindi di libertà, rilevando come le moderne indagini sulle decisioni siano connesse con il piano della scelta e come alcuni autori utilizzino indifferentemente le espressioni "formazione di scelte" e "formazione di decisioni" per indicare lo stesso fenomeno.

¹³ Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 121.

ad esso, che ha ad oggetto il processo di scelta e consente di imputare gli effetti della decisione all'ente di appartenenza¹⁴.

In questa prospettiva le decisioni possono consistere in deliberazioni di tipo individuale e collettivo e le decisioni collettive, che non si basano sulla mera acclamazione, possono essere assunte attraverso la procedura delle votazioni nell'ambito di collegi di natura e dimensioni differenti. Del concetto generale di votazione, si può osservare come esso abbia più significati, che si connettono a quello di voto inteso come l'atto individuale con cui il singolo esprime la propria volontà, all'interno di un collegio, in ordine a certe alternative decisionali. In questa prospettiva, il termine votazione (o voto) può significare l'atto collegiale, dato dal concorso di tutti i voti individuali, nel quale si sostanzia una decisione imputabile all'organo collegiale o ad una assemblea come sua volontà. Ma la votazione può anche essere impiegata per indicare un procedimento plurifase complesso, in cui la fase centrale è quella in cui si svolgono le operazioni di voto per giungere ad una decisione finale¹⁵ e nel quale assume importanza anche la fase prodromica rispetto allo scrutinio e proclamazione dei risultati, che è quella dell'iscrizione degli aventi diritto al voto nelle liste elettorali.

Il tema della votazione è sempre stato affrontato nella prospettiva procedurale, ma occorre evidenziare come la dottrina abbia individuato un aspetto qualitativo di votazione, cui si connette la natura qualitativa del voto, che attiene agli *standard* minimi di autodeterminazione dei partecipanti alla votazione, che sono essenziali per garantire una espressione non puramente formale della scelta, il più possibile libera, priva di vincoli e condizionamenti¹⁶. Pertanto, gli elementi costitutivi della deliberazione e dell'elezione non si esauriscono nel momento tecnico della manifestazione formale della volontà, bensì coinvolgono anche la possibilità reale e attuale di operare una selezione fra più opportunità¹⁷.

Sulle votazioni occorre operare una importante distinzione. Come si è detto, si tratta di una modalità di assunzione delle decisioni collettive negli ordinamenti pubblicistici, che possono distinguersi in votazioni elettive e deliberative. Nell'ambito di questa bipartizione, se l'atto del voto espresso per eleggere o per deliberare è lo stesso e medesimo è anche il soggetto che lo compie, vale a dire il Corpo elettorale, quello che cambia è l'obiettivo del voto: il voto elettivo è, infatti, destinato alla preposizione di individui a un pubblico ufficio, che può essere costitutivo di un organo monocratico o di un organo collegiale; il voto per deliberare mira, invece, alla determinazione di una decisione su di una proposta, il cui risultato finale inciderà sulla soluzione ultima¹⁸. Tenendo presente questa

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Carcaterra G., *La votazione*, in Longi V. et al. (a cura di), *Il regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei Deputati, 1968, p. 551.

¹⁶ Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 128.

¹⁷ Id., *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Roma, Bulzoni, 1987, p. 21.

¹⁸ Frosini T.E., *Le votazioni*, cit., p. 10.

distinzione, la dottrina ha individuato una serie di differenze tra le due categorie generali di elezione e deliberazione, che possono così riassumersi: nelle prime l'oggetto è costituito da una scelta di più persone e rileva la mancanza di una proposta in senso tecnico, mentre la deliberazione può avere ad oggetto provvedimenti di varia natura ed è indefettibile una proposta di tipo tecnico; le elezioni consistono sempre in un'attività di una pluralità di persone nella quale la discussione è un momento eccezionale, nel procedimento deliberativo, invece, il soggetto deliberante può essere sia un collegio sia un organo burocratico e la discussione è parte integrante del procedimento; inoltre, nelle elezioni il voto ha nella generalità dei casi natura politica, mentre il voto deliberativo può avere carattere politico o discrezionale; infine, nella deliberazione le decisioni vengono prese all'interno di un unico collegio sulla base di una scelta alternativa e categorica ("Sì" o "No"), con un sistema di votazione di tipo maggioritario, mentre nelle elezioni possono adottarsi anche sistemi diversi, che ammettono la scelta ordinale, il collegio plurimo e la formula basata su un principio proporzionalistico¹⁹.

Se si considera il tema in una prospettiva pubblicistica, la bipartizione tra votazioni deliberative ed elettive corrisponde, in riferimento al Corpo elettorale, alla distinzione tra referendum (inteso come decisione su un atto normativo) e plebiscito (che implica una manifestazione di fiducia o di sfiducia verso una persona), da un lato, ed elezioni di vario tipo, dall'altro²⁰.

In un'epoca segnata da un grande interesse verso la democrazia partecipativa, le votazioni deliberative costituiscono una categoria generale comprensiva di nuove pratiche e strumenti di democrazia diretta che riguardano anche attività legislative o comunque normative²¹ e che hanno contribuito a valorizzare il dialogo tra cittadini e istituzioni, rivitalizzando il coinvolgimento popolare nei processi decisionali²². Le votazioni di tipo deliberativo implicano, infatti, un coinvolgimento diretto dei componenti del Corpo elettorale, i quali hanno così l'opportunità di farsi ascoltare, sviluppare nuove norme legislative, porre in vigore modifiche costituzionali e incidere sull'esercizio dei pubblici poteri. Il voto deliberativo può assumere una duplice declinazione: si possono distinguere, infatti, votazioni di tipo attivo, in cui il procedimento decisionale si può considerare

¹⁹ Guarino G., *Deliberazione-nomina-elezione (a proposito delle modalità di elezione da parte del Parlamento di un terzo dei giudici costituzionali)*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, vol. VIII, 1954, p. 90.

²⁰ Lanchester F., voce *Votazioni*, in *Enciclopedia giuridica*, cit., p. 2.

²¹ Sul punto v. Allegretti U., voce *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 295. In particolare, l'A. ricorda che il caso più celebre di democrazia partecipativa che investe l'attività legislativa è quello dell'elaborazione della legge elettorale della British Columbia in Canada, avvenuta tramite una complessa procedura culminata in un voto referendario.

²² Sotto questo profilo si può fare l'esempio dell'iniziativa popolare, che consente una partecipazione diretta dei cittadini al procedimento finalizzato alla produzione normativa. Se si rivolge lo sguardo a quanto avviene in diversi Paesi, questo strumento è stato al centro di un dibattito tra gli studiosi di democrazia diretta volto ad una sua maggiore valorizzazione. Sul punto v. Malinverni G., *Prefazione*, in Rodean N., *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, FrancoAngeli, 2014, p. 9.

perfetto all'esito del voto, e decisioni che assumono natura consultiva, perché demandano ad un altro organo o soggetto il compito di attuare la volontà del Corpo elettorale²³.

La formazione di organi rappresentativi ai diversi livelli (nazionale o federale, regionale o statale e locale) avviene, invece, attraverso votazioni elettive che coinvolgono gli appartenenti del Corpo elettorale e con il concorso dell'azione dei partiti politici, che fungono da strumenti di canalizzazione, articolazione e riduzione della domanda politica.

Intorno all'argomento delle votazioni ruotano una serie di altri aspetti relativi: al sistema di votazione, i quali possono essere classificati secondo le variabili del tipo di scelta (categorica o ordinale), del tipo e delle dimensioni del collegio e del tipo di formula impiegata per la trasformazione dei voti in seggi; al modo di votazione, che può essere segreto o palese a seconda che il singolo esprima la propria volontà pubblicamente o meno; alla forma di votazione, che può essere espressa o tacita, e tra le modalità in forma espressa si annoverano le votazioni orali, per scheda, per alzata e seduta, per alzata di mano, per pallina, per divisione; all'ordine di votazione, che può essere di tipo alfabetico, per sorteggio, per anzianità ecc.; al risultato della votazione, che può essere favorevole o contrario ad una proposta, se si tratta di una votazione di tipo deliberativo, o all'elezione di un individuo ad una carica pubblica, laddove si tratti di votazione elettiva²⁴.

2.1 L'ambito delle votazioni. La natura e le funzioni del Corpo elettorale

In una votazione è importante determinare l'ambito in cui essa viene effettuata, elemento che richiama il concetto di collegio. Il collegio rileva come unità organica a struttura pluripersonale, che va tenuto distinto dalle singole persone che lo compongono, in quanto è in grado di esprimere una volontà collegiale, costituita dalla volontà della maggioranza, che è autonoma rispetto alla volontà dei singoli membri che concorrono a formarla²⁵. Nell'esprimere una volontà unitaria e autonoma, l'istituzione collegiale è chiamata ad esercitare una funzione deliberativa, che costituisce un requisito non rinvenibile in ogni forma di plurisoggettività²⁶ e in grado di differenziare gli organi collegiali dai corpi meramente eligenti²⁷.

²³ Rubechi M., *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 86-87.

²⁴ Lanchester F., voce *Votazioni*, in *Enciclopedia giuridica*, cit., p. 1.

²⁵ Pepe G., *La primazia negli organi collegiali pubblici: un tema da approfondire*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 4/2014, p. 323.

²⁶ Ciò vale a distinguere una mera forma di plurisoggettività da una istituzione collegiale, che, anche se si compone di più membri, trova nella finalità deliberativa il suo elemento costitutivo.

²⁷ Il Corpo elettorale è un tipico esempio di collegio eligente (v. sul punto Furlani S., voce *Collegio elettorale*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. III, Utet, 1959, p. 473). Tuttavia, non è da escludere che un organo collegiale che esercita funzioni deliberanti possa svolgere anche un'attività eligente in occasione dell'elezione del proprio presidente.

Secondo una importante classificazione, i collegi si possono distinguere in collegi perfetti o reali e collegi imperfetti o virtuali²⁸. Nei collegi perfetti è richiesta la partecipazione di tutti i componenti e risultano vietate forme di astensione al voto. Inoltre, a differenza di collegi imperfetti o virtuali, quelli reali sono di regola composti da un numero dispari di membri per impedire situazioni di parità nelle votazioni.

Per quanto riguarda la disciplina applicabile, va sottolineato come essa sia in parte eteronoma, cioè imposta da norme legislative non disposte dal collegio e, in parte, autonoma, in quanto adottate dal collegio stesso nell'esercizio della propria potestà regolamentare²⁹.

Sulla base di queste categorie generali e classificazioni, assume uno specifico rilievo la natura pubblicistica o privatistica della votazione, come atto per mezzo del quale il collegio può manifestare la sua volontà, e la dimensione del gruppo cui spetta esprimere tale volontà (a seconda che sia ristretto o di ampie dimensioni)³⁰. Nell'ambito delle votazioni pubblicistiche possono essere individuate quelle dei collegi amministrativi e costituzionali e quelle che investono il Corpo elettorale. La distinzione tra le due categorie di collegio si basa essenzialmente sulle dimensioni (ampie o ristrette) e sulla natura (perfetta o imperfetta) dello stesso³¹.

Per quanto attiene alle votazioni all'interno dei collegi amministrativi e costituzionali, se si guarda al caso italiano esempi di votazioni elettive sono quelle relative ai Presidenti e agli Uffici di Presidenza delle Camere da parte delle rispettive Assemblee parlamentari, al Presidente della Repubblica, la cui elezione spetta al Parlamento in seduta comune e integrato dei delegati regionali, ai cinque membri elettivi della Corte costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura, agli organi di presidenza del Consiglio e della Giunta regionale. Le votazioni deliberative riguardano invece tutte le attività dei collegi costituzionali e amministrativi³².

Con l'espressione Corpo elettorale viene generalmente indicato il complesso dei cittadini ai quali, in virtù del possesso di determinati requisiti previsti dall'ordinamento, viene riconosciuto il diritto di voto elettivo e deliberativo. Si tratta di una *fiction* giuridica, che non trova alcun riferimento in un atto normativo della Repubblica italiana, fatta eccezione per l'art. 46 del Regio Decreto n. 1993/1928 in cui si stabiliva che «La elezione dei deputati [aveva] luogo [...] con l'approvazione del Corpo elettorale»³³.

²⁸ Pepe G., *Op. cit.*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, cit., p. 324.

²⁹ *Ivi*, p. 325.

³⁰ Lanchester F., *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, cit., p. 12.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ivi*, p. 5.

³³ *Id.*, *Il Corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle Corti. Riflessioni sul caso italiano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2017, p. 5.

Sul piano della natura del Corpo elettorale, bisogna innanzitutto evidenziare che «[s]e si parte dal tema del diritto alla autodeterminazione di ciascun individuo [...], chi formi la comunità politica è riconosciuto come partecipe dell'identità di un gruppo, mentre gli "altri" sono persone umane cui possono essere attribuiti [...] tutti i diritti e i doveri dei componenti dell'ordinamento salvo quelli connessi alla determinazione del politico»³⁴, laddove il politico, si ricordi, è il livello che attiene alla distribuzione autoritativa dei valori. Tenendo presente ciò, è possibile notare come la giuspubblicistica tradizionale abbia indicato come *demos* politico «i cittadini politicamente attivi, ovvero il corpo elettorale, considerato come la parte attiva dell'elemento personale dello Stato, a cui per diritto o concessione l'ordinamento attribuisce l'incarico di gestire in modo diretto o indiretto la cosa pubblica»³⁵, con ciò contrapponendosi al *demos* sociale, che include, invece, la popolazione residente in un determinato territorio³⁶. Pertanto, il *demos* politico è una categoria che deve essere delimitata e che non si riferisce né all'indifferenziato elemento personale comprendente i cittadini e i non cittadini viventi in un determinato territorio (popolazione), né al complesso dei cittadini residenti o meno sul territorio nazionale, bensì è individuabile in riferimento ai cittadini politicamente attivi³⁷.

In aggiunta a quanto detto, occorre rilevare come la nozione di Corpo elettorale sia stata utilizzata in senso più generale ed in uno più specifico. Fulco Lanchester segnala come già Palma e poi Brunialti, Orlando e altri, fino ad arrivare a Mortati abbiano «evidenziato la necessità di attribuire ad un collegio l'espressione di volontà che i singoli aventi diritto al voto assumono»³⁸. Esiste però una scissione nell'uso del termine, dato che, secondo alcuni, il Corpo elettorale «evoca la metafora della "corporizzazione del popolo sovrano nelle persone degli elettori, almeno al momento del voto"»³⁹, mentre «per altri l'uso più tecnico configura un collegio unico o plurimo»⁴⁰. Nel primo caso, è evidente come si realizzi una identificazione del corpo mistico del popolo con la parte dei cittadini politicamente attivi, mentre nel secondo l'uso della nozione di Corpo elettorale è più limitato al dato tecnico del collegio che deve esprimere una volontà individuale, ponendosi su livelli differenziati in

³⁴ Id., *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 80-81.

³⁵ *Ivi*, p. 81.

³⁶ *Ibidem*. L'Autore sottolinea che all'interno dello stesso *demos* politico «possono essere considerati membri politicamente attivi sulla base di specifici parametri e componenti "passivi", rappresentati dai primi (Corpo elettorale)».

³⁷ V. Id., *Il Corpo elettorale...*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., p. 5. L'A. fa riferimento all'articolo 48 della Costituzione italiana per individuare i cittadini politicamente attivi, articolo «che però li tratta come elettori (ovvero come cittadini aventi diritto di voto) e non come collegio».

Inoltre, si noti come il termine "people" venga utilizzato da Margaret Canovan nel significato di popolo nel suo complesso o come riferito ad un gruppo più piccolo al suo interno. Ciò vale a dire che il concetto di *demos* cui si fa riferimento «in democracy» non è necessariamente inteso nel senso di includere il popolo nel suo insieme (Canovan M., *The People*, Oxford, Polity, 2005, p. 5).

³⁸ Lanchester F., *Il Corpo elettorale...*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., p. 5.

³⁹ *Ibidem*. L'A. fa riferimento all'opera Gentile E., "In democrazia il popolo è sempre sovrano". *Falso!*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 122.

⁴⁰ Lanchester F., *Il Corpo elettorale...*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., pp. 5-6.

base all'estensione ed articolazione dello stesso⁴¹, attraverso tecniche di decisioni collettive che si distinguono in votazioni elettive e deliberative, a seconda che siano volte a preporre individui a cariche autoritative (elezioni) o a decidere su singole questioni (referendum).

Emerge così la duplice natura del Corpo elettorale, che, da un lato, appare come una corporizzazione del popolo sovrano nella parte dei cittadini politicamente attivi e, dall'altro, si pone come collegio in cui i singoli aventi diritto al voto devono avere la possibilità di esprimere la loro volontà sulla base di *standard* minimi di democraticità del sistema⁴².

Detto questo, è importante sottolineare come al Corpo elettorale siano attribuite, dunque, tanto funzioni di natura elettiva, che si sostanziano nella possibilità di eleggere i rappresentanti chiamati ad occuparsi della redazione dell'assetto costituzionale e della gestione ordinaria dello stesso, quanto funzioni di natura deliberativa diretta⁴³. Accanto a queste funzioni attive dei cittadini politicamente attivi, emergono le funzioni di controllo popolare, caratterizzati sempre dalle votazioni (soprattutto di tipo elettivo) o implicanti forme di controllo diffuso (esercitate da quella che viene comunemente definita opinione pubblica), che nella loro accezione più moderna consistono nei sondaggi di opinione⁴⁴.

Nell'ambito degli ordinamenti democratici di massa, emerge in maniera evidente la molteplicità delle funzioni svolte dalle votazioni: non solo quella di preporre individui a cariche autoritative, come affermava John Stuart Mill, ma anche quella di individuare una scelta diretta a favore di un partito, di un programma, di una squadra di governo e di un *leader*⁴⁵, come riconosceva Walter Bagehot, con la previsione di necessari controlli sulle attività svolte dai rappresentanti eletti, i quali possono andare incontro alla sanzione della eventuale non rielezione allo scadere del mandato (controllo a consuntivo), oppure essere sottoposto alle procedure di "*recall*", laddove previste, ossia di "richiamo" dell'eletto che non si sia conformato alle "istruzioni" del Corpo elettorale (controllo attivabile a domanda durante la legislatura). Se tale dicotomia di controlli popolari riflette la tensione esistente tra concezione tradizionale della rappresentanza e l'ideale della democrazia diretta e partecipata, è anche rilevante il ruolo che ha assunto il controllo che si esplica nelle forme del sondaggio di opinione, oggi maggiormente espresso tramite l'uso dello strumento informatico, in quanto si rivela in grado di condizionare in maniera peculiare l'azione di coloro che sono investiti di cariche

⁴¹ *Ivi*, p. 6. A tal proposito si v. ad esempio le sentt. della Corte cost. n. 19/1956, 43/1961, 57/1963, 89/1959.

⁴² *Ivi*, pp. 1-2.

⁴³ Rubechi M., *Op. cit.*, p. 48.

⁴⁴ Lanchester F., *Il Corpo elettorale...*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., p. 8.

⁴⁵ Massari O., *L'alternanza nel Regno Unito: il modello Westminster alla prova del governo di coalizione*, in Pasquino G., Valbruzzi M., *Il potere dell'alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo*, Bologna, Bononia University Press, 2011, p. 161.

autoritative e di trasformarsi in un controllo “plebiscitario” e periodico, soggetto ai pericoli di manipolazione della politica di massa⁴⁶.

Il tema della definizione e delimitazione del Corpo elettorale ha assunto una rilevanza primaria sia dal punto di vista dottrinale che da quello relativo alla organizzazione dello Stato contemporaneo⁴⁷.

Durante il periodo liberale oligarchico «il dato che emerge in tutta evidenza è che la legislazione elettorale non era tanto legata a preoccupazioni di tipo, per così dire, efficientistico in ordine al funzionamento della forma di governo»⁴⁸, bensì ad una concezione elitaria del potere, che si concretizzava nella limitazione dei cosiddetti diritti pubblici subiettivi come strumento per mantenere il controllo sulla società politica⁴⁹. Attraverso una dinamica caratterizzata da scansioni differenti da Paese a Paese, riflettendo anche la diversità insita nei valori dominanti e nelle strutture sociali di ciascuno di essi, il processo di progressivo allargamento del suffragio è andato correlandosi con il riconoscimento di quelli che la dottrina definisce diritti pubblici soggettivi a tutte le «persone socialmente ed economicamente dipendenti»⁵⁰.

Oggi, invece, «lo Stato democratico pluralista affonda le proprie radici sull’abbandono del principio del suffragio limitato, sostituito dal suffragio universale maschile e femminile e dal riconoscimento del pluralismo sociale e politico»⁵¹, anche se prevede la possibilità di apporre limitazioni, a talune condizioni, per l’accesso all’elettorato e per l’esercizio del diritto di voto.

2.2 Il principio maggioritario e le votazioni pubblicistiche

Con le votazioni risultano connesse sia la questione relativa all’attribuzione del diritto a partecipare alla presa delle decisioni, argomento che implica l’inclusione del singolo o del gruppo all’interno del collegio, sia il problema del valore da attribuire alla volontà collettiva. È lungo il percorso storico che ha portato all’acquisizione del principio maggioritario⁵² come sistema di decisione che si dipana la problematica della determinazione di quella volontà che può essere riconosciuta come sovrana.

Il principio maggioritario si afferma negli ordinamenti europei medievali in connessione con la teorizzazione del principio corporativo, la cui sintesi viene fornita da Ulpiano e Scevola: ciò che viene

⁴⁶ Lanchester F., *Il Corpo elettorale...*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., p. 11.

⁴⁷ Rubechi M., *Op. cit.*, p. 49.

⁴⁸ Caretti P., *Legislazione elettorale e forma di governo*, in *Astrid-online.it*.

⁴⁹ Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 134.

⁵⁰ Spagna Musso E., *Diritto costituzionale. Principi generali*, Padova, Cedam, vol. I, 1976, pp. 172 ss.

⁵¹ Rubechi M., *Op. cit.*, p. 49.

⁵² Per modi e ambiti di applicazione del principio maggioritario v., tra gli altri, Spitz E., *Majority Rule*, Chatham – NJ, Chatham House Publishers, 1984.

deciso dalla maggioranza si imputa all'intero collegio⁵³. La volontà dei "più" ha riscosso particolare fortuna nel pensiero moderno e specialmente in seguito alle teorizzazioni di Locke⁵⁴, con una accettazione diffusa seppure ispirata dalla necessità di un sistema che di fondo appare irrazionale, come quello della riduzione della volontà collegiale ad un conteggio dei voti, pur di giungere ad una decisione. Anche se si accetta la storicità del principio in questione, si può sostenere che tutti gli organi collegiali minimamente strutturati devono adottare regole allo scopo di arrivare all'assunzione di decisioni elettive e deliberative⁵⁵. Sotto questo profilo rileva la distinzione tra ambito privatistico e ambito pubblicistico, caratterizzati da differenti principi e da differenti regole per la presa delle decisioni: in ambito privatistico vale il principio dell'autonomia e la regola dell'unanimità, mentre in quello pubblicistico il principio dell'eteronomia e la regola maggioritaria⁵⁶. Nel contesto del diritto pubblico interno, è attraverso l'adozione del principio maggioritario nelle decisioni elettive e deliberative che viene confermata la teorica uguaglianza tra i membri della comunità, ai quali viene riconosciuta la qualità di cittadino⁵⁷. In entrambi i casi, per l'assunzione delle decisioni elettive e deliberative di tipo pubblicistico, negli ordinamenti democratici l'adozione del principio di maggioranza è temperato da quello del rispetto delle minoranze⁵⁸.

In campo pubblicistico il principio maggioritario è egemone in tutti gli ambiti della rappresentanza politica e della legislazione⁵⁹. Le tipologie di maggioranze previste per l'assunzione delle decisioni variano a seconda che sia richiesta la maggioranza relativa, semplice, assoluta o qualificata⁶⁰. La maggioranza relativa (in inglese *plurality*) è quella costituita dal maggior numero di membri del collegio che si sono espressi in un certo modo. Essa presuppone che si siano registrate almeno tre posizioni, altrimenti si identifica con la maggioranza semplice, che è quella costituita dalla metà più uno di coloro che si sono espressi. La maggioranza assoluta richiede, invece, che il numero dei membri favorevoli alla proposta, perché questa risulti approvata, debba essere almeno della metà più uno dei membri del collegio, soglia che si alza ai tre quinti, due terzi o tre quarti, fino a sfiorare la totalità dei membri (o unanimità) nel caso delle maggioranze speciali o qualificate, la cui *ratio* risiede nella necessità di adottare una decisione il più possibile condivisa dalla gran parte dei componenti del collegio in ragione dell'importanza della questione.

⁵³ Sulla storicità del principio v. Ruffini E., *La ragione dei più. Ricerche sulla storia del principio maggioritario*, Bologna, Il Mulino, 1977 e Id., *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano, Adelphi, 1976.

⁵⁴ Frosini T., *Le votazioni*, cit., p. 6.

⁵⁵ Lanchester F., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, Bulzoni, 1990, p. 126.

⁵⁶ *Ivi*, p. 127.

⁵⁷ Id., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 125.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ V. artt. 64, 72 ultimo comma, 77, 80, 81, 123 comma 2, 127 comma 3, 138 Cost.

⁶⁰ Così Barbera A., Fusaro C., *Maggioranza, principio di*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Treccani, vol. V, 1996, p. 2.

All'opposto della regola maggioritaria, sul piano formale, si colloca la regola dell'unanimità che prevede l'approvazione di tutti i componenti del collegio, per i quali costituisce la massima garanzia di autonomia che si traduce nel riconoscimento di un potere di veto, che porta con sé il rischio potenziale della paralisi del processo decisionale⁶¹.

Il termine generale "principio maggioritario", come sostiene autorevole dottrina, può essere inteso sia come regola per governare che come regola per eleggere⁶². Nel primo caso, ci si riferisce alle modalità di distribuzione e impiego del potere politico, capaci di incidere sui rapporti fra Corpo elettorale, rappresentanza e Governo e quindi sul funzionamento stesso della forma di governo; come regola per eleggere, ci si riferisce ad un sistema d'elezione maggioritario, che prevede l'elezione di un soggetto che, all'interno di un collegio eligente, ottiene il maggior numero di voti rispetto agli altri candidati partecipanti alla competizione elettorale. È chiaro, dunque, che in queste versioni il principio maggioritario assume una veste diversa che ci consente di ampliare gli ambiti di utilizzo. Per di più, il principio maggioritario «risulta essere funzionale, sia in senso organizzativo che operativo, alla piena esplicazione del principio della sovranità popolare»⁶³, in quanto offre al Corpo elettorale la possibilità di decidere l'investitura dei propri governanti, così come offre successivamente la possibilità agli stessi governanti di perseguire per la durata del proprio mandato un determinato indirizzo politico, conferendo così all'ordinamento un'unità minima di azione che costituisce garanzia dell'attuazione degli interessi e dei principi posti alla base del sistema politico-istituzionale.

A questo punto sembra opportuno dare conto di alcuni tratti che caratterizzano l'applicazione del principio in parola. Su questo aspetto occorre osservare come la regola secondo cui la decisione dei più prevale su quella dei meno appaia collegata con quelle società tendenzialmente omogenee, ove non esistono forti divisioni politiche, etniche, religiose e linguistiche e i cittadini non si riconoscono troppo disuguali l'uno dall'altro⁶⁴. In virtù di una estensione del principio maggioritario nell'ambito della forma di governo è possibile distinguere fra due ulteriori modelli di

⁶¹ Si rilevi come l'unanimità sia diffusa nel settore internazionalistico, che, pur essendo inseribile nel settore pubblicistico, rivela forti similitudini con quello privatistico per quanto riguarda il principio e le tecniche di decisione (*ivi*, p. 126).

⁶² Su questa distinzione v. *ivi*, p. 1. I due A. affermano che: «Il principio di maggioranza è quello in base al quale nell'ambito di una qualsivoglia collettività la volontà espressa dai più deve prevalere ed essere perciò considerata come volontà di tutti ai fini dell'assunzione delle decisioni collettive (vuoi relative alla deliberazione di singoli atti, vuoi relative a elezioni). In questo senso la sua applicazione costituisce una regola per decidere (secondo, appunto, la 'regola della maggioranza'). Applicato invece alle modalità di distribuzione e di impiego del potere politico, il principio di maggioranza costituisce piuttosto una regola per governare (si parla a tale proposito di 'principio maggioritario')». Si noti come invece Amato G., *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1994, p. 172 distingua il principio maggioritario come principio di rappresentanza e come principio funzionale: «come principio di rappresentanza ci dice infatti chi ha da esserci intorno a un tavolo dove si decide, come principio funzionale ci dice chi, a quel tavolo, è essenziale che concorra alla decisione perché questa si ritenga formata».

⁶³ Frosini T.E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 23.

⁶⁴ *Ivi*, p. 24.

democrazia: quelle maggioritarie e quelle consensuali⁶⁵, distinzione che si fonda sul metro del maggiore o minore ricorso al principio maggioritario. A ben vedere l'elemento distintivo più significativo tra i due modelli è il ruolo che il Corpo elettorale esercita nell'investitura diretta o indiretta dei propri governanti, in quanto nelle democrazie maggioritarie sono gli elettori che eleggono direttamente i Governi, mentre in quelle consensuali o consociative assumono un ruolo preminente i partiti. Nelle prime predominano i Governi che hanno un indirizzo programmatico forte e sostenuti da maggioranze parlamentari altamente stabili, mentre nei secondi, nella maggior parte dei casi, si formano Esecutivi di coalizione, di solito instabili al loro interno⁶⁶. Le democrazie maggioritarie si ispirano al cosiddetto "modello Westminster", le cui principali caratteristiche secondo la dottrina e la scienza politica sono: la presenza di Governi monopartitici espressione del partito risultato vincitore nelle elezioni politiche alla Camera dei Comuni; la responsabilità collegiale dei membri del Governo verso la stessa Camera; il predominio di un Esecutivo unitario e centralizzato; la sovranità parlamentare; il bicameralismo asimmetrico; il sistema bipartitico; il sistema elettorale maggioritario; la presenza di convenzioni costituzionali e la democrazia esclusivamente rappresentativa⁶⁷.

Se si considera che il principio maggioritario si sostanzia in una logica che prevede la delega alla maggioranza di un certo numero di decisioni collettive, decisioni che poi diventano vincolanti per tutti, si può comprenderne la capacità riduttiva delle complessità, che implica la scelta tra alternative secche, sia nel caso in cui si debba proporre individui a cariche autoritative (votazioni elettive) sia che si debba votare su un argomento o una misura specifica (votazioni deliberative). In questa direzione diventa necessario che l'applicazione del principio maggioritario si accompagni ad un atteggiamento di tolleranza verso le minoranze, al fine di non sfociare in una sorta di "tirannia della maggioranza". Condizione indispensabile a questo fine è che nei regimi democratico-liberali le

⁶⁵ Il riferimento è a Lijphart A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 15.

⁶⁶ *Ibidem*. Il politologo olandese osserva la pratica del consociativismo in piccoli paesi come l'Olanda, il Belgio, l'Austria e la Svizzera. In questi Paesi, le divisioni tra i cittadini hanno il carattere di *cleavages* o fratture etniche o religiose e i sistemi politici hanno come variabili fondamentali un pluralismo politico, un sistema elettorale proporzionale che attribuisce a ciascun partito la forza parlamentare che riflette i voti conquistati e, infine, Governi di coalizione.

⁶⁷ Sul punto cfr. Caravale G., *Struttura del Governo e articolazione della burocrazia nel Regno Unito*, in Lanchester F., (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 235. In tal senso cfr. anche Caravale G., *Il Governo del Premier nell'Esperienza Costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 235.; Massari O., *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 17; Pasquino G., *Perché e come studiare l'opposizione*, in Massari O., Missiroli A., Id. (a cura di), *Opposizione, Governo ombra, alternativa*, Bari-Roma, Laterza, 1990, pp. 3 ss; Rhodes R.A.W., *Executives in Parliamentary Government*, in Id., Binder S.A., Rockman B.A. (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 277 ss. In particolare Rhodes rileva che: «In parliamentary regimes with majoritarian electoral rules, a single party, even with minority electoral support, usually finds sufficient institutional levers to form a government. This tends to make these governments more internally consistent and more durable than multiparty coalition or minority governments typical of parliamentary regimes with proportional representation [...]». Per un'analisi sugli eventi di discontinuità rispetto al modello Westminster manifestatisi negli ultimi anni nel Regno Unito v. Caravale G., *Verso un'evoluzione del modello Westminster?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2016, pp. 1-3.

minoranze abbiano la concreta possibilità di esprimere e propagandare le proprie tesi e divenire a loro volta maggioranza, se appoggiate in seguito dal suffragio popolare⁶⁸. Ne deriva che una problematica sollevata dai critici del principio maggioritario riguarda la possibilità di considerare realmente democratici quei sistemi in cui risulta dominante tale principio, sia come regola per eleggere che come regola per deliberare, stante proprio la circostanza per cui la minoranza di fatto non decide e finisce per subire gli effetti delle decisioni prese dalla maggioranza. In questa prospettiva, Ugo Rescigno sottolinea, innanzitutto, che il suffragio universale attivo e passivo costituisce l'elemento di fondo per valutare la sussistenza o meno di un regime democratico, e poi, per quanto concerne il principio maggioritario inteso quale regola per eleggere, afferma che «[i] sistemi elettorali maggioritari diminuiscono il tasso di democrazia anche perché ledono gravemente il principio “un uomo un voto”»⁶⁹, mentre sul principio maggioritario inteso come regola per deliberare, lo stesso ha sottolineato che «sono più democratici quei sistemi politici che, per garantire la governabilità, infliggono al criterio proporzionale ferite minori di altri»⁷⁰. Detto ciò, aderendo ad una recente dottrina, ci sembra ragionevole ritenere che, sebbene si possano avere delle opinioni differenti sulla democrazia “procedurale” e sulle regole che disciplinano l'organizzazione dei pubblici poteri, in realtà il confronto avviene in riferimento ad una concezione della democrazia che deve trovare come suo punto fermo il riconoscimento delle libertà e dei diritti fondamentali, dato che senza diritti fondamentali riconosciuti e tutelati non ci può essere democrazia e non esiste alcuna possibilità per la minoranza di diventare a sua volta maggioranza⁷¹.

3. Il concetto di elezione

La distinzione tra il voto elettivo e il voto deliberativo, che si è delineata nei paragrafi precedenti, è importante perché permette di specificare il concetto di elezione. W.J.M. Mackenzie definiva le elezioni «as a form of procedure, recognized by the rules of an organization, whereby all or some of the members of the organization choose a small number of persons or one person to hold office of authority in the organization»⁷². Più sinteticamente, Stein Rokkan le ha definite come

⁶⁸ Frosini T.E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, cit., p. 25.

⁶⁹ Rescigno U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1994, p. 221.

⁷⁰ *Ivi*, p. 223.

⁷¹ Frosini T.E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, cit., p. 29. Sul riconoscimento dei diritti e delle libertà fondamentali come fondamento della democrazia l'A. richiama l'opera di P. Häberle, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale* [1983], tr. it., Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993, p. 51.

⁷² Mackenzie W.J.M., *Elections*, in *International Encyclopedia of Social Science*, New York Macmillan, The Free Press, vol. V, 1968, p. 2.

«institutionalized procedures for the choosing of officeholders by some or all of the recognized members of an organization»⁷³.

In realtà, oltre a realizzare un processo pacifico di acquisizione del potere, come emerge chiaramente da queste definizioni, la procedura elettorale è l'unico strumento in grado di realizzare un effettivo sistema democratico di rappresentanza politica, in quanto rende possibile la partecipazione (diretta o indiretta) dei cittadini-elettori a quello stesso potere di cui sono investiti gli eletti. Sotto questo profilo, si può riconoscere che le elezioni svolgono un duplice ruolo di legittimazione, sia nei confronti del sistema politico nel suo complesso che delle concrete autorità politiche che ne occupano i ruoli di comando. Pertanto, è nella derivazione (diretta o indiretta) degli organi di governo da elezioni libere, periodiche, corrette e competitive che si identifica uno degli elementi in cui si sostanzia il metodo democratico.

Il vocabolo “elezioni” esprime più significati, al pari di altri concetti ad esso legati, che non si escludono, ma si integrano reciprocamente. Con l'espressione “elezioni” si può indicare l'attività elettorale in generale, i congegni tecnici che sono necessari per svolgerla, il suo risultato e così via; «esprimono, insomma, sia il procedimento elettorale, sia l'organizzazione elettorale, sia l'atto elettivo, di cui i primi due hanno natura formale e strumentale rispetto all'ultimo, che rappresenta la sostanza del fenomeno ed il punto terminale del relativo ciclo»⁷⁴. Tuttavia, ai fini dell'elaborazione del concetto di elezione, si impone la necessità di ricercare il *quid proprium* del fenomeno elettorale. Su questo punto, la dottrina ha segnalato come l'elemento costitutivo che sta alla base del concetto si identifichi col significato elementare dell'accezione che emerge dal verbo *eligere*, che significa scegliere, o dalla parola *electio* (scelta), dai quali deriva il termine elezione⁷⁵. Si può affermare, dunque, che alla base del fenomeno elettorale ricorre sempre la scelta e, in tal senso, che il termine «elezione significa propriamente un atto di scelta: un atto di volizione, cioè, compiuto [...] sul contenuto specifico e sull'oggetto immediato della volizione, essendo predeterminati e tipici il contenuto generico e l'oggetto mediato, entrambi in funzione di scopo»⁷⁶.

Sulla base di queste considerazioni, «ci si accorge che il problema elettorale costituisce un momento centrale della democrazia politica e che sia le sue giustificazioni teoriche sia le sue applicazioni pratiche incidono profondamente sulla vita delle società che ne sono investite, tanto da divenirne una delle colonne portanti su cui si dibatte di continuo»⁷⁷. Affrontare l'argomento dei sistemi elettorali solo dal punto di vista tecnico e procedurale comporta, quindi, il rischio di non cogliere il significato

⁷³ Rokkan S., *Electoral Systems*, in *ivi*, p. 6.

⁷⁴ Ferrari G.F., voce *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XIV, 1965, p. 616.

⁷⁵ *Ivi*, p. 617.

⁷⁶ Esposito R., voce *Elezioni (VI) – Elezioni amministrative*, in *Enciclopedia giuridica*, Torino, UTET, vol. XII, 1989, p. 1.

⁷⁷ Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 150.

del valore e delle funzioni che gli stessi hanno nelle società contemporanee. Dalla natura particolarmente incisiva del sistema elettorale, che come ricorda il Lanchester è «*uno strumento tecnico ad alta valenza politica*, connesso con principi e valori della forma di Stato e capace di influire sulla formazione della rappresentanza in campo politico e sul funzionamento della forma di governo e, qualunque sia la sua copertura costituzionale nel sistema delle fonti, è da considerarsi come *una vera e propria norma di regime*»⁷⁸, si può comprendere la crucialità sostanziale della legge elettorale e il contributo che essa apporta ai meccanismi fondamentali che emergono nell'ambito della forma di Stato e della forma di governo⁷⁹.

Prima di richiamare il significato tecnico e qualitativo del concetto di elezione, appare opportuno evidenziare, in primo luogo, che la normativa del sistema elettorale in senso stretto si inserisce nell'ambito della legislazione elettorale generale, che, oltre a comprendere norme sull'inclusione del *demos* politico e quindi relativamente alla titolarità della capacità elettorale attiva e passiva, contiene una disciplina residua necessaria per l'esercizio dell'atto elettivo in condizioni di eguaglianza e parità tendenziale tra i concorrenti⁸⁰.

Se poi si pensa ai diversi tipi di elezione, ci si accorge che convenzionalmente si distingue le elezioni politiche, con cui si designa il procedimento di formazione del Parlamento, dalle elezioni regionali e amministrative (comunali e provinciali). In realtà, siffatta suddivisione non sembra tenere conto che qualsiasi elezione popolare diretta di organi rappresentativi esprime politicità, in quanto consente di esprimere un confronto tra interessi, opinioni e programmi promossi da gruppi politici differenti e ne determina la rispettiva forza politica, da cui dipende l'affermazione degli obiettivi da essi perseguiti e la loro traduzione in decisioni politiche⁸¹. Il fatto che gli organi rappresentativi e di governo subnazionali esercitino competenze particolari, delimitate dall'ordinamento, non significa che viene meno il carattere politico dei rapporti che vengono a stabilirsi in tali sedi proprio in virtù delle votazioni elettive. In tal senso, sembra «più corretto distinguere tra i diversi livelli e ambiti dei luoghi pubblici e, conseguentemente, suddividere le elezioni politiche in “generalì” (o nazionali) e in “localì” (comunali, provinciali, regionali)»⁸². Oltre a queste distinzioni, emergono quelle tra elezioni

⁷⁸ Id., *Il sistema elettorale in senso stretto dal “Porcellum” all’“Italicum”*, in *Democrazia e Diritto*, n. 1, 2015, p. 15.

⁷⁹ Borrello R., *Sistemi elettorali e revisione costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2016, p. 9. Sul tema del rapporto tra legge elettorale e forma di governo, Claudio Martinelli spiega che «the form of government of a democratic State is a resultant of a chemical reaction among these three elements: constitutional laws; number, characteristics and behaviors of political parties; role of electoral system for the most prominent political offices», evidenziando come con il concetto di «chemical reaction» intenda mostrare «the necessary and logical mutual dependences among these elements» e il fatto che «because of them one is under the influence of other two and at the same time is influenced by them» (Martinelli C., *Electoral Systems in Comparative Perspective*, in *Astrid Rassegna (online)*, n. 167 (18 del 2012), del 22 ottobre 2012, p. 11).

⁸⁰ Lanchester F., *Il sistema elettorale in senso stretto...*, in *Democrazia e Diritto*, cit., p. 15.

⁸¹ Bettinelli E., voce *Elezioni politiche*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, 1990, p. 485.

⁸² *Ibidem*.

scolastiche, professionali, partitiche e sindacali, che rivestono un carattere privatistico finché non assumono rilevanza per l'ordinamento giuridico. In questo specifico contesto si inseriscono le elezioni primarie americane che, sebbene riguardino organismi di tipo privatistico, vengono regolate in maniera pubblicistica⁸³. Inoltre, a seconda che i collegi che si formano in base ad elezioni si rinnovino integralmente o parzialmente, è possibile distinguere tra elezioni generali e parziali. Si hanno poi le elezioni suppletive, che si tengono in caso di *vacatio* verificatasi nel corso della legislatura per eventi sopravvenuti.

Fatte queste necessarie precisazioni, se si intende esaminare cosa sono le elezioni, è bene ribadire che, dal punto di vista tecnico, si tratta di «mezzi per l'inserimento di individui a cariche autoritative che si distaccano da altri metodi “pacifici” di preposizione quali quello ereditario, professionale, per sorteggio, per nomina, per acclamazione, per cooptazione»⁸⁴. Il criterio ereditario prevede l'accesso alla carica potestativa per il tramite del diritto di nascita. Quello professionale dà importanza alla competenza professionale che caratterizza la funzione di un determinato soggetto. Tramite il metodo del sorteggio, coloro che devono rivestire posizioni di responsabilità all'interno di una comunità vengono scelti con estrazione casuale. La nomina consiste, invece, in un atto di selezione adottato da un organo che si trova in una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto all'organo nominato. Il metodo della acclamazione non prevede alcuna votazione e si basa su un consenso unanime che presuppone una decisione libera espressa senza particolari formalismi. La cooptazione prevede, invece, che siano gli stessi membri dell'organo da integrare ad effettuare la selezione del candidato.

Se osservassimo, però, la sola definizione di elezioni in senso tecnico, osserva il Lanchester, rimarremmo su un piano puramente formale, con la conseguenza di poter adattare il concetto di elezione a qualsiasi contesto politico-sociale, anche a quelli nei quali mancano quei presupposti (affermazione delle libertà civili, presenza di condizioni socio-economiche che rendono possibile lo sviluppo della società, certezza del diritto) considerati indispensabili perché si possano avere elezioni libere e regolari⁸⁵. Dunque non basta che vi siano elezioni; queste devono poter essere qualificate come *libere*, ossia devono esserci possibilità attuali e concrete perché l'elettore possa concorrere effettivamente al procedimento elettorale, esprimendo liberamente la sua scelta nell'ambito di un contesto in cui sia assicurata la piena competizione pluripartitica, solo così potendo le elezioni divenire reale strumento con cui si afferma e si esercita la sovranità popolare; devono poi essere anche *periodiche*, in quanto solo elezioni frequenti e regolari possono assicurare la piena estrinsecazione di una funzione di controllo sui comportamenti degli eletti, i quali risultano così esposti alla potenziale

⁸³ Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 156.

⁸⁴ *Ivi*, p. 153.

⁸⁵ *Ivi*, p. 157.

sanzione della non rielezione per atti da essi compiuti non graditi dall'elettore. In sostanza, in un sistema di democrazia rappresentativa, dove l'espressione del voto tramite le elezioni da parte del Corpo elettorale costituisce il veicolo di legittimazione delle scelte di indirizzo di chi ha il potere di governare, occorre un sistema di regole che garantisca lo svolgimento di una competizione elettorale con le caratteristiche sopra delineate.

Sotto il profilo dell'accezione qualitativa delle elezioni, risulta possibile separare quei sistemi in cui esiste una effettiva libertà per il singolo elettore di effettuare le sue scelte elettorali e quelli in cui, invece, questa possibilità risulta esclusa. Il problema, però, è che anche per quei sistemi che possono essere classificati come democrazie pluraliste, che oggi sono in numero più cospicuo, gli *standard* di democraticità non possono considerarsi acquisiti una volta per tutte e con uno stesso livello qualitativo⁸⁶. Si tratta di sistemi politici che i comparatisti fanno rientrare nell'ambito di una categoria omogenea e all'interno della quale non solo il suffragio è esteso a tutti coloro che abbiano i requisiti per acquistarne la titolarità, ma non esistono forme di palese coercizione sugli elettori e vi sono garanzie effettive per il corretto svolgimento del procedimento elettorale, anche se non è sempre reperibile lo *standard* minimo richiesto (soprattutto dal punto di vista delle garanzie di libertà per i problemi che, sotto questo profilo, presentano molti Stati degli USA)⁸⁷.

3.1 Le funzioni delle elezioni

Come abbiamo visto, le elezioni si configurano come un metodo e un procedimento per la formazione delle Assemblee parlamentari e la designazione dei rappresentanti politici. Quella dell'investitura ad una carica o dignità costituisce la funzione primaria o diretta dell'atto elettivo, ma non è certamente l'unica funzione che viene in rilievo. In proposito è opportuno precisare che nell'ambito delle funzioni esplicitate dalle elezioni ve ne sono alcune fondamentali, comuni a tutti i contesti storico-politici, ed altre che risultano correlate con i singoli contesti di applicazione.

In primo luogo, in una democrazia rappresentativa le elezioni svolgono l'importante funzione di legittimare il sistema politico nel suo complesso e coloro che occupano una posizione di comando all'interno della comunità, oltre a determinare gli orientamenti politici della stessa, almeno nelle grandi linee. In questa prospettiva esplicano altresì la funzione di ricambio periodico e pacifico

⁸⁶ La democraticità di un ordinamento non dipende, infatti, soltanto dal mero riconoscimento del diritto di voto o dalla presenza di sole elezioni (v. Rose R., *Democracy and Elections*, in Id. (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, London, Palgrave Macmillan, 2000, p.6).

⁸⁷ Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 160.

dell' *élite* e contribuiscono ad esprimere la domanda politica⁸⁸. Nella concezione di Mortati, lo scopo principale delle elezioni in un sistema di democrazia pluralista dovrebbe essere quello di assicurare al tempo stesso la governabilità alla maggioranza e il controllo sulla stessa all'opposizione, l'alternanza al potere delle forze politiche contendenti e che lo spettro ideologico degli elettori sia poco differenziato⁸⁹.

Ne deriva che i sistemi che basano il ricambio dell' *élite* su metodi ereditari o di cooptazione non posseggono quel livello di qualità democratica riscontrabile nei sistemi in cui la volontà popolare determina l'indirizzo politico sia direttamente sia attraverso i suoi rappresentanti⁹⁰. Peraltro, negli Stati democratici, «where the electoral process is competitive and forces candidates or parties to expose their records and future intentions to popular scrutiny, elections serve as forums for the discussion of public issues and facilitate the expression of public opinion»⁹¹. In questa prospettiva, le elezioni libere e competitive svolgono anche un ruolo comunicativo e informativo nei confronti dei cittadini-elettori (sebbene si tratti più che altro di un ruolo ormai divenuto trasversale e ausiliario rispetto ad altre funzioni per la centralità che assumono oggi i *mass media* nella comunicazione politica) e si configurano come uno strumento fondamentale per rendere gli eletti più rispondenti ai *desiderata* del popolo.

Oltre a ciò, le elezioni si configurano come un metodo che assume carattere di controllo da parte dei rappresentati sui rappresentanti e sulle strutture burocratico-statali, le quali ultime, pur non essendo elette, dipendono strettamente dalle formazioni partitiche, per cui il voto popolare può incidere sulla composizione delle strutture dell'amministrazione⁹². Tale funzione emerge con la cessazione del mandato degli eletti e della legislatura e consiste nell'usare il momento elettivo come sanzione per far valere l'insoddisfazione verso l'operato dei rappresentanti.

Inoltre, ad avviso di alcuni, funzione precipua delle elezioni dovrebbe essere quella di «formare all'interno del paese e dei suoi organi istituzionali una maggioranza capace di governare ed

⁸⁸ Ivi, p. 170.

⁸⁹ Mortati C., *Art. I*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 36 e ss..

⁹⁰ Nell'ambito degli studi sulle elezioni non democratiche, quello di Gandhi e Lust-Okar sintetizza le funzioni che sono in genere attribuite a queste ultime in: 1) cooptazione delle *élites* al potere e di membri di partito; 2) cooptazione delle opposizioni all'interno delle istituzioni; 3) informazione circa il sostegno che i titolari di cariche pubbliche e i rappresentanti locali riscuotono presso la popolazione; 4) perseguimento della legittimazione (v. Gandhi J., Lust-Okar E., *Elections under Authoritarianism*, in *Annual Review of Political Science*, vol. 12, 2009, p. 410). Emerge chiaramente da questo studio come la funzione di legittimazione sia comune alle elezioni competitive e non competitive. Tuttavia, alcune di queste funzioni possono essere oggi riformulate e rinominate, come quelle relative alla cooptazione delle *élites* e delle opposizioni che possono essere sussunte all'interno di una più generale funzione di gestione dei due gruppi, oppure quella di comunicazione politica che oggi risulta ridimensionata dal ruolo che esplicano i *mass media* nel permettere ai *leader* o ai governanti di raggiungere più frequentemente il proprio elettorato o la totalità della popolazione.

⁹¹ Webb P.D. et al., *Election*, in *Encyclopædia Britannica*, 2020, p. 1, disponibile al link <https://www.britannica.com/topic/election-political-science>.

⁹² Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 171.

un'opposizione atta ad esercitare un incisivo controllo»⁹³. Si tratta di una concezione che ha alle sue spalle la tradizione del parlamentarismo britannico e si riferisce a esperienze nelle quali, in presenza di un certo contesto sociale e sistema partitico, le elezioni assumono il carattere di consultazioni “plebiscitarie” o “referendarie”, in cui gli elettori sono chiamati a esprimersi su linee programmatiche, che finiscono per identificarsi con la figura di un *leader*, con la quale l'elettorato stabilisce un rapporto diretto⁹⁴. In tale quadro, si sono manifestate scelte di investitura diretta dei vertici di Governo e semplificazioni elettorali e partitiche (“democrazia di investitura”), che hanno consentito lo sviluppo di formule orientate verso la “personalizzazione” della politica e la “presidenzializzazione” degli Esecutivi⁹⁵. Nei contesti politico-sociali frammentati e fondati sul pluripartitismo più o meno esasperato ciò non è possibile e la “democrazia d'investitura” fa spazio alla “democrazia mediata” o “consociativa”, in cui è determinante l'azione mediatrice attuata dalle *élites* e gli accordi che si stabiliscono dopo le elezioni tra le formazioni partitiche nel fissare l'indirizzo politico generale⁹⁶.

Ciò evidenzia l'attenzione per i sistemi elettorali come strumenti tecnici che dovrebbero rendere possibile l'attuazione di uno o di entrambi gli scopi principali delle elezioni: la rappresentanza, che richiede la formazione di un Parlamento “specchio” della volontà popolare, e la governabilità, che evidenzia al contrario la tendenza verso il rafforzamento dell'Esecutivo e, in generale, della sua capacità di direzione e di indirizzo. In questa prospettiva, alcuni sostengono che le funzioni delle elezioni dovrebbero orientarsi verso il fine della stabilità, mentre per altri l'obiettivo principale è quello di assicurare la rappresentanza dei singoli e delle minoranze. È nell'ambito di una simile dicotomia di obiettivi, che richiama il dibattito tra John Stuart Mill e Walter Bagehot della seconda metà dell'Ottocento sul problema delle istituzioni e della rappresentanza⁹⁷, che si sviluppa il dibattito attorno alle funzioni delle elezioni e dei sistemi elettorali, investendo anche le problematiche che attraversano oggi i sistemi democratici consolidati e le società industriali avanzate.

⁹³ *Ibidem.*

⁹⁴ *Ibidem.*

⁹⁵ Gambino S., *Democrazia di investitura o democrazia parlamentare? Interrogativi e dubbi su revisione costituzionale e democrazia maggioritaria*, in Amirante C. (a cura di), *Tra riforma costituzionale e Italicum*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 62.

⁹⁶ Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 172-173.

⁹⁷ Sulla questione del sistema elettorale, come ricorda Lanchester, se per J. S. Mill erano necessarie delle soluzioni che tutelassero sia il singolo che le minoranze e finì così per abbracciare la proposta di Thomas Hare relativa all'adozione di un sistema elettorale non maggioritario, per Bagehot la funzione delle elezioni non era garantire la rappresentanza bensì «la decisione relativa alla formazione di un Esecutivo con potere di indirizzo politico per la legislatura» (Lanchester F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 78).

3.2 I sistemi elettorali in generale

Strettamente correlati al tema delle funzioni delle elezioni sono l'elaborazione e la scelta dei vari sistemi elettorali, che «comprendono le regole formali che disciplinano il voto, ovvero i particolari tipi di procedura elettiva adottati in ciascun sistema per le elezioni politiche»⁹⁸. In realtà, sono state fornite dalla dottrina numerose definizioni di sistema elettorale e tra queste occorre notare che secondo alcuni studiosi è opportuno distinguere tra un concetto più generale di sistema elettorale, quale complesso di norme relative al procedimento elettorale, ed uno più specifico, con cui si indicano invece i meccanismi tecnici di trasformazione dei voti in seggi⁹⁹.

Sulla base di questa distinzione, possiamo osservare che per sistema elettorale in senso lato si definisce tutta la legislazione relativa al processo preparatorio e successivo all'atto elettivo e, perciò, ad essa attiene tutta la problematica che riguarda la capacità elettorale attiva e passiva, la presentazione delle candidature, la regolamentazione della campagna elettorale, il rimborso delle spese e così via; con sistema elettorale in senso stretto si indica, invece, il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, i cui elementi essenziali sono: il tipo di scelta attribuita all'elettore e, quindi, la scheda in cui è espressa; il tipo e le dimensioni del collegio, e quindi il numero di seggi in palio al suo interno; la formula elettorale utilizzata per l'assegnazione dei seggi (maggioritaria o non maggioritaria)¹⁰⁰.

In questa prospettiva appare indispensabile ricordare che i sistemi elettorali rappresentano strumenti tecnici ad alta valenza politica¹⁰¹, sono strettamente legati con la forma di Stato e con il regime politico e sono capaci di influenzare la dinamica della forma di governo.

In primo luogo, risultano connessi alla forma di Stato «perché incidono sul rapporto individuo-autorità (ovvero su quello tra Stato comunità-Stato apparato) e sono condizionati da parametri specifici e indefettibili di libertà ed uguaglianza»¹⁰². In un simile contesto, i sistemi elettorali possono favorire, in presenza di determinati presupposti, che l'atto elettivo non si limiti a preporre individui a

⁹⁸ Paolucci C., *Sistemi elettorali*, in Dunn J., et al. (a cura di), *Politica. Prolusioni di John Dunn, Antonio Manuel Hespanha, Lorenzo Ornaghi, Angelo Panebianco, Jean-Claude Thoenig. Vocabolario a cura di Lorenzo Ornaghi. Indice degli autori e degli -ismi*, Milano, Jaca Book, 1993, p. 429.

⁹⁹ V. su questo Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 176, che richiama l'opera di Schepis G., *I sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Empoli, Caparrini, 1955, p. XXI. In tal senso, il Lanchester ricorda la distinzione fornita da Douglas Rae tra *election laws* (leggi sulle elezioni), che costituiscono un complesso di norme che regolano l'intero procedimento elettorale, ed *electoral laws*, che invece attengono in modo particolare al meccanismo attraverso il quale le preferenze elettorali si articolano in voti e questi vengono poi tradotti in seggi da ripartire tra i partiti politici concorrenti (Rae D.W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 13). Analoga distinzione si può rintracciare in Ferrari G.F., *Op. cit.*, in *Enciclopedia del diritto*, p. 621, laddove l'A. distingue tra "metodo elettivo" che designa il «complesso di tecniche giuridiche che costituiscono la sintesi concettuale sia dell'organizzazione elettorale, sia del procedimento elettorale» e sistema elettorale in senso stretto che attiene più propriamente alla fase di scrutinio e di conseguente assegnazione dei seggi.

¹⁰⁰ Lanchester F., *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, cit., p. 36.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Id., *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, in Astrid, *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli, 2007, p. 240.

cariche autoritative, ma sia in grado di esprimere una scelta chiara per un candidato, un partito, un programma e un *leader*. In secondo luogo, i sistemi elettorali sono strettamente collegati con il regime politico, quindi con gli attori politicamente rilevanti all'interno dell'ordinamento, in quanto la loro modifica può mettere in evidenza la crisi delle forze politiche che hanno portato all'adozione degli stessi, cui si collega anche la nascita del regime politico. In terzo luogo, va sottolineato che i sistemi elettorali sono anche condizionanti la forma di governo, ovvero i rapporti che si vengono a stabilire tra i supremi organi costituzionali (Esecutivo, Assemblea parlamentare e Corpo elettorale) in relazione alla funzione di indirizzo politico, dal momento che le scelte concernenti l'adozione di uno specifico sistema elettorale rendono mutevole l'assetto politico-istituzionale della forma di governo medesima¹⁰³.

Se si scende ad esaminare i sistemi elettorali in senso stretto, si può vedere che dalle varie combinazioni degli elementi che li costituiscono (tipo di scheda, ampiezza e disegno delle circoscrizioni, formula matematica di trasformazione dei voti in seggi), scaturiscono i diversi tipi di sistemi elettorali¹⁰⁴. Tuttavia, il nucleo centrale del dibattito teorico e politico sui sistemi elettorali si è concentrato quasi esclusivamente sulla formula elettorale. Ne è derivato che la linea di demarcazione che tradizionalmente viene presa a riferimento per operare una classificazione dei diversi sistemi elettorali è quella che distingue tra sistemi che adottano formule maggioritarie e quelli che invece adottano formule non maggioritarie o proporzionali. Le prime tendono ad assicurare il seggio o i seggi in palio nel collegio a chi ottiene la maggioranza dei voti e la minoranza degli elettori finisce per non essere rappresentata in Parlamento, dove invece il partito che ottiene il maggior numero di voti è sovrarappresentato in termini di seggi, mentre le seconde ripartiscono i seggi proporzionalmente al numero dei suffragi ottenuti da ciascuna lista o candidato, senza alterare in maniera evidente la rappresentanza. Ne consegue che alla base di queste due famiglie di sistemi elettorali si collocano due visioni contrapposte: l'una, quella maggioritaria, in funzione della stabilità governativa; l'altra, quella proporzionale, ha come fine il rappresentare i singoli, i gruppi e le minoranze all'interno delle Assemblee parlamentari. È necessario, però, sottolineare che l'uno e l'altro tipo di sistema presuppongono e interagiscono con un determinato tipo di società: quello maggioritario, infatti, tende ad esplicare al meglio le sue potenzialità nelle società omogenee, dove

¹⁰³ Sul tema v., *ex multis*, Id., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981; Gambino S., *Leggi elettorali e forma di governo*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2004, pp. 409-451.

¹⁰⁴ Sulle caratteristiche e gli effetti dei sistemi elettorali la bibliografia è vastissima. Per la letteratura straniera si possono citare, tra gli altri, Lakeman E., *How Democracies Vote. A Study of Electoral Systems*, London, Faber and Faber, 1974, pp. 274 ss.; Rose R., *Elections and electoral systems: choices and alternatives*, in Bogdanor V., Butler D. (eds.), *Democracy and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, pp. 20 ss.; Grofman B., Lijphart A., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Agathon Press, 1986; Taagepera R., Shugart M.S., *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven – CT, Yale University Press, 1989; Klingemann H.D. (ed.), *The Comparative Study of Electoral System*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

non ci sono forti contrapposizioni e divisioni sociali e dove prevale, come abbiamo visto, il principio maggioritario, che ha come presupposto il principio per cui tutti gli uomini siano eguali tra loro, o quantomeno che non siano troppo diversi, altrimenti diventa difficile che la minoranza accetti la volontà della maggioranza¹⁰⁵. Al contrario, l'applicazione dei sistemi proporzionali attecchisce nei contesti politico-sociali dove si fa ricorso al criterio della consociazione e della mediazione tra le forze in campo per evitare divisioni e conflitti.

In questa classificazione spesso non si tiene conto dei sistemi misti, che risultano da una combinazione delle due tipologie citate e che cercano di sfruttare i vantaggi dell'una e dell'altra. Così come ci sono sistemi maggioritari con correttivo proporzionale, che consentono di eleggere buona parte dei candidati con formula maggioritaria e attribuire la restante parte dei seggi con meccanismo proporzionale, si ravvisano anche sistemi proporzionali con correttivo maggioritario che, invece, prevedono la ripartizione dei seggi solo a quelle liste che abbiano superato una certa "soglia" o "clausola di sbarramento" fissata per ridurre la frammentazione politico-partitica¹⁰⁶.

Alla luce della opposte visioni della governabilità e della rappresentanza che stanno alla base dell'adozione delle due famiglie di sistema elettorale richiamate e dei tipi diversi di società in cui esse tendono a radicarsi, è importante osservare come la citata contrapposizione tra Mill e Bagehot appaia ancora fondamentale in relazione all'assetto della rappresentanza dei giorni nostri in cui il principio maggioritario è stato, spesse volte, «inteso come valore in sé, come strumento in grado di risolvere ogni problema»¹⁰⁷ e, in quest'ottica, il sistema elettorale è stato visto come il mezzo tramite il quale gli elettori possono scegliere direttamente chi li governa.

Certamente, se è ragionevole ritenere che non esista un sistema elettorale in assoluto migliore e che le esigenze della governabilità e della rappresentatività debbano essere contemperate, si deduce che si possa parlare di un sistema elettorale migliore rispetto ad un altro soltanto in relazione ad un determinato contesto sociale e politico.

4. La partecipazione politica e la controversa categoria dei diritti politici

Abbiamo visto che le votazioni elettive e deliberative presuppongono un procedimento di scelta, che consenta la partecipazione dei singoli a concorrere all'assunzione delle decisioni collettive. Quello della partecipazione dei cittadini alla vita politica è un tema che è stato oggetto, nel corso

¹⁰⁵ Frosini T. E., *Le votazioni*, cit., p. 21.

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 24. V. anche Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 206-207.

¹⁰⁷ Caretti P., *Principio maggioritario e democraticità del sistema elettorale*, in *Costituzionalismo.it*, 21/01/2008, p. 2.

dell'ultimo mezzo secolo, di molte ricerche nel campo della sociologia politica e della scienza politica, che hanno considerato il fenomeno sotto diversi profili¹⁰⁸. Ma da qualunque punto di vista lo si guardi, è evidente che il tema è di notevole importanza, perché dalla natura del rapporto che si pone tra cittadini e istituzioni dipende, in ultima analisi, la qualità stessa della democrazia¹⁰⁹.

È bene precisare sin da subito che il novero delle forme di partecipazione politico-democratica varia da contesto a contesto, anche a seconda della cultura politica di un Paese, delle sue caratteristiche socioeconomiche e dell'evoluzione tecnologica. Inoltre, il tema della partecipazione politica pone il problema rilevante dell'estensione da conferire ad un concetto piuttosto ambiguo e che può facilmente prestarsi a interpretazioni diverse¹¹⁰. Gli studi sul tema hanno messo in evidenza visioni differenti del fenomeno: da un lato, si ravvisa la preferenza per una definizione più ristretta, che porta a qualificare come comportamenti partecipativi soltanto alcune azioni, come l'esercizio del diritto di voto o la militanza in un partito politico; dall'altro lato, le definizioni più ampie tendono a includere qualsiasi forma di interazione tra esseri umani che sia improntata a proteggere determinati interessi collettivi o a preservare gli equilibri di forza nei rapporti sociali, come comportamenti che si collegano solo indirettamente con la sfera politica¹¹¹.

Come alcuni studiosi hanno messo in risalto, tra partecipazione e democrazia esiste uno stretto collegamento, al punto che la partecipazione è una componente fondamentale dell'esperienza democratica, dal momento che svolge il ruolo di principio di legittimazione delle decisioni che vengono assunte¹¹². In sostanza, «la partecipazione appartiene alla teoria della forma di Stato, e non

¹⁰⁸ Per una riflessione su questi temi, si vedano, *ex multis*, Campbell A., et al., *The American Voter*, New York, Wiley, 1960; Rose R. (ed.), *Electoral Participation: A Comparative Analysis*, Beverly Hills, Sage, 1980; Franklin M.E., *The Dynamics of Electoral Participation*, in LeDuc L., Niemi R.G., Norris P. (eds.), *Comparing Democracies. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Thousand Oakes, Sage, 2002, pp. 148 ss.

¹⁰⁹ Sani G., *Partecipazione politica*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Treccani, vol. 6, 1996, p. 502.

¹¹⁰ Pellizzoni L., *Cosa significa partecipare*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 3/2005, p. 484.

¹¹¹ Senza pretesa di esaustività, si possono indicare alcuni contributi per una definizione del concetto. Una definizione che consente di indirizzare l'attenzione verso le attività e i comportamenti della partecipazione è quella fornita da Nie e Verba, che hanno ristretto il concetto di partecipazione a «quelle attività legali di cittadini privati che sono più o meno direttamente mirate a influenzare la selezione del personale governativo e/o le azioni che essi effettuano» (Nie N.H., Verba S., *Political Participation*, in Greenstein F.I., Polsby N.W. (a cura di), *Handbook of Political Science*, Reading – Massachusetts, Addison Welsey, 1975, p. 1). Prendendo le mosse da una definizione molto simile, altri studiosi hanno messo in evidenza gli obiettivi della partecipazione politica, rilevando che essa «può essere indirizzata a mutare le decisioni delle autorità in carica, a sostituire o a conservare quelle autorità, a cambiare o a difendere l'attuale organizzazione del sistema politico e delle regole del gioco politico» (Huntington S.P., Nelson J.M., *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Cambridge – Massachusetts, Harvard University Press, 1976, p. 6). In termini invece più generali, secondo Maurizio Cotta «la parola partecipare ha, tanto nell'uso politico che in quello comune, due valenze semantiche fondamentali: 1) partecipare come prendere parte a un determinato atto, processo; 2) partecipare come essere parte di un organismo, di un gruppo o di una comunità». In questa definizione c'è una forte connessione tra le due dimensioni, perché si mette in risalto come si tenda a prendere parte quando ci si sente parte di un'identità, di un gruppo, ma ci si sente parte nel momento in cui si prende parte a formare tale identità (Cotta M., *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, vol. 9, n. 2, 1979, p. 193).

¹¹² Come si legge nel testo di Verba S., Schlozman K.L., Brady H.E., *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge – Massachusetts, Harvard University Press, 1995, p. 1, «[c]itizen participation is at the heart of

della forma di governo»¹¹³ e rappresenta lo strumento di collegamento tra la titolarità e l'esercizio della sovranità popolare¹¹⁴. L'esigenza partecipativa è comune sia al modello di democrazia degli antichi, senz'altro basato sulla partecipazione diretta dei cittadini, che al modello di democrazia dei moderni, nel quale si realizza una partecipazione indiretta dei cittadini al processo democratico tramite la scelta dei rappresentanti. Occorre, però tenere conto che i fenomeni partecipativi sono estremamente vari: accanto a quelli riconducibili al funzionamento della democrazia rappresentativa, capaci di esprimere un tipo di partecipazione puramente indiretta (tra questi rientrano la partecipazione dei cittadini al processo elettorale, che si traduce nella selezione dei titolari di cariche elettive; la candidatura e l'esercizio di cariche pubbliche elettive; l'azione dei partiti politici), vi sono quelli propri della democrazia diretta (l'azione partecipativa espressa tramite le assemblee civiche e i referendum), quelli che sono legati all'azione dei gruppi di interesse e che costituiscono la cosiddetta "democrazia pluralistica" e le varie forme di mobilitazione spontanea dei cittadini, che si pongono alla base di quello che è stato definito "l'istituzionalismo spontaneo"¹¹⁵.

Se è vero che il voto è un atto che viene tradizionalmente considerato come la modalità più importante di partecipazione politica, è anche vero che una tendenza sempre più marcata delle democrazie contemporanee è ormai l'astensionismo elettorale, in quanto sempre meno persone, soprattutto giovani, votano e una parte rilevante di quelle che votano lo fanno per partiti anti-*establishment*. Di conseguenza, la partecipazione politica convenzionale, quella che si sviluppa all'interno dei partiti tradizionali, perde vigore e si assiste all'emergere di nuove forme di partecipazione: nell'ambito dei movimenti populistici in ascesa, o nei nuovi movimenti politici che rivendicano maggiori spazi di partecipazione diretta dei cittadini alla cosa pubblica, o, ancora, nell'ambito di associazioni civiche e movimenti di stampo territoriale che si fanno portatori di singole questioni locali, senza ambire a diventare soggetti politici veri e propri. L'atto del votare non costituisce, dunque, l'unica forma di partecipazione politica, ma la qualità di elettore resta sempre importante all'interno dell'ordinamento giuridico, perché considerata il fondamento per la titolarità di situazioni giuridiche soggettive rientranti nel novero dei cosiddetti diritti politici¹¹⁶.

È opportuno notare che quando si parla di diritti politici si riscontra un certo livello di ambiguità, derivante non soltanto dalla mancanza di una definizione univoca circa la struttura e la funzione delle

democracy. Indeed, democracy is unthinkable without the ability of citizens to participate freely in the governing process».

¹¹³ Allegretti U., *Op. cit.*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 302. Sul punto l'A. richiama il contributo di Atripaldi V., *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato-Società*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 77 ss.

¹¹⁴ Pizzorusso A., *Democrazia partecipativa e democrazia parlamentare*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 518 ss.

¹¹⁵ L'elencazione è ripresa da Allegretti U., *Op. cit.*, in *Enciclopedia del diritto*, pp. 303-305.

¹¹⁶ Marchese C., *Il diritto di voto e la partecipazione politica. Studio di diritto comparato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 12-13.

single posizioni tutelate, ma anche perché i diritti politici, più di ogni altra categoria di diritti, sono strettamente legati alla evoluzione storica del sistema democratico-rappresentativo, del quale hanno segnato di volta in volta le tappe fondamentali¹¹⁷. La categoria che li comprende «rappresenta il prodotto di un processo logico generalizzante della scienza giuridica»¹¹⁸. Si tratta, in altre parole, di una costruzione dottrinarica, che può essere pienamente compresa solo se si parte da un'analisi del significato che l'espressione "diritti politici" ha assunto nella storia del pensiero giuridico. Da ciò deriva che essa non comprende situazioni giuridiche statiche nel tempo, ma situazioni che mutano «con l'evoluzione storica del sistema politico-rappresentativo e con lo sviluppo delle strutture politico-sociali che ha accompagnato l'affermarsi della forma di stato democratica»¹¹⁹.

In via generale, alla categoria dei diritti politici sono ascrivibili «tutte le ipotesi di diritti e libertà fondamentali che consentano – più o meno direttamente - la partecipazione democratica»¹²⁰. Da questo punto di vista, è possibile riscontrare che in una accezione più ampia di diritti politici vengono talvolta ricompresi in questa categoria, oltre al diritto di voto, al diritto di costituire partiti politici e di aderirvi o meno, al diritto di petizione e all'iniziativa legislativa popolare, anche le libertà di espressione, di associazione e di riunione, intese quali elementi portanti di un ordinamento democratico. Tale categoria, quindi, non si riduce più, come accadeva nella fase del costituzionalismo liberale, alla sola categoria dei diritti elettorali, ma comprende una serie di forme di "partecipazione attiva" che sono andate estendendosi in parallelo con l'allargamento del suffragio e l'affermazione degli ordinamenti di democrazia pluralista.

Sulla natura giuridica dei diritti di partecipazione politica si sono manifestati contrapposti orientamenti dottrinari, frutto di altrettante concezioni diverse del rapporto tra comunità statale e singoli. Nel contesto storico in cui la titolarità di tali diritti e, in particolare, del diritto di voto si caratterizzava come titolarità ristretta, riconosciuta in modo prevalente alla classe borghese sulla base dei cambiamenti sociali avvenuti nel corso dell'Ottocento, era lo Stato che continuava ad esercitare una posizione di centralità, mentre i singoli erano titolari di diritti soggettivi pubblici, intesi come meri effetti riflessi del potere di autodeterminazione statale o come diritti relativi ad un interesse qualificato come pubblico quale interesse della comunità statale o, ancora, come diritti vantati dal singolo *uti cives* che postulano un interesse del privato corrispondente ad un interesse

¹¹⁷ Grosso E., *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, Relazione presentata al IX Congresso "La cittadinanza elettorale" svoltosi a Firenze, 14-15 Dicembre 2006, pp. 3-4, reperibile al link <https://www.regione.toscana.it/documents/10180/512216/406e29a2badb73b7a72b1ae2530b68b0.pdf/7c2a99c2-011d-47cb-985e-3286eebd8b3d>.

¹¹⁸ Volpe G., voce *Diritti politici*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, vol. XI, 1989, p. 1.

¹¹⁹ Grosso E., *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 2.

¹²⁰ Siclari M., *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2016, p. 1.

analogo dello Stato. Si tratta di concezioni risalenti, rispettivamente, al pensiero di Gerber, Jellinek e Romano¹²¹.

Nel quadro teorico così delineato, che si contrapponeva alle concezioni giusnaturalistiche sulla capacità politica quale diritto naturale e inviolabile dell'individuo¹²², l'esercizio dei diritti politici non veniva riconosciuto a tutti, ma risultava strettamente connesso con la capacità e l'attitudine a tutelare l'interesse pubblico. Si può rilevare, infatti, come nella dottrina giuspubblicistica a cavallo tra Ottocento e Novecento, i diritti politici fossero soggetti ad una duplice limitazione: da un lato, era vigente una restrizione generale, che limitava la titolarità di tali diritti ai soli cittadini, ossia a coloro che si trovavano in possesso di requisiti precisi stabiliti dalla legge sulla cittadinanza; dall'altro, vi erano ulteriori restrizioni che impedivano l'esercizio del diritto di voto ad ampie categorie di cittadini, in base a particolari condizioni personali e sociali¹²³.

L'abolizione di tali restrizioni è stata operata in tutti gli Stati democratici nel corso del progressivo allargamento del suffragio, fino al riconoscimento generalizzato del suffragio universale maschile e femminile, come «conseguenza del processo di democratizzazione degli ordinamenti e del riconoscimento del pluralismo sociale come base della democrazia politica nello Stato costituzionale»¹²⁴. Oltre all'abolizione delle suddette restrizioni, rileva anche l'abbandono del concetto di "sovranità dello Stato" in nome della "sovranità popolare", il cui esercizio viene circoscritto dall'art. 1, comma 2, della Costituzione italiana nelle «forme» e nei «limiti» fissati nelle stesse disposizioni costituzionali¹²⁵.

¹²¹ V. Gerber F. C., *Sui diritti pubblici*, in Id., *Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 36; Jellinek G., *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, tr. it., Milano, Società editrice libraria, 1912; Romano S., *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in Orlando V.E. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, Società editrice libraria, vol. I, 1897, pp. 109-220. In particolare, nella costruzione gerberiana, i diritti politici costituiscono effetti riflessi del diritto dello Stato ed esistono proprio in conseguenza dell'esistenza dello Stato e della sua sovranità. Secondo la visione di Jellinek, l'elettore costituisce un organo dello Stato che esercita una funzione pubblica nel momento del compimento dell'atto elettivo e che può vantare una pretesa a vedersi riconosciuta la capacità elettorale, in presenza di specifici requisiti, primo fra tutti la cittadinanza. Per Jellinek, il diritto di elettorato attivo costituisce un diritto pubblico subiettivo e assume la duplicità di diritto e funzione, la cui attribuzione dipende dalla concessione positiva da parte dell'ordinamento. Pertanto, i diritti politici sarebbero riconducibili ad una funzione pubblica e, in quanto tali, sottoposti alla discrezionalità del legislatore che può decidere di apporre limitazioni nell'interesse generale. Rispetto al pensiero di Jellinek, nella concezione di Romano comincia a profilarsi l'interesse del singolo, oltre all'interesse della collettività, pur rimanendo sempre saldo il nesso tra diritti pubblici soggettivi e funzione pubblica.

¹²² A tal proposito v. Lanchester F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., pp. 45 ss.; Pitruzzella G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 24 ss.

¹²³ Per una ricostruzione di tali ulteriori restrizioni v. per esempio Bettinelli E., voce *Voto (Diritto di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, vol. V, 1990, p. 218.

¹²⁴ Grosso E., *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, cit., p. 11.

¹²⁵ Sul punto v. Olivetti M., *Art. 1*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. I, 2006, p. 16, in cui l'Autore rileva come, in realtà, «l'intellegibilità di tale formula non è autoevidente. Certo, può essere ritenuta in buona parte esatta la tesi secondo cui l'art. 1 è per questo aspetto una norma di rinvio alle disposizioni costituzionali che danno corpo alla sovranità popolare. Ma tali disposizioni sono comprensibili solo alla luce di una nozione di (esercizio della) sovranità popolare (e quindi di democrazia) che esse presuppongono e che trova la sua base proprio nell'art. 1», sottolineando, quindi, la necessità di ricostruire le caratteristiche minime della nozione giuridica di principio democratico.

Detto questo, e tenendo presente la centralità che riveste la persona nel circuito democratico, si può dire che i diritti di partecipazione politica, pur essendo legati all'istituto della cittadinanza, trovano oggi l'unico fondamento possibile nelle «teorie della legittimazione del potere che facciano riferimento alla dignità della persona umana ed alla sovranità popolare, ovvero all'autodeterminazione dei singoli all'interno di un processo di selezione, ai vari livelli, di scelte collettive»¹²⁶.

5. Il processo di democratizzazione e la parabola storica del diritto di voto: caratteri generali

La definizione della natura dei diritti politici, e in particolare del diritto di voto, è stata oggetto di dibattito in dottrina sin dalle prime forme statuali moderne. In stretta connessione a queste tematiche, la letteratura scientifica si è anche impegnata ad indagare il problema della delimitazione del Corpo elettorale e della legittimità e ammissibilità degli interventi limitativi del diritto di voto¹²⁷. Del resto, tra i diritti politici, il diritto di voto ha sempre ricevuto maggiore interesse da parte della dottrina, anche perché il riconoscimento del diritto di suffragio è diventato espressione dell'inclusione politica e, prima ancora, di quella sociale.¹²⁸

Il tema della estensione del Corpo elettorale risulta inscindibile con una analisi del contesto storico entro cui il diritto di voto è andato configurandosi nel corso del tempo: «Il riconoscimento della richiesta “radicale” *one man, one vote, one value* deve essere considerato un processo progressivo che raggiunge nel secolo XX una dimensione pressoché universale»¹²⁹. A livello comparato, le condizioni per poter votare nei vari Stati sono state tendenzialmente omogeneizzate, con il risultato che l'età è stata fissata generalmente tra i 18 e i 20 anni, in corrispondenza con l'acquisizione della capacità di agire, e i requisiti di base sono stati fissati nel possesso della cittadinanza e nella residenza nella circoscrizione elettorale, mentre i presupposti di incapacità risiedono nelle condizioni di disabilità mentale o l'essere destinatari di condanna penale. È bene, però, sottolineare che l'evoluzione progressiva verso l'eguaglianza dei cittadini non riguarda soltanto il problema di chi può votare, ma si connette con una serie di piani che attengono alle periodicità delle votazioni,

¹²⁶ Lanchester F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., p. 53.

¹²⁷ Rubechi M., *Op. cit.*, p. 7.

¹²⁸ Marchese C., *Op. cit.*, p. 23.

¹²⁹ Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 130.

a quale debba essere il peso del suffragio di ogni singolo elettore, alla libertà e segretezza del voto e alle procedure formali attraverso le quali il singolo esprime la sua scelta¹³⁰.

In linea generale, il periodo centrale per la concessione generalizzata del voto ai cittadini è stato il ventennio 1900-1920, con l'importante eccezione della Nuova Zelanda, dove già nel 1893 era stato introdotto il suffragio universale maschile e femminile, ma sul piano formale l'apice viene raggiunto dal costituzionalismo del secondo dopoguerra, con il riconoscimento dell'universalità e uguaglianza del suffragio e delle relative garanzie¹³¹.

La circostanza per la quale le diverse fasi del processo di democratizzazione si sono sviluppate in connessione con l'emancipazione delle classi subalterne¹³², rende necessaria una lettura dell'estensione graduale del diritto di elettorato attivo che tenga conto del riconoscimento dei diritti pubblici soggettivi anche a soggetti che non erano economicamente indipendenti¹³³, gli stessi diritti che prima erano, invece, appannaggio di coloro che detenevano risorse proprie, in genere derivanti dal commercio¹³⁴. In questo contesto, dunque, si assicurò tramite il voto anche alle persone che si trovavano in una condizione di soggezione economica e sociale la possibilità di affermare la propria autonomia attraverso l'espressione di una libera scelta, con la conseguenza che questi soggetti «non vennero più considerati incapaci di decidere, poiché subordinati e, in ultima istanza, sottoposti all'altrui volontà. Al contrario, è proprio attraverso la libera scelta dei loro rappresentanti che essi avrebbero potuto contribuire a rafforzare la loro libertà e ad impedire prevaricazioni nei confronti dei loro diritti»¹³⁵.

L'estensione progressiva del suffragio è un processo che si è sviluppato nel corso di un secolo e mezzo e si connette con l'evoluzione stessa della forma di Stato e, in particolare, con il passaggio da quella non rappresentativa a quella liberale-oligarchica per poi approdare a quella di democrazia pluralistica, fondata sul suffragio universale¹³⁶. Così, l'affermarsi di quest'ultimo tipo di forma di Stato è legato ad un lungo processo di allargamento della base sociale dello Stato liberale, una base sociale ristretta, tendenzialmente circoscritta alla classe borghese e che è stata posta a garanzia della omogeneità socio-culturale tra i rappresentanti e la borghesia. Lo Stato liberale monoclasse si è trasformato quindi in Stato pluriclasse¹³⁷, il quale ultimo trova fondamento sul riconoscimento di

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² *Ivi*, p. 131.

¹³³ Spagna Musso E., *Op. cit.*, pp. 172 ss.

¹³⁴ Rubechi M., *Op. cit.*, p. 11.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ Lanchester F., voce *Voto (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 1112.

¹³⁷ Com'è noto, Massimo Severo Giannini ha spiegato questo fenomeno mediante il riferimento al passaggio di "Stato pluriclasse", innescato proprio con l'introduzione del suffragio universale. Giannini M.S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 51.

una pluralità di gruppi sociali, idee, interessi, valori che possono esprimersi e confrontarsi nei Parlamenti. Come osserva il Lanchester, con la progressiva inclusione dei cittadini all'interno della società civile, lo Stato apparato dovette estendere i suoi compiti e le sue funzioni e rispondere alle richieste di intervento da parte dei singoli e dei gruppi, cercando sempre di mantenere il conflitto nei limiti del confronto democratico e di garantire libere elezioni; è in questo contesto che viene «superata formalmente la separazione fra istituzioni dello Stato apparato e società attraverso una compenetrazione complessa, in cui giocano un ruolo fondamentale i soggetti sociali che la teoria dello Stato liberale aveva cercato di lasciare all'esterno del rapporto individuo-autorità»¹³⁸. Pertanto, è possibile evidenziare che sul piano storico, «l'elemento determinante per l'approdo a questa forma di stato è da ravvisare nel processo di allargamento dell'elettorato attivo, che è culminato nel *suffragio universale*»¹³⁹.

Il diritto di voto, che nello Stato liberale veniva riconosciuto a quei pochi in possesso dei requisiti di cultura e di censo, è stato esteso attraverso una serie di tappe intermedie. Così, ad esempio, nel Regno Unito questo processo ebbe inizio nel 1832, con l'adozione del *Representation of the People Act*, con cui fu razionalizzato il regime censitario¹⁴⁰, ulteriormente allargato nel 1867, fino ad arrivare all'introduzione del suffragio universale. Il processo raggiunse il suo culmine nel 1969, allorché il diritto di elettorato attivo fu attribuito al compimento del diciottesimo anno di età. In Italia, con la riforma del 1882 si ebbe un incremento notevole del numero dei cittadini ammessi all'elettorato attivo, dato che gli elettori arrivarono a rappresentare quasi il sette per cento della popolazione. Nel 1912 il diritto di voto venne attribuito a tutti i cittadini maschi che avessero compiuto ventun anni e sapessero leggere e scrivere o che avessero prestato servizio militare per un certo tempo (portando così l'elettorato attivo a comprendere oltre cinque milioni di persone, che rappresentarono il 23,2 per cento della popolazione). Bisognò attendere il 1946 perché il diritto di voto fosse esteso anche alle donne, mentre nel 1975 l'età minima per l'attribuzione del diritto di suffragio fu ridotta da ventuno a diciotto anni. Altri ordinamenti, come Francia e Svizzera riconobbero il suffragio universale maschile nel 1848, mentre la Germania nel 1871, ma le condizioni politiche di questi Paesi impedirono per lungo tempo un reale ingresso delle masse nella vita politica¹⁴¹.

¹³⁸ Lanchester F., voce *Voto (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 809.

¹³⁹ Bin R., Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, XIX edizione, 2018, p. 46.

¹⁴⁰ In particolare, gli statuti del 1413 e del 1429 prevedevano che per essere elettore nelle contee era necessario avere la residenza nelle stesse aree oltre ad una proprietà fondiaria del valore di 40 scellini annui. La svalutazione della sterlina aumentò il numero dei soggetti in possesso del requisito finanziario, una volta che l'obbligo della residenza cadde in desuetudine. Il diritto di voto nei borghi era invece attribuito a tutti gli abitanti del borgo che fossero in possesso di una casa (Lanchester F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 61).

¹⁴¹ Bin R., Pitruzzella G., *Op. cit.*, p. 46.

Al di fuori dell'ambito europeo, si può notare che il suffragio universale venne concesso nel *Commonwealth* d'Australia nel 1902; in Canada, dove il suffragio divenne universale nel 1920, l'evoluzione storica del diritto di voto è stata più complessa per la titolarità della competenza in materia elettorale in capo alle Province fino al 1917¹⁴²; in Nuova Zelanda, il suffragio maschile venne attribuito nel 1879, mentre quello femminile nel 1893. Negli Stati Uniti, la vicenda elettorale è stata caratterizzata dai numerosi tentativi di limitare il numero degli aventi diritto al voto per ragioni di censo, razza, sesso, istruzione e residenza. Alla base della tradizione statunitense si colloca la concezione censitaria britannica basata sul titolo di proprietà o il pagamento di una tassa e l'attribuzione ai singoli Stati della competenza elettorale, che comprende ovviamente anche il potere di determinare i requisiti per la partecipazione alle consultazioni, come previsto dall'art. 1 sezione 2 della Costituzione americana. Questo articolo è stato emendato più volte per abbattere gli ostacoli esistenti a livello locale volti a limitare il suffragio, ma solo con l'adozione del XIV e del XV Emendamento (rispettivamente nel 1868 e nel 1870) furono proibite le limitazioni al diritto di voto fondate su ragioni di ordine razziale e con l'adozione del XIX nel 1920 quelle di carattere sessuale. Nel 1964, con l'approvazione del XXIV Emendamento, si eliminò la possibilità di negare l'esercizio del diritto di voto a chi non avesse pagato la cosiddetta tassa elettorale (*poll tax*)¹⁴³.

Nel tempo presente, il processo di democratizzazione e di universalizzazione del suffragio costituisce una conquista piuttosto generalizzata, ma recente del mondo contemporaneo, anche se si possono registrare tuttora condizioni di discriminazione fondate soprattutto su differenze di razza, sesso e cultura (come accade nel caso dei Paesi multinazionali o multietnici in cui viene richiesto l'obbligo di conoscenza della lingua nazionale o dell'alfabetizzazione).

È importante, inoltre, evidenziare come il processo di estensione del suffragio nei Paesi occidentali si sia accompagnato ad una aspra battaglia per raggiungere non solo l'attribuzione del diritto di voto nell'ottica del principio "*one man, one vote, one value*" ma anche di condizioni minime volte a garantire la libertà e la segretezza della scelta. In questa prospettiva, basti ricordare, in primo luogo, come il voto multiplo o plurimo abbia svolto una funzione di garanzia conservatrice dei privilegi censitari o capacitari e come l'esercizio del suffragio sia stato limitato in modo implicito dai meccanismi di *gerrymandering* e *malapportionment*; in secondo luogo, l'affermazione del principio della libertà del voto si collegò, negli ordinamenti europei, con l'adozione della regola della segretezza del voto e di altre garanzie procedurali (come, ad esempio, l'introduzione della scheda di Stato)¹⁴⁴. Su quest'ultimo punto, occorre ricordare come l'introduzione negli Stati Uniti

¹⁴² Il percorso storico canadese in tema di allargamento del suffragio sarà oggetto di una più ampia trattazione nel secondo capitolo di questo elaborato (v. *infra*).

¹⁴³ Lanchester F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 66.

¹⁴⁴ Id., voce *Voto (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 1116.

dell'*Australian Ballot*, una scheda di Stato pre-stampata a spese dell'amministrazione e impiegata per la prima volta nel 1856 per eleggere il Parlamento di Victoria in Australia, abbia sostituito progressivamente il meccanismo della scheda di partito utilizzato nel periodo precedente¹⁴⁵, costituendo un importante strumento per tutelare la segretezza del voto ed evitare frodi, insieme ad una serie di altri accorgimenti (come la consegna della scheda firmata da parte degli operatori del seggio con una "spunta" sul registro dei votanti, la diffusione delle cabine elettorali, la fornitura del materiale di scrittura)¹⁴⁶.

A quanto detto si può aggiungere che in parallelo al processo di estensione del suffragio si è posta la questione dell'evoluzione del sistema elettorale e del "come si vota". In particolare, su questo punto occorre notare che nel regime borghese-oligarchico la questione relativa all'allargamento del suffragio ha messo sostanzialmente in secondo piano quella dei meccanismi tecnici di trasformazione delle preferenze in seggi. L'accrescersi della eterogeneità sociale e il complicarsi della struttura della società politica con l'emergere delle divisioni etniche, religiose e di classe, hanno dato vita a richieste e proposte di rappresentanza dei vari gruppi sociali. Pertanto, i meccanismi selettivi che assicuravano omogeneità all'interno dei corpi rappresentativi non sembrarono più adeguati ad un contesto sociale più complesso e in alcuni Paesi l'adozione di sistemi non maggioritari o proporzionali avvenne contestualmente all'allargamento del suffragio, mentre in altri si succedettero di poco¹⁴⁷. Al termine del secondo conflitto mondiale, i Paesi anglosassoni, quali Regno Unito, Canada e Nuova Zelanda, hanno invece mantenuto inalterati i loro regimi elettorali. Come l'Italia, la Nuova Zelanda ha modificato agli inizi degli anni Novanta il suo sistema elettorale passando ad un sistema misto con effetti sostanzialmente proporzionali, mentre il sistema elettorale australiano si distingue per aver adottato due formule diverse per le due Camere: il maggioritario col Voto Alternativo per la Camera dei Rappresentanti e il proporzionale con Voto Singolo Trasferibile per l'elezione del Senato.

¹⁴⁵ Negli Stati Uniti la prima adozione dell'*Australian Ballot* si era registrata nel 1888 in Massachusetts e, già nel 1896, in circa 90% degli Stati Uniti. V. Evans E.C., *A History of the Australian Ballot System in the United States*, Chicago, Chicago University Press, 1917, pp. 3 ss.

¹⁴⁶ Maestri G., *La democrazia e il segreto del voto, tra Italia e Stati Uniti. Considerazioni a partire da un recente volume di Mimma Rospì*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5/2020, p. 262.

¹⁴⁷ Lanchester F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., pp. 73-76. Per quanto riguarda l'Italia si ricordi che all'adozione del sistema maggioritario uninominale a doppio turno (tra il 1848 e il 1882 e poi di nuovo tra il 1891 e il 1919 con l'intramezzo del voto limitato adottato nel 1882) seguì l'introduzione nel 1919 dello scrutinio di lista e un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi basato sul metodo d'Hondt. Il sistema maggioritario basato sulla formula Imperiali venne invece adottato nel 1946.

6. La natura giuridica del diritto elettorale

L'affermazione del suffragio universale negli ordinamenti di democrazia pluralista ha avuto l'effetto di far emergere la necessità di un ripensamento delle concezioni sulla natura giuridica del diritto a partecipare alle votazioni pubblicistiche. Il dibattito dottrinario sul diritto elettorale, inteso come capacità soggettiva del singolo di eleggere e di essere eletto¹⁴⁸, ha visto il susseguirsi di una serie di teorie relative alla sua natura giuridica, che hanno talvolta preso le mosse dal passaggio dalla forma di Stato assoluto a quella liberale oppure si sono basate su interpretazioni più recenti¹⁴⁹.

Al fine di individuare gli elementi che giustificano la capacità elettorale si può riprendere una utile classificazione che distingue le varie costruzioni dottrinarie a seconda che il suo fondamento giustificativo tragga origine dall'individuo, dalla comunità o da entrambi¹⁵⁰. In sostanza, la configurazione giuridica del diritto elettorale è stata ricostruita nel senso di considerarlo come diritto soggettivo spettante a ciascun cittadino, in quanto titolare di una porzione di sovranità, secondo la nota concezione rousseauiana, come funzione pubblica attribuita dallo Stato ad alcuni cittadini che la esercitano in suo nome¹⁵¹, o come punto di equilibrio tra diritto individuale e funzione pubblica.

Alla prima categoria appartengono le concezioni, di impronta illuministica e rivoluzionaria, che considerano la capacità elettorale come un diritto innato dell'individuo, collocato in una dimensione prestatuale, non sopprimibile e non limitabile da parte dei pubblici poteri. Ad una simile impostazione si legano le teorie che sostenevano l'estensione universalistica del diritto di voto, che prendono le mosse dagli scritti di Rousseau o di Hobbes o le elaborazioni che hanno collegato tale situazione giuridica al territorio, al pari del diritto di proprietà, le quali, basandosi sulle concezioni di Locke, contemplavano invece la possibilità di limitarne il riconoscimento¹⁵². Nella società politica lockiana, il diritto di partecipare alla formazione della volontà politica deriva direttamente per tutti i membri della comunità da quella libertà naturale di cui godevano nello stato di natura e alla quale hanno rinunciato in cambio della garanzia che la maggioranza abbia il diritto di deliberare e decidere per il resto¹⁵³. Nel pensiero di Locke, quindi, il diritto elettorale viene concepito come diritto naturale ma riconosciuto solo a coloro che avessero un interesse diretto alla gestione della cosa pubblica, per cui

¹⁴⁸ *Ivi*, p. 45.

¹⁴⁹ Rubechi M., *Op. cit.*, p. 13.

¹⁵⁰ Lanchester F., voce *Voto (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., pp. 1116 ss. e Id., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., pp. 44 ss.

¹⁵¹ Si rilevi come nella voce di Pitruzzella G., *Elezioni (elezioni politiche: elettorato)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, vol. XII, 1989, p. 1, si operi una ricostruzione duale del dibattito dottrinario sulla natura giuridica dell'elettorato attivo, che si sviluppa sulla base della contrapposizione tra fautori della sovranità popolare e quelli della sovranità nazionale.

¹⁵² Rubechi M., *Op. cit.*, p. 14.

¹⁵³ Locke J., *Two Treaties of Government* (1960), II, cap. VIII, par. 95-99, trad. it. a cura di Pareyson L., *Due trattati sul governo*, Torino, UTET, 1948, pp. 311 ss.

solo gli individui in possesso di determinati requisiti di capacità contributiva o di proprietà potevano legittimamente partecipare alla gestione del “politico” in maniera attiva¹⁵⁴.

Anche Rousseau, quando teorizzava la volontà generale come volontà di tutti i membri della società, sottolineava come questi ultimi dovessero essere sottoposti alla decisione della maggioranza e che per questa ragione «il diritto di votare in ogni atto di sovranità [è un] diritto che niente può togliere ai cittadini»¹⁵⁵, ma sosteneva che le decisioni collettive dovessero essere assunte direttamente da tutto il popolo. In tal senso, il popolo non poteva delegare in modo permanente la titolarità e l’esercizio della propria sovranità alle istituzioni e qualora queste ultime avessero dovuto assumere direttamente delle decisioni, le stesse avrebbero dovuto essere sottoposte al popolo per la loro approvazione¹⁵⁶.

Sulla base di queste teorizzazioni, nella fase più radicale della rivoluzione francese, da parte dei giacobini venivano avanzate proposte volte all’introduzione del suffragio universale e persino al superamento del requisito formale della cittadinanza ai fini dell’attribuzione dei diritti politici, ma la Restaurazione prima e l’affermazione dello Stato liberale poi abbracciarono la concezione “totalizzante” dello Stato, a cui appartengono i singoli che vengono riconosciuti dalla legge come sudditi-cittadini¹⁵⁷. Secondo tale concezione, la capacità elettorale non si configurava alla stregua di un diritto, bensì di una pubblica funzione, esercitata nell’interesse della comunità, alla cui base si colloca, quindi, non il singolo individuo, ma un’entità astratta, come la Nazione o lo Stato¹⁵⁸.

In questa prospettiva emergono le elaborazioni della dottrina tedesca, ispirate, in epoca più tarda, al pensiero di Laband e di Bluntschli, che ritengono che il voto tragga origine dalla comunità e non dall’individuo¹⁵⁹. Pertanto, secondo tali concezioni non hanno fondamento le teorie che sostengono che l’uomo abbia un diritto elettorale innato o primitivo, a prescindere dalla sua appartenenza ad una determinata comunità statale. La capacità elettorale attiva e passiva esiste solo se esiste lo Stato e deve necessariamente riferirsi allo *status* di cittadino piuttosto che a quello di uomo. L’organo titolare della sovranità venne individuato, infatti, nello Stato o nella Nazione e non nel popolo, in quanto senza i primi il popolo risulta privo di qualsiasi rilevanza giuridica di natura pubblicistica¹⁶⁰.

Oltre a ciò, va sottolineato che i partigiani della sovranità popolare e della concezione individualistica della capacità elettorale hanno sostenuto che il voto rappresentava un diritto e che doveva essere esteso a tutti i soggetti che appartengono ad una determinata comunità, in quanto

¹⁵⁴ Lanchester F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 46.

¹⁵⁵ Rousseau J.J., *Du contrat social* (1762), libro IV, cap. 2, trad. it. a cura di Alatri P., *Il contratto sociale*, in Rousseau J.J., *Scritti Politici*, Torino, UTET, 1970, pp. 812 ss.

¹⁵⁶ Rubechi M., *Op. cit.*, p. 14.

¹⁵⁷ Grosso E., *La titolarità del diritto di voto*, cit., p. 15.

¹⁵⁸ Lanchester F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., p. 45.

¹⁵⁹ Laband P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs* (1915), trad. it. a cura di Ranelletti O., Siotto Pintor M., *Il diritto pubblico dell’impero germanico*, Torino, UTET, 1925; Bluntschli G.G., *La politica come scienza*, Napoli, Vallardi, 1879.

¹⁶⁰ Rubechi M., *Op. cit.*, p. 18.

titolari di un diritto che spettava loro a prescindere da essa. Pertanto, qualsiasi limitazione del diritto di voto deve essere ricondotta a particolari caratteristiche dell'uomo, piuttosto che ad una scelta eteronoma dello Stato. Contrapposta a questa visione è quella, di matrice tedesca, dei sostenitori della sovranità *dello* Stato, i quali non riconoscevano all'individuo il possesso del diritto di voto, in quanto il singolo apparteneva in senso formale ad una comunità. Da una simile concezione deriva che il suffragio può essere ristretto a coloro che siano considerati in grado di valutare quali siano gli interessi della Nazione, perché il voto non era un diritto bensì una funzione dello Stato, che poteva quindi disciplinarla nella maniera più adeguata al raggiungimento dei suoi obiettivi¹⁶¹.

Detto ciò, occorre notare che nella versione dualistica summenzionata si cercò invece di trovare una sintesi alla contrapposizione tra la tesi del voto come diritto e quella del voto come funzione. La concezione dualistica, alla quale appartengono i maggiori giuspubblicisti di impostazione positivista e di orientamento liberale che si collocano a cavallo fra il XIX e il XX secolo, ha così proposto una serie di soluzioni che tentavano di coniugare la duplice natura di diritto e funzione del voto. In questa prospettiva, sia Santi Romano sia Luigi Rossi giunsero ad attestarsi sulla posizione della duplicità del diritto elettorale sostenuta da Jellinek; anche Vittorio Emanuele Orlando concordava sulla natura giuridica del voto sia come diritto che come funzione, ma tendeva a negarne la contrapposizione in virtù della loro stretta interrelazione¹⁶².

Nell'ambito del tentativo di trovare un punto di equilibrio fra diritto individuale e funzione pubblica cominciò ad emergere anche un dualismo che connota le due esigenze diverse che dovrebbero essere garantite dalle modalità con cui il voto viene espresso: da un lato, l'esigenza che le modalità di voto siano in grado di esprimere gli orientamenti dell'elettorato, dall'altro, l'esigenza che tali modalità possano garantire il corretto funzionamento degli organi statali¹⁶³.

Si rilevi, inoltre, come la dottrina della fine degli anni '80 e inizi anni '90 sia ritornata «alla concezione individualistica del diritto innato, coprendolo sotto la forma del diritto inviolabile»¹⁶⁴. Tuttavia, la qualificazione del diritto di voto come diritto inviolabile si rivelerebbe parziale se non si considerasse la funzionalizzazione del medesimo diritto alla partecipazione del singolo all'interno del circuito democratico dello Stato¹⁶⁵. Tuttavia, all'interno della duplicità che configura il diritto di voto, da un lato, come un diritto individuale connesso alla forma di Stato e, dall'altro, come una funzione collettiva cui partecipa il singolo per realizzare lo scopo fondamentale della democraticità

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² *Ivi*, p. 19. V. anche Rossi L., *Natura giuridica del diritto elettorale politico*, in Id., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, vol. VI, 1941; Romano S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1947; Orlando V.E., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, Giuffrè, 1954; Lanchester F., voce *Voto (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., pp. 1118-1119.

¹⁶³ Rubechi M., *Op. cit.*, p. 19.

¹⁶⁴ Così spiega Lanchester F., voce *Voto (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 1118.

¹⁶⁵ *Ivi*, p. 1119.

dell'ordinamento statale, «[i]l punto di unificazione è [...] costituito dal coerente inserimento della stessa all'interno del circuito democratico, che parte dal singolo come centro di imputazione dei valori, ma che vede nel corpo elettorale il collegio cui l'individuo, unito ad altri dal vincolo della cittadinanza, esprime la propria volontà elettiva e deliberativa con effetti giuridicamente vincolanti»¹⁶⁶. Da questa affermazione si ricava che, ponendo al centro del circuito democratico la persona, i valori di dignità e autodeterminazione del singolo diventano i valori essenziali di un sistema democratico. Ciò comporta il riconoscimento del carattere inviolabile del diritto di voto e delle condizioni di libertà per il suo esercizio, le quali, ponendosi sotto il cappello dell'art. 2 della Costituzione italiana e configurandosi come principi fondanti degli ordinamenti democratici, non sono suscettibili di revisioni sostanziali. Ad ogni modo, l'universalità del voto è connessa al riconoscimento della natura inviolabile e fondamentale del diritto in questione, che appare determinante sia allo scopo dell'autodeterminazione politica degli individui sia per delineare la stessa forma di Stato¹⁶⁷. In tale prospettiva, è possibile osservare infatti che «[s]e il voto fosse ancora concepito, come lo era nell'Ottocento, alla stregua di una funzione pubblica e, dunque, se ne prevedesse la titolarità in capo ad un novero ristretto di soggetti, non sarebbe possibile ritenere di avere a che fare con un diritto fondamentale, in quanto tale imprescindibile per lo svolgimento della persona umana»¹⁶⁸.

Tenendo conto di ciò, è possibile rilevare, innanzitutto, come le costruzioni dottrinarie che si sono succedute nel tempo abbiano mantenuto la duplicità originaria della natura giuridica del diritto elettorale sino ad assumerne il sincretismo¹⁶⁹; in secondo luogo, va sottolineato che oggi al singolo viene riconosciuto un diritto soggettivo e inviolabile di partecipazione alle votazioni pubblicistiche, il cui esercizio non può essere negato dall'ordinamento, ma il soggetto cui è imputata la decisione collettiva è l'organo collegiale, che, nel caso del Corpo elettorale, partecipa sia alle deliberazioni referendarie sia ai procedimenti di preposizione degli individui a cariche pubbliche elettive. Sotto quest'ultimo profilo, il Corpo elettorale assume, dunque, una funzione decisionale da cui deriva la legittimità dello Stato-apparato, il quale ultimo ha il compito di assicurare che sia osservata la regolarità della procedura che riguarda l'esplicazione della funzione medesima¹⁷⁰.

¹⁶⁶ *Ibidem*. Occorre rilevare che un'autorevole dottrina ha individuato tre distinti ma correlati profili dell'elettorato attivo, considerandolo allo stesso tempo come una potestà pubblica attribuita al Corpo elettorale, come una funzione pubblica in cui si sostanzia la potestà nel suo concreto svolgersi e attuarsi e come diritto soggettivo (v. Ferrari G. F., *Op. cit.*, in *Enciclopedia del diritto*, p. 635).

¹⁶⁷ Kelsen H., a cura di Carrino A., *Essenza e valore della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 16.

¹⁶⁸ Marchese C., *Op. cit.*, p. 215.

¹⁶⁹ Oltre alle elaborazioni di Orlando e Rossi e, Ferrari per la dottrina più recente, già citate, v. anche Zangara V., *Configurazione giuridica dell'elettorato politico attivo*, in AA.VV., *Studi in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 593 ss.

¹⁷⁰ Lanchester F., voce *Voto (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 1120.

7. Le problematiche della “obbligatorietà” del voto e dell’astensione

Le costruzioni dottrinarie appena esposte sulla natura giuridica del diritto elettorale introducono una questione che è stata un tempo oggetto di vivaci dibattiti in sede giuridica e politica, ossia la questione relativa alla obbligatorietà del voto, la cui disciplina positiva prevede l'utilizzazione di meccanismi repressivi (sanzioni di tipo pecuniario e/o non pecuniario) e/o facilitazioni, a seconda dei singoli ordinamenti in cui viene adottato il voto obbligatorio, con lo scopo di ridurre l'astensionismo “volontario” nelle votazioni elettive e deliberative¹⁷¹.

In un simile contesto, l'astensione indica quindi il comportamento del cittadino-elettore che non prende parte alla votazione, ma occorre precisare che il fenomeno viene trattato in maniera differente a seconda dell'ambito delle votazioni (collegi costituzionali, amministrativi o Corpo elettorale) e della specie di votazioni (elettive e deliberative) cui ci si riferisce¹⁷². In tal senso, a parte la distinzione tra astensione “obbligatoria” rilevante nei collegi amministrativi e astensione “volontaria” tipica dei collegi costituzionali e del Corpo elettorale, ciò che caratterizza l'astensione dalle votazioni del Corpo elettorale è il fatto che essa si sovrappone all'assenza dell'avente diritto al voto, mentre nei collegi costituzionali assenza e astensione rimangono distinti¹⁷³. Inoltre, sempre in riferimento al Corpo elettorale, la definizione di astenuto cambia nelle singole legislazioni positive, in quanto in alcuni casi può riferirsi alle persone che non si siano fatte iscrivere nelle liste elettorali, in altri a coloro che vi risultino inseriti e non si siano recati al seggio il giorno della votazione, mentre nei collegi costituzionali e amministrativi la figura degli astenuti è molto più precisa data la specifica individuazione degli aventi diritto al voto e la ristrettezza dei collegi medesimi¹⁷⁴.

Sotto il profilo della specie delle votazioni, bisogna evidenziare come i problemi relativi al *quorum* (nella duplice forma del “*quorum* strutturale”, inteso come numero dei membri del collegio prescritto per la validità della adunanza, e “*quorum* funzionale”, che rappresenta il numero minimo

¹⁷¹ Sul tema dell'efficacia dell'obbligatorietà del voto la letteratura straniera è molto ampia. Si citano, tra gli altri, Birch S., *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*, New York, United Nations University Press, 2009; Yates H.E., *Comparing Political Participation in Compulsory and Non-Compulsory Voting Systems*, Paper presented at the 79th Annual Meeting of the Southern Political Science Association, New Orleans – LA, 9-12 January 2008; Singh S., *How Compelling is Compulsory Voting? A Multilevel Analysis of Turnout, in Political Behavior*, vol. 33, n.1, 2011, pp. 95-111; Miller P., Dassonneville R., Hooghe M., *Compulsory Voting, (In)Equality, and Quality of the Vote*, Paper presented at the American Political Science Association (APSA), Philadelphia – PA, 2016.

¹⁷² Lanchester F., *Il voto obbligatorio da principio a strumento: un'analisi comparata*, in *Il Politico*, vol. 48, n. 1, 1983, p. 34.

¹⁷³ *Ibidem*. Si rilevi che al Senato della Repubblica, ad esempio, i senatori che si dichiarano astenuti sono considerati presenti e ciò comporta che, per non prendere parte alla votazione, i senatori devono uscire dall'Aula. In argomento v. Faso I., *Assenteismo ed astensione nel procedimento di formazione della volontà collegiale nel diritto costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 20, 1965, pp. 100 ss.

¹⁷⁴ Lanchester F., *Il voto obbligatorio da principio a strumento*, in *Il Politico*, cit., p. 34. In argomento v. Galateria L., *Astensione (dir. cost. e amm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. III, 1958, pp. 941 ss.

di voti richiesti per l'approvazione della proposta) siano legati concettualmente alle votazioni deliberative e a quelle di tipo elettivo basate su formula maggioritaria, mentre nell'ambito dei sistemi elettorali non maggioritari tale problematica perde importanza ai fini del compimento dell'atto elettivo, essendo questo preordinato ad una logica di rappresentanza più che di decisione¹⁷⁵.

Alla luce di queste brevi considerazioni, è possibile sottolineare che il problema giuridico del fenomeno dell'astensione assume rilievi differenti all'interno dei collegi costituzionali e amministrativi, da un lato, e del Corpo elettorale, dall'altro, e che, sebbene dal punto di vista formale si sostanzia in un atto di non partecipazione alla votazione, in realtà le motivazioni che si pongono alla base di tale atto possono essere le più differenti (stanno nell'indifferenza, nella negligenza, nella protesta, ecc.), così come differenti possono esserne gli effetti¹⁷⁶.

Fatte queste necessarie precisazioni concettuali, si può rilevare come l'astensione sia un fattore determinante per la scelta di adottare il voto obbligatorio. L'istituto è stato introdotto in alcuni Paesi dell'area europea, nell'ambito della quale si possono citare i casi del Belgio e della Svizzera; maggiore è la diffusione nell'area latino-americana, del Medio Oriente e del continente africano e asiatico. Tra i Paesi di *common law* l'unico ad averlo adottato è l'Australia a partire dal 1924. Per quanto riguarda, invece, il nostro ordinamento, mentre il decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946 n. 74 aveva definito un obbligo l'esercizio del voto, com'è noto l'art. 48, comma 2, Cost. ha impiegato l'espressione sibillina di «dovere civico». La formula costituisce un compromesso tra coloro che in sede di Assemblea costituente configuravano il voto come vero e proprio obbligo giuridico e quanti invece propendevano per la sua qualificazione come dovere etico¹⁷⁷. L'ambiguità del testo ha così dato origine a una discussione dottrinarica sull'interpretazione della formula¹⁷⁸, anche se l'espressione «dovere civico» non sembra possa significare dovere giuridico, in quanto laddove la Costituzione faccia riferimento a doveri connessi alla posizione di cittadino ha parlato di dovere *tout court*¹⁷⁹. Oltre a ciò occorre rilevare che, se la configurazione del voto come dovere giuridico risulta coerente con la concezione secondo cui l'elettorato è una

¹⁷⁵ Lanchester F., *Il voto obbligatorio da principio a strumento*, in *Il Politico*, cit., p. 35. L'A. precisa che nell'ambito dei meccanismi basati su formula maggioritaria soltanto quelli che adottano il doppio turno si pongono il problema del *quorum*.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷ Bettinelli E., *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982, pp. 105 ss.

¹⁷⁸ Alla dottrina secondo la quale l'espressione «dovere civico» dovesse essere connessa allo *status* di cittadino (v. ad esempio Iacometti M., *Sull'obbligatorietà del voto nelle consultazioni popolari nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 32, n. 1, 1982, pp. 56 ss.) si contrappone quella che tende ad evidenziare un carattere generico della disposizione (Martines T., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, XIV edizione, 2017, pp. 233 ss.), escludendo che essa abbia inteso introdurre un obbligo o un dovere giuridico in senso tecnico (Preti L., *Diritto elettorale politico*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 5).

¹⁷⁹ Pitruzzella G., *Elezioni (elezioni politiche: elettorato)*, in *Enciclopedia giuridica*, cit., p. 3.

funzione pubblica, l'affermazione della teoria della sovranità popolare, secondo la quale il funzionamento dell'ordinamento costituzionale si poggia sul libero consenso popolare, implica che il popolo deve poter esprimere non soltanto il proprio consenso ma anche il proprio dissenso nei confronti dello Stato-persona attraverso l'astensione. Detto in altri termini, il principio della sovranità popolare comporta la configurazione dell'elettorato attivo come diritto di prendere parte e di astenersi alle votazioni pubblicistiche dell'ordinamento¹⁸⁰. A sostegno di questa linea interpretativa si pone anche la circostanza che la Costituzione non ha predisposto nessuna garanzia della disposizione che contempla il voto come «dovere civico»¹⁸¹.

La previsione di cui all'art. 48 Cost. consente l'introduzione di misure sanzionatorie per l'astensione, anche se tale opzione appare oggi di dubbia opportunità e utilità e, ad avviso di Giovanni Cordini, costituirebbe uno stravolgimento delle intenzioni dei Costituenti: «Loro avevano in mente un'obbligatorietà che facesse leva sul dovere di un cittadino a partecipare alla vita pubblica dopo un ventennio in cui ciò non fu possibile»¹⁸². Nel nostro Paese l'affermazione del voto come «dovere civico» si era accompagnata in origine all'introduzione di sanzioni in caso di astensione, come certificati di buona condotta dell'elettorato o le liste pubbliche. In ogni caso si trattava di una pena «simbolica» e scarsamente applicata¹⁸³.

A questo punto va segnalato, però, che l'esperienza comparata dimostra come il voto obbligatorio non sia più configurabile alla stregua di un *principio* (in relazione al significato dell'atto elettivo e della natura giuridica del diritto elettorale) ma abbia piuttosto assunto la funzione di «strumento [corsivo aggiunto] di «ingegneria politica» che giunge al perseguimento di «effetti formali» precisi, aumentando la partecipazione degli aventi diritto al voto, riducendo possibili frodi e condizionamenti esterni»¹⁸⁴. Se si analizza il quadro comparato utilizzando l'indicatore dell'astensione sembra, infatti, che la normativa del *compulsory voting* abbia raggiunto risultati chiari all'interno degli ordinamenti in cui è stata introdotta¹⁸⁵. Peraltro, si può notare che sulla

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² Cordini G., *Il voto obbligatorio*, Roma, Bulzoni, 1988, p. 110.

¹⁸³ A tal proposito si veda, ad esempio, l'art. 115 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 a norma del quale l'elettore che non avesse votato doveva darne giustificazione al Sindaco del comune nelle cui liste elettorali risultava iscritto entro il 75° giorno dalla data delle elezioni. Il nominativo di coloro che si fossero astenuti dal votare veniva esposto per la durata di un mese nell'albo pretorio del Comune. Inoltre, la menzione «non ha votato» veniva iscritta per cinque anni nei certificati di buona condotta che venivano rilasciati ai suddetti soggetti. Tuttavia, nella prassi accadeva che le cancellerie delle preture incaricate di redigere l'elenco degli astenuti non applicavano la relativa disposizione normativa, con la conseguenza di paralizzare l'intero meccanismo sanzionatorio.

¹⁸⁴ Lanchester F., *Il voto obbligatorio da principio a strumento*, in *Il Politico*, cit., p. 53.

¹⁸⁵ Si rilevi come, ad esempio, in Australia, con l'adozione del voto obbligatorio, l'astensionismo medio sia crollato dal 40,2 per cento al 7,2 per cento; in Belgio è passato dal 25,9 per cento al 6,8 per cento (i dati sono ripresi da *ivi*, p. 52 in cui vengono illustrati gli effetti del voto obbligatorio sull'astensionismo elettorale anche in altri Paesi, come Lussemburgo, Olanda e Austria).

diminuzione dell'astensionismo non influisce tanto la misura della sanzione, ma la sola esistenza della stessa, legata, ovviamente, alla possibilità di una sua concreta applicazione¹⁸⁶.

Nel quadro di un malessere profondo che colpisce soprattutto le democrazie occidentali, i cui sintomi vanno dalla costante diminuzione dell'affluenza alle urne fino al calo dei partecipanti alla vita politica interna dei partiti politici, l'introduzione del voto obbligatorio secondo alcuni può costituire soltanto una toppa a questa estesa disaffezione, con la ulteriore difficoltà di rispettare la libertà di scegliere di votare, che è uno dei capisaldi di queste stesse società in crisi¹⁸⁷. I sostenitori del voto obbligatorio evidenziano come tra i vari benefici possano esservi una maggiore rappresentatività delle istituzioni, l'inclusione delle fasce più marginali di elettori, lo svolgimento di campagne focalizzate sui contenuti e la fine del rapporto tra costi (raggiungere l'urna, scegliere un candidato poco affine) e i benefici legati al voto. I detrattori dell'istituto sottolineano, invece, la configurazione del voto come diritto e non come dovere e il rischio di portare alle urne elettori più costretti che volenterosi e quindi meno informati sulla funzione decisionale del proprio voto. In realtà, sia da una parte che dall'altra, si è consapevoli che non vi è una diretta correlazione tra affluenza alle urne e partecipazione attiva e che sarebbe maggiormente auspicabile che proprio la seconda possa creare le condizioni affinché gli elettori si rechino ai seggi per esercitare il loro diritto di voto. Del resto, il voto obbligatorio, di cui è chiara ormai la funzione di strumento per ridurre l'astensionismo elettorale, non sembra possa assicurare quegli effetti "sostanziali" che si traducono nel rafforzamento della legittimità delle istituzioni, obiettivo perseguito da più parti e ricercato attraverso la realizzazione delle riforme istituzionali¹⁸⁸.

8. Le trasformazioni della democrazia elettorale nel XXI secolo

L'analisi dei concetti e delle categorie utili per comprendere i fenomeni legati al voto e alle votazioni ci consente di entrare in un nuovo terreno di riflessione, che richiama la questione delle

¹⁸⁶ *Ivi*, p. 53.

¹⁸⁷ Negli anni Sessanta l'affluenza alle urne si attestava al di sopra dell'85 per cento. Negli anni Novanta questa cifra era inferiore al 79 per cento. Nel corso del primo decennio del terzo millennio la percentuale di affluenza alle urne risulta inferiore al 77 per cento. La situazione negli USA è ben peggiore, dato che in media il 60 per cento degli elettori si reca al seggio in occasione delle elezioni presidenziali, mentre sul finire del XIX secolo la percentuale risultava superiore di almeno 20 punti. Se poi si considerano le elezioni di metà mandato si può notare che la media degli elettori idonei che sceglie di esercitare il diritto di voto è del 40 per cento (Bodini P., *Liberalismo e voto obbligatorio: un confronto*, in *Bollettino telematico di filosofia politica*, 2019, p. 1). In Canada, la più alta affluenza alle urne alle elezioni generali si è registrata nel 1958, 1960 e 1963 quando si è attestata al di sopra del 79 per cento. Un calo significativo si è registrato nelle elezioni generali del 2008 (58,8 per cento) e del 2011 (61,4 per cento). Nel 2019 il tasso di partecipazione è stato più basso rispetto al 2015, con il 65,5 per cento degli elettori idonei che si sono recati ai seggi.

¹⁸⁸ Lanchester F., *Il voto obbligatorio da principio a strumento*, in *Il Politico*, cit., p. 53.

trasformazioni che attraversano la democrazia elettorale nel XXI secolo. Preliminarmente occorre osservare che nelle società industriali e postindustriali avanzate si vanno manifestando, anche in connessione con i fenomeni della globalizzazione e della internazionalizzazione delle sfere geopolitiche, una serie di cambiamenti che investono proprio le democrazie considerate più mature¹⁸⁹. Attualmente la democrazia assume forme diverse da quelle che rivestiva nei secoli precedenti: «mutano i significati di rappresentanza e sovranità, avanza una nuova democrazia di massa, che rompe le cerchie chiuse delle élite al potere, obbligando, per così dire, i rappresentanti della volontà popolare a scendere sulla piazza telematica e a confrontarsi direttamente con i rappresentati, nelle nuove forme assunte dalla tecnopolitica»¹⁹⁰. In un simile contesto, si è parlato di “controdemocrazia”¹⁹¹, “democrazia elettronica”¹⁹², “post-democrazia”¹⁹³ e “democrazia post-rappresentativa”, come nuove forme in cui si traduce la nuova democrazia e nell’ambito delle quali il popolo assume il ruolo di parte attiva dei processi decisionali, grazie ai nuovi mezzi di partecipazione elettronica resi possibili dallo sviluppo delle tecnologie informatiche e alle potenzialità offerte dagli strumenti di comunicazione e di informazione di massa. Tale complessità di fenomeni si connette alla crisi della partecipazione alle elezioni e ad altre forme tradizionali di impegno civico (quali i partiti e le grandi organizzazioni sociali di massa), alla delocalizzazione delle decisioni in ambiti differenziati, al *deficit* rappresentativo dei partiti e delle istituzioni e alla crescita di importanza assunta nel tempo dai movimenti sociali e da Internet¹⁹⁴.

Da questo quadro deriva come anche la democrazia elettorale, quella fondata sul meccanismo del voto, stia subendo significative trasformazioni dovute soprattutto allo sviluppo tecnologico delle

¹⁸⁹ Su questo tema v. Fisichella D., *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 344 in cui l’A. parla di «spinte involutive», che emergono nelle democrazie contemporanee, come tendenze verso una nuova deriva oligarchica che finisce per contestare il primato della politica e dei partiti politici in nome del primato dell’economia e dei nuovi soggetti economici.

¹⁹⁰ Frosini T. E., *Le votazioni*, cit., p. 43.

¹⁹¹ Rosanvallon P., *Controdemocrazia. La politica nell’era della sfiducia*, trad. it. a cura di Bresolin A., Roma, Castelvecchi 2012.

¹⁹² V., tra gli altri, Costanzo P., *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, n. 3/2003, pp. 465-486.

¹⁹³ Crouch C., *Postdemocrazia*, trad. it. a cura di Paternò C., Roma-Bari, Laterza, 2003.

¹⁹⁴ Si rilevi come in dottrina si siano individuate alcune tendenze che emergono negli ordinamenti di democrazia pluralista sotto la spinta dei fenomeni di integrazione sovranazionale e della globalizzazione: «In primo luogo viene confermata la perdita anche formale di centralità delle istituzioni rappresentative collegiali con la conseguente affermazione della personalizzazione della contesa nelle società di massa. In secondo luogo si evidenzia una crisi di rappresentatività del personale politico parlamentare a causa della complessità delle società civili e politiche, della trasformazione delle tradizionali fratture, della apparizione di nuove domande. In terzo luogo, se i parlamenti sono stati superati – sulla base del processo di democratizzazione – dai partiti, questi hanno oramai da tempo perso incidenza in favore di individui e gruppi. [...] In quarta istanza gli esecutivi assumono un ruolo privilegiato di rappresentanza delle domande provenienti dalla società civile e di collazione delle rappresentanze. [...] In quinto luogo altri soggetti non legittimati dal consenso elettorale esprimono una funzione di rappresentanza e di contrappeso. In sesto luogo gli ordinamenti statuali relativamente svuotati di competenze da processi di devoluzione in alto e in basso moltiplicano i fenomeni prima citati, rafforzando il ruolo degli esecutivi» (Lanchester F., *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in Rogari S. (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, Firenze University Press, 2006, p. 25).

società contemporanee. Considerato l'impatto che l'infrastruttura tecnica di Internet ha avuto su tutti gli ambiti dell'agire sociale, si può notare come i cambiamenti che hanno investito le democrazie contemporanee si siano prodotti soprattutto di fronte alla nascita dei nuovi mezzi di comunicazione come i *social networks*, che hanno messo a disposizione dei singoli e delle istituzioni un'ampissima gamma di forme e strumenti di comunicazione e di scambio di informazioni, che non potevano non avere un impatto anche sulle modalità di espressione del consenso politico.

Sotto questo profilo, le problematiche più rilevanti investono l'utilizzo di nuove tecniche di votazione, a dimostrazione dell'importanza che assume oggi la questione del "come si vota" e non più di "chi vota"¹⁹⁵. In questa prospettiva, le tecnologie informatiche hanno gettato le basi per la progressiva diffusione del voto elettronico tanto in alcune democrazie molto ampie per dimensione (come il Canada e gli Stati Uniti) quanto in democrazie di medie e piccole dimensioni (com'è il caso di alcune democrazie europee quali la Spagna e i Paesi Bassi). Questa tecnica di votazione che può essere implementata a distanza o non a distanza, sia in modalità presidiata che non presidiata e che si presenta più semplice da realizzare in caso di referendum, essendo gli elettori chiamati ad esprimere una scelta tra il "Sì" e il "No, consente di sostituire la scheda cartacea e di applicare algoritmi e *blockchain* per permettere all'elettore di esprimere il proprio voto tramite un *computer*, nel cui video verrebbe riprodotta la scheda elettorale elettronica. In tal modo, diventa possibile conoscere i risultati di una votazione in tempi brevissimi dopo la chiusura dei seggi ed evitare defatiganti scrutini e conteggi, che rimangono sempre soggetti al rischio di brogli o frodi elettorali. Certamente, se è vero che l'erompere del voto elettronico elettivo e deliberativo negli ordinamenti di democrazia pluralista sembra ormai superare la sua mera funzione di semplificazione dell'espressione delle preferenze da parte degli elettori, è anche vero che emergono in primo piano i problemi di sicurezza legati all'utilizzo dell'*e-voting*¹⁹⁶, sotto il profilo della personalità, segretezza e quindi della libertà del suffragio.

I nuovi scenari che si aprono con le votazioni a distanza non si arrestano, di certo, al voto elettronico, ma è possibile immaginare in futuro l'impiego di tecniche di votazioni tramite terminali casalinghi, o comunque non collocati all'interno di luoghi pubblici, che possono essere l'*home computer* o il televisore con l'ausilio del telecomando¹⁹⁷. Peraltro, anche l'eventuale introduzione di questi tipi di sistemi di *remote voting*, se da un lato contribuirebbe a diminuire di molto l'astensionismo e le spese elettorali, dall'altro porta con sé il problema di offrire adeguati *standard* di tutela della segretezza e

¹⁹⁵ Id., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 144.

¹⁹⁶ Clementi F., *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, p. 218. Sui profili problematici del voto elettronico si veda, ad esempio, Volkamer M., *Evaluation of Electronic Voting. Requirements and Evaluation Procedures to Support Responsible Election Authorities*, Berlino, Springer, 2009.

¹⁹⁷ Frosini T.E., *Le votazioni*, cit., p. 44.

della libertà del diritto di voto, poiché non è improbabile che l'elettore, nel momento dell'espressione del suffragio, voti in presenza di altre persone, che possono influenzarlo o persino coartarlo nelle sue scelte.

Da questi brevi cenni si desume come la tecnologia abbia posto le basi per lo sviluppo di nuove forme di democrazia partecipativa, che rispondono all'esigenza di creare canali diversi di comunicazione tra la società e le istituzioni rappresentative, dando vita ad un confronto e ad uno scambio diretto che rende possibile accentuare e valorizzare l'intervento attivo dei cittadini nei processi decisionali di natura pubblica. Ciò che si deve valutare è l'effettiva democraticità di questi innovativi strumenti di partecipazione democratica e se le stesse prendono forma nell'ambito di una democrazia regolata nelle sue fondamenta¹⁹⁸. Gli aspetti finora considerati ci consentono comunque di evidenziare «l'importanza fondamentale che negli ordinamenti democratici ha il tema delle votazioni e della loro correttezza e la necessità di mantenere alti standard in questo campo, anche per evitare i sempre presenti e attuali pericoli del plebiscitarismo e del populismo [...]»¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Laurenti Collino N., *La webpolitica: la democraticità delle nuove forme di democrazia partecipativa*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2020, p. 11.

¹⁹⁹ Lanchester F., *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, cit., p. 26.

CAPITOLO SECONDO

La delimitazione del Corpo elettorale: i requisiti e le restrizioni per la composizione dell'elettorato attivo

1. Premessa: aspetti problematici della delimitazione del Corpo elettorale negli ordinamenti di democrazia pluralista

L'avvento dello Stato democratico-pluralista ha costituito una tappa fondamentale per il riconoscimento dei diritti di partecipazione politica e ha gettato le basi per lo sviluppo delle «teorie sul voto e la sua configurazione come diritto, inteso nel senso di modalità attraverso cui una pluralità di soggetti sceglie i propri rappresentanti in seno alle istituzioni, per l'appunto, rappresentative»¹ o per decidere su singole questioni tramite votazioni di tipo deliberativo. In tale prospettiva, emerge peraltro l'importanza del diritto di voto che, costituendo il presupposto imprescindibile per la formazione della rappresentanza, permette di delineare i tratti fondamentali della forma di Stato².

Sebbene dunque sia ormai assodato che il voto si è spogliato della veste di privilegio censitario e capacitario per essere elevato al rango di diritto, prima limitato a gruppi ristretti di individui sulla base dell'appartenenza di genere, di lingua, di razza o di religione, e poi riconosciuto come diritto fondamentale dell'uomo, molti sono i nodi problematici rimasti irrisolti rispetto alla reale qualificazione di "universale" del suffragio che, di fatto, incontra una serie di limitazioni generalmente riconosciute dagli ordinamenti di democrazia pluralista³. In prospettiva diacronica, infatti, «se da una parte appaiono risolte le tensioni che avevano caratterizzato il secolo XIX, sulle richieste di estensione del suffragio, negli ordinamenti di democrazia contemporanea vi sono ancora delle zone grigie che, in un'ideale sistema di riferimento cartesiano, fanno allontanare la curva dell'estensione del suffragio dall'asse delle ascisse, verso cui dovrebbe idealmente tendere»⁴.

¹ Rubechi M., *Il diritto di voto*, cit., p. 11.

² *Ivi*, p. 22.

³ In tal senso, sarebbe dunque un errore assumere che «de jure restrictions on the right to vote are not found in current democracies» (Munck G., Verkuilen, J., *Conceptualizing and Measuring Democracy*, in *Comparative Political Studies*, vol. 35, n. 1, 2002, p. 11), così come è un errore credere che «with the exception of few countries, disenfranchisement around the world today tends to be more a matter of degree and of practice than of a legal phenomenon» come ha concluso uno studio commissionato dall'International IDEA (López Pintor R. et al., *Voter Turnout Since 1945. A Global Report*, Stoccolma, International IDEA, 2002, p. 6).

⁴ Dau F.R., *Il confine di "universale". La limitazione del diritto di voto ai detenuti, nella pronuncia della Corte EDU Scoppola v. Italia*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2012, p. 1.

In questa parte ci si occuperà di indagare sulle problematiche poste dal tema dell'estensione del Corpo elettorale in Canada, Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda e Italia, derivanti in particolar modo dalle limitazioni per l'attribuzione e l'esercizio dell'elettorato attivo che appaiono più controverse ed eterogenee (se si confronta la normativa dei suddetti ordinamenti), tra cui quelle che concernono l'accesso al voto da parte delle persone con disabilità, ma soprattutto, da parte della popolazione carceraria (*felon disenfranchisement*)⁵, limitazione, quest'ultima, che è stata oggetto di importanti pronunce giurisprudenziali nei vari ordinamenti considerati.

Verrà quindi dedicata specifica attenzione alla vicenda della conquista del diritto di voto da parte delle donne, affrontando i problemi legati alla partecipazione e alla rappresentanza politica femminile, e al tema che riguarda l'efficacia della tutela del diritto di voto e della rappresentanza delle minoranze etniche, che emerge con forza nella complessità delle esperienze degli ordinamenti considerati, le quali però riservano approcci differenziati su questo versante dal punto di vista giuridico-costituzionale. Si provvederà, inoltre, a delineare il dibattito e le innovazioni normative e giurisprudenziali che hanno coinvolto due questioni strettamente connesse al tema dell'inclusione e dell'esclusione degli individui nella comunità politica: quella del riconoscimento del diritto di voto ai cittadini residenti all'estero (o delle facilitazioni per l'esercizio del diritto in questione) e quella del riconoscimento dell'elettorato attivo agli stranieri.

In questo quadro, si terranno in stretta considerazione le modalità prescelte per l'esercizio del diritto di voto (dal voto per posta al voto elettronico) e gli effetti della normativa in materia di registrazione elettorale e di identificazione degli aventi diritto al voto, trattandosi di strumenti che possono rendere difficile se non addirittura impossibile la manifestazione di volontà dell'elettore e incidere sulle dinamiche della partecipazione elettorale.

Quale punto di partenza di questa indagine, si ritiene opportuno rilevare che il riconoscimento della qualità di elettore nell'esperienza comparata avviene in base al possesso di una serie di requisiti, tra cui, in primo luogo, la cittadinanza e l'età, che per la verità non rappresentano requisiti indiscussi posto che nel dibattito politico e dottrinario ci si interroga in ordine alla possibilità di estendere il suffragio in capo agli stranieri⁶ e si manifestano alcuni orientamenti che rivendicano la necessità di

⁵ Il problema che viene in rilievo nelle democrazie aperte e pluraliste è quello di ammettere solo requisiti minimi e universalmente accettati per la titolarità dell'elettorato attivo, allo scopo di garantire la massima estensione possibile del voto, elemento importante per valutare la democraticità degli ordinamenti (v. sul punto Crewe I., *Electoral Participation*, in Butler D., Penniman H.R., Ranney A. (ed.), *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington D.C, American Enterprise Institute, 1981, p. 219; Beckman L., *The Frontiers of Democracy. The Right to Vote and its Limits*, London, Palgrave Mcmillan, 2009, pp. 12 ss.)

⁶ V. sul punto, tra gli altri, Cuniberti M., *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 giugno 2004; Meyer P., *Citizens, Residents, and the Body Politic*, in *California Law Review*, vol. 102, no. 2, 2014, pp. 465-510; Earnest D., *Expanding the Electorate: Comparing the Noncitizen Voting Practices of 25 Democracies*, in *Journal of International Migration and Integration*, vol. 16, n. 1, 2015, pp. 1-25.

un abbassamento della soglia di età anagrafica fissata per l'attribuzione dell'elettorato attivo⁷. Occorre, inoltre, rilevare che le normative che stabiliscono i requisiti e le limitazioni per la delimitazione del Corpo elettorale appaiono in continua evoluzione, a maggior ragione se si considera che il diritto di voto risulta suscettibile di subire variazioni che dipendono dai mutevoli equilibri sociali e culturali che caratterizzano nel tempo una determinata comunità.

Nell'esperienza comparata delle democrazie occidentali, le normative che fissano requisiti e limitazioni del diritto di voto sono state modificate diverse volte nel corso degli ultimi due secoli, a dimostrazione della difficoltà degli ordinamenti di stabilire i confini del Corpo elettorale. Richard Katz identifica tre tipi principali di restrizioni al diritto di voto: «those based on community membership and having a personal stake in the election, those based on competence, and those based on autonomy»⁸. In merito a questa distinzione, come evidenziano André Blais, Louis Massicotte e Antoine Yoshinaka, il criterio dell'autonomia può essere spiegato sotto il profilo patrimoniale, che si fonda sul rapporto biunivoco tra possesso della ricchezza e partecipazione politica e che oggi non risulta più prevalente nell'ambito della legislazione elettorale degli Stati di democrazia pluralista, aggiungendo sul punto che «[t]he distinction between competence and autonomy is fuzzy»⁹. Le restrizioni fondate sull'appartenenza alla comunità politica sollevano, invece, la questione «whether only those who have formal citizenship should have the right to vote and whether one should have resided and should still be residing in the political community in order to be qualified to vote»¹⁰.

Nell'ambito delle restrizioni che si fondano, invece, sul criterio della competenza, i tre studiosi individuano due ordini di problemi: «First, at what age are people mature enough to be able to vote in a reasonable manner? Second, should people with mental disabilities have the right to vote, and/or should that right depend on the severity of the disability?»¹¹.

Al di là di simili problematiche, l'analisi di Katz mette in risalto come negli attuali ordinamenti di democrazia pluralista siano ammesse limitazioni e restrizioni al diritto di voto per specifiche categorie di soggetti. Come osserva Ludvig Beckman, infatti, «there has never been and is unlikely to ever be

⁷ Sul dibattito in merito all'abbassamento dell'età minima per votare in alcune democrazie occidentali v. ad esempio Bessant J., *Mixed Messages: Youth Participation and Democratic Practice*, in *Australian Journal of Political Science*, vol. 39, n. 2, 2004, pp. 387-404 e Douglas J.A., *The Right to Vote Under Local Law*, in *The George Washington Law Review*, vol. 85, n. 4, 2017, pp. 1052 ss.

⁸ Katz S. R., *Democracy and Elections*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 216.

⁹ Blais A., Massicotte L., Yoshinaka A., *Deciding who has the right to vote: A comparative analysis of election laws*, in *Electoral Studies*, vol. 20, n. 1, 2001, p. 1.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

an election to the government where *all* members of a society are in possession of the legal right to vote»¹² o, per dirlo con le parole di Robert Dahl, che «every demos is exclusive»¹³.

Certamente, tra i requisiti di base che sono previsti per il riconoscimento del voto politico, come espressione della volontà capace di incidere sulla allocazione autoritativa dei valori, rileva quello relativo al possesso della cittadinanza, che rappresenta, come precisa il Lanchester, «un istituto storicamente situato»¹⁴. Sul tema, si può rilevare che il requisito della cittadinanza «for voting purposes arguably helps to preserve the cohesion and boundaries of the national community. Before being allowed to vote, one should be fully integrated in the society he or she lives in. Recently arrived immigrants may be presumed to be less familiar with the issues and more vulnerable to manipulation»¹⁵. La cittadinanza costituisce, dunque, espressione del vincolo di appartenenza allo Stato e, storicamente, il riconoscimento del diritto di voto a prescindere dal requisito della cittadinanza ha rappresentato un'eccezione ben delimitata¹⁶, così come peculiari sono quelle situazioni che prevedono che l'attribuzione del diritto di voto sia fondata su una comune derivazione nazionale. Quelle che venivano definite “*Commonwealth Clauses*” furono, infatti, adottate per breve tempo in quelle che in passato erano *British colonies*: il Canada concesse il diritto di voto anche ai sudditi britannici, ma nel 1970 l'elettorato attivo è stato ristretto a quelli che avevano partecipato alle elezioni del 1968 per poi non essere più riconosciuto a partire dal 1975; l'Australia, che in passato concedeva il diritto di voto ai britannici e agli irlandesi, una procedura che fu superata nel 1984, sebbene chi risulti registrato prima di quella data può continuare ad esercitare il diritto di voto; la Nuova Zelanda, invece, ammette tutti gli stranieri che risiedono permanentemente nel suo territorio all'esercizio del diritto di voto in ogni tipo di elezione, seppur senza diritto di candidatura. Mediante la configurazione del profilo inclusivo della cittadinanza, si evidenzia come l'istituto in parola costituisca il fondamento per la partecipazione politica allo Stato, per cui, individuando coloro che possono essere cittadini, lo Stato compie una prima scelta in ordine alla sfera di partecipazione alla cosa pubblica¹⁷. Tuttavia, in virtù dei flussi migratori sempre più consistenti, viene da chiedersi oggi

¹² Beckman L., *Who Should Vote? Conceptualizing Universal Suffrage in Studies of Democracy*, in *Democratization*, vol. 15, n.1, 2008, p. 30. In questa prospettiva, si possono anche ricordare le parole di Richard Rose, il quale sottolinea che «the universal understanding of universal suffrage invites confusing and even mistaken conclusions about current regulation of the vote. That is to say, it is a mistake to assume that contemporary electoral democracies impose no restrictions on the vote simply because suffrage is “universal”» (Rose R., *Op. cit.*, p. 6).

¹³ Dahl A. R., *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, CT, Yale University Press, 1982, p. 97.

¹⁴ Lanchester F., *La Costituzione tra elasticità e rottura*, cit., p. 85.

¹⁵ Blais A., Massicotte L., Yoshinaka A., *Op. cit.*, p. 3.

¹⁶ V. Marchese C., *Op. cit.*, p. 125, in cui l'A. ricorda che una simile situazione era prevista nella Costituzione francese del 1793 che, come noto, ebbe vita breve.

¹⁷ Sul concetto e gli aspetti controversi della cittadinanza v. Bauböck R., *Citizenship and Migration - Concepts and Controversies*, in Id. (ed.) *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, pp. 15-32.

se sia opportuno continuare a considerare la cittadinanza come il criterio fondamentale al fine di delineare le sfere di inclusione e di esclusione nelle comunità politiche¹⁸.

Svolte queste necessarie premesse, si rende opportuno esaminare l'evoluzione della normativa relativa al diritto di voto negli ordinamenti considerati. A tal fine si intende innanzitutto inquadrare il fondamento normativo e i requisiti per il riconoscimento dell'elettorato attivo in Canada e negli altri ordinamenti presi in esame; successivamente, si concentrerà l'attenzione sui percorsi del voto e della rappresentanza che riguardano specifiche categorie di soggetti (le donne, le minoranze, i cittadini espatriati, gli stranieri) e si analizzeranno le implicazioni di particolari modalità di espressione del suffragio (voto per posta e voto elettronico) e delle procedure di *voter registration* sulla partecipazione alle votazioni pubblicistiche.

2. Il diritto di voto nell'ordinamento canadese

2.1 Il percorso verso il riconoscimento del suffragio universale in Canada. Il diritto di voto prima dell'entrata in vigore della *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

Il diritto di voto in Canada ha conosciuto una lunga e complessa dinamica storica e la sua affermazione tra i diritti considerati meritevoli di tutela costituzionale potrebbe, a prima vista, rappresentare una mera codificazione all'interno di un documento di rango costituzionale (ossia la Carta canadese dei diritti e delle libertà) di un diritto che ha subito continue evoluzioni già nei decenni precedenti attraverso la legislazione ordinaria e, soprattutto, le varie leggi elettorali che si sono succedute nel corso del tempo¹⁹.

Le istituzioni parlamentari canadesi iniziarono a prendere forma a partire dall'ultima metà del XIX secolo²⁰. La prima Assemblea legislativa elettiva fu introdotta nella Provincia della Nuova Scozia nel 1758; a seguire, vi fu quella dell'Isola del Principe Edoardo nel 1773 e del Nuovo Brunswick nel 1785, quindi i Parlamenti provinciali del *Lower Canada* (Québec) e dell'*Upper Canada* (Ontario) nel 1792²¹. Si trattava di corpi rappresentativi sottoposti al controllo e all'autorità degli organi esecutivi,

¹⁸ Sul tema della riconfigurazione del concetto della cittadinanza nell'attuale contesto migratorio v. Barry K., *Home and Away: The Construction of Citizenship in an Emigration Context*, in *New York University Law Review*, vol. 81, n. 11, 2006, pp. 12-58.

¹⁹ Pitino A., *Il diritto di voto nell'interpretazione evolutiva della Corte suprema del Canada*, in Rolla G. (a cura di), *L'apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 525.

²⁰ Marleau R., Montpetit C., *House of Commons Procedure and Practice*, Montreal, McGraw Hill, 2009, pp. 320 ss.

²¹ I dati sono ripresi da: Elections Canada, *A History of the Right to Vote in Canada*, Ottawa, Office of the Chief Electoral Officer of Canada, 2007, p. 21, disponibile al seguente link: <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=index&lang=e>.

come si evince dalla *Relazione sullo Stato dei Territori Canadesi* presentata alla Corona britannica dal Conte di Durham²², in qualità di Governatore generale del Canada nominato nel 1838 dall'allora Primo Ministro William Lamb. Nella sua Relazione, Lord Durham propose l'introduzione del principio del *responsible government* in ciascuna Provincia, rinvenendo nella sua mancanza la causa delle agitazioni che si erano verificate nell'*Upper Canada* e nel *Lower Canada* tra i c.d. *reformers*, i quali chiedevano che le formazioni esecutive fossero direttamente responsabili del proprio operato di governo verso le Assemblee parlamentari, e i *governors*, contrari a tali cambiamenti istituzionali e al cui fianco si erano schierati la Madrepatria inglese e i vari Segretari di Stato per le colonie britanniche che si erano succeduti nel tempo²³.

Al tempo della Relazione di Lord Durham, la disciplina del voto era modellata su quella del Regno Unito, per cui i titolari del diritto *de quo* erano individuati unicamente in base a criteri censitari: poteva votare chi possedeva la piena proprietà di terreni o immobili, rendite immobiliari annue molto elevate e coloro che erano in grado di pagare un ammontare annuo prestabilito di tasse²⁴. Tali restrizioni, in realtà, erano applicate solo parzialmente e in maniera disomogenea tra le colonie del Nord America Britannico, a causa delle profonde differenze socio-economiche esistenti in quei territori: «The criteria also varied from colony to colony, with the result that those that formed Canada initially – Nova Scotia, Prince Edward Island, New Brunswick, Quebec, Ontario and British Columbia – joined Confederation with appreciably different electoral laws»²⁵.

Con la creazione della Confederazione e l'entrata in vigore del *British North American Act 1867* (BNA), la competenza delle Province in materia elettorale fece riferimento al dettato dell'art. 92, primo comma del BNA, che disciplinava il potere del Parlamento federale e dei Parlamenti provinciali di modificare la Costituzione canadese e le Costituzioni delle Province²⁶. Pertanto, nel periodo confederale, le differenti tradizioni giuridiche e le distinzioni demografiche e geografiche esistenti tra le Province si riflettevano sull'adozione di discipline elettorali estremamente frammentate e diversificate, con la conseguenza che l'individuazione delle categorie di persone che avevano accesso al voto cambiavano in base alla Provincia in cui essi risiedevano.

²² Si veda l'analisi sulla relazione di Lord Durham svolta da Ajzenstat J., *The Canadian Founding. John Locke and Parliament*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2007, pp. 145 ss.

²³ Garner J., *The Franchise and Politics in British North America, 1755-1867*, Toronto, Toronto University Press, 1969, pp. 22 ss.

²⁴ Elections Canada, *A History of the Right to Vote in Canada*, cit., p. 6.

²⁵ *Ivi*, p. 8.

²⁶ Pitino A., *Op. cit.*, p. 527. L'Autrice ricorda, inoltre, che la competenza del Parlamento federale in materia elettorale era fondata invece sulla clausola "*peace, order and good government*" nel periodo pre-confederale e successivamente sull'art. 91, co. 1, introdotto dal *British North America (No. 2) Act* del 1867. Inoltre, come osserva l'A., con l'entrata in vigore del *Constitution Act 1982*, sia l'art. 91 che l'art. 92 del BNA sono stati abrogati e sostituiti dagli artt. 44 e 45 del *Constitution Act 1982*, entrambi dedicati alla disciplina del procedimento di revisione costituzionale da parte del Parlamento federale e delle Assemblee provinciali.

Tuttavia, in questo preciso contesto, una sentenza del *Privy Council* delineò il carattere e le conseguenze politiche del voto per assegnarne la disciplina alla competenza federale ed escluderlo, così, dal novero dei diritti civili²⁷. Il caso cui si fa riferimento è *Re: North Perth; Hessin v. Loyd* del 1891, in cui i giudici affermarono che:

The subjects of [electoral] legislation are of a political character, dealing with the citizen as related to the Commonwealth (where province or Dominion) and they are kept distinct in the Federal Constitutional Act from matter of civil rights [...]. This franchise is not an ordinary civil right; it is historically and truly a statutory privilege of a political nature [...]. The question in hand, therefore, falls within the category not of «civil rights in the Province», but of electoral rights in Canada²⁸.

Sebbene il caso menzionato contribuì a rendere ancora più sfumata e problematica la questione dell'origine federale del diritto di voto, un punto fermo è dato dalla ristrettezza del suffragio sia a livello provinciale che di *Dominion* nei confronti di cittadini di origine asiatica, mentre le donne e gli Indiani dovettero attendere, rispettivamente, il 1918 e il 1960 per avere accesso alle elezioni federali, come si vedrà meglio più avanti. I criteri di esclusione erano spesso rappresentati dalle differenze di razza, genere, religione, condizioni patrimoniali e *status* sociale. Ad eccezione della Columbia Britannica, le maggiori restrizioni all'elettorato attivo erano fondate sulla proprietà e sul reddito²⁹, mentre l'esclusione di alcune minoranze etniche dal diritto di elettorato attivo trovava applicazione principalmente in tre Province: Ontario, Manitoba e British Columbia³⁰.

In questo contesto normativo notevolmente frammentato, occorre considerare che un tentativo di centralizzazione della disciplina in materia di suffragio, diretto a trasferire ogni competenza e controllo in questa materia in capo al Governo centrale, fu esperito dal Primo Ministro Sir John A.

²⁷ Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Trento, Università degli Studi di Trento, 1998, p. 420.

²⁸ Comitato Giudiziario del Consiglio Privato, *Re: North Perth; Hessin v. Loyd*, 21 O.R. 538, (1891). Per una analisi della sentenza s. v. Laskin B., Finkelstein N., *Laskin's Canadian Constitutional Law*, Toronto, Carswell, Vol. II, 1985, p. 916; Boyer J.P., *Op. cit.*, pp. 57 ss.

²⁹ In base a tali restrizioni si potevano distinguere quattro classi di cittadini: coloro che possedevano una piena proprietà immobiliare di un valore minimo, coloro che avevano concesso in locazione o occupato una proprietà di un valore minimo, i cittadini che erano titolari di proprietà personali (aventi ad oggetto beni mobili) e proprietà immobiliari di un minimo valore cumulato e, infine, coloro che percepivano un reddito minimo annuale.

³⁰ Nelle quali la legislazione elettorale prevedeva l'esclusione dal voto provinciale di persone originarie dall'India. In particolare, nella British Columbia il *Municipal Elections Act 1918* privava del diritto di elettorato attivo i cinesi, i giapponesi, gli indiani e "altri asiatici"; la Provincia dell'Ontario escludeva dall'accesso al voto ogni persona originaria dell'India che risiedeva in una circoscrizione dove non era stata stabilita una *electoral list* e la cui comunità beneficiava di contributi nelle forme di rendite o fondi speciali; similmente, nel Manitoba, alle persone di origine indiana che ricevevano rendite dalla Corona era negato l'accesso al voto. (v. Roy P.E., *Citizens Without Votes: East Asians in British Columbia, 1872-1947*, in Dalhie J., Fernando T. (eds.), *Ethnicity, Power and Politics in Canada*, Toronto, Methuen, 1981, pp. 151-171).

McDonald con l'approvazione nel 1885 dell'*Electoral Franchise Act*³¹. La nuova legge mantenne inalterato il sistema dei tre criteri fondamentali per individuare gli appartenenti al Corpo elettorale in tutte le Province ed estese il diritto di voto ad alcune categorie di cittadini (braccianti e figli di braccianti e proprietari). Per il resto, le restrizioni verso alcune minoranze, come i cinesi e gli indiani, vennero inasprite³², mentre si stabilì una disciplina più indulgente nei confronti dei pubblici ufficiali e della magistratura³³. In realtà, come osserva Dennis Pilon, ciò che era inizialmente concepito «as restriction of the franchise actually produced a dramatic increase in the number of voters in subsequent elections. What was supposed to be uniform franchise replacing a patchwork of provincial rules ended up being more complex and diversified than the system it replaced»³⁴.

La legislazione elettorale introdotta dal Governo conservatore di McDonald rimase in piedi fino al 1898, quando, con il ritorno al potere dei Liberali per la seconda volta dalla creazione della Confederazione, il nuovo Governo guidato da Wilfrid Laurier riuscì a far approvare alcuni emendamenti alla normativa vigente, che prevedevano di riconoscere l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni federali a coloro i quali avessero già ottenuto il riconoscimento del medesimo diritto a livello provinciale³⁵. Un assetto legislativo che finì così per negare il diritto di voto a circa la metà dei canadesi, in cui vi erano comprese le comunità aborigene, le donne e coloro che appartenevano a determinate minoranze linguistiche.

Del resto, la prerogativa delle Province di limitare il diritto di elettorato attivo e passivo venne sostenuta perentoriamente dal *Judicial Committee* del *Privy Council* della Corona britannica, intervenendo nel noto caso *Cunningham v. Tomey Homma* del 1903³⁶, in netta contraddizione rispetto al precedente indirizzo giurisprudenziale sancito nel caso *Re: North Perth; Hessein v. Loyd* (v. *supra*). La vicenda prendeva le mosse dall'esclusione dalle liste elettorali federali di Tomey Homma, cittadino britannico di origine giapponese e naturalizzato canadese, in quanto la legge elettorale della Provincia della British Columbia, in cui Homma risiedeva ed alla quale risultava agganciata la legislazione elettorale federale, negava il diritto di voto a cinesi, giapponesi e indiani. Sul caso si pronunciò dapprima la *Supreme Court of British Columbia*, affermando che in materia di “stranieri,

³¹ Strong-Boag V., *The Citizenship Debates: The 1885 Franchise Act*, in Adamsoki R., Chuun D., Menzies R. (eds.), *Contesting Canadian Citizenship: Historical Reading*, Peterborough, Broadview Press, 2002, 69-94.

³² Le persone di origine mongola e cinese vennero espressamente private del diritto di voto, così come gli indiani delle Province del Manitoba, British Columbia, nell'ex Territorio del Keewatin e nei Territori del Nord-Ovest, mentre coloro che vivevano nelle riserve al di fuori di queste Province dovevano essere proprietari e avere il possesso di appezzamenti di terra che avessero il valore minimo di 150 dollari canadesi.

³³ Solo i giudici della Corte Suprema, i *Chief Justices* e le magistrature delle Corti superiori provinciali non potevano votare, mentre pubblici ufficiali come presidenti di seggio, scrutatori e revisori potevano esercitare il diritto di voto in un collegio diverso da quello in cui esercitavano le proprie funzioni.

³⁴ Pilon D., *The Contested Origins of Canadian Democracy*, in *Studies in Political Economy*, vol. 98, n. 2, 2017, 116.

³⁵ *Ivi*, p. 224.

³⁶ Comitato Giudiziario del Consiglio Privato, *Cunningham v. Tomey Homma*, A.C. 151, (1903).

immigrazione e cittadinanza” era competente il Parlamento federale. Il ricorso, che è stato poi portato dinanzi al *Judicial Committee* contro tale sentenza, si è risolto in senso sfavorevole a Homma, poiché, secondo i giudici britannici, occorreva tenere ben distinta la titolarità della cittadinanza (nell’ambito della quale ogni decisione rientrava nella competenza federale in forza dell’articolo 91, comma 25 del BNAA 1867) dalla titolarità del diritto di voto, con l’implicazione principale che «naturalization (which was a federal competence) did not necessarily imply any particular privileges, such as the right to vote (which remained provincial competence)»³⁷. In altri termini, il *Privy Council* ritenne che il diritto di voto nell’ambito delle elezioni provinciali non potesse essere esteso ai cittadini “naturalizzati”, dato che in materia di *naturalization* veniva ravvisata la carenza della competenza della legislazione provinciale, che invece era competente a stabilire chi avesse, o meno, diritto di voto in quei territori³⁸.

Dal caso *Homma* si possono trarre una serie di considerazioni sull’accesso al voto dei canadesi nei primi anni del XX secolo. Innanzitutto, occorre osservare come la cittadinanza e il diritto di voto non fossero tenuti separati soltanto sul piano concettuale, ma anche per quanto attiene agli ambiti delle competenze federali e provinciali³⁹. Di conseguenza, il voto non era considerato alla stregua di un diritto universale, bensì come un problema relativo al riparto di tali competenze, «così che l’attribuzione della qualifica di elettore rimaneva confinata all’interno di decisioni autonome delle singole Province, assunte sulla base di valutazioni di tipo esclusivamente politico»⁴⁰. Tra l’altro, bisogna aggiungere che rispetto a queste decisioni provinciali risultavano assolutamente subalterne le eventuali decisioni che la Federazione avesse assunto in materia elettorale.

Oltre a questo elemento, è importante anche segnalare come la decisione del *Privy Council* appaia incoerente, da un lato, con il dato normativo, rappresentato dal *Canada Naturalization Act*, che attribuiva a tutti i cittadini, anche naturalizzati, la titolarità dei *political rights*, nella cui categoria però il *Council* sostenne che non rientrava il diritto di voto⁴¹; dall’altro lato, con il dato giurisprudenziale e, in particolare, oltre al caso *Re: North Perth; Hessein v. Loyd*, anche con la decisione presa in riferimento al caso *Union Collery Co. of British Columbia Ltd v. Bryden* del 1899⁴², in cui il *Privy Council*, annullando un provvedimento normativo provinciale che faceva divieto ai cittadini di origine

³⁷ Maas W., *Access to Electoral Rights: Canada*, San Domenico di Fiesole, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School C Badia Fiesolana, 2015, p. 3.

³⁸ Meoli C., *Eguaglianza sostanziale e lotta alla discriminazione: l’esperienza canadese delle affirmative actions*, in Rolla G. (a cura di), *L’apporto della Corte Suprema canadese*, cit., p. 355.

³⁹ Pitino A., *Op. cit.*, p. 530.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Così si è espresso in merito il *Privy Council*: «Whatever it means, it cannot be held to give necessarily a right to the suffrage in all or any of the provinces [...]. The truth is that the language of [sec. 91, sub-s. 25] does not purport to deal with the consequences of either alienage or naturalization». Sul punto v. Laskin B., Finkelstein N. *Op. cit.*, p. 973.

⁴² Comitato Giudiziario del Consiglio Privato, *Union Collery Co. of British Columbia Ltd v. Bryden*, A.C. 580, (1899).

cinese naturalizzati canadesi di lavorare nelle miniere, stabilì che la posizione giuridica di questi non rientrava nell'ambito di applicazione della legislazione provinciale, ma era riconducibile alla formula della *naturalization* e, quindi, alla competenza federale. Ma il dato sicuramente più interessante che si ricava dalla pronuncia del 1899 deriva dal fatto che il collegio giudicante avesse inteso ricomprendere nella sfera di operatività (*exclusive authority*) della legislazione federale «all matters which directly concern the rights, privileges, and disabilities»⁴³ dei cittadini di origine non canadese⁴⁴.

La successiva evoluzione della disciplina del diritto di voto nel secolo scorso può essere suddivisa in tre diverse fasi temporali⁴⁵: la prima (1920-1939) contrassegnata dal riconoscimento del *right to vote* a livello federale a tutti i cittadini canadesi, donne e uomini, che avessero compiuto il ventunesimo anno di età; la seconda (1940-1960) vide la graduale eliminazione delle restrizioni all'elettorato attivo e passivo stabilite su base etnico-religiosa; nella terza, infine, (1961-1981) i cambiamenti più significativi che si registrarono «were concerned mainly with refining the electoral process – changes that affected how the process worked, rather than the extent or nature of the franchise»⁴⁶ e, in particolare, nel 1970, venne ridotta l'età minima per votare nelle elezioni federali, da ventuno a diciotto anni, «on the grounds of heading off possible intergenerational strife. In the 1969 Speech from the Throne the government noted that a “disturbing element in many countries of the world has been the rising tide of unrest, particularly among young people”»⁴⁷. Per le elezioni provinciali, invece, la Columbia Britannica abbassò dapprima la *voting age* da ventuno a diciannove anni nel 1952 e poi a diciotto nel 1992; il Québec la portò a diciotto anni nel 1963, seguita dal Manitoba nel 1969, dall'Ontario nel 1971, dalla Nuova Scozia, che prima la ridusse a diciannove anni nel 1970 e quindi a diciotto nel 1973⁴⁸.

⁴³ *Ivi*, p. 587.

⁴⁴ Pertanto, se si confronta questo orientamento con quello successivo del caso *Homma*, si dovrebbe dedurre che, se il diritto al lavoro rientri pienamente nel novero delle competenze della *federal legislation*, non è altrettanto vero per il diritto di voto, che, come ha affermato la giurisprudenza del *Privy Council*, non fa parte di quelle «all matters» in cui sono ricomprese tutte le posizioni giuridiche dei cittadini naturalizzati canadesi (Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 425).

⁴⁵ Pitino A., *Op. cit.*, p. 530.

⁴⁶ Elections Canada, *A History of the Right to Vote in Canada*, cit., p. 89.

⁴⁷ Courtney C. J., *Elections*, Vancouver, UBC Press, 2004, p. 35

⁴⁸ V. Maas W., *Op. cit.*, p. 5.

2.2 Il diritto di voto dopo l'approvazione della *section 3* della *Charter* e i “*Democratic Rights*”

A seguito dell'approvazione della *section 3* della *Canadian Charter of Rights and Freedoms* «il significato del voto all'interno del Canada è cambiato, anche se saranno soprattutto le sentenze della Corte suprema a chiarire ulteriormente la portata di questo diritto e le sue possibili applicazioni»⁴⁹.

A dispetto del ruolo che è stato riconosciuto già alla fine degli anni '60 al *right to vote* da parte del *Chief Justice* della Corte Suprema come diritto fondamentale per il sistema democratico canadese⁵⁰, un riconoscimento su base costituzionale è avvenuto in Canada solo nel 1982 con l'entrata in vigore della Carta dei diritti e delle libertà, nella quale la cittadinanza si configurava come il criterio generale per l'individuazione dei soggetti titolari dello stesso diritto, la cui portata, come si è detto, è stata definita dalla giurisprudenza della Corte Suprema.

Innanzitutto, è importante notare che la Carta canadese dei diritti e delle libertà, che costituisce il contenuto della prima parte della Legge costituzionale del 1982, è stata considerata come una efficace risposta all'esigenza canadese di «abbandonare la concezione britannica, secondo cui i diritti dell'individuo erano sufficientemente garantiti dal Parlamento»⁵¹. Con l'entrata in vigore della *Canadian Charter*, infatti, i diritti fondamentali hanno trovato, per la prima volta nell'ambito del modello di *common law*, pieno riconoscimento e tutela in una fonte di rango costituzionale, che sancisce il sindacato diffuso di costituzionalità affidato alle Corti e il carattere della rigidità della Costituzione, come strumenti posti a garanzia dei diritti medesimi⁵².

Tenendo presente questo avanzamento senza precedenti attuato con la *Charter*, è interessante anche notare come il dibattito che ha accompagnato la formulazione della *section 3* sia apparso particolarmente sommerso, come risulta dai lavori dello *Special Joint Committee on the Constitution* che si impegnò alacremente per quattro mesi (tra il novembre 1980 e il febbraio 1981) in modo da adempiere il difficile incarico che gli venne assegnato dall'allora Primo Ministro Pierre Elliott Trudeau, consistente nel superare i veti provinciali che ostacolavano il processo costituente e di

⁴⁹ Pitino A., *Op. cit.*, p. 532.

⁵⁰ Alla fine degli anni '60 il *Chief Justice* della Corte Suprema osservava che: «In any truly democratic country, the right or power to vote should be included as a political right. In fact, it is the keystone in the arch of the modern system of political rights in this country»; le parole del *Chief Justice* sono riportate in Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 418.

⁵¹ Ortino S., *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 416; in questo senso v. anche Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 431.

⁵² In questo senso v. Duranti F., *Ordinamenti costituzionali di matrice anglosassone. Circolazione dei modelli costituzionali e comparazione tra le esperienze di Australia, Canada, Nuova Zelanda e Regno Unito*, Roma, Aracne, 2012, pp. 42 ss.

consentire alla società civile di prendere parte attiva alla discussione sull'assetto delle garanzie delle libertà e della democrazia⁵³.

Tuttavia, la peculiare assenza di un vivace dibattito sul diritto di voto e sulle problematiche della rappresentanza non è valsa a privare tale diritto di una apposita garanzia costituzionale ed essere riconosciuto come diritto fondamentale per la stessa democrazia canadese, posto che anche la giurisprudenza della Corte Suprema ha ribadito che la «consitutional guarantee of the right to vote in s. 3 of the Charter is a fundamental provision, not subject to override under s. 33 of the Charter»⁵⁴ e che il diritto di voto «in the election of “members of the House of Commons” reflects Canada’s constitutional character as a parliamentary form of government»⁵⁵.

L'affermazione espressa del diritto di voto in un documento di rango costituzionale ha posto rilevanti problemi interpretativi circa la portata dell'art. 3 della Carta canadese dei diritti e delle libertà, perché, dal punto di vista della tutela che può essere accordata all'interno dell'ordinamento, tale articolo può essere considerato, secondo la dottrina, sia un punto di arrivo che un punto di partenza⁵⁶. Sotto il primo profilo, rileva far notare che l'entrata in vigore della Carta dei diritti e delle libertà ha determinato la perdita per il legislatore canadese del potere di disciplinare in maniera del tutto autonoma la materia di diritto di voto, come invece era avvenuto fino al 1982, non potendo così condizionare liberamente o introdurre limitazioni alla portata dell'elettorato attivo che fossero contrarie al significato e alle finalità del dettato costituzionale. In questo senso, l'art. 3 della Carta ha rappresentato un punto di arrivo incontrovertibile per imporre un limite nei confronti del legislatore ordinario e per rendere imm modificabile il livello di tutela che il diritto di voto aveva raggiunto nel 1982 nella normativa positiva. Allo stesso tempo rappresenta un punto di partenza, perché dal momento dell'entrata in vigore della Carta tale articolo è stato utilizzato come parametro nella giurisprudenza della Corte Suprema canadese, che, tramite le interpretazioni che ha dato del suo ambito di applicazione e del suo significato, ha reso possibile una tutela del diritto di voto ben superiore rispetto a quella che avrebbe ricevuto da una disciplina contenuta unicamente in fonti di rango legislativo⁵⁷.

L'articolo 3 della Carta canadese dei diritti e delle libertà si trova inserito nella parte dedicata ai “*Democratic Rights*”, di cui fanno parte, oltre al diritto di elettorato passivo di cui alla seconda parte dell'art. 3⁵⁸, anche l'articolo 4, relativo alla durata delle legislature e al prolungamento della

⁵³ Dodek A., *The Charter Debates: The Special Joint Committee on the Constitution 1980-1981, and the Making of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Toronto, University of Toronto Press, 2018, pp. 302 ss.

⁵⁴ Corte Suprema del Canada, *Opitz v. Wrzesnewskyj*, 3 SCR 76, (2012), par. 28.

⁵⁵ *Ivi*, par. 29.

⁵⁶ Pitino A., *Op. cit.*, p. 526.

⁵⁷ *Ivi*, p. 527.

⁵⁸ Tale articolo stabilisce, infatti, che: «Every citizen of Canada has the right [...] to be qualified for membership therein» presso il Parlamento federale o le Assemblee legislative provinciali.

permanenza in carica degli organi legislativi in caso di eventi bellici, invasioni o insurrezioni, e l'articolo 5, che stabilisce che deve tenersi almeno una sessione parlamentare ogni dodici mesi. Tali articoli, però, a differenza dell'art. 3, non hanno mai dato origine ad una controversia per la stessa natura delle regole da essi previste legate alla tradizione britannica⁵⁹.

I “*Democratic Rights*” sono esclusi dal raggio di applicazione dell'articolo 33 della Carta, che prevede l'esercizio del potere di *override* attribuito al legislatore, ossia la possibilità per il Parlamento federale e le altre Assemblee legislative di limitare i diritti fondamentali, in un arco temporale limitato di cinque anni, eventualmente prorogabile per un ulteriore quinquennio, alla condizione di specificare in una apposita legge la volontà politica di ottenere una deroga temporanea all'applicazione delle disposizioni degli articoli 2 e 7-15 della Carta. Come sostiene la dottrina canadese, «the notwithstanding clause cannot be used to override democratic rights in any case, thus maintaining democratic stability»⁶⁰, con ciò mettendo in risalto la concezione secondo la quale l'inserimento dei “Diritti Democratici” in un testo di rango costituzionale costituisce un presupposto imprescindibile per assicurare una protezione effettiva della democrazia canadese⁶¹ e una componente ineliminabile per rafforzare il tessuto democratico del Paese⁶². Del resto, l'esclusione del diritto di voto e di altre applicazioni del principio democratico dalla portata della *notwithstanding clause*, consente, se non di negare *tout court* che il potere di *override* abbia conseguenze significative sul principio di rigidità costituzionale, quantomeno di essere cauti nell'affermare che la rigidità sia posta a rischio, anche perché è bene sottolineare che la legge ordinaria non è abilitata ad incidere sulle disposizioni costituzionali, ma si limita a derogarvi, peraltro in via soltanto provvisoria, anche se non per un periodo breve⁶³.

2.3 I requisiti per l'attribuzione dell'elettorato attivo in Canada

L'articolo 3 della Carta canadese dei diritti e delle libertà nella parte in cui afferma che «ogni cittadino del Canada ha il diritto di voto», sancisce il legame tra cittadinanza e diritto di voto, «che,

⁵⁹ Pitino A., *Op. cit.*, p. 526.

⁶⁰ Turnbull L., *Democracy and the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, in *TSpace*, 12 maggio 2017, p. 4.

⁶¹ Weinrib E. L., *The Supreme Court of Canada and Section One of the Charter*, in *Supreme Court Law Review*, vol. 10, 1988, p. 471.

⁶² Russel H. P., *The Political Purpose of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, in Russell H. P., Rocher F., Thompson D., Bittner A., *Essential Readings in Canadian Government and Politics*, Toronto, Edmond Publishing, 2015, p. 317.

⁶³ Passaglia P., *Modello inglese vs. modello statunitense nell'edificazione del sistema di giustizia costituzionale*, in Ceccherini E. (a cura di), *A trent'anni dalla Patriation canadese: riflessioni della dottrina italiana*, Genova, Genoa University Press, 2009, p. 55.

a partire da questo momento, diverrà il criterio generale per individuare i soggetti titolari di questo diritto, indipendentemente da altre considerazioni relative al sesso, alla razza, alla religione o all'appartenenza etnica, come invece era accaduto in passato»⁶⁴.

L'istituto della *Canadian citizenship* è stato introdotto il 1° gennaio 1947, quando entrò in vigore il *Citizenship Act*⁶⁵. Fino a quel momento, «the key status was that of “British subject”, which supposedly carried with it not only the right to vote but also the right to live anywhere within the British Commonwealth»⁶⁶. Pertanto, prima del 1947, i cittadini di Gran Bretagna residenti anche in Australia e Nuova Zelanda potevano spostarsi in Canada senza limitazioni e potevano votare e candidarsi subito dopo aver preso la residenza; i canadesi avevano lo stesso diritto di trasferirsi in questi Paesi e di esercitare i loro diritti politici⁶⁷. Tra l'altro, è interessante notare che, così come il diritto di voto, pochi altri diritti vengono garantiti dalla Carta ai soli cittadini canadesi: questo è il caso dell'articolo 6, che riconosce la libertà di circolazione, e dell'articolo 23, consacrante i diritti all'istruzione delle minoranze linguistiche.

Tuttavia, solo la Provincia del Saskatchewan riconosce il diritto di voto per le elezioni provinciali ai sudditi britannici che fossero stati ammessi all'elettorato attivo il 23 giugno 1971⁶⁸.

Gli unici cittadini canadesi che risultano esclusi dall'appartenenza al Corpo elettorale sono il *Chief Electoral Officer* e l'*Assistant Chief Electoral Officer*, in virtù del fatto che sono organi di garanzia, imparziali, anche se politicamente sensibili, dell'amministrazione elettorale. Il primo è posto, infatti, al vertice dell'*Elections Canada*, l'agenzia indipendente del Parlamento che ha il compito

⁶⁴ *Ivi*, p. 532.

⁶⁵ Il *Citizenship Act 1977* ha sostituito la legge del '47 per introdurre norme volte a facilitare l'acquisizione della cittadinanza canadese ed eliminare anacronistiche disparità tra i cittadini. È stato infatti eliminata la clausola che equiparava lo status di “*British subject*” a quello di “*Commonwealth citizen*” ed è stato anche ridotto da cinque a tre anni il numero minimo di anni di residenza in Canada per poter inoltrare la richiesta di cittadinanza. La normativa vigente sulla cittadinanza prevede l'applicazione del principio dello *ius soli* per tutti i nati sul territorio nazionale, a prescindere dalla nazionalità dei propri genitori, mentre coloro che sono nati all'estero possono acquistare la cittadinanza canadese, ma è necessario che almeno uno dei genitori sia nato in Canada o sia stato naturalizzato canadese prima della nascita del figlio. I minori possono, invece, ricevere la cittadinanza dopo la naturalizzazione di almeno un genitore e possono, da maggiorenni, avviare le pratiche per la naturalizzazione. Le riforme più incisive che hanno riguardato l'istituto della cittadinanza sono state quelle del 2009 e del 2015. Nel 2009 è entrato in vigore *An Act to amend the Citizenship Act* che ha ripristinato a quella data la cittadinanza canadese per molti che l'avevano persa a causa della legislazione precedente e ha limitato la cittadinanza canadese per discendenza alla prima generazione nata fuori dal Canada. Una delle novità introdotte nel 2015 dallo *Strengthening Canadian Citizenship Act* ha riguardato i nati all'estero dopo la prima generazione: dal 2015 in poi non si è cittadini canadesi se si è nati fuori dal Canada da genitori canadesi a loro volta nati all'estero. V. Winter E., *Report on Citizenship Law: Canada*, San Domenico di Fiesole, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School C Badia Fiesolana, 2015, p. 5.

⁶⁶ Dickerson O. M., Flanagan T., O'Neil B., *An Introduction to Government and Politics. A Conceptual Approach*, Toronto, Nelson Education Ltd, 2010, p. 37.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *The Saskatchewan Election Act*, S.S. 1996, c. E-6.01, Part III, sec. 16(2)(a)(b)(i)(ii) Vi si aggiunge anche che, per essere ammessi al voto, coloro che siano *British subjects* devono aver risieduto nella Provincia per almeno sei mesi prima del giorno dell'emissione del *writ* per le elezioni provinciali ed essere «ordinarily resident» nella circoscrizione in cui intendono esercitare il loro diritto di voto.

di supervisionare ed assicurare il corretto svolgimento delle elezioni. Simili restrizioni risultano vigenti anche in alcune *jurisdictions* (Province e Territori) canadesi⁶⁹.

Il diritto di voto è stato riconosciuto in Canada tra i diritti fondamentali meritevoli di tutela costituzionale e come tale deve essere applicato in maniera uniforme in tutto il territorio della Federazione. In ordine alla sua titolarità, si può notare che non compaiono ulteriori restrizioni nell'articolo 3 relative, ad esempio, all'età, alle disabilità mentali o alle condanne penali. Dal dettato costituzionale si ricava, dunque, una nozione ampia del diritto in questione, che può subire soltanto quelle limitazioni che risultino giustificate sulla base dei presupposti di cui all'articolo 1 della Carta, la cosiddetta "*Limitation Clause*", vale a dire quelle limitazioni «che contribuiscono alla realizzazione di una società libera e democratica che, a sua volta, si fonda sul principio di rappresentanza effettiva delle diverse componenti sociali e sul rispetto delle regole concernenti l'elettorato attivo e passivo»⁷⁰.

Tra le limitazioni possibili del diritto di voto emergono quelle legate all'età e alla residenza⁷¹. Sul piano della disciplina legislativa si può segnalare, infatti, il requisito per l'elettorato attivo legato al raggiungimento della maggiore età, come prevede il *Canada Elections Act 2000*⁷². È interessante notare come nella sentenza sul caso *Fitzgerald v. Alberta*⁷³, la *Court of Queen's Bench* dell'Alberta abbia ritenuto giustificata la soglia della *voting age* fissata a diciotto anni sulla base della *section 1* della *Charter*. Su questo punto il *Justice Lefsrud* ha affermato: «Since individuals mature and develop at different rates, and their life experience varies greatly, any reasonable age-based restriction is going to exclude some individuals who could cast a rational and informed vote, and include some individuals who cannot»⁷⁴, sottolineando come «the legislature's objective was to

⁶⁹ Si può notare che i *Chief Electoral Officers* e gli *Assistant Chief Electoral Officers* risultano esclusi dall'elettorato nelle Province di Nova Scotia, Prince Edward Island, Saskatchewan, British Columbia e nel Territorio dello Yukon. La legislazione elettorale del Manitoba prevede soltanto l'esclusione del *Chief Electoral Officer*, mentre nel New Brunswick non sono ammessi al voto il *Chief Electoral Officer* provinciale e i *Returning Officers* che si occupano della regolarità delle elezioni a livello circoscrizionale. I *Returning Officers* risultano esclusi dall'elettorato anche nella Prince Edward Island, la cui legislazione elettorale si configura come la più restrittiva per gli organi preposti al controllo sull'*electoral administration*. I dati sono ripresi dal documento Elections Canada, *Compendium of Election Administration in Canada: A Comparative Overview*, Ottawa, Office of the Chief Electoral Officer of Canada, 30 agosto 2017, pp. 48-49 disponibile al link https://www.elections.ca/res/loi/com/compendium/june2017_e.pdf.

⁷⁰ Pitino A., *Op. cit.*, p. 544.

⁷¹ Sul punto occorre precisare che anche la previsione di requisiti amministrativi per l'esercizio del diritto di voto, tra cui l'obbligo di produrre una prova della propria identità e residenza al seggio prima di votare, secondo la giurisprudenza può anche costituire *prima facie* una lesione del diritto di voto ma deve ritenersi giustificato ai sensi dell'art. 1 della Carta dei diritti (v. Corte Suprema della Columbia Britannica, *Henry v. Canada (Attorney General)*, 2010 BCSC 610).

⁷² *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, *section 3*.

⁷³ Nel quale due giovani donne di sedici e diciassette anni contestavano la legittimità della legislazione provinciale che negava il diritto di voto in base alla loro età. V. *Fitzgerald v. Alberta* ABQB 1086 (2002).

⁷⁴ ABQB 1086 (2002), par. 69.

ensure, as much as possible, that those eligible to vote are mature enough to make rational and informed decisions about who should represent them in government»⁷⁵.

Si ricordi che nel 1970 l'età per l'elettorato attivo è stata abbassata da ventuno a diciotto anni⁷⁶ per le elezioni federali, mentre a livello provinciale la Columbia Britannica ha dapprima ridotto la *voting age* da ventuno a diciannove anni nel 1952 e poi a diciotto nel 1992; il Québec l'ha abbassata a diciotto anni nel 1963, seguita dal Manitoba nel 1969, dall'Ontario nel 1971, dalla Nuova Scozia che prima l'ha portata a diciannove anni nel 1970 e quindi a diciotto nel 1973⁷⁷. Sul processo di progressivo abbassamento del limite di età per l'elettorato attivo, Patrice Garant rileva che tale limite «corresponds with the age of majority established by provincial legislatures on matters under their jurisdiction with respect to “Property and Civil Rights in the Province (*Constitution Act, 1867*, s. 92P13). The correspondence between the civil age of majority and the voting age is striking»⁷⁸. In aggiunta a questa osservazione la Garant precisa che:

A priori, restricting the right to vote to citizens 18 years of age or more is an infringement of section 3 of the Charter and therefore constitutes discrimination based on age. Whereas until 1982 legislators could set the voting age more or less arbitrarily, they now must justify their reasons. Governments, in compliance with the case law of the Supreme Court of Canada, must be able to demonstrate to the constitutional authority that their decision meets the requirements of section 1 of the Charter⁷⁹.

Come invece osserva Colin Feasby, il Parlamento scelse di fissare a 18 anni l'età per votare nel 1970 perché coincideva con l'età per il servizio militare obbligatorio, senza prendere in considerazione «any psychological or political science evidence regarding the capability of 18-year-olds to vote»⁸⁰. Peraltro, vent'anni dopo la fissazione dell'elettorato attivo al compimento dei diciotto anni, la *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing*, presieduta da Pierre Lortie, aveva anche esaminato la questione della *voting age*, osservando che: a) «by

⁷⁵ ABQB 1086 (2002), par. 56. Per una lettura critica della decisione della Corte v. Legault B., *The Hypocrisy in Our Democracy: Placing Youth Voting in Perspective*, in *The Agora: Political Science Undergraduate Journal*, vol. 1, 2011, pp. 16-20.

⁷⁶ L'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo ha permesso un significativo allargamento del suffragio sin dal 1918, quando fu concesso il diritto di voto alle donne. Circa due milioni di persone poterono esercitare il diritto di suffragio nelle elezioni generali del 1972.

⁷⁷ V. Maas W., *Op. cit.*, p. 5.

⁷⁸ Garant P., *Revisiting the Voting Age Issue under the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, in Megyery K., *Youth in Canadian Politics: Participation and Involvement - Research Studies (Canada. Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing)*, Toronto, Dundurn, vol. 8, 1991, p. 63.

⁷⁹ *Ivi*, p. 73.

⁸⁰ Feasby C., *Taking Youth Seriously: Reconsidering the Constitutionality of the Voting Age*, in *ABLAWG*, 11 giugno 2019, p. 4.

the age of 15 or 16, most young people have acquired a view of the social and political world that is not significantly different from the perceptions and understanding of adults»; e b) che «in terms of political competence, 16 could be just as defensible an age as 18»⁸¹. Nonostante queste conclusioni, la *Lortie Commission* aveva raccomandato che l'età minima per votare rimanesse fissata a diciotto anni, con ciò accogliendo la generalizzata considerazione sociale che a quell'età il singolo individuo raggiunge la maturità politica come cittadino⁸². Un punto di osservazione, quello della Commissione, duramente criticato da Feasby, il quale ritiene che «[t]he Lortie Commission's reliance on what is essentially popular opinion is misplaced given that the s. 3 right to vote is not subject to democratic override pursuant to the notwithstanding clause»⁸³. In ogni caso, come segnala Willem Maas, dopo le raccomandazioni della *Lortie Commission*, ci sono stati tentativi di abbassare l'età minima per il voto a sedici anni, tramite la presentazione di diversi *Private Members' Bills*, nessuno dei quali finora è stato approvato dal Parlamento⁸⁴, anche se è necessario segnalare alcune pratiche diffuse a livello interpartitico che prevedono forme di partecipazione politica per i quattordicenni, che consentono di votare nei procedimenti di *party leadership contests* e *local nominations contests*, oltre a rendere possibile aderire come membri di partito⁸⁵. Pertanto, Feasby afferma che «the longstanding Canadian practice of 14-year-olds voting in electoral district nomination and party leadership contests make it very hard for the government to justify excluding 16-year-olds from voting in elections»⁸⁶.

Passando al requisito della residenza, si rilevi che la *section 3* della *Charter* non lo menziona tra i requisiti cui è subordinato l'acquisto del diritto di voto e, come sottolinea Maas, «[c]itizens who reside in the country and are present on election day are today the default category of voters»⁸⁷ e, infatti, alla *section 6* il *Canada Elections Act* recita: «Subject to this Act, every person who is qualified as an elector is entitled to have his or her name included in the list of electors for the polling division in which he or she is ordinarily resident and to vote at the polling station for that polling division»⁸⁸. Pertanto, i cittadini canadesi che hanno compiuto diciotto anni possono essere iscritti nelle liste elettorali del distretto in cui ordinariamente risiedono. Per “ordinary residency” ai sensi del *Canada Elections Act* si intende «the place that

⁸¹ Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Reforming Electoral Democracy: Final Report*, Ottawa, Supply and Services, 1991, vol. I, pp. 48-49

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Feasby C., *Taking Youth Serious...*, in *Ablawg*, cit., p. 4.

⁸⁴ V. Maas W., *Op. cit.*, p. 6.

⁸⁵ Si veda, ad esempio, la *Constitution* e la *Membership By-Law* del Partito Liberale.

⁸⁶ Feasby C., *Taking Youth Serious...*, in *Ablawg*, cit., p. 6.

⁸⁷ Maas W., *Op. cit.*, p. 5.

⁸⁸ *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, *section 6*.

has always been, or that has been adopted as, his or her dwelling place, and to which the person intends to return when away from it»⁸⁹. Il requisito della residenza, sottolinea Yasmine Dawood, «ensures that voters have a connection to their constituencies, in addition to having knowledge of the local issues»⁹⁰ e come tale è stato ritenuto dalla giurisprudenza una restrizione giustificata dell'elettorato attivo «because of the territorial nature of representation»⁹¹ ed anche perché necessaria per assicurare l'integrità del procedimento elettorale e il mantenimento di uno stretto legame con la regione di residenza⁹².

Si rilevi che anche nella gran parte delle giurisdizioni risultano vigenti criteri di residenza nel territorio come condizione integrativa del classico requisito della cittadinanza, oltre che della maggiore età: le normative elettorali provinciali prevedono sei mesi di residenza prima della data di emissione del *writ* per le elezioni (Prince Edward Island, Nova Scotia, Saskatchewan) o prima del *polling day* (Québec⁹³, Manitoba, Alberta, British Columbia); la legislazione del New Brunswick prevede invece che gli elettori devono risiedere almeno quaranta giorni prima della data delle elezioni nel distretto in cui intendono esercitare il suffragio; mentre quelle dei Territori del Nord Ovest, dello Yukon e del Nunavut stabiliscono periodi di residenza più lunghi di dodici mesi prima della data del voto; non sono, invece, previsti limiti minimi temporali di residenza nelle Province di Terranova e Labrador e dell'Ontario⁹⁴. Come ha sottolineato Donald E. Blake, dall'analisi delle normative elettorali provinciali e territoriali in materia di *voter qualifications* deriva che «[t]he least restrictive is Newfoundland, which enfranchises all

⁸⁹ S.C. 2000, c. 9, section 8 (1).

⁹⁰ Dawood Y., *Democratic Rights*, in Oliver P., Macklem P., Des Rosiers N., (eds.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 721.

⁹¹ *Ibidem*. L'Autrice si riferisce alla sentenza della Corte d'Appello del Territorio dello Yukon, *Reference re Yukon Election Residence Requirements*, 1 Y.R. 23 (1986).

⁹² Si possono qui riportare alcuni passaggi chiave della sentenza della Corte d'Appello dello Yukon, *Reference re Yukon Election Residence Requirements*: «There is a rational basis for installing a residency qualifying system which now exists in every province in Canada. Manifestly, in a federal system, when people move from one province to another, it is reasonable for the provincial authorities to demand that persons taking up residence show some connection with the province or territory before deciding upon local matters [...]» (par. 15); «The integrity of the electoral process could readily be impaired if transients unfamiliar with local conditions were to vote without complying with some residency qualification. The dangers of corrupt practices in the electoral process are not unknown in democratic society [...]» (par. 18); «In particular, I accept the analysis that seems to be this, that while the basic function of voting is to elect within a constituency a representative for the future, *the vote also has a practical retrospective aspect to it: it often constitutes a means of passing judgment upon the performance of the incumbent representative* [corsivo aggiunto]. Accordingly, in my view, it is not unreasonable to have a newcomer wait a limited period of time to exercise the ballot in order to acquaint himself or herself with the situation prior to one taking up new residence» (par. 19).

⁹³ Occorre precisare che gli elettori che vivono temporaneamente al di fuori del territorio della Provincia francofona sono ammessi a votare per due anni dopo la data della partenza qualora vi abbiano risieduto per dodici mesi prima della partenza medesima. V. *The Quebec Election Act*, S.Q. 1989, c. 1, *Division II.1, section 282*.

⁹⁴ Elections Canada, *Compendium of Election Administration in Canada: A Comparative Overview*, cit., pp. 48-49.

citizens and has no real residency requirement. Ontario is next. The province [Ontario] disqualifies no one who meets basic citizenship and residency requirement»⁹⁵.

2.4 La giurisprudenza canadese e l'ampliamento dell'elettorato attivo

L'apporto della giurisprudenza canadese alla tutela del diritto di elettorato attivo è stato di grande importanza ai fini dell'inclusione nel Corpo elettorale di categorie di persone un tempo escluse dal diritto di voto⁹⁶.

Tra queste si possono segnalare quelle dei giudici federali nella sentenza *Muldoon v. Canada*⁹⁷, le persone con disabilità mentali nella sentenza *Canadian Disability Rights Council v. Canada*⁹⁸, i cittadini temporaneamente assenti dal Canada di cui si è trattato nel caso *Re Hoogbruin and Attorney General of British Columbia*⁹⁹ e i cittadini condannati a scontare pene detentive nelle due sentenze *Sauvé v. Canada* del 1993¹⁰⁰ e del 2002¹⁰¹.

In questo quadro, appare opportuno soffermarsi, innanzitutto, sulla vicenda dell'ampliamento del diritto di voto delle persone affette da disabilità fisiche o mentali, utile ai fini della comparazione con gli altri ordinamenti. Il fatto che dal 1993 ogni restrizione in materia di elettorato attivo e passivo a carico delle persone con disabilità affidati alle cure di strutture di assistenza o ad un tutore sia venuta meno pone il Canada in una posizione di avanguardia rispetto agli altri ordinamenti di *common law* presi in esame. Nel 1993 fu infatti modificato il *Canada Elections Act* per rimuovere questa restrizione, già ritenuta contraria al dettato della Carta dei diritti dalla Corte federale canadese nell'ottobre del 1988¹⁰². Dopo la sentenza della *Federal Court*, le persone con disabilità poterono esercitare il diritto di voto per la prima volta nelle elezioni del 1988, sebbene tutt'oggi la Provincia del Québec mantiene una normativa che esclude alcune categorie di soggetti con disabilità dal partecipare al voto nelle elezioni provinciali¹⁰³. Al pari dei minorenni, la giustificazione su cui si è fondata l'esclusione dal voto delle persone mentalmente disabili è stata collegata alla particolare

⁹⁵ Blake E. D., *Electoral Democracy in the Provinces*, in Howe P., Johnston R., Blais A., *Strengthening Canadian Democracy*, Montreal, The Institute for Research on Public Policy, 2005, p. 281.

⁹⁶ Così osserva giustamente Pitino A., *Op. cit.*, p. 540.

⁹⁷ Corte Federale del Canada, *Muldoon v. Canada*, 3 F.C. 628 (T.D.) (1988).

⁹⁸ Corte Federale del Canada, *Canadian Disability Rights Council v. Canada*, 3 F.C. 622 (T.D.) (1988).

⁹⁹ Corte d'Appello della Columbia Britannica, *Re Hoogbruin and Attorney General of British Columbia*, 24 D.L.R. (4th) 718 (B.C.C.A.) (1985).

¹⁰⁰ Corte Suprema del Canada, *Sauvé v. Canada (Attorney General)*, 2 S.C.R. 438 (1993).

¹⁰¹ Corte Suprema del Canada, *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, 3 S.C.R. 519 (2002).

¹⁰² Maas W., *Op. cit.*, p. 6.

¹⁰³ Come precisa Maas, in Québec non ha diritto di voto una persona che sia stata dichiarata incapace da un tribunale, laddove si trovasse in una condizione di incapacità grave e permanente per prendersi cura dei propri affari ed interessi, come di solito accade per coloro che siano affetti da una malattia degenerativa o una malattia mentale. V. *ibidem*.

condizione di incapacità in cui queste ultime vengono a trovarsi, una condizione tale da privarle della capacità di autodeterminazione ovvero della coscienza dei propri atti. Prendendo in esame simili argomentazioni, il *Justice Reed* della *Federal Court* fece notare che «this assumption of blanket incapacity has been widely rejected. An individual incapable of making particular types of decisions may be fully capable of making many others»¹⁰⁴. Nonostante queste aperture della giurisprudenza e le conseguenti modifiche normative per estendere il diritto di voto anche alle persone con disabilità, sono ancora tante le questioni problematiche circa le modalità con cui questa categoria di elettori può essere sostenuta nell'esercizio del diritto di voto. L'ordinamento federale e gli ordinamenti provinciali e territoriali hanno adottato negli ultimi decenni alcune misure per facilitare l'esercizio del suffragio per i soggetti affetti da infermità, difficoltà fisiche e i ricoverati nelle strutture di assistenza. In questa prospettiva, la maggior parte delle *jurisdictions* ha optato per rendere possibile il ricorso al voto per posta (*mail-in ballot*) anziché al voto per delega (*proxy voting*)¹⁰⁵, modalità, quest'ultima, con la quale una persona con disabilità autorizza un'altra persona a votare a suo nome, in quanto, per definizione, non consente a questi elettori di esercitare il loro diritto di voto in modo autonomo e quindi non costituisce un'alternativa adeguata. Tuttavia, come affermato da Michael J. Prince, «the ability to vote and to have effective and equitable access to the electoral process remains very uneven for Canadians with disabilities»¹⁰⁶. Sebbene siano innegabili i miglioramenti che sono stati attuati negli ultimi trent'anni per facilitare l'esercizio del diritto di voto, primo fra tutti il voto per corrispondenza come soluzione alternativa al voto presso il seggio elettorale, alcuni studiosi segnalano come, oltre alla presenza di barriere fisiche per raggiungere i seggi elettorali, anche la mancanza di informazioni accessibili scoraggia la partecipazione al voto per questa categoria particolarmente vulnerabile di elettori. Questi, infatti, potrebbero essere dissuasi dall'esprimere il loro voto se, ad esempio, non hanno adeguata conoscenza delle procedure specifiche che potrebbero essere chiamati a rispettare in un seggio elettorale o degli ostacoli fisici che potrebbero incontrare¹⁰⁷. Peraltro, proprio perché molti elettori con disabilità hanno una mobilità autonoma ridotta, viene criticata da più parti l'inerzia delle autorità elettorali nell'offrire soluzioni di *remote voting* ulteriori rispetto al voto per corrispondenza¹⁰⁸ (che possono consistere in un utilizzo più sistematico del voto elettronico o dell'urna elettorale mobile), a cui si aggiunge la mancanza di misure efficaci per semplificare l'identificazione degli

¹⁰⁴ Corte Federale del Canada, *Canadian Disability Rights Council v. Canada*, cit., par. 269.

¹⁰⁵ Prince M.J., *The Electoral Participation of Persons with Special Needs*, Ottawa, Chief Electoral Officer of Canada, 2007, p. 14, disponibile al link https://elections.ca/res/rec/part/paper/special_needs/special_needs_e.pdf.

¹⁰⁶ Id., *Persons with Disabilities and Elections*, in *Electoral Insight*, vol. 6, n. 1, 2004, p. 6.

¹⁰⁷ Id., *Electoral Participation of Electors with Disabilities: Canadian Practices in a Comparative Context*, Ottawa, Chief Electoral Officer of Canada, 2012, p. 25, disponibile al seguente link: https://www.elections.ca/res/rec/part/spe/dis_e.pdf; Leclerc M., *The Evolution of Access to Voting for People with Disabilities in Quebec*, in *Electoral Insight*, vol. 6, n. 1, 2004, p. 23.

¹⁰⁸ Davidson D.R., Lapp M., *The Evolution of Federal Voting Rights for Canadians with Disabilities*, in *ivi*, p. 20.

elettori con disabilità al seggio elettorale¹⁰⁹. Occorre però sottolineare che soluzioni prive di risvolti negativi in questo campo non esistono, dato che è innegabile che vi siano delle frizioni tra i principi di libertà e segretezza del voto con l'esigenza di predisporre misure di sostegno all'esercizio del diritto di voto. Tenendo conto di ciò, sembra comunque necessario che qualsiasi modifica alla legislazione vigente in materia di elezioni debba includere alcune imprescindibili garanzie sulle opzioni di voto per la persona con disabilità, in modo da ridurre al minimo il rischio che questa sia oggetto di strumentalizzazioni o venga costretta a recarsi alle urne contro la propria volontà.

A questo punto occorre esaminare quel gruppo di sentenze che riguarda un'altra preesistente limitazione al diritto di voto particolarmente controversa, ossia quella dei detenuti, non solo perché si tratta di un aspetto da tenere in considerazione per la comparazione con le altre esperienze giuridiche, ma anche perché tali sentenze «sono state poste all'origine di un dialogo che ha visto contrapposte la Corte Suprema ed il Parlamento federale canadese»¹¹⁰.

In relazione alla vicenda del diritto di voto dei detenuti bisogna premettere che, mentre nel 1984 la Corte d'Appello della Columbia Britannica aveva dichiarato incostituzionale una legge provinciale che escludeva l'accesso al voto da parte dei cittadini in regime di libertà vigilata¹¹¹, nel 1988 la *High Court of Justice* dell'Ontario aveva respinto il ricorso del prigioniero Rick Sauvé sulla base del seguente ragionamento:

The history of the disqualifications of voters over the years has reflected the different understanding of who would be responsible. Until now, there has persisted the disqualification of criminals and those involved in corrupt electoral practices on the ground that they are not responsible citizens, and that they have demonstrated beyond all doubt their lack of commitment to the well-being of the community¹¹².

Tale decisione è stata poi ribaltata dalla *Ontario Court of Appeal* nel 1992, la quale ha ritenuto troppo generici i presupposti su cui si basava la previsione normativa (*section 51 e*) del *Canada Election Act*) che negava l'esercizio del diritto di voto ai detenuti, sostenendo che «[i]f the objective of s. 51(e) is to punish offenders, that objective is missed altogether by a provision that punishes

¹⁰⁹ Come dimostra una statistica di *Elections Canada*, il 24 per cento degli elettori con disabilità ha evidenziato nelle elezioni federali del 2015 la difficoltà di provare la propria identità e il proprio indirizzo (rispetto al 13 per cento degli elettori senza alcuna disabilità) e risulta che il 79 per cento degli elettori con disabilità hanno meno probabilità di essere in possesso di una patente di guida, dunque di un documento di riconoscimento valido per l'identificazione al seggio elettorale (v. la pagina dedicata al link: <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/part/dis&document=index&lang=e>).

¹¹⁰ Pitino A., *Op. cit.*, p. 540.

¹¹¹ Corte d'Appello della Columbia Britannica, *Re Reynolds and British Columbia (A.G.)*, 11 D.L.R. (4th) 380 (1984).

¹¹² Alta Corte di Giustizia dell'Ontario, *Sauvé v. Attorney General of Canada*, 66 O.R. (2nd) 234 (1988), par. 27.

inmates and that is therefore both over- and underinclusive. Whether this is viewed as a question of proportionality or objective, the result remains that it fails as a constitutional justification»¹¹³.

Simili argomentazioni sono state riprese dalla *Supreme Court* con la prima sentenza *Sauvé v. Canada* del 1993, in cui è stata dichiarata l'incostituzionalità della *section 51 e)* del *Canada Elections Act* perché, secondo la Corte, «non vi erano giustificazioni concernenti il rapporto tra delitto commesso e pena, poiché la legge non operava alcuna distinzione rispetto alla natura dei reati commessi; in aggiunta, la legge federale violava l'art. 1 secondo il parametro del “*minimal impairment*” relativo al *test* di proporzionalità»¹¹⁴.

Alla pronuncia della Corte Suprema ha fatto seguito l'intervento del legislatore federale che nel 1993 ha emendato il *Canada Elections Act*¹¹⁵ con lo scopo di consentire il diritto di voto ai detenuti che stavano scontando una pena di durata inferiore ai due anni. Come era prevedibile, «*prisoners' rights advocates reacted to the amended legislation by filing new constitutional challenges to the Canada Elections Act. [...] In addition to the standard voting rights arguments, these challenges also advanced two novel equality rights arguments*»¹¹⁶. Le argomentazioni che si basavano su una violazione della *section 15 (1)* della *Charter* da parte della legislazione federale si collegavano, da un lato, alla considerazione dei detenuti come gruppo di minoranza storicamente sottoposto ad atti di discriminazione sociale, giuridica e politica e, dall'altro, alla tesi che il sistema della giustizia penale fosse «*riddled with systemic discrimination, as reflected in the disproportionate representation of Aboriginal Canadians in the federal inmate population*»¹¹⁷.

Nel 2002 la Corte Suprema è tornata ad esprimersi sulla questione con una sentenza controversa, che ha visto quattro dei nove giudici sostenere una opinione dissenziente¹¹⁸. Con questa pronuncia, la Corte ha affermato che la restrizione del diritto di voto nei confronti dei cittadini che fossero destinatari di condanna penale non può essere considerata giustificata, in quanto, in risposta all'argomento secondo il quale tale restrizione avrebbe una valenza “pedagogica”, la Corte ha sostenuto che «*[d]epriving at-risk individuals of their sense of collective identity and membership in the community is unlikely to instill a sense of responsibility and community identity, while the right to participate in voting helps teach democratic values and social responsibility*»¹¹⁹. Così, come

¹¹³ Corte d'Appello dell'Ontario, *Sauvé v. Attorney General of Canada*, 7 O.R. (3rd) 481 (1992).

¹¹⁴ Pitino A., *Op. cit.*, p. 540. V. Corte Suprema del Canada, *Sauvé v. Canada (Attorney General)*, 2 S.C.R. 438 (1993).

¹¹⁵ *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, *section 4 c)*.

¹¹⁶ Manfredi P. C., *The Day the Dialogue Died: A Comment on Sauvé v. Canada*, in *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 45, n. 1, 2007, p. 108.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ A favore della incostituzionalità del limite al diritto di voto per i detenuti si erano schierati i Giudici McLachlin, Iacobucci, Binnie, Arbour e LeBel. Ad esprimere opinioni dissenzienti sono stati invece i Giudici Heureux-Dubé, Gonthier, Major e Bastarache. V. Corte Suprema del Canada, *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, 3 S.C.R. 519 (2002).

¹¹⁹ *Ivi*, par. 38.

spiega Laleh Ispahani, «[r]eferring to the “variety of offences and offenders covered by the prohibition”, the court concluded that the policy could not communicate a clear lesson to the nation’s citizens about respect for the rule of law»¹²⁰. In riferimento, invece, all’argomentazione secondo la quale la privazione del diritto di voto «debba considerarsi alla stregua di una pena (*punitive disenfranchisement*) e, in quanto tale, da collocare entro i limiti del potere discrezionale dello stato, la Corte ha dichiarato che “la pena non può essere arbitraria, è vincolata dalla Costituzione” (§ 52)” e pertanto “negare il diritto di voto a un cittadino viola la base della legittimità democratica (§ 32)”»¹²¹. In questo senso, «[i] vincoli costituzionali che limitano ciò che si possa fare legittimamente ad un cittadino consistono, per la Corte, nel fatto che un membro del popolo non può essere privato della sua *membership*, la sua appartenenza al corpo elettorale»¹²². A seguito di questa sentenza, a tutti i detenuti è stato concesso il diritto di voto, non potendo essere ridimensionato a premio conseguente alla valutazione del comportamento della persona condannata o essere concesso solo a chi avesse commesso reati lievi.

La sentenza in esame è interessante anche sotto il profilo delle implicazioni della circolazione del precedente giudiziario autoritativo in materia di estensione del diritto di voto ai detenuti. In tale prospettiva, si rileva che «[l]a circolazione degli *obiter dicta*, prima ancora che della *ratio decidendi*, è ormai consapevole se si considera che nell’elenco della giurisprudenza citata nella sentenza *Sauvé* della Corte suprema canadese del 2002, riportato alla pagina 13 della sentenza, si trova citato il caso *August v. Electoral Commission*, della Corte costituzionale sudafricana»¹²³. Il Presidente della Corte Suprema canadese, la Giudice Beverly McLachlin, ha ripreso, infatti, fedelmente il ragionamento del Giudice sudafricano Albie Sachs, riconoscendo l’importanza del suffragio come simbolo della dignità della persona umana¹²⁴. Nella sentenza *Sauvé*, il giudice costituzionale canadese sottolinea che il percorso verso il suffragio universale in Canada è culminato nel 1982 con la costituzionalizzazione dell’articolo 3 della Carta e l’affermazione del principio moderno che vuole che tutti i cittadini abbiano il diritto di voto in quanto membri della città, abbandonando così la nozione secondo la quale solo poche persone meritevoli possono votare¹²⁵. Inoltre, riconoscendo che «[t]he idea that certain classes of people are not morally fit or

¹²⁰ Ispahani L., *Voting Rights and Human Rights: A Comparative Analysis of Criminal Disenfranchisement Laws*, in Ewald A.C., Rottinghaus B. (eds.), *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 37.

¹²¹ Mindus P., *Cittadini e no. Forme e funzioni dell’inclusione e dell’esclusione*, Firenze, Firenze University Press, 2014, p. 73.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ Dau F.R., *Op. cit.*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, p. 6.

¹²⁴ V. Corte Suprema del Canada, *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, 3 S.C.R. 519, (2002), par. 35.

¹²⁵ 3 S.C.R. 519, (2002), par. 33.

morally worthy to vote and to participate in the law-making process is ancient and obsolete»¹²⁶, il giudice canadese intende accogliere l'idea del giudice sudafricano secondo cui «everybody counts»¹²⁷ e che le leggi di *disenfranchisement* sono potenzialmente lesive dei principi di «equal rights and equal membership»¹²⁸ consacrati nella Carta dei diritti e delle libertà.

3. Il suffragio universale negli Stati Uniti d'America

Analogamente all'esperienza canadese, quella statunitense trova nella natura decentrata del nucleo legale e costituzionale un fattore determinante nell'evoluzione della disciplina relativa al diritto di voto, ma l'aspetto più rilevante dell'evoluzione del suffragio negli USA è rappresentato dal fatto che secondo la Costituzione degli Stati Uniti il conferimento del diritto di voto costituisce una prerogativa dei singoli Stati e non è delegato allo Stato centrale. Solo gli Stati possono, quindi, stabilire chi possa votare, mentre il testo della Costituzione federale si limita a disporre che i votanti alle elezioni della Camera dei Rappresentanti sono coloro che soddisfano i requisiti previsti per eleggere i membri del ramo più numeroso dell'Assemblea legislativa dello Stato di residenza¹²⁹. La cifra caratterizzante la storia del suffragio negli USA riposa, quindi, nella posizione cruciale attribuita agli Stati rispetto all'universalità del processo di democratizzazione, universalità negata in numerosi Stati attraverso la discriminazione di gruppi distinti, che ha reso necessario l'intervento nazionale, in alcuni casi anche con misure drastiche¹³⁰.

Oggi vige il suffragio universale in tutti i cinquanta Stati dell'Unione, anche se non esiste alcuna norma della Costituzione federale che lo prescriva. La Costituzione del 1787, infatti, non riconosce in maniera esplicita il diritto di voto, ma definisce i limiti al potere di porre restrizioni all'esercizio del suddetto diritto. Pur non trovando esplicito riconoscimento, il voto individuale trova menzione nella Costituzione ben sette volte: all'art. I, sezione 2 e nel XIV, XV, XVII, XIX, XXIV, XXVI Emendamento, il cui esame testuale porta a ritenere sorprendente la portata delle decisioni della Corte Suprema, che ricondussero il diritto di voto federale nell'ambito della *Equal Protection Clause* contenuta nel XIV Emendamento¹³¹. Si tratta di disposizioni di rango costituzionale che

¹²⁶ 3 S.C.R. 519, (2002), par. 43.

¹²⁷ 3 S.C.R. 519, (2002), par. 17 e 35.

¹²⁸ 3 S.C.R. 519, (2002), par. 35.

¹²⁹ Costituzione degli Stati Uniti d'America, art. 1, sez. II, cl. 1.

¹³⁰ Lodici C., *Governare l'America. Enciclopedia della politica USA*, Roma, Il Glifo, 2011, p. 226.

¹³¹ Aravantinou Leonidi G., *L'elezione del Presidente negli Stati Uniti d'America. Disfunzioni e ipotesi di riforma*, in Murgia C., (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 99. L'Autrice fa riferimento alla decisione nel caso *Baker v. Carr* del 1962, riportando un passaggio significativo della sentenza in cui la Corte Suprema dichiarò che «[a] citizen's right to a vote free of arbitrary impairment by state action has been judicially recognized as a right secured by the Constitution».

contengono meccanismi di inclusione del diritto di voto (esteso progressivamente agli afro-americi, alle donne e ai diciottenni) e che si esprimono in senso negativo, lasciando ampi margini di autonomia agli Stati membri della federazione, i quali, diversamente dalla Costituzione federale, prevedono tutti una disciplina esplicita del diritto di voto. Pertanto, anche laddove la Costituzione abbia ammesso l'intervento diretto del Governo federale nel definire e disciplinare il diritto di voto, in realtà tale definizione è andata costruendosi nella maniera meno intrusiva possibile del potere dei singoli Stati. Ciò significa che invece di indicare positivamente le categorie economico-sociali degli aventi diritto al voto, gli emendamenti entrati finora in vigore hanno sempre previsto solo quelle categorie specifiche di cittadini che non possono essere esclusi dall'elettorato attivo: fu il caso degli ex schiavi e delle persone di colore nel 1870, con l'approvazione del XV Emendamento, che ha attribuito al Congresso il potere di dare attuazione a questa garanzia per mezzo di una «legislazione appropriata»¹³²; delle donne nel 1920 con la ratifica del XIX Emendamento¹³³; ed, infine, di coloro che avevano compiuto diciotto anni nel 1971 a seguito della ratifica del XXVI Emendamento¹³⁴. In particolare, con il XV Emendamento si attribuisce «copertura costituzionale al diritto di voto di ciascun cittadino a prescindere dal colore, dalla razza o di qualsiasi precedente condizione di schiavitù [...]»¹³⁵. Tuttavia, «while there has developed with the passage of each of these successive constitutional amendments a single, well-defined U.S. citizenship, voting practices vary substantially state by state, and – within states - county by county»¹³⁶. Ciò fu particolarmente evidente con l'adozione nel corso degli anni Sessanta del secolo scorso di normative statali discriminatorie nei confronti dei cittadini afroamericani in ordine all'esercizio del loro diritto di voto¹³⁷, che continuarono ad essere adottate anche dopo l'approvazione del *Voting Rights Act* nel 1965¹³⁸. Come risultato del successivo intervento della Corte Suprema nel caso *Harper v. Virginia State Board of Elections* (1966)¹³⁹, in cui venne dichiarata l'illegittimità in tutti i tipi di elezione delle *poll-taxes* perché contrarie alla *Equal Protection Clause* di cui al XIV Emendamento,

¹³² Costituzione degli Stati Uniti d'America, XV em., sez. I e II

¹³³ Costituzione degli Stati Uniti d'America, XIX em., cl. 1.

¹³⁴ Costituzione degli Stati Uniti d'America, XXVI em., sez. I.

¹³⁵ Ceccherini E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1997, p. 316.

¹³⁶ Jones-Correa M., Wong Diane, *Access to Electoral Rights. United States of America*, San Domenico di Fiesole, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School C Badia Fiesolana, 2015, p. 2.

¹³⁷ Ci si riferisce, in particolare, ai severi requisiti richiesti per la registrazione nelle liste elettorali. Nell'ambito di questo contesto storico, emblematico è stato il caso della contea cui apparteneva la cittadina di Selma, dove la metà dei 300.000 elettori erano neri, ma solo 355 erano quelli registrati nell'autunno del 1964. V. Davidson C., *The Voting Rights Act: A Brief History*, in *id*, Grofman B. (eds.), *Controversies in minority voting*, Washington, Brookings Institution, 1992, p. 15.

¹³⁸ *Husted v. A. Philip Randolph Institute*, in *Harvard Law Review*, vol. 132, 2018, p. 444, in cui si sottolinea come le legislazioni statali fossero «cloaked with benign justifications like preventing fraud or ensuring faith in the democratic process. While couched in racially neutral terms, modern voter-suppression tactics similarly target African Americans».

¹³⁹ 383 U.S. 663 (1966).

«African-American voting rates first approached, and have now surpassed, those of white Americans»¹⁴⁰.

Osservando il percorso del progressivo allargamento del suffragio a tutti i cittadini americani, Richard Sobel afferma che il diritto di voto costituisce «a fundamental right of citizenship»¹⁴¹. Per delineare la disciplina della cittadinanza statunitense, come requisito fondamentale per la titolarità del diritto di voto, rileva il XIV Emendamento, a norma del quale: «All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside»¹⁴². Si tratta della disposizione costituzionale che codifica il criterio territoriale per l'acquisto della cittadinanza degli Stati Uniti, che trae origine dai principi radicati nel *common law* e trova la sua prima applicazione nel territorio nazionale sulla base del *Calvin's case* deciso nel 1608 dalla *Court of King's Bench*¹⁴³.

Il compimento del diciottesimo anno di età costituisce un altro requisito minimo per partecipare alle elezioni. Si rilevi che prima della ratifica del XXVI Emendamento, l'età minima richiesta per votare era di ventun anni, ma, come ricorda Joshua A. Douglas, «for the first 182 years of our history (until the ratification of the Twenty-Sixth Amendment), using twenty-one for the voting age was, in many ways, a historical accident»¹⁴⁴. La regola dei ventun anni cui si erano adeguate le colonie americane derivava, infatti, dal *common law* britannico e costituiva, pertanto, «just common practice left over from colonial England»¹⁴⁵. L'impegno per l'abbassamento della *voting age* a diciotto anni ricevette la spinta propulsiva dallo scoppio della Guerra del Vietnam e dalle proteste giovanili degli anni '60 e '70 del secolo scorso¹⁴⁶. Il testo del XXVI Emendamento impedisce di negare il voto a coloro che abbiano compiuto diciotto anni¹⁴⁷, ma in realtà non vieta a Stati e Governi locali di fissare un'età di voto più bassa. Nel 2013 ha assunto grande rilevanza il caso della città di Takoma Park, nel Maryland, che ha concesso ai giovani di sedici e diciassette anni la possibilità di esprimere il proprio voto alle elezioni municipali¹⁴⁸. Inoltre, si può notare che in un terzo degli Stati è concesso il diritto di voto nelle elezioni primarie (*congressional primaries* e *presidential*

¹⁴⁰ Jones-Correa M., Wong Diane, *Op. cit.*, p. 2.

¹⁴¹ Sobel R., *Citizenship as Foundation of Rights. Meaning for America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 51.

¹⁴² Costituzione degli Stati Uniti d'America, XIV em., sez. I.

¹⁴³ In argomento si veda più approfonditamente Dicosola M., *La cittadinanza negli Stati Uniti tra funzione integrativa e selettiva*, in Murgia C. (a cura di), *Op. cit.*, pp. 328 ss.

¹⁴⁴ Douglas A. J., *In Defense of Lowering the Voting Age*, in *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 165, n. 63, 2016, p. 65.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ Come spiega Douglas sul punto «[e]ighteen-year-olds were expected to fight and die for their country, so supporters of the Twenty-Sixth Amendment rallied around the cry of “old enough to fight, old enough to vote. Further, the youth-driven protests of the late 1960s and early 1970s demonstrated a need for young people to have an outlet for political engagement. The right to vote provided such an opportunity» (*ibidem*).

¹⁴⁷ Costituzione degli Stati Uniti d'America, XXVI em., sez. I.

¹⁴⁸ Douglas A. J., *Op. cit.*, in *University of Pennsylvania Law Review*, *passim*.

primaries o *caucuses*) a coloro che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età il giorno delle elezioni¹⁴⁹.

L'adozione del suffragio universale in tutti gli Stati, con il possesso della cittadinanza e il compimento del diciottesimo anno di età quali requisiti minimi per la titolarità del diritto di voto, non comporta l'adozione di criteri omogeni in tutta l'Unione. Per quanto riguarda la condizione dei pregiudicati e detenuti si riscontrano notevoli disparità: alcuni Stati (Iowa, Kentucky) privano a vita dei diritti politici i condannati in via definitiva a prescindere dalla gravità del reato; due Stati (Vermont e Maine) non prevedono restrizioni e consentono l'esercizio del diritto di voto anche durante il periodo di carcerazione. Tra questi due estremi, si collocano una serie di situazioni diverse, come quelle degli Stati che privano dei diritti politici coloro che sono sottoposti alla misura della detenzione e della libertà vigilata (California, Connecticut, New York), misure alle quali si aggiunge in altri casi il regime alternativo della libertà condizionale (come è previsto, ad esempio, in Alaska, Arkansas, Georgia, Idaho, Minnesota, Missouri), con la rilevante eccezione, nell'ambito di quest'ultima categoria di Stati, della Louisiana che nel 2018 ha ripristinato l'accesso al suffragio per i residenti in libertà vigilata o condizionale che hanno trascorso un periodo di detenzione inferiore ai cinque anni¹⁵⁰. Si tratta di una molteplicità di normative che, oltre a creare disparità nel campo dei diritti politici nel trattamento dei detenuti a seconda dello Stato in cui vivono, determinano anche il paradosso per il quale il diritto di voto diventa funzione del luogo di residenza e può essere perduto o recuperato con il trasferimento da uno Stato all'altro.

A differenza dell'esperienza canadese, dove, come si è visto, le Corti hanno dichiarato incostituzionali le restrizioni al diritto di voto per i detenuti previste dalla legislazione federale e provinciale, negli Stati Uniti la Corte Suprema è giunta ad una conclusione diametralmente opposta nel principale caso discusso in materia, ossia *Richardson v. Ramirez* (1974)¹⁵¹. Con una maggioranza di sei giudici, «the US Court held that states possess broad constitutional authority to disenfranchise persons convicted of crimes»¹⁵², facendo leva sul disposto della sezione 2 del XIV Emendamento, che prevede la possibilità per gli Stati di negare il diritto di voto sulla base di ragioni

¹⁴⁹ Questi sono: Connecticut, Colorado, Delaware, Distretto di Columbia, Illinois, Indiana, Kentucky, Maine, Maryland, Mississippi, Nebraska, Nuovo Messico, Carolina del Nord, Ohio, Carolina del Sud, Utah, Vermont, Virginia, Virginia Occidentale. I dati sono tratti da National Conference of State Legislatures, *Voting Age for Primary Elections*, data di aggiornamento: 05/01/2021, disponibile al link <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/primaries-voting-age.aspx> (ultima consultazione: 29/01/2021).

¹⁵⁰ I dati sono ripresi dalla ricerca di Chung J., *Felony Disenfranchisement: A Primer*, Washington, The Sentencing Project, 27 giugno 2019, consultabile al link <https://www.sentencingproject.org/publications/felony-disenfranchisement-a-primer/>.

¹⁵¹ 418 U.S. 24 (1974). Il caso riguardava la presunta incostituzionalità dell'articolo 2, sez. I, della *California Constitution* per contrasto con la *Equal Protection Clause* di cui al XIV Emendamento. L'articolo in questione stabiliva che «no person convicted of any infamous crime, no person hereafter convicted of the embezzlement or misappropriation of public money [...] shall ever exercise the privileges of an elector in this State».

¹⁵² Manfredi C., Rush M., *Judging Democracy*, Toronto, University of Toronto Press, 2008, p. 57.

punitive per aver partecipato a una ribellione o per altro crimine¹⁵³. Secondo il *Justice* William Rehnquist, autore della *opinion* di maggioranza, il testo dell'Emendamento alla sezione 2 conteneva una «affirmative sanction»¹⁵⁴ per la «exclusion for felons from the vote»¹⁵⁵ che era sufficientemente ampia da giustificare persino la privazione definitiva del diritto di voto alle persone condannate, con la conseguenza che gli Stati che hanno adottato questo genere di restrizioni non sono tenuti a dimostrare «a “compelling state interest” to justify exclusion of ex-felons from the franchise»¹⁵⁶. La sentenza suscitò subito forti critiche da parte della dottrina americana¹⁵⁷, ma dopo il caso *Richardson* «numerous courts have subsequently found ways around Richardson and have recognized different circumstances that would lead to the invalidation of a felony disenfranchisement law»¹⁵⁸. Significativa, in questa direzione, è stata, ad esempio, la sentenza resa nel 1981 dalla Corte d'Appello degli Stati Uniti per il Quarto Circuito sul caso *Allen v. Ellisor*, nel quale la Corte ha sostenuto che la decisione sul caso *Richardson v. Ramirez* non impedisce di dichiarare l'incostituzionalità di una legge che stabilisce la privazione del diritto di voto per alcune categorie di cittadini se essa si fonda su scopi di discriminazione razziale deliberati ed intenzionali¹⁵⁹. Un secondo caso in cui la Corte Suprema si pronunciò in materia di diritto di voto di detenuti e pregiudicati fu *Hunter v. Underwood* del 1985¹⁶⁰, concernente la presunta incostituzionalità dell'articolo VIII, sezione 182 della *Alabama Constitution*, che negava il diritto di voto ai condannati di reati di “turpitudine morale” (*moral turpitude*), previsione normativa ambigua secondo gli appellanti, che ritenevano fosse rivolta deliberatamente a discriminare gli afroamericani. In questa circostanza, «[t]he Supreme Court of the United States held that normal equal protection analysis applied, and since the law was facially neutral, the proper test was whether or not there was a discriminatory impact as well as discriminatory intent»¹⁶¹ e ha concluso

¹⁵³Costituzione degli Stati Uniti d'America, XIV em., sez. II. L'Emendamento recita: «Representatives shall be apportioned among the several States according to their respective numbers, counting the whole number of persons in each State, excluding Indians not taxed. But when the right to vote at any election for the choice of Electors for President and Vice-President of the United States, Representatives in Congress, the executive and judicial officers of a State, or the members of the legislature thereof, is denied to any of the male inhabitants of such State, being twentyone years of age, and citizens of the United States, or in any way abridged except for participation in rebellion or other crime, the basis of representation therein shall be reduced in the proportion which the number of such male citizens shall bear to the whole number of male citizens twenty-one years of age in such State».

¹⁵⁴ Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Richardson v. Ramirez*, cit.,55.

¹⁵⁵ 418 U.S. 24 (1974), 54.

¹⁵⁶ 418 U.S. 24 (1974), 55.

¹⁵⁷ Si veda, per tutti, Tribe L., *American Constitutional Law*, Mineola, New York, Foundation Press, 2000, pp. 771-772; *The Disenfranchisement of Ex-Felons: Citizenship, Criminality, and the 'Purity of the Ballot Box'*, in *Harvard Law Review*, vol. 102, n. 6, 1989, pp. 1300-1307.

¹⁵⁸ Lyles W. W., *Challenges to Felony Disenfranchisement Laws: Past, Present, and Future*, in *Alabama Law Review*, vol. 58, n. 6, 2007, p. 619.

¹⁵⁹ 664 F.2d 391 (4th Circ.) (1981), 399. La causa venne poi dichiarata *vacated as moot*: 454 U.S. 807 (1981).

¹⁶⁰ 471 U.S. 222 (1985).

¹⁶¹ Lyles W. W., *Op. cit.*, in *Alabama Law Review*, p. 621.

sostenendo che lo scopo della norma impugnata fosse effettivamente discriminatorio nei confronti dei cittadini afroamericani e, pertanto, costituiva una violazione della *Equal Protection Clause* del XIV Emendamento¹⁶². Sebbene *Hunter v. Underwood* sia stato l'ultimo caso in cui la Corte Suprema ha affrontato espressamente il problema delle leggi sulla privazione dei diritti politici dei detenuti, come fa notare William W. Lyles «lower courts are still grappling with the holdings of both *Richardson* and *Hunter*»¹⁶³ ed è importante anche sottolineare che «the loss of these voting rights is skewed, with those losing their voting privileges more likely to be non-white and poorer, given the make up of the incarcerated population in the United States»¹⁶⁴.

Non si riscontrano uniformità di criteri in ordine all'esercizio del diritto di voto neanche con riferimento alla categoria delle persone con disabilità. A livello federale esistono precise indicazioni normative contenute nel *Voting Accessibility for the Elderly and Handicapped Act 1984* per favorire l'esercizio del diritto di voto da parte delle persone con disabilità, prescrivendo l'adozione a livello statale di misure per facilitare la registrazione e l'assistenza di questi elettori¹⁶⁵, mentre un'altra normativa, *The Americans with Disabilities Act* del 1990, prescrive che «no qualified individual with a disability shall, by reason of such disability, be excluded from participation in or be denied the benefits of the services, programs, or activities of a public entity»¹⁶⁶, applicandosi, quindi, anche nei confronti delle *election authorities*. Disposizioni rilevanti sono contenute anche nel *Voting Rights Act* (VRA) del 1965¹⁶⁷, che, come si vedrà più avanti, è stato determinante per l'abolizione delle limitazioni individuali del diritto di voto e degli ostacoli ad una maggiore partecipazione elettorale delle minoranze, come quella afroamericana. In particolare, le previsioni del VRA vietano agli Stati di imporre «literacy tests» as a voting qualification unless they are given to all voters, are conducted wholly in writing, and are in compliance with other requirements»¹⁶⁸ e garantiscono il diritto per le persone con disabilità di votare accompagnate e con l'assistenza di una persona di loro fiducia¹⁶⁹. Il quadro legislativo in materia di accessibilità ai seggi per tale categoria di elettori, con regole dettagliate e obbligatorie per gli Stati, comprende anche l'*Help America Vote Act* (HAVA) del 2002¹⁷⁰, mentre in materia di registrazione degli aventi diritto rileva il *National Voter*

¹⁶² Corte Suprema degli stati Uniti d'America, *Hunter v. Underwood*, cit., 233.

¹⁶³ Lyles W. W., *Op. cit.*, in *Alabama Law Review*, p. 622.

¹⁶⁴ Jones-Correa M., Wong D., *Op. cit.*, p. 5.

¹⁶⁵ V. *ivi*, p. 5.

¹⁶⁶ 42 U.S.C. § 12132.

¹⁶⁷ 42 U.S.C. § 1973 e ss.

¹⁶⁸ Bazelon Center for Mental Health Law, Autistic Self-Advocacy Network, National Disability Rights Network, Schulte, Roth & Zabel LLP, *A Guide to the Voting Rights of People with Mental Disabilities*, Washington D.C. – New York NY, 2018, p. 11, disponibile al seguente link: <http://www.bazelon.org/wp-content/uploads/2018/10/2018-Voter-Guide-Updated.pdf>

¹⁶⁹ 42 U.S.C. § 1973aa.

¹⁷⁰ 42 U.S.C. § 15301 e ss.

Registration Act (NVRA) del 1993, ai sensi del quale «[a]ny State program or activity to protect the integrity of the electoral process by ensuring the maintenance of an accurate and current voter registration roll for elections for Federal office—shall be uniform, nondiscriminatory, and in compliance with the Voting Rights Act of 1965»¹⁷¹.

Nonostante la particolare protezione assicurata dalla normativa federale di riferimento, diversi Stati hanno adottato norme contenute nelle rispettive Costituzioni o leggi emanate dai propri organi legislativi che privano o limitano il diritto di voto nei confronti degli elettori affetti da disabilità¹⁷². Si può notare come alcuni Stati escludono dal Corpo elettorale coloro che sono sottoposti a tutela (“*under guardianship*”) sulla base di un provvedimento dell’ autorità giudiziaria¹⁷³; altri vietano l’esercizio del *right to vote* agli elettori di cui sia accertata l’incapacità di votare da parte di un tribunale¹⁷⁴; altri Stati hanno, invece, adottato norme che contengono una terminologia stigmatizzante o obsoleta, vietando così agli «idiots», alle «insane persons» o a quelle «of unsound mind»¹⁷⁵ di esprimere le proprie preferenze e ciò sulla base di un controllo della *voting competence* degli elettori; vi sono, poi, le legislazioni di alcuni Stati che prevedono un simile divieto nei confronti delle persone c.d. “*non compos mentis*”, condizione interpretata in maniera differente da Stato a Stato¹⁷⁶; altri ancora non si sono dotati di normative dirette a limitare l’esercizio del diritto di voto da parte delle persone affette da disabilità o ad escluderle dall’elettorato¹⁷⁷.

¹⁷¹ 42 U.S.C. § 1973gg-6(b)(1).

¹⁷² In argomento, i dati sono ripresi dalla ricerca Bazelon Center for Mental Health Law, Autistic Self-Advocacy Network, National Disability Rights Network, *Op. cit.*, pp. 12-13.

¹⁷³ Gli Stati dove risulta vigente tale esclusione sono: Alabama, Arizona, Louisiana, Massachusetts, Minnesota, Missouri, Oklahoma, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Utah, Virginia, and West Virginia. In particolare, si può notare che sono state interpretate in senso restrittivo le norme della Costituzione del Minnesota che escludono dall’elettorato attivo le persone “*under guardianship*” (si veda, ad esempio, Corte d’Appello degli Stati Uniti dell’Ottavo Circuito, *Minn. Voters Alliance v. Ritchie*, 720 F.3d 1029 (2013)), così come sono state oggetto di interpretazione restrittiva le leggi adottate in materia dallo Stato del Missouri (si veda sul punto Corte d’Appello degli Stati Uniti dell’Ottavo Circuito, *Missouri Protection and Advocacy Servs., Inc. v. Carnahan*, 499 F.3d 803, 808-09 (2007)).

¹⁷⁴ Questi Stati sono: Alaska, Arkansas, California, Connecticut, Delaware, Florida, Georgia, Hawaii, Iowa, Kentucky, Maryland, Maine, Nevada, New Jersey, New Mexico, New York, North Dakota, Ohio, Oregon, Texas, Washington, Wisconsin, and Wyoming. Si rilevi come ai sensi delle leggi attualmente in vigore in cinque di questi Stati, per capacità di voto si intende «that the person can communicate, with or without accommodations, a desire to participate in the voting process» (così Bazelon Center for Mental Health Law, *Autistic Self-Advocacy Network*, National Disability Rights Network, *Op. cit.*, p. 13).

¹⁷⁵ Si tratta dei seguenti Stati: Alaska, Arizona, Kentucky, Minnesota, Mississippi, Montana, e Ohio. In alcuni casi tali normative si rivelano, in realtà, di difficile e rara applicazione, in quanto si riferiscono a fattispecie non meglio definite o specificate da altre norme di legge.

¹⁷⁶ Questi Stati sono il Nebraska, le Hawaii, il Rhode Island e il Mississippi. Mentre le normative degli Stati delle Hawaii e del Rhode Island non definiscono il suddetto termine, la legge del Nebraska lo intende nel significato di «mentally incompetent» (Neb. Rev. Stat. § 32-312.), mentre quella del Mississippi prevede che «[t]he term “unsound mind,” when used in any statute in reference to persons, shall include persons with an intellectual disability, persons with mental illness, and persons non compos mentis» (Miss. Code Ann. § 1-3-57).

¹⁷⁷ In particolare, si tratta del Colorado, dell’Idaho, dell’Illinois, dell’Indiana, del Kansas, del New Hampshire, del North Carolina, della Pennsylvania e del Vermont, le cui leggi non prevedono alcun controllo sulla “*voting competence*” degli elettori. La Costituzione del Michigan consente, invece, di adottare leggi che regolino il controllo sul possesso della “*voting competence*” e i relativi criteri, ma una simile normativa non è stata ancora approvata dal legislativo statale.

In questo contesto, emergono anche una serie di “*informal barriers*” a livello statale che impediscono di fatto a questi elettori di esprimere il proprio voto: «there have been instances of poll workers or service providers preventing individuals with mental disabilities to vote, providing assistance that disregard the voters own choices, or imposing their own voter competence requirements»¹⁷⁸.

4. La problematica definizione della garanzia costituzionale dell'*electoral franchise* e la delimitazione dell'elettorato attivo in Australia

A differenza dell'esperienza costituzionale statunitense, nella quale il processo di redazione della Costituzione ha visto un importante completamento con i primi nove Emendamenti che costituiscono il catalogo dei diritti fondamentali (*Bill of Rights*)¹⁷⁹, e rispetto anche ad altri ordinamenti del *Commonwealth* presi in considerazione in questa sede¹⁸⁰, l'Australia assume una connotazione del tutto peculiare, dato che è «l'unico Paese, tra quelli appartenenti alla tradizione giuridica occidentale, a non disporre ancora di una Carta dei diritti a livello nazionale»¹⁸¹. Tuttavia, alcuni Stati membri della Federazione australiana, richiamandosi alla Carta canadese, a quella neozelandese e a quella britannica, hanno introdotto vere e proprie Carte dei diritti nella propria legislazione primaria: i testi adottati sono quelli dell'*Australian Capital Territory's Human Rights Act 2004* (ACT HRA) e della *Victorian Charter of Human Rights and Responsibilities 2006* (VCHRR), rispettivamente del Territorio della Capitale e dello Stato di Victoria.

¹⁷⁸ Jones-Correa M., Wong D., *Op. cit.*, p. 4.

¹⁷⁹ V. Ajani G., Francavilla D., Pasa B., *Diritto comparato. Lezioni e materiali*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 148 ss.

¹⁸⁰ Si fa riferimento, innanzitutto, al percorso di codificazione dei diritti avvenuto in Canada, dove, una volta fallito il primo tentativo di codificazione introdotto con il *Canadian Bill of Rights Act* del 1960, a causa della sua inapplicabilità a livello provinciale e per lo scarsissimo utilizzo da parte della Corte Suprema, la successiva costruzione di un nuovo sistema di garanzia costituzionale dei diritti fondamentali è andata di pari passo con il progetto di “rimpatrio” della Costituzione canadese presentato dal Governo federale presso la *House of Commons* del Regno Unito nel 1980.

Presenta forti analogie con l'esperienza canadese il processo di codificazione dei diritti fondamentali che ha avuto luogo in Nuova Zelanda, dove la prima proposta degli anni '60 di dotare l'ordinamento di una Carta dei diritti si rivelò fallimentare. La questione tornò in auge successivamente, proprio a causa dell'approvazione della Carta canadese dei diritti e delle libertà del 1982 e approdò all'adozione di una legge ordinaria soltanto nel corso del 1990, unico espediente per superare le forti resistenze emerse sia in Parlamento che nella società civile, dato che la predisposizione di una Carta dei diritti di rango costituzionale veniva considerata come un distacco troppo netto dalla tradizione costituzionale britannica. Pertanto, la Carta poté essere approvata come *New Zealand Bill of Rights Act* nel 1990. Per un approfondimento in chiave comparata v. Ceccherini E., *The codification of rights in Australian and New Zealand Charters: the Canadian lessons*, in Rubboli M. (ed.), *The Canadian Charter of Rights and Freedoms: The First Twenty Years*, Genova, Research Centre in Canadian Studies, 2003, pp. 45-88; Duranti F., *Diritti fondamentali e giustizia costituzionale: il nuovo modello degli ordinamenti di matrice anglosassone*, in *Federalismi.it*, n. 2/2013, pp. 2 ss.

¹⁸¹ Duranti F., *Ordinamenti costituzionali di matrice anglosassone...*, cit., p.56.

Questa premessa è importante per capire, da un lato, che il modello di *parliamentary bill of rights* circola in Australia solo a livello subfederale e, dall'altro, che la protezione di una ampia gamma di diritti e libertà, che derivano dal Patto internazionale sui diritti civili e politici di cui l'Australia è parte contraente¹⁸², si fonda su strumenti normativi adottati a livello statale che assumono la forma di *ordinary statutes*, privi, in quanto tali, di rango costituzionale. Va precisato che alcuni diritti trovano espressa menzione nel testo della Costituzione australiana, senza però costituire un vero e proprio *Bill of Rights*. Si fa riferimento, in particolare, al diritto di voto, anche se alcuni autori ritengono che la Costituzione non rechi una chiara garanzia della *universal franchise*¹⁸³. Le disposizioni più rilevanti in materia di diritto di voto sono senz'altro contenute nella *section 41* della Costituzione, che è collocata in apertura alla Parte IV del Capitolo I dedicata alle due Camere del Parlamento e che così recita:

A nessuna persona adulta che abbia od acquisti il diritto di voto nelle elezioni per la Camera più numerosa del Parlamento d'uno Stato, finché questo diritto gli appartenga, potrà da alcuna legge della Confederazione essere impedito di votare nelle elezioni per ciascuna delle due Camere del Parlamento federale.

Altre disposizioni rilevanti sono contenute nella *sections 7* e *24*, che prevedono che i membri del Senato e della Camera dei Rappresentanti siano «direttamente eletti dal popolo»¹⁸⁴, e nelle *sections 8* e *30*, in base alle quali la «qualification of electors was clearly left for the ultimate decision of the federal Parliament»¹⁸⁵.

Tornando all'articolo 41, bisogna dire che, secondo parte della dottrina, tale articolo «contains an express, albeit conditional, right to vote»¹⁸⁶, facendo notare come la *High Court* abbia adottato una interpretazione della *section 41* che finiva per attribuirgli un ruolo del tutto marginale nell'ambito della storia costituzionale australiana, considerandola una norma “provvisoria” e “transitoria” volta a

¹⁸² Nell'ambito del Patto Internazionale sui diritti civili e politici emerge, in particolare, l'art. 25 che prevede il diritto di ogni cittadino, «senza alcuna discriminazione e restrizioni irragionevoli: a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti; b) di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni periodiche, veritiere, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori; c) di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio Paese».

¹⁸³ Gray A., *The Guaranteed Right to Vote in Australia*, in *QUT Law and Justice Journal*, vol. 7, n. 2, 2007, p. 178; Saunders C., *The Constitution of Australia: A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2010, pp. 142-143; Ratnapala S., Crowe J., *Australian Constitutional Law: Foundations and Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 92; Hanks P., Gordon F., Hill G., *Constitutional Law in Australia*, Chatswood N.S.W, LexisNexis Butterworths, 2018, pp. 77-78.

¹⁸⁴ La *section 7* prevede che i senatori siano eletti per un periodo di sei anni, mentre la *section 24*, che i membri della Camera dei Rappresentanti siano «eletti direttamente dal popolo della Confederazione» e che «[i]l numero dei membri eletti nei differenti Stati sarà proporzionale al rispettivo numero dei cittadini».

¹⁸⁵ Gray A., *Op. cit.*, in *QUT Law and Justice Journal*, p. 178.

¹⁸⁶ Crowe J., Stephenson P., *An Express Constitutional Right to Vote? The Case for Reviving Section 41*, in *Sydney Law Review*, vol. 36, 2014, p. 208.

tutelare coloro che avevano acquisito il diritto di voto per l'elezione del Parlamento del *Commonwealth* ai sensi della legislazione statale prima che venisse adottato il *Franchise Act, 1902* e fossero stabiliti requisiti uniformi per votare nelle elezioni federali¹⁸⁷.

Ma è stata la giurisprudenza più recente della *High Court* ad avere contribuito al riconoscimento della protezione costituzionale del diritto di voto e del diritto di partecipazione alla vita politica della comunità, interpretando l'espressione «directly chosen by the people» che compare nelle *sections 7* e *24*, da un alto, come un «requirement to ensure a minimum level of democracy, in that the result of any method of choosing parliamentarians must meet the description 'chosen by the people'» e, dall'altro, come un criterio volto a «impose a restriction on the ability of Parliament to take away an existing right to vote or to take away an existing opportunity to exercise a right to vote»¹⁸⁸. Nel caso *Roach v. Electoral Commission* del 2007, concernente l'interdizione generale del diritto di voto dei detenuti, la Corte ha, infatti, affermato che «the words of ss 7 and 24, because of changed historical circumstances including legislative history, have come to be a constitutional protection of the right to vote»¹⁸⁹. Inoltre, secondo il *Chief Justice*, poiché il diritto di voto costituisce elemento fondamentale per il sistema di *representative government* e si colloca al centro del concetto di partecipazione alla vita politica della comunità e del concetto di cittadinanza, «disenfranchisement of any group of adult citizens on a basis that does not constitute a substantial reason for exclusion from such participation would not be consistent with choice by the people»¹⁹⁰. La *High Court* è poi tornata a ribadire nel caso *Rowe v. Electoral Commissioner* del 2010¹⁹¹ la rilevanza delle disposizioni di cui alle *sections 7* e *24* della *Constitution* ai fini del riconoscimento di una garanzia costituzionale implicita del *right to vote*, sebbene siano stati formulati a riguardo ragionamenti differenti da parte dei giudici della maggioranza¹⁹². Con questa sentenza, l'Alta Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme che impedivano che la *Electoral Commission* prendesse in considerazione le richieste di iscrizione nelle liste elettorali o quelle di modifica dei dati già inseriti, presentate dopo le ore venti del giorno in cui venivano indette le elezioni per il Senato o la Camera dei Rappresentanti e fino a dopo la chiusura delle urne. La Corte ha sostenuto come l'imposizione di limitazioni temporali per

¹⁸⁷ *Ibidem*. Sul punto i due Autori affermano che: «In *King v Jones*, the High Court interpreted s 41 narrowly, ruling that the term 'adult person' in the provision did not cover persons below the age of 21. [...] in *R v Pearson; Ex parte Sipka*, the Court went [...] further, declaring that s 41 was a merely transitional provision and therefore no longer of any effect» (I riferimenti dei casi citati sono: 128 CLR 221 (1972) (*'King'*) e 152 CLR 254 (1984) (*'Pearson'*). La norma c.d. "di transizione" era stata pensata soprattutto per favorire il diritto di voto delle donne (sul punto v. Saunders C., *Op. cit.*, p. 142).

¹⁸⁸ Beck L., *Australian Constitutional Law. Concepts and Cases*, Sydney, Cambridge University Press, 2020, p. 352.

¹⁸⁹ *Roach v. Electoral Commissioner*, 233 CLR 162, (2007), 174.

¹⁹⁰ 233 CLR 162, (2007), 174.

¹⁹¹ 243 CLR 1 (2010).

¹⁹² Sul punto v. Patmore G., *The Right to Participate: Revisiting Roach and Rowe*, in Patmore G., Rubenstein K. (eds.), *Law and Democracy Contemporary Questions*, Canberra, Australian National University Press, 2014, p. 58.

l'iscrizione nelle liste elettorali o per l'aggiornamento dei dati costituisse una violazione del principio costituzionale della democrazia rappresentativa, tutelato dalle *sections* 7 e 24, e in particolare dell'espressione «directly chosen by the people», riferita alle modalità di voto per la scelta dei rappresentanti. Inoltre, la Corte ha richiamato il *test* elaborato nella sentenza sul caso *Roach v. Electoral Commission*, nella quale si sottolineava la necessità di tenere in considerazione alcuni elementi per verificare la legittimità o meno delle restrizioni al diritto di voto, tra cui l'idoneità della legislazione a limitare effettivamente il diritto *de quo* e la valutazione del motivo posto alla base della restrizione, considerato legittimo qualora fosse ragionevolmente idoneo a raggiungere un risultato fondamentale per il mantenimento del sistema costituzionale del governo rappresentativo. Al contrario, nel caso di specie, la Corte ha affermato che la legislazione impugnata rappresentava una ingiustificata restrizione del diritto di voto, che non poteva considerarsi ragionevolmente idonea a raggiungere un «legitimate electoral purpose».

Dopo aver analizzato il fondamento giuridico del diritto di voto, ci possiamo soffermare sull'esame del quadro normativo attuale per la delimitazione dell'elettorato attivo. Innanzitutto, occorre notare che la *section* 41 stabilisce che l'elettorato attivo spetta per l'elezione di entrambe le Camere a tutti coloro che abbiano raggiunto la maggiore età¹⁹³, mentre la *section* 93 del *Commonwealth Electoral Act 1918* precisa che possono registrarsi come elettori e votare tutti i cittadini australiani che abbiano raggiunto i diciotto anni e i sudditi britannici (*British subjects*), come si è già visto, il cui nome fosse risultato iscritto nei registri elettorali prima del 26 gennaio 1984¹⁹⁴. Prima di quella data, l'accesso al voto non era limitato ai cittadini australiani, bensì era esteso agli adulti in possesso dello *status* di suddito britannico e che avessero risieduto in Australia per almeno sei mesi. Nel 1984 sono state apportate modifiche significative alla legge elettorale, tra cui la concessione del diritto di voto ai diciottenni che possiedono la cittadinanza australiana¹⁹⁵, consentendo, come già si è detto, ai *British subjects* già iscritti a quel tempo nelle liste elettorali di mantenere i diritti politici acquisiti. Pertanto, come sottolineato da Rubenstein, «membership of the political community is [...] determined by citizenship status»¹⁹⁶, nella misura in cui la “*political membership*” viene definita con riferimento agli aventi diritto all'elettorato attivo e passivo, ed è interessante notare come nel Preambolo dell'*Australian Citizenship Act* del 2007, che ha sostituito la precedente legge sulla cittadinanza del

¹⁹³ Costituzione del Commonwealth d'Australia, *section* 41.

¹⁹⁴ *Commonwealth Electoral Act 1918* (Cth), *section* 93 (1) (a) e (b) (i) (ii).

¹⁹⁵ *Commonwealth Electoral Act 1918* (Cth), *section* 93 (1) (b) (i) come modificato da *Statute Law (Miscellaneous Amendments) Act 1981* (Cth) *section* 32.

¹⁹⁶ Rubenstein K., *Australian Citizenship Law in Context*, Sydney, Lawbook Co., 2002, p. 230.

1948¹⁹⁷, la *Australian citizenship*¹⁹⁸ venga definita come «a bond, involving reciprocal rights and obligations, uniting all Australian while respecting their diversity»¹⁹⁹, il cui possesso determina il godimento di una serie di diritti e doveri²⁰⁰.

Come già si è accennato, l'età minima di voto viene fissata al raggiungimento dei diciotto anni, ma occorre rilevare che chi abbia compiuto i sedici o i diciassette anni può iscriversi provvisoriamente nelle liste elettorali ed esercitare il diritto di voto se l'elezione si tiene dopo il compimento dei diciotto anni, anche se, come sottolinea Grame Orr «whilst all Australian states and territories have fixed election dates, there is no routine “election day”. This creates issues for electoral enrolment and roll management generally»²⁰¹.

Non tutti i maggiorenni sono però ammessi al diritto di voto.

Le *sections* 93(8) e 93(8AA) del *Commonwealth Electoral Act* specificano le categorie di individui esclusi dall'elettorato attivo. Tra queste rientrano i soggetti «of unsound mind»²⁰², i quali in virtù di questa condizione siano «incapable of understanding the nature and significance of enrolment and voting»²⁰³. In questa categoria non sono compresi i portatori di *handicap* a mobilità ridotta e le persone di lingue e culture diverse, le quali possono chiedere a chiunque (anche il segretario o qualunque ufficiale di seggio), tranne al candidato, di farsi assistere nella cabina elettorale. Per gli elettori impossibilitati a raggiungere il seggio, la Commissione elettorale provvede ad inviare un seggio mobile al domicilio il giorno delle elezioni e giorni prima i seggi mobili vengono anche portati negli ospedali, nei centri di ricovero, nelle carceri e in aree remote.

¹⁹⁷ Ci si riferisce all'*Australian Citizenship Act 1948* (Cth.), come fu rinominato nel 1973 il *Nationality and Citizenship Act 1948* (Cth.). Sulla portata storica del *Nationality and Citizenship Act* che intrdusse la cittadinanza australiana, Sangeetha Pillai precisa che «though it created a distinct concept of Australian citizenship, the NCA 1948 retained British subject status as the indicator of non-alienage, and as a measure of full formal membership of the Australian community». Pillai S., *The Rights and Responsibilities of Australian Citizenship: A Legislative Analysis*, in *Melbourne University Law Review*, vol. 37, n. 3, 2014, p. 745.

¹⁹⁸ La cui parte II si occupa di definire i requisiti per l'acquisto e i presupposti per la perdita della cittadinanza australiana. In particolare, la *Division I* prevede tre circostanze per la «[a]utomatic acquisition of Australian citizenship»: che una persona sia nata in Australia da un cittadino australiano o da un residente permanente; che, laddove si tratti di minore, questo sia adottato da cittadino australiano (a condizione che fosse residente permanente in Australia al momento dell'adozione); o che si trovi in stato di abbandono in Australia, salvo prova di possesso di una cittadinanza straniera. V. *Australian Citizenship Act 2007* (Cth), *sections* 12, 13, 14.

¹⁹⁹ *Australian Citizenship Act 2007* (Cth), Preambolo.

²⁰⁰ *Australian Citizenship Act 2007* (Cth): «The Parliament recognises that persons conferred Australian citizenship enjoy these rights and undertake to accept these obligations: (a) by pledging loyalty to Australia and its people; and (b) by sharing their democratic beliefs; and (c) by respecting their rights and liberties; and (d) by upholding and obeying the laws of Australia».

²⁰¹ Orr G., *Access to Electoral Rights: Australia*, San Domenico di Fiesole, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School C Badia Fiesolana, 2017, p. 4.

²⁰² Sulle origini e i tentativi di riforma di questa clausola di esclusione v. Ryan T., Henderson A., Bonython W., *Voting with an 'Unsound Mind'? A Comparative Study of the Voting Rights of Persons with Mental Disabilities*, in *UNSW Law Journal*, vol. 39, n. 3, 2016, pp. 1058-1066.

²⁰³ *Commonwealth Electoral Act 1918* (Cth.), *section* 93(8)(a).

Risulta, inoltre, escluso dall'elettorato attivo chiunque «has been convicted of treason or treachery and has not been pardoned»²⁰⁴ e chiunque «is serving a sentence of imprisonment of 3 years or longer is not entitled to vote at any Senate election or House of Representatives election»²⁰⁵, sebbene possano mantenere l'iscrizione nelle liste elettorali²⁰⁶. La disposizione della *section 93 (8AA)* del *Commonwealth Electoral Act* era stata modificata nel 2006 dall' *Electoral and Referendum (Electoral Integrity and Other Measures) Act (Cth)*, che «expanded the disenfranchisement of prisoners to include all persons serving a sentence of imprisonment, irrespective of its duration»²⁰⁷. Tali emendamenti sono stati poi dichiarati incostituzionali dalla *High Court* nella già più volte citata sentenza sul caso *Roach v. Electoral Commissioner*. Come spiega efficacemente Pillai, la Corte in quella circostanza ha sostenuto che, «[w]hile ss 8 and 30 of the Australian Constitution clearly stipulate the determination of qualifications for electors to be the ultimate decision of the Federal Parliament, the Court held that Parliament must exercise this power in a manner that is consistent with the constitutional requirement in ss 7 and 24 that Parliament be “directly chosen by the people”»²⁰⁸. In sostanza, il potere del Parlamento federale di escludere alcuni soggetti dall'elettorato attivo può essere esercitato nella misura in cui appaia «appropriate and adapted to serve an end which is consistent or compatible with the maintenance of the constitutionally prescribed system of representative government»²⁰⁹. Peraltro, il *Chief Justice Murray Gleeson* ha sottolineato che l'esclusione di un gruppo di cittadini maggiorenni dall'esercizio del diritto di voto deve essere fondata su una «substantial reason»²¹⁰, rilevando come questa possa individuarsi, per il caso dei detenuti, nella «conduct which manifests such a rejection of civic responsibility as to warrant temporary withdrawal of a civic right»²¹¹. Su queste basi, «the disenfranchisement of prisoners serving sentences in excess of three years was constitutionally permissible, but the blanket disenfranchisement of all prisoners was not»²¹², annullando così l'interdizione generale del diritto di voto che aveva sostituito quella prevista nella legislazione precedente, la quale si applicava soltanto alle condanne di durata pari o superiore a tre anni. Per pronunciarsi in tal modo, la Corte ha anche rilevato che la legislazione precedente teneva conto della gravità del reato commesso quale indizio della colpevolezza e della temporanea incapacità

²⁰⁴ *Commonwealth Electoral Act 1918 (Cth.)*, section 93(8)(b).

²⁰⁵ *Commonwealth Electoral Act 1918 (Cth.)*, section 93 (8AA).

²⁰⁶ *Commonwealth Electoral Act 1918 (Cth.)*, section 96A.

²⁰⁷ Pillai S., *Op. cit.*, in *Melbourne University Law Review*, cit., p. 776. La norma in argomento era contenuta in *Commonwealth Electoral Act 1918 (Cth.)*, section 93 (8AA), introdotta da *Electoral and Referendum (Electoral Integrity and Other Measures) Act 2006 (Cth.)*, schedule 1 item 15.

²⁰⁸ Pillai S., *Op. cit.*, in *Melbourne University Law Review*, cit., p. 777.

²⁰⁹ 233 CLR 162, (2007), 85, 101.

²¹⁰ 233 CLR 162, (2007), 174.

²¹¹ 233 CLR 162, (2007), 175.

²¹² Pillai S., *Op. cit.*, in *Melbourne University Law Review*, p. 777.

della persona condannata a partecipare al procedimento elettorale, al di là del semplice fatto che fosse rinchiusa in carcere. Tale indirizzo è stato poi recepito dall' *Electoral and Referendum Amendment (Enrolment and Prisoner Voting) Act* (Cth.) del 2011, *schedule 2, item 2*, che ha modificato la *section 93 (8AA)* del *Commonwealth Electoral Act*.

5. La disciplina e la tutela giurisdizionale in materia di diritto di voto nell'esperienza neozelandese

L'esperienza neozelandese si distingue da quella australiana, per quanto attiene al modello di protezione dei diritti fondamentali, dato che la Nuova Zelanda si è dotata nel 1990 di una propria Carta dei diritti, il *New Zealand Bill of Rights Act* (NZBORA), mentre ha tratto dalla *Canadian Charter of Rights and Freedoms* un modello di riferimento, in parte da imitare e in parte da respingere, nel momento in cui si è dato avvio al dibattito parlamentare sulla necessità di garantire una più stretta conformità dell'ordinamento neozelandese ai trattati internazionali di cui è parte in tema di diritti umani. D'altro canto, bisogna anche rilevare come il *Bill of Rights* abbia il rango di legge ordinaria e, sotto questo profilo, si pone in chiara controtendenza rispetto all'esperienza del Canada, che invece include la Carta dei diritti direttamente nella Costituzione²¹³.

Anche in Nuova Zelanda il diritto di voto viene attribuito a tutti i cittadini, ma, a differenza degli ordinamenti presi in esame, anche gli stranieri che risiedono permanentemente nel Paese possono votare in ogni tipo di elezione. Si ricordi che la *section 12* del *New Zealand Bill of Rights* prevede che: «Every New Zealand citizen who is of or over the age of 18 years – a) has the right to vote in genuine periodic elections of members of the House of Representatives, which elections shall be by equal suffrage and by secret ballot;»²¹⁴, mentre l'*Electoral Act 1993* alla *section 74* stabilisce che:

Subject to the provisions of this Act, every adult person is qualified to be registered as an elector of an electoral district if—
(a) that person is—

²¹³ Sul punto v. Duranti F., *Diritti fondamentali e giustizia costituzionale...*, in *Federalismi.it*, cit., pp. 4 ss.

²¹⁴ *New Zealand Bill of Rights Act* 1990, No. 109, section 12 (a). Va sottolineato che la *section 12(a)* stabilisce i requisiti fondamentali delle elezioni, che devono tenersi periodicamente e su base regolare e, anche se questo articolo non prescrive l'adozione di un particolare sistema elettorale, prevede che qualunque sistema adottato debba garantire che il risultato elettorale e la composizione del Parlamento riflettano la volontà degli elettori. Inoltre, la previsione secondo la quale le elezioni devono essere «genuine» postula la necessità di garantire che gli aventi diritto abbiano l'effettiva possibilità di esprimere il proprio voto, assicurando l'accesso alle urne e consentendo il voto assistito, tramite la predisposizione di agevolazioni all'esercizio del diritto di voto per gli elettori che si trovino in situazioni di impedimento. Sul punto v. Boston J., Levine S., McLeay E., Roberts N., *New Zealand Under MMP: A New Politics?*, Auckland, Auckland University Press, 1996, pp. 19-20.

- (i) a New Zealand citizen; or
 - (ii) a permanent resident of New Zealand; and
- (b) that person has at some time resided continuously in New Zealand for a period of not less than 1 year²¹⁵;

Come si desume da queste disposizioni, ai residenti permanenti di qualsiasi nazionalità è concesso l'esercizio del diritto di voto alle elezioni nazionali e locali, purché abbiano raggiunto la maggiore età e abbiano vissuto senza interruzioni in Nuova Zelanda per almeno dodici mesi. Ai fini dell'ammissibilità all'iscrizione nelle liste elettorali, la *section 73* dell'*Electoral Act 1993* definisce “*permanent resident*” chiunque:

- a) resides in New Zealand; and
- b) is not—
 - (i) a person to whom section 15 or 16 of the Immigration Act 2009 applies.
 - (ii) a person obliged by or under that Act to leave New Zealand immediately or within a specified time; or
 - (iii) treated for the purposes of that Act as being unlawfully in New Zealand²¹⁶;

Si può notare che la *section 73* (b)(i) esclude dall'elettorato attivo coloro che siano stati condannati per aver commesso determinati reati, i soggetti destinatari di provvedimenti di espulsione dal Paese o che rappresentano un rischio per la sicurezza, mentre la *section 73* (b)(ii) esclude coloro che risiedono in Nuova Zelanda con un permesso temporaneo, come un visto per studenti o un permesso di soggiorno temporaneo. I titolari di un visto e residenti per almeno un anno in maniera continuativa sono considerati “*permanent residents*” dalla legislazione elettorale e possono quindi registrarsi come elettori. Tuttavia, soddisfano tali requisiti anche coloro che siano definiti “*permanent residents*” ai sensi dell'*Immigration Act 2009*²¹⁷, e coloro che siano in possesso di un visto e non tenuti a lasciare il Paese immediatamente o entro un periodo definito di tempo²¹⁸. Come rilevano Fiona Barker e Kate McMillan «It is difficult to say for certain what motivated New Zealand policy makers when they took the decision in 1975 to expand the franchise to include non-citizens»²¹⁹. Nel 1948, con il *British Nationality and New Zealand Citizenship Act*, fu istituita la cittadinanza neozelandese, ma non venne

²¹⁵ *Electoral Act*, 1993 No. 87, *section 74* (1).

²¹⁶ *Electoral Act*, 1993 No. 87, *section 73* (a) (b) (i) (ii) (iii).

²¹⁷ *Immigration Act 2009* No. 51, *section 4*, che definisce come “*permanent resident*” «the holder of permanent resident visa».

²¹⁸ Barker F., McMillan K., *Access to Electoral Rights: New Zealand*, San Domenico di Fiesole, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School C Badia Fiesolana, 2016, pp. 7-8.

²¹⁹ *Ivi*, p. 8.

modificato l'*Electoral Act* per eliminare lo status di “*British subject*” e riconoscere soltanto quello di cittadino neozelandese, anche se i «lawmakers turned their attention to this issue primarily as part of a broader move to stop the unrestricted immigration of British subjects into New Zealand»²²⁰. A partire dagli anni '70, mentre la Gran Bretagna stava affrontando «la decolonizzazione e i problemi della globalizzazione con una serie sempre più restrittiva di leggi, volte a tutelare il *demos* sociale e quello politico»²²¹, la Nuova Zelanda, in continuità con le esperienze di Canada e Australia, «moved to drop legal distinctions between Commonwealth and non-Commonwealth citizens and to halt “free” immigration from British subjects, and [...] the words “British subject” were dropped from New Zealand passport in 1974»²²². L'*Electoral Amendment Act* del 1975 eliminò il requisito della “*British subjecthood*”, che non venne però sostituito, a differenza di quanto deciso in Canada e Australia, con quello della cittadinanza neozelandese. Barker e McMillan sottolineano l'assenza di dibattiti pubblici e la scarsa considerazione mostrata dall'*Electoral Act Committee*²²³ sul tema dell'estensione del diritto di voto ai residenti permanenti in Nuova Zelanda²²⁴, evidenziando però che «[t]he expansion of the franchise was consistent with the liberalising thrust of the 1975 Act in other respects; ideals may therefore have played a part. [...] When they came to remove the British subjecthood requirement, lawmakers were reluctant to disenfranchise British subjects who had not taken out New Zealand citizenship, preferring instead to enfranchise all non-citizen permanent residents»²²⁵.

Tra i requisiti fondamentali per l'acquisizione del diritto di voto in Nuova Zelanda rileva quello dell'età, fissato a diciotto anni dalla *section 3* dell'*Electoral Act 1993*. L'età minima di diciotto anni è prevista per tutti i livelli (nazionale, regionale e locale) e i tipi di elezione (elettive e deliberative). Anche in Nuova Zelanda «[t]he voting age was lowered incrementally over time, being set first at 20 years in 1969, before the age of political maturity was fixed at 18 years in time for the 1975 election, bringing New Zealand into line with comparable countries»²²⁶.

Per quanto riguarda le persone con disabilità, l'*Electoral Act 1993* non li esclude dall'elettorato attivo, sebbene la *section 80* preveda la privazione del diritto di voto per i soggetti disabili ricoverati in ospedali o case di cura se si trovano in una delle seguenti tre condizioni: qualora siano stati giudicati incapaci di partecipare consapevolmente ad un processo, o siano stati destinatari di una sentenza di

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, cit., p. 86.

²²² Barker F., McMillan K., *Constituting the Democratic Public: New Zealand's Extension of National Voting Rights to Non-Citizens*, *New Zealand Journal of Public and International Law*, vol. 12, n. 1, 2014, p. 70.

²²³ Istituito nel 1973 per studiare le proposte di riforma dell'*Electoral Act 1956* che alla *section 39* stabiliva che gli elettori dovevano essere «British subject ordinarily resident in New Zealand».

²²⁴ McMillan K., *National voting rights for permanent residents: New Zealand's experience*, in A. Weisbrock, D. Acosta (eds.), *Global Migration Issues: Myths and Realities*, Santa Barbara –California, Praeger, 2015, p. 106.

²²⁵ Barker F., McMillan K., *Access to Electoral Rights: New Zealand*, cit., p. 8.

²²⁶ *Ivi*, p. 3.

assoluzione per vizio totale di mente e, in entrambi i casi, siano stati sottoposti a provvedimento restrittivo della libertà per un periodo superiore a tre anni²²⁷; qualora siano sottoposti a trattamento sanitario obbligatorio o provvedimento di affidamento per più di tre anni²²⁸; qualora siano sottoposti a ricovero in ospedale o case di cura per trattamenti psichiatrici, come misura alternativa alla detenzione in carcere²²⁹. Il verificarsi di una di tali condizioni costituisce il presupposto per la perdita del diritto di registrarsi come elettore per le elezioni nazionali, regionali e locali. La *section 86* dell'*Electoral Act* prevede, invece, la possibilità di fornire assistenza in ordine al procedimento di registrazione nelle liste elettorali «to a person lacking the capacity to understand the registration decision»²³⁰, ma non è consentita l'assistenza al seggio per l'espressione della scelta sulla scheda elettorale.

In materia di *felon disenfranchisement*, Barker e McMillan fanno notare che «the law regarding disenfranchisement of prisoners has varied considerably over the decades and has been a notable exception to the otherwise liberal character of New Zealand's franchise laws»²³¹. In effetti, già dopo l'approvazione dell'*Electoral Act* nel 1956 e fino al 1975 e poi ancora dal 1977 al 1993²³², a tutti i detenuti non era concesso l'esercizio del diritto di voto²³³, mentre «[i]n a brief liberalising period in 1975, the Labour Government repealed the 1956 provision, thereby allowing all prisoners to vote»²³⁴. Nel 1977, dopo che era salito al potere il Governo conservatore guidato dal *National Party*, la nuova legislazione elettorale ha ristabilito il divieto di iscrizione nelle liste elettorali per i detenuti condannati²³⁵. Nel 1993 la legislazione è stata nuovamente emendata per recepire le raccomandazioni della *Royal Commission on Electoral Reform* ed è stata quindi introdotta la privazione del diritto di voto per i detenuti condannati ad una pena di reclusione non inferiore a tre anni, soglia così fissata con lo scopo di riflettere «an already existing rule that New Zealand citizens who remain outside the country for this period of time forfeit their right to vote until they return to the country»²³⁶. Con l'approvazione nel 2010 dell'*Electoral (Disqualification of Sentenced Prisoners) Act 2010*, che ha modificato la *section 80(1)(d)* dell'*Electoral Act 1993*, la regola della *three-year threshold* è stata sostituita da una esclusione generalizzata dei detenuti dall'elettorato, a prescindere dalla durata della

²²⁷ *Electoral Act* (NZ) 1993, No. 87, *section 80 (1) (c) (i)(ii)*.

²²⁸ *Electoral Act* (NZ) 1993, No. 87, *section 80 (1) (c) (iii)*.

²²⁹ *Electoral Act* (NZ) 1993, No. 87, *section 80 (1) (c) (iv)*.

²³⁰ Barrett J., *The Young, the Senile and the Franchise*, in *New Zealand Law Review*, vol. 1, 2011, p. 6.

²³¹ Barker F., McMillan K., *Access to Electoral Rights: New Zealand*, cit., p. 4.

²³² Robins G., *The Rights of Prisoners to Vote: A Review of Prisoner Disenfranchisement in New Zealand*, in *New Zealand Journal of Public and International Law*, vol. 4, n. 2, 2006, pp. 167 ss.

²³³ Barker F., McMillan K., *Access to Electoral Rights: New Zealand*, cit., p. 4.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ Barker F., McMillan K., *Constituting the Democratic Public...*, in *New Zealand Journal of Public and International Law*, cit., p. 77.

²³⁶ Geddis A., *Prisoner Voting and Rights Deliberation: How New Zealand's Parliament Failed*, in *New Zealand Law Review*, n. 3, 2011, p. 446.

pena detentiva da espiare. L'*Attorney General*, nel suo *Report on the Electoral (Disqualification of Convicted Prisoners) Amendment Bill*, aveva sostenuto che si trattava di una norma in contrasto con il *Bill of Rights Act*, in quanto «a blanket ban was not sufficiently linked to the objective of punishment [and] would have an arbitrary effect, since disenfranchisement depended on whether or not a prisoner happened to be incarcerated at election time, rather than on the seriousness or type of the crime, or the length of imprisonment to which the prisoner had been sentenced»²³⁷. Nonostante i dubbi di legittimità sollevati dall'*Attorney General*, il *Bill* riuscì a superare l'esame del Parlamento, ma fu poi sottoposto al vaglio della *High Court* nei noti casi *Taylor v. Attorney General* del 2015²³⁸ e 2016²³⁹. Nel primo, i ricorrenti lamentavano la violazione della *section 12* del *Bill of Rights Act*, ma la Corte ha affermato che «the BORA is not supreme law and that therefore no court may declare legislation invalid on the grounds that it is inconsistent with BORA»²⁴⁰, pur riconoscendo che il *Bill of Rights Act* «does [...] require that limitations on the rights it provides be 'justified in a free and democratic society' (s 5), and s 7 requires the Attorney-General to report to parliament where a Bill is inconsistent with BORA, as the Attorney-General did in that case»²⁴¹. Su queste basi, la Corte ha stabilito la sua competenza a rendere una *declaration of inconsistency* relativa alla *section 80(1)(d)* dell'*Electoral Act 1993*, come modificata dalla *section 4* dell'*Electoral (Disqualification of Sentenced Prisoners) Amendment Act 2010*, «and it found that the importance of the right to vote and the nature of the inconsistency were sufficiently fundamental to democracy to demand a formal declaration. It therefore made such a formal declaration of inconsistency»²⁴². La pronuncia della *High Court* è stata confermata dalla *Supreme Court* nel 2018, che ha respinto così l'appello proposto dall'*Attorney General*²⁴³. Con una maggioranza di tre a due, la Corte «confirmed that it has the power to issue a declaration that legislation is inconsistent with provisions of the *New Zealand Bill of Rights Act 1990* [...] and proceeded to grant such a declaration in respect of the *Electoral (Disqualification of Sentenced Prisoners) Amendment Act 2010*»²⁴⁴. A questa sentenza non ha però fatto seguito un adeguamento della legislazione impugnata, dato che la *judicial declaration of inconsistency*

²³⁷ Barker F., McMillan K., *Access to Electoral Rights: New Zealand*, cit., p. 5. Per il contenuto del *Report v. Finlayson, H.C., Report of the Attorney-General under the New Zealand Bill of Rights Act 1990 on the Electoral (Disqualification of Convicted Prisoners) Amendment Bill*. Wellington, House of Representatives of New Zealand, 2010, disponibile al seguente link: <https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/BORA-Electoral-Disqualification-of-Convicted-Prisoners-Amendment-Bill.pdf>.

²³⁸ Alta Corte della Nuova Zelanda, *Taylor v Attorney-General* NZHC 1706 (2015).

²³⁹ Alta Corte della Nuova Zelanda, *Taylor v Attorney-General* NZHC 355 (2016).

²⁴⁰ Barker F., McMillan K., *Access to Electoral Rights: New Zealand*, cit., p. 5.

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ Corte Suprema della Nuova Zelanda, *Attorney Genral v. Taylor* NZSC 104 (2018).

²⁴⁴ McLean J., *Symposium: Attorney General v Taylor: An Example of the Cautious Incremental and "Common Law" Approach to Constitutional Change in New Zealand*, in *IACL-AIDC Blog*, dicembre 2019.

emessa dalle Corti neozelandesi ha valore esortativo e non vincolante, per cui non può incidere sulla vigenza, validità o applicabilità della norma.

Nel secondo caso, i ricorrenti contestavano che, nel modificare indirettamente anche la *section 74* dell'*Electoral Act 1993*, che costituisce una clausola rinforzata (*entrenched clause*) per la cui modifica è necessario il voto favorevole della maggioranza qualificata del 75 per cento dei MPs, la *section 4* dell'*Electoral (Disqualification of Sentenced Prisoners) Amendment Act 2010* era stata approvata con una maggioranza ristretta (con 63 voti favorevoli e 58 contrari). La pronuncia della Corte ha respinto il ricorso, sostenendo che il carattere di *entrenched clause* della *section 74* si riferisce esclusivamente alle disposizioni che fissano la *minimum voting age*, affermando così la piena validità della norma impugnata.

È interessante notare come le pronunce qui brevemente richiamate «have served to underline the strength of parliamentary sovereignty in New Zealand»²⁴⁵. A differenza del modello canadese, la Carta neozelandese non attribuisce, infatti, alcun potere alle Corti di disapplicare la legge nel caso in cui venga accertato il contrasto con il catalogo dei diritti, sebbene questo sia stato riconosciuto nel tempo dalle Corti alla stregua di un “*constitutional document*”²⁴⁶. Da ciò deriva che le «Courts have no capacity to act beyond making a formal declaration of inconsistency, which [...] serves mainly to draw political attention to the issue. Lawmakers retain full power to decide limitations on electoral rights, despite the significant implications such limits might have for rights laid out in the BORA»²⁴⁷.

Solo tra la fine del 2019 e l’inizio del 2020 la questione dell’estensione del diritto di elettorato attivo ai detenuti condannati, e in particolare di quelli di etnia maori, è venuta alla ribalta del dibattito politico dopo la pubblicazione del *He Aha i Pērā Ai? The Māori Prisoners’ Voting Report* da parte del Waitangi Tribunal²⁴⁸, il quale ha messo in evidenza come la popolazione carceraria complessiva comprenda un numero elevato di detenuti Maori, i quali risultano, pertanto, «disproportionately affected by the loss of prisoner voting rights»²⁴⁹. Sulla scorta di questo *Report*, e dei precedenti giurisprudenziali, la disciplina relativa al diritto di voto dei detenuti ha subito una ulteriore modifica: nel giugno 2020 è stato approvato un emendamento all'*Electoral Act, 1993* che prevede l’iscrizione nelle liste elettorale anche per i detenuti che devono scontare una pena detentiva inferiore a tre anni e facilita la partecipazione al procedimento elettorale per i detenuti condannati a una pena pari o

²⁴⁵ Barker F., McMillan K., *Access to Electoral Rights: New Zealand*, cit., p. 6.

²⁴⁶ Butler P., Butler A., *The New Zealand Bill of Rights: A Commentary*, Wellington, LexisNexis, 2015, pp. 5-6.

²⁴⁷ Barker F., McMillan K., *Access to Electoral Rights: New Zealand*, cit., p. 6.

²⁴⁸ Tribunale Waitangi, *He Aha I Pērā Ai ? - The Māori Prisoners’ Voting Report*, Wellington, Waitangi Tribunal, 2019, reperibile al link https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/WT/wt_DOC_151635085/He%20Aha%20i%20Pera%20Ai.pdf.

²⁴⁹ *Ivi*, p. 17.

superiore a tre anni, dopo che abbiano scontato la pena o siano ammessi alla libertà condizionale²⁵⁰. Si tratta, dunque, di una parziale apertura che ha, però, consentito a quasi duemila detenuti di prendere parte alle ultime elezioni nazionali del 2020.

6. Le fonti del diritto di voto e i requisiti per l'attribuzione della qualità di elettore nell'ordinamento italiano

Il confronto con l'esperienza italiana offre alcuni interessanti spunti di riflessione per la comparazione tra ordinamenti di estrazione giuridica anglo-americana e non nel campo dell'analisi delle fonti del diritto di voto e dei requisiti per diventare elettore.

Nel nostro ordinamento, la norma cui occorre fare riferimento è l'articolo 48 della Costituzione, che al primo comma stabilisce: «Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età», enunciando in via generale il principio del suffragio universale. Tale disposizione deve essere letta in relazione con quanto stabilito dall'ultimo comma del medesimo articolo, ai sensi del quale: «Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge». Il combinato disposto di questi due commi non è di agevole interpretazione, anche se l'articolo individua, in maniera chiara, i soggetti chiamati a far parte del Corpo elettorale sulla base del possesso di precisi requisiti: in primo luogo, il possesso della cittadinanza, in secondo luogo quello della maggiore età. Più incerto appare, invece, il problema di stabilire la sfera di operatività delle limitazioni discendenti da incapacità civile, sentenza penale e indegnità morale, vale a dire se siano limitazioni che incidono sull'esercizio o sulla titolarità del diritto di voto. La dottrina ha sostenuto entrambe le tesi, ma sembra preferibile quella che sostiene come le limitazioni di cui al quarto comma siano destinate ad incidere non solo sulla titolarità, ma anche sull'esercizio del diritto in questione²⁵¹. A tale conclusione si perviene tramite un ragionamento che prende le mosse dal carattere personale del diritto di voto, sancito dall'art. 48, comma 2, Cost., in base al quale il voto non può essere esercitato a mezzo di un rappresentante, con la conseguenza che, qualora si sostenessero limitazioni al solo esercizio del diritto, in capo al soggetto

²⁵⁰ In particolare, l'*Electoral (Registration of Sentenced Prisoners) Amendment Bill* alla *section 86B* stabilisce che il direttore dell'istituto di pena deve avvisare il detenuto del suo diritto di essere iscritto nelle liste elettorali e chiedere allo stesso se voglia trasmettere i suoi dati all'*Electoral Commission* per la registrazione elettorale.

²⁵¹ Tra chi sostiene che le limitazioni del quarto comma incidono sull'esercizio e non sulla titolarità del diritto di voto vi è Ferrari, voce *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 639. Tra chi invece ritiene che tali limitazioni siano destinate a incidere sulla titolarità vi è Martines T., *Artt. 56-58*, in Branca G. (a cura di), *Op. cit.*, p. 105; Pitruzzella G., voce *Elezioni (elezioni politiche: elettorato)*, in *Enciclopedia giuridica*, cit., p. 5; Palma G., voce *Elettorato e liste elettorali*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XIV, 1965, p. 672; Preti L., *Op. cit.*, p. 3; Lavagna C., *Capacità di diritto pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. VI, 1960, p. 90.

permarrebbe una vuota titolarità del diritto medesimo²⁵². Peraltro, tale ricostruzione, come osserva la dottrina, appare avallata anche sul piano dell'analisi comparata. La questione di verificare se le limitazioni al diritto di voto siano volte ad incidere sulla titolarità o l'esercizio del diritto sembra di più agevole soluzione in relazione agli ordinamenti anglo-americani, posto che la *legal capacity*, tipica di questi ordinamenti, ricomprende sia la capacità giuridica che la capacità di agire, ragion per cui la *incapacity to vote* andrebbe riferita sia alla dimensione della titolarità sia a quella dell'esercizio del *right to vote*²⁵³.

È opportuno rilevare come l'art. 48, comma quarto, preveda una riserva di legge assoluta e rinforzata in ordine alle limitazioni che il legislatore può apportare per il riconoscimento del diritto di voto. Pertanto, solo alla luce della lettura congiunta delle disposizioni costituzionali e della disciplina legislativa sarà possibile verificare la sfera della titolarità del diritto in esame²⁵⁴.

Chiarito come non sia possibile scindere l'ambito della titolarità da quello dell'esercizio del diritto in esame, tornando all'analisi dei requisiti posti dall'art. 48 Cost, si può osservare come la cittadinanza sia stata considerata dalla dottrina maggioritaria come il requisito necessario ai fini dell'attribuzione del diritto di voto ma anche indicativo dell'impossibilità di estendere, a Costituzione invariata, tale diritto a coloro che non possiedono lo *status* di cittadino italiano²⁵⁵, in quanto solo i cittadini sono chiamati a partecipare alla determinazione delle decisioni collettive²⁵⁶, ponendo così anche il nostro ordinamento in linea di continuità con la quasi totalità di quelli esaminati, che riservano il diritto di voto ai soli cittadini.

Sebbene, come affermato dalla Corte costituzionale, il testuale riferimento alla cittadinanza contenuto nella Costituzione non escluda la possibilità di estendere i diritti inviolabili anche ai non cittadini²⁵⁷, rimane ferma la possibilità di distinguere la condizione di chi possiede lo *status civitatis* da chi non lo possiede, sia riconoscendo ad entrambe le categorie di individui gli stessi diritti ma con intensità diverse, sia riconoscendo ai soli cittadini determinati diritti²⁵⁸. Una differenziazione che dovrebbe concretizzarsi proprio nel riconoscimento ai cittadini dei diritti politici, *in primis* del diritto di voto²⁵⁹. Peraltro, si deve riconoscere che vi sono forme limitate di consultazione dei non cittadini, purché queste non si concretizzino in una modalità di determinazione dell'indirizzo politico nazionale. Su questo punto rileva la disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 197 del 1996, che,

²⁵² Marchese C., *Op. cit.*, p. 96.

²⁵³ *Ivi*, pp. 103-104.

²⁵⁴ *Ivi*, p. 105.

²⁵⁵ Si veda, per tutti, Lanchester F., voce *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., pp. 1123-1124.

²⁵⁶ Prosperetti U., *L'elettorato politico attivo*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 99.

²⁵⁷ Si veda, ad esempio, Corte cost., sent. 24 febbraio 1994, n. 62.

²⁵⁸ Corte cost., sent. 26 giugno 1969, n. 104.

²⁵⁹ Castorina E., *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 198 ss. e 430 ss.

nel concretizzare il disposto dell'articolo 19 TCE, oggi articolo 22 TFUE, riconosce il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali ai cittadini di Stati membri dell'Unione Europea che sono residenti in Italia, anche se, in questa eventualità, è sempre richiesto il possesso del requisito della cittadinanza, europea in questo caso.

Il secondo requisito previsto dall'art. 48 Cost. per acquisire il diritto di elettorato attivo è rappresentato dal raggiungimento della maggiore età²⁶⁰, che è stata fissata per lungo tempo dall'articolo 2 del codice civile al raggiungimento del ventunesimo anno, ma in seguito alla riforma del 1975²⁶¹, è stata abbassata al compimento del diciottesimo anno di età. Analoghe previsioni ed una simile evoluzione normativa si riscontra anche in Canada e negli altri ordinamenti presi in esame. Il requisito del compimento della maggiore età è previsto in quanto «il voto costituisce un atto giuridico a carattere personale per la cui validità è necessaria la capacità di agire dell'elettore»²⁶². Tale osservazione appare utile per evidenziare il nesso che esiste tra i requisiti positivi posti dal primo comma dell'art. 48 Cost. e quelli negativi stabiliti dall'ultimo comma là dove viene richiamata l'assenza di incapacità civili, per cui, nelle intenzioni del Costituente, non avrebbe avuto senso riconoscere la titolarità del diritto *de quo* in capo a soggetti che non avrebbero potuto esercitarlo validamente. Una simile spiegazione serve, peraltro, ad avallare la ricostruzione secondo la quale le incapacità civili, le indegnità e le sentenze penali intervengono in primo luogo sull'esercizio del voto, ma non possono non impattare in relazione alla sfera della titolarità del diritto di cui si tratta²⁶³.

Oltre a ciò, bisogna rilevare che una limitazione dell'elettorato attivo è prevista nello stesso testo costituzionale, all'articolo 58, che richiede il compimento dei venticinque anni di età per esercitare il diritto di voto per le elezioni del Senato, una norma la cui *ratio* è riconducibile alla volontà dei Costituenti di stabilire le modalità attraverso le quali differenziare la composizione delle due Camere²⁶⁴. Tale aspetto consente di osservare che «[i]l regime di elettorato attivo per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica viene poi successivamente definito rispettivamente dagli artt. 56 e 57-58 i quali specificano le caratteristiche di base stabilite dall'art. 48 e, in taluni casi, impongono

²⁶⁰ Sul tema specifico, si può notare che dai lavori delle sottocommissioni sono emerse le contrapposte posizioni di chi riteneva, da un lato, necessario introdurre una precisa quantificazione della maggiore età, che, come si è detto, al tempo era fissata in ventun anni, direttamente nel testo costituzionale, in modo tale da garantire una minima maturità politica degli elettori; e dall'altro, nell'ambito del Partito Comunista italiano, di coloro che premevano per non stabilire in Costituzione il limite di età, facendo leva sulla possibilità che la legge avrebbe potuto abbassarlo ai diciottenni in seguito, nella convinzione che le fasce più giovani della popolazione avrebbero potuto esprimere un voto a loro favorevole. La soluzione di sintesi venne alla fine elaborata dal repubblicano Perassi, volta a prevedere l'acquisizione dell'elettorato attivo in corrispondenza con il raggiungimento della maggiore età, rinviando a disposizioni di rango primario per la sua precisa fissazione (v. Rubechi M., *Il diritto di voto*, p. 50).

²⁶¹ Legge 8 marzo 1975, n. 39, artt. 1 e 14.

²⁶² Marchese C., *Op. cit.*, p. 97.

²⁶³ Così *ibidem*.

²⁶⁴ Coduti D., *Art. 58*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Op. cit.*, vol. II, pp. 1160-1162.

limitazioni in ragione dei compiti diversi svolti dalle due assemblee rappresentative»²⁶⁵, anche se le disposizioni concernenti il rinnovo delle Assemblee rappresentative nazionali devono sempre ispirarsi ai principi contenuti nell'art. 48 ed attenersi ai vincoli ivi previsti. In proposito alla limitazione prevista dall'art. 58 Cost., occorre menzionare che un progetto di legge costituzionale, approvato in prima deliberazione da entrambi i rami del Parlamento, prevede di ridurre il limite di età per gli elettori del Senato da venticinque a diciotto anni. Con tale modifica il dettato costituzionale circa l'elettorato attivo per il Senato della Repubblica verrebbe uniformato a quello previsto per la Camera, consentendo di rimuovere quella che i relatori del progetto ritengono una ingiustificata limitazione alla sovranità popolare, un'anomalia rispetto a tutte le democrazie consolidate e di annullare i rischi di esiti irrazionali di maggioranze diversificate tra due Assemblee che danno entrambe la fiducia.

Come abbiamo detto, anche le limitazioni al diritto di elettorato attivo trovano fondamento ed esplicita previsione nell'art. 48 Cost., come ulteriori criteri di selezione del Corpo elettorale, che assumono natura eventuale e non obbligatoria e divengono operanti solo se vengono attuate tramite un intervento normativo²⁶⁶. Le tre fattispecie di limitazioni, come si è accennato, sono l'incapacità civile, la condanna penale con sentenza irrevocabile e l'indegnità morale. In base alla formulazione negativa del comma in parola (secondo il quale il voto «non può essere limitato se non»), si può osservare come le limitazioni così introdotte vadano intese in senso non solo eventuale ma anche restrittivo, per cui il legislatore non è obbligato a intervenire, ma qualora ritenesse utile farlo, è tenuto ad attenersi ai casi elencati in maniera tassativa direttamente dal testo costituzionale²⁶⁷. Tra l'altro, questa è stata anche la direzione indicata dalla giurisprudenza di merito, che ha affermato come le eventuali misure restrittive al diritto di elettorato attivo debbano comunque essere poste per categorie generali e non possano, pertanto, avere natura provvedimentoale e specifica²⁶⁸.

Le restrizioni introdotte dal legislatore sono peraltro oggi assai limitate, dato che le fattispecie inizialmente previste dalla legge 7 ottobre 1947, n. 1058 e dal D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 sono state in larga parte abrogate o attenuate nella loro portata. Quello dell'incapacità civile costituisce oggi un limite non più sviluppato, tanto da potersi ritenere come una previsione costituzionale priva di attuazione legislativa²⁶⁹. Si rilevi come il testo originario del D.P.R. n. 223 del 1967 prevedeva l'esclusione dall'elettorato attivo per gli interdetti e gli inabilitati per infermità mentale, per cui, in particolare, venivano esclusi in via permanente o temporanea i pazienti ricoverati in istituti

²⁶⁵ Rubechi M., *Il diritto di voto*, cit., p. 50

²⁶⁶ *Ivi*, p. 57.

²⁶⁷ Grosso E., *Articolo 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., *Op. cit.*, vol. I, p. 974.

²⁶⁸ Rubechi M., *Il diritto di voto*, cit., p. 57.

²⁶⁹ Furlan F., *Articolo 48*, in Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 484 ss.

psichiatriche. Tale disposizione rimase vigente fino all'entrata in vigore della c.d. legge Basaglia del 1978 che, com'è noto, non è specificamente dedicata alla materia elettorale, bensì alle istituzioni e ai servizi preposti alla tutela della salute mentale e, in particolar modo, alla riforma del trattamento sanitario obbligatorio²⁷⁰. L'effetto è stato comunque quello di eliminare dal nostro ordinamento ogni esplicita limitazione del diritto di voto per incapacità civile, fatta eccezione per i minorenni, anche se il fatto che ciò sia avvenuto in maniera indiretta, ossia tramite una abrogazione normativa, in riferimento all'estensione di un diritto così importante per l'indirizzo democratico²⁷¹, ha spinto alcuni autori a sollevare il dubbio di legittimità costituzionale di una simile operazione dinanzi alla Corte costituzionale, che nel 1987 ha però dichiarato la questione inammissibile per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo*.

Detto ciò, anche nell'ordinamento italiano sono emersi alcuni profili problematici circa le modalità di supporto all'esercizio del diritto di voto da parte delle persone con disabilità. In questa prospettiva occorre notare che dall'applicazione di misure di sostegno al voto risultano escluse le persone con disabilità intellettive e relazionali, per le quali sono state prospettate diversi tipi di soluzione, che vanno dalla predisposizione di schede elettorali in linguaggio *easy-to-read* alla previsione della possibilità che lo stesso provvedimento di inabilitazione o amministrazione di sostegno o la sentenza di interdizione indichino gli accorgimenti da usare caso per caso per consentire al soggetto in difficoltà di essere supportato o accompagnato nella cabina elettorale, fino a contemplare l'ipotesi della nomina di un terzo soggetto che svolga funzioni di assistenza al voto, con tutte le implicazioni che sorgono sotto il profilo della segretezza e della personalità del voto²⁷².

Anche nell'ordinamento italiano, l'elemento maggiormente controverso della delimitazione dell'elettorato attivo riguarda le limitazioni del diritto di voto discendenti da sentenza penale. Sotto questo profilo, è possibile constatare che le restrizioni esistenti rivengono la propria disciplina al di fuori del codice penale e, segnatamente, nel D.P.R. n. 223 del 1967. L'art. 2 lett. c) stabilisce, infatti, che sono esclusi dal diritto di voto coloro che siano sottoposti, in forza di provvedimenti definitivi e per tutta la durata degli stessi, a misure di sicurezza detentive o alla libertà vigilata o al divieto di soggiorno in uno o più Comuni o in una o più Province, in base a quanto previsto dall'art. 215 del

²⁷⁰ Secondo alcuni autori, si poneva il problema che l'estensione di un diritto tanto incisivo sulla vita pubblica fosse avvenuta in via "indiretta", tramite una abrogazione normativa e si è, perciò, sollevato dubbio di legittimità costituzionale di una simile operazione. Ma quella che poteva essere l'occasione per far luce sulla questione, si è conclusa in un nulla di fatto, dopo che la Corte costituzionale ha dichiarato la questione inammissibile per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo* e nulla aggiunse in merito, neanche in un *obiter dictum*. Per una ricostruzione approfondita della vicenda si veda Dalla Balla F., *Come vota il civilmente incapace? Un caso concreto, due soluzioni apparenti, una proposta interpretativa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna, 12 settembre 2014, pp. 3 ss.

²⁷¹ Sul punto v. Ragone G., *Prime note in materia di diritto di voto delle persone con disabilità intellettiva: dal riconoscimento della titolarità al sostegno nell'esercizio*, in *Atti del convegno annuale Anffas*, 1-2 dicembre 2017, Roma, p. 1, disponibile sul portale <http://www.anffas.net/>.

²⁷² V. Ragone G., *Op. cit.*, p. 3.

codice penale. Inoltre, il suddetto articolo alla lett. d) esclude i condannati ad una pena che comporti l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, mentre la successiva lett. e) si rivolge a coloro i quali siano sottoposti all'interdizione temporanea dai pubblici uffici, stabilendo l'esclusione dalle liste elettorali per tutta la durata della sanzione.

Inoltre, si deve notare che la perdita dell'elettorato attivo per interdizione perpetua dai pubblici uffici è contemplata anche dall'art. 28, comma 2, del codice penale. Dal combinato disposto di questi articoli, si desume che i detenuti aventi diritto di voto sono tutti coloro che non sono sottoposti ad una pena principale o accessoria, elencata nell'art. 2 del T.U. 223/1967, in forza del quale la perdita del diritto di voto produce effetti esclusivamente a decorrere dal termine in cui le sentenze penali passano in giudicato e non necessita di ulteriori interventi da parte dell'autorità giudiziaria. Ne consegue che l'ordinamento italiano non ammette una esclusione dei detenuti dall'elettorato attivo automatica e generalizzata, ma solo conseguente all'aver commesso un delitto grave e sono ammessi a votare solo i detenuti con condanne inferiori ai tre anni²⁷³.

In materia, un'altra disposizione rilevante, oltre alle esplicite previsioni contenute nel D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, è quella contenuta nell'art. 113 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, a norma del quale viene escluso dal diritto di elettorato attivo anche colui il quale venga condannato per reati di natura elettorale, segnatamente quelli previsti dal Titolo VII del medesimo decreto, qualora il giudice applichi la pena della reclusione²⁷⁴. Lo stesso articolo contiene poi una disposizione aggravante riferita alla condizione soggettiva di chi si trovi condannato per reati elettorali: in particolare, se la condanna colpisce il candidato, questi viene privato del diritto di elettorato attivo e passivo per un tempo compreso tra i cinque e i dieci anni.

La questione del diritto di voto dei condannati e dei detenuti è stata al centro di una importante pronuncia della Corte di Strasburgo sul noto caso *Scoppola c. Italia (n.3)*. Nel caso di specie, la Corte si è trovata dinanzi ad una condanna all'ergastolo nei confronti di una persona che riceveva anche la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e quindi l'esclusione del diritto di voto. La Grande Camera della Corte EDU, con sentenza depositata il 22 maggio 2012, ha ritenuto, in via definitiva, che la legislazione italiana che esclude dal voto chi è interdetto dai pubblici uffici non costituisce una violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1 alla CEDU, che assicura il diritto a libere elezioni e, anzi, rientra pienamente nel margine di apprezzamento del Governo ricorrente²⁷⁵. Secondo i giudici di Strasburgo, infatti, tale normativa lega il provvedimento di esclusione dal diritto di voto alla natura e alla gravità del reato commesso, per cui la misura non è applicata in modo indiscriminato,

²⁷³ Dau F.R., *Op. cit.*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, p. 3.

²⁷⁴ *Ivi*, p. 60.

²⁷⁵ V. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Scoppola c. Italia (n. 3)*, ricorso n. 126/05, sentenza del 22 maggio 2012.

generale e automatico. La Grande Camera ha così ribaltato il giudizio della Seconda sezione della Corte, che con la sentenza del 18 gennaio 2011, a fronte del ricorso presentato dal sig. Scoppola, aveva ritenuto che l'esclusione dall'elettorato attivo per i detenuti fosse contraria alla Convenzione, verdetto poi impugnato dal Governo italiano dinanzi alla Grande Camera²⁷⁶. Il collegio a diciassette giudici ha sostenuto che il diritto di voto, pur essendo alla base della democrazia e non un mero privilegio, non si configura come un diritto assoluto, riconoscendo così un margine di apprezzamento agli Stati in questo settore, sebbene le limitazioni previste devono perseguire un fine legittimo e non essere sproporzionate²⁷⁷.

Ciò che merita di essere evidenziato riguardo alla pronuncia in esame è, in primo luogo, la logica di *self-restraint* seguita dalla Corte, che ha deciso di adottare un approccio meno lesivo delle prerogative sovrane degli Stati in materia elettorale e frutto di una scelta politica maturata sulla scorta del braccio di ferro con il Regno Unito²⁷⁸ a seguito della sentenza sul caso *Hirst*²⁷⁹. In secondo luogo, rileva l'insieme dei precedenti autoritativi in materia di estensione del diritto di voto ai detenuti che è ormai noto e ampiamente citato nelle sentenze dei giudici della Corte EDU. Nella pronuncia *Scoppola c. Italia* si trova infatti citata la sentenza *Sauvé* della Corte Suprema del Canada del 1992 e quella del 2002, oltre al caso *August v. Electoral Commission* della Corte costituzionale sudafricana, a dimostrazione di come la materia dell'estensione dell'elettorato attivo alla popolazione carceraria sia un elemento indicativo per valutare la circolazione dei precedenti giudiziari tra ordinamenti di *common law* e di *civil law*.

Tornando alla disciplina delle restrizioni al diritto di voto, per quanto riguarda l'indegna morale, si può notare che la fattispecie ha sollevato alcune problematiche interpretative in virtù della sua ambigua definizione giuridica²⁸⁰. Come già si è anticipato, tale fattispecie fu introdotta successivamente alle altre due, con lo scopo di «ricomprendere quella parte di “cittadini che non hanno fatto onore ai loro impegni” e che pertanto non venivano ritenuti degni di partecipare alla

²⁷⁶ V. Corte europea dei diritti umani, *Scoppola c. Italia* (n. 3), ricorso n. 126/05, sentenza del 18 gennaio 2011.

²⁷⁷ Per un commento della sentenza v. Pitea C., *Sul diritto di voto dei condannati e dei detenuti: il dilemma tra giustizia 'individuale' e giustizia 'costituzionale' dinanzi alla Grande Camera della Corte europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 6, n. 3, 2012, pp. 663-668.

²⁷⁸ Dau F.R., *Op. cit.*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, p. 5.

²⁷⁹ Con questa sentenza, la Grande Camera aveva concluso che la privazione britannica generalizzata del diritto di voto per tutte le persone detenute a seguito di condanna penale e per la durata della detenzione costituiva una restrizione generale, automatica e indiscriminata e quindi incompatibile con il diritto di voto di cui all'art. 3 del Protocollo n. 1 della CEDU (Corte europea dei diritti umani, *Hirst c. Regno Unito* (n. 2), ricorso n. 74025/01, sentenza del 6 ottobre 2005). La censura della Corte implicò la necessità per lo Stato convenuto di modificare le norme interne relative al diritto di voto, ma il Governo britannico si è rifiutato di eseguire la sentenza, ribadendo la propria ritrosia ad estendere il diritto di voto su basi democratiche.

²⁸⁰ Tuttavia, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha contribuito a contenerne l'incertezza, inserendo tale previsione tra quelle suscettibili di interpretazione evolutiva, sostenendo che si debba fare riferimento al significato comune attribuito alla locuzione in un determinato momento storico. Sul punto si veda la sent. n. 1547 del 1958 della Corte di cassazione.

funzione elettiva»²⁸¹. Come integrazione della fattispecie dell'indegnità morale, rileva anche l'art. 2, comma 1, lett. b) del D.P.R. n. 223 del 1967, a norma del quale sono esclusi dal diritto di voto coloro che si trovano sottoposti alle misure di prevenzione di sorveglianza speciale della pubblica sicurezza per tutta la durata dei provvedimenti stessi. Si deve precisare che l'art. 6 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 ha esteso l'ambito di applicazione soggettivo della norma, facendovi ricomprendere anche i soggetti sottoposti a misure di prevenzione per la partecipazione alle associazioni di stampo mafioso, di cui all'art. 416 bis del codice penale.

Il D.P.R. n. 223 del 1967, all'art. 2, comma 1, lett. a), prevedeva inizialmente l'esclusione dall'elettorato attivo per coloro che fossero stati dichiarati in condizione di fallimento, anche se solo per un termine massimo, pari a «non oltre cinque anni dalla data della sentenza dichiarativa del fallimento». Intervenendo sulla previsione in parola, la Corte costituzionale ne aveva dichiarato in una sentenza del 1970 la sua compatibilità con l'art. 48, comma 4, Cost., «perché l'elettorato, attenendo a diritti attribuiti nell'interesse generale, presuppone nel cittadino qualità adeguate all'altissima portata civica del suo contenuto»²⁸². La stessa previsione è stata, però, oggetto della censura della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, con la decisione del 23 marzo 2006 sulla causa *Albanese c. Italia*²⁸³, ne ha dichiarato il contrasto con l'art. 3, Protocollo I della Convenzione, stabilendo che se la limitazione del diritto di voto che ne deriva può ritenersi legittima in materia penale, «in materia civile, con particolare riferimento al caso del fallimento, assume una connotazione meramente punitiva, di diminuzione e biasimo morale del fallito, senza che da ciò si possano ottenere conseguenze apprezzabili ai fini della democraticità dell'ordinamento»²⁸⁴. Anche in conseguenza di questa pronuncia, l'art. 152 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 52 ha abrogato la norma che limitava temporaneamente il diritto di voto per coloro che fossero stati dichiarati falliti.

6.1 Gli *standard* di espressione del suffragio stabiliti dall'art. 48 della Costituzione

Come abbiamo visto, da un punto di vista soggettivo l'articolo 48 Cost. individua il minimo comune denominatore quanto a requisiti soggettivi per l'attribuzione della capacità elettorale attiva²⁸⁵. Ma l'articolo in esame non contiene disposizioni essenziali solo in relazione alla sfera della titolarità del

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² Corte cost., sent. 23 marzo 1970, n. 43.

²⁸³ Corte europea dei diritti dell'uomo, III sez., *Albanese c. Italia*, 23 marzo 2006, ricorso n. 77924/01.

²⁸⁴ Rubechi M., *Il diritto di voto*, cit., p. 62.

²⁸⁵ Lanchester F., voce *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 1120. Tesi, peraltro, sostenuta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 96 del 1968, secondo cui «in materia di elettorato attivo l'art. 48, secondo comma, Cost. ha carattere universale, ed i principi con esso pronunciati vanno osservati in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato».

diritto di voto, perché stabilisce anche le condizioni minime dell'espressione del suffragio, tanto nelle votazioni elettive quanto nelle votazioni deliberative. «Il voto – come recita l'art. 48 – è personale ed uguale, libero e segreto», definendo così le garanzie e le caratteristiche del diritto in esame, che assurgono al rango di principi generali.

Innanzitutto occorre rilevare che le garanzie di segretezza e libertà sono da considerarsi non solo come nucleo essenziale, ma altresì minimo e indefettibile del voto stesso e di qualsiasi tipo di votazione²⁸⁶. La libertà del voto garantisce che il cittadino esprima le proprie scelte secondo coscienza e fa sì che «l'espressione del voto rappresenti la libera e genuina manifestazione di volontà dell'elettorato», cui si collega il compito dell'ordinamento di reprimere pressioni indebite volte a influire sulla sua volontà, che possono derivare anche da soggetti che «non danno garanzie di obiettività e di disinteresse nell'esercizio delle funzioni alle quali aspirano»²⁸⁷. Si osservi, inoltre, che il principio della libertà del voto deve essere assicurato non solo nel momento in cui l'elettore esprime di fatto la sua scelta in sede di cabina elettorale, ma anche in una fase antecedente, in cui si forma l'opinione e la volontà dell'elettore stesso.

Prerequisito fondamentale affinché si possa svolgere una votazione libera è rappresentato dal requisito della segretezza del voto. Com'è noto, è durante l'Ottocento che si è consolidata l'esigenza di predisporre garanzie a tutela della segretezza del suffragio, esigenza che è andata sviluppandosi successivamente in stretta connessione all'ampliamento del Corpo elettorale e alla necessità di tutelare i nuovi elettori (inclusi gli analfabeti) da ogni indebita pressione²⁸⁸. Così come declinata nella Costituzione repubblicana, la segretezza del voto vincola in parte il comportamento dell'elettore, richiedendo che lo stesso osservi una serie di regole per ridurre al minimo il peso del controllo sociale, dell'intimidazione e della corruzione²⁸⁹, ma ha come destinatario anche l'ordinamento, chiamato ad agire per impedire condizionamenti esterni e il commercio del voto²⁹⁰. In tale prospettiva si inserisce la legge n. 96 del 2008, volta a prevenire che tramite l'uso di telefoni cellulari o fotocamere digitali il voto possa essere fotografato e reso palese.

Come opportunamente ricordato, l'art. 48 Cost. sancisce la personalità e l'uguaglianza del suffragio, come ulteriori garanzie che costituiscono il nucleo essenziale delle modalità di espressione del diritto di voto. Il principio della personalità richiede che il voto debba essere espresso direttamente dall'avente diritto e, dunque, che non possa essere affidato a soggetti terzi. A tal proposito, la dottrina

²⁸⁶ Così Corte cost., sent. 10 luglio 1968, n. 96.

²⁸⁷ Corte cost., sent. 11 luglio 1961, n. 42.

²⁸⁸ Per una disamina di questa evoluzione storica v. Rospi M., *Segretezza del voto e democrazia. Le diverse declinazioni di un rapporto complesso*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 46 ss.

²⁸⁹ Le modalità attraverso cui la segretezza viene garantita nel nostro ordinamento sono principalmente contenute nel D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361.

²⁹⁰ Lanchester F., voce *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., pp. 1127-1128.

è concorde nel riconoscere un “divieto implicito” di introdurre eccezioni che potrebbero inficiare tale garanzia²⁹¹. Ciò vale, in particolar modo, per il voto per procura e il voto per corrispondenza, cui però non devono essere assimilate le eccezioni introdotte per regolare casi di straordinaria necessità, tra cui rientrano la possibilità che l’elettore sia assistito da un accompagnatore, il voto a domicilio, la possibilità di istituire seggi speciali presso ospedali e case di cura e, soprattutto, il voto per corrispondenza di cui possono beneficiare gli italiani all’estero, di cui si parlerà più ampiamente nel prosieguo di questo capitolo.

La personalità risulta connessa strettamente con il principio dell’uguaglianza e la proibizione di qualsiasi forma di voto plurimo o multiplo. Del principio di eguaglianza del voto si tratterà nel terzo capitolo alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale, ma occorre in questa sede evidenziare come siffatto principio debba essere garantito sotto tre diversi profili: in entrata, in uscita e in riferimento alla determinazione dei collegi elettorali. In entrata, l’eguaglianza del voto costituisce estrinsecazione del principio di eguaglianza formale di cui all’art. 3, primo comma, della Costituzione e da ciò discende il divieto di introdurre una ponderazione del voto tra i cittadini (divieto di voto plurimo e voto multiplo); “in uscita”, invece, il principio in parola attiene agli effetti prodotti dal voto sulla composizione dell’Assemblea elettiva e, in tale prospettiva, è emerso il convincimento di alcuni autori che ritengono che solo le formule proporzionali siano «maggiormente in grado di garantire la rispondenza tra la composizione del corpo sociale e quello dell’assemblea rappresentativa»²⁹². Una considerazione che se fosse riconosciuta valida comporterebbe l’illegittimità delle formule maggioritarie o miste, ma che è stata opportunamente smentita da numerose sentenze della Corte costituzionale²⁹³. Infine, occorre tenere in considerazione le operazioni di determinazione dei confini geografici dei collegi, sulla base delle quali si determina il rapporto tra aventi diritto e seggi messi in palio in un collegio, che dovrebbero scongiurare l’ipotesi che il peso del voto degli elettori sia considerato in maniera differente.

7. I percorsi differenziati verso il riconoscimento del diritto di voto alle donne e la partecipazione politica femminile in Canada e in prospettiva comparata

Concluso l’esame del quadro normativo relativo ai requisiti per l’attribuzione del diritto di voto nei singoli ordinamenti, appare opportuno condurre un’analisi specifica sui percorsi e le vicende del

²⁹¹ Cfr. *ivi*, p. 1130; Bettinelli E., voce *Voto (Diritto di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, cit., p. 21.

²⁹² Così spiega Rubechi M., *Il diritto di voto*, cit., p. 113.

²⁹³ V., *ex multis*, sentt. n. 43 del 1961, n. 6 e 60 del 1963, n. 96 del 1968, n. 429 del 1995, nn. 107 e 160 del 1996.

suffragio e della rappresentanza politica femminile in prospettiva comparata. L'esclusione delle donne dal *demos* politico fu elemento costitutivo dei regimi liberali, nei quali esisteva una netta separazione tra sfera pubblica e sfera privata e una nozione del cittadino, titolare dei diritti politici, che si identificava completamente nel maschio bianco, adulto, proprietario. Al riconoscimento del diritto di voto per le donne si è giunti, nelle esperienze costituzionali prese in esame, in momenti diversi e percorrendo strade diverse.

Partendo dal percorso del suffragio femminile nell'esperienza canadese, si può osservare come l'estensione del diritto di voto alle donne sia stata una conquista avvenuta in tempi differenti nelle diverse *jurisdictions*, che ha coinvolto all'inizio soltanto le donne euro-americane con l'esclusione di quelle appartenenti alle popolazioni native. Tuttavia, come osservano Nancy Janovick e Melanee Thomas, non si è trattato di una conquista ottenuta «because parties and governments were persuaded by arguments about women's equality or gender-based rights. Instead, the franchise was most likely granted to women when political parties and governments decided that granting women rights was strategically advantageous or politically expeditious»²⁹⁴ e ciò, unito ad un razzismo strutturale e istituzionalizzato, «helps explain why Canadian women gained the vote in such a fractious manner»²⁹⁵, oltre a spiegare la mancata adozione di normative volte a stabilire strumenti adeguati nella prospettiva della rappresentanza femminile nelle Assemblee parlamentari.

La battaglia per ottenere il diritto di voto è stata sostenuta dal forte movimento politico di donne provenienti da ventisei Paesi, tra cui anche il Canada, unite nell'*International Women's Suffrage Alliance*, nato a Washington nel 1902²⁹⁶. A quel tempo, nell'ordinamento canadese il diritto di voto costituiva un privilegio concesso ai maschi "bianchi" proprietari terrieri o piccoli affittuari e il movimento per il suffragio femminile appariva diviso al suo interno da una frattura linguistico-culturale: «French Canadian women organized separately from English-speaking women not only because of language barriers, but also because Anglophones considered the Québécois to be a colonized nation and an inferior "race"»²⁹⁷. Le prime concessioni del diritto di voto si ebbero nei confronti delle sole donne bianche e proprietarie terriere per le elezioni municipali nel corso della seconda metà del XIX secolo²⁹⁸, mentre si dovettero attendere le modifiche alla legge elettorale del

²⁹⁴ Janovick N., Thomas M., *Canada: Uneven Paths to Suffrage and Women's Electoral Participation*, in Franceschet S., Krook M. L., Tan N. (eds.), *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights*, London, Palgrave MacMillan, 2019, p. 170.

²⁹⁵ *Ibidem*.

²⁹⁶ V. Sangster J., *One Hundred Years of Struggle. The History of Women and the Vote in Canada*, Vancouver, UBC Press, 2019, p. 24.

²⁹⁷ Janovick N., Thomas M., *Op. cit.*, p. 171.

²⁹⁸ La prima Provincia ad aver concesso il diritto di voto alle donne proprietarie terriere, coniugate o meno, per le elezioni a livello locale è stata la Columbia Britannica nel 1873. Nel 1882 l'Ontario estese, invece, il suffragio per le elezioni municipali alle vedove e alle nubili e due anni dopo a tutte le donne non sposate. Il Manitoba ha, dapprima conferito

Manitoba poste in essere nel 1916 (*An Act to amend the Manitoba Elections Act*, S.M. 1916, c. 28) perché le donne potessero esercitare per la prima volta il diritto di voto nelle elezioni provinciali²⁹⁹. All'intervento del Manitoba ha fatto seguito, nello stesso anno, quello del Saskatchewan e dell'Alberta, seguite tra il 1917 e il 1925 dalle altre Province canadesi³⁰⁰. Le ultime due entità sub-federali ad aver riconosciuto il diritto di voto alle donne sono state il Québec nel 1940 e i Territori del Nord-Ovest nel 1951.

In particolare, è importante sottolineare la peculiare situazione delle donne nella società quebecchese, «not only because they felt marginalized in the British-dominated suffrage movement, but also because of the influence of Quebecois national movements and the Catholic Church»³⁰¹. Le donne furono, infatti, escluse a lungo dall'elettorato attivo nella Provincia francofona, a causa della campagna messa in atto dal *Quebecois National Movement*, il quale, in stretta connessione con i movimenti cattolici, alimentava le diffidenze e i pregiudizi dei *leaders* politici e religiosi in tema di estensione del suffragio alle donne. Solo nel 1940 il Governo provinciale liberale decise di accogliere la richiesta delle donne di ampliamento del suffragio, sebbene il femminismo vittorioso di quel periodo era ben lontano dall'essere riconosciuto come forza positiva di cambiamento sociale³⁰².

A livello federale, invece, il diritto di voto fu riconosciuto nel 1917 alle sole donne euro-americane in servizio nelle Forze Armate canadesi o britanniche e parenti stretti di soldati (*War-time Elections Act*, S.C. 1917, c. 39 e *Military Voters Act*, S.C. 1917, c. 34), poi esteso nel 1918 ad altre categorie di donne, escluse quelle delle comunità native (*An Act to confer the Electoral Franchise upon Women*, S.C. 1918, c. 20)³⁰³. La legge entrò in vigore il 1° gennaio 1919 e nel dicembre 1921 si tennero le prime elezioni federali alle quali per la prima volta parteciparono le donne ammesse al voto in base alla nuova normativa.

Diverso era, invece, il caso delle *Indigenous women*: la *section 12 (I) (b)* dell'*Indian Act 1876*, che perseguiva una logica paternalista e assimilazionista verso le popolazioni native, stabiliva che le donne indiane sposate con un non indiano perdevano il proprio *status* ed erano costrette ad abbandonare la comunità, ma la stessa previsione non era applicabile agli uomini indiani che

l'elettorato attivo alle donne proprietarie terriere nelle *municipal elections* nel 1887, per poi escluderle alle elezioni del 1907, v. *ivi*, p. 172.

²⁹⁹ Pitino A., *Op. cit.*, p. 528.

³⁰⁰ La Columbia Britannica e l'Ontario hanno riconosciuto il diritto di voto alle donne nel 1917, seguite dalla Nuova Scozia nel 1922, dallo Yukon e dal Nuovo Brunswick nel 1919, dall'Isola del Principe Edoardo nel 1922 e da Terranova e Labrador nel 1925 (*ibidem*).

³⁰¹ Janovick N., Thomas M., *Op. cit.*, p. 175.

³⁰² Baillargeon D., *To Be Equals in Our Own Country. Women and the Vote in Quebec*, translated by Roth K., Vancouver, UBC Press, 2020, pp. 40 ss.

³⁰³ Elections Canada, *A History of the Vote in Canada*, cit., p. 63. Le donne che erano ammesse al voto in base alla suddetta legge dovevano aver compiuto ventun anni ed essere in possesso dei requisiti di proprietà previsti nelle varie Province. Una legge approvata nel 1920 eliminò ogni riferimento alla proprietà e ad altri requisiti stabiliti dalle Province e dispose l'accesso al suffragio soltanto in base all'età e alla cittadinanza.

sposavano una donna non indiana. Tali disposizioni discriminatorie nei confronti delle donne rimasero in vigore fino al 1985, nello stesso tempo in cui le bande ottennero il diritto di eleggere un proprio capo e un Consiglio³⁰⁴. La suddetta legge aveva, inoltre, istituito un sistema automatico di acquisizione del diritto di voto per le donne aborigene che si sposavano con un non aborigeno o con un aborigeno che avesse ottenuto un diploma universitario e ciò indipendentemente dalla loro volontà. Tale sistema, sottoposto a parere consultivo da parte di una Commissione governativa a partire dal 1951, fu definitivamente soppresso nel 1961³⁰⁵. L'anno precedente i membri delle Prime Nazioni, uomini e donne, ricevettero il diritto di votare alle elezioni federali senza dover rinunciare al loro *status* di Indiani.

Delineato il percorso storico del suffragio femminile in Canada, è interessante capire come si sia sviluppata la *electoral participation* delle donne nella fase *post-suffrage*. Si può notare come le ricerche realizzate a partire dal 1965 abbiano messo in evidenza che «after suffrage, women were on average less likely to vote than men. This has changed over time, as more women were extended the franchise [...]. Now, the generalization is that women are consistently more likely to vote than are men, though this effect is rather small [...]»³⁰⁶. Inoltre, gli studi condotti in tema di orientamenti di voto delle donne nell'esperienza canadese hanno messo in risalto che la differenza di genere «structures which parties and candidates Canadians vote for»³⁰⁷ e che nel tempo il Canada è passato da un “*traditional gender gap*” (scenario in cui le donne hanno esercitato il loro diritto di voto nell'ambito di una struttura sociale tradizionalista e assumendo perciò un atteggiamento politico conservatore) ad un “*modern gender gap*” (in cui le donne tendono ad esprimere un voto marcatamente progressista, sulla scorta dei cambiamenti introdotti dalla modernizzazione sociale)³⁰⁸, giungendo così a considerare che il «gender is an enduring feature or cleavage of the Canadian electoral landscape»³⁰⁹.

³⁰⁴ Miller J.R., *Skyscrapers Hide the Heavens: A History of Indian-White Relations in Canada*, Toronto, Toronto University Press, 2002, pp. 45 ss.

³⁰⁵ Janovick N., Thomas M., *Op. cit.*, p. 177.

³⁰⁶ *Ivi*, p. 178. Come emerge dalla ricerca effettuata da Elections Canada per le elezioni federali del 2011 e del 2015, la stima del tasso di partecipazione al voto delle donne e degli uomini registrava una differenza di due punti percentuali nel 2011 e di quattro punti percentuali nel 2015. Sul punto si veda Elections Canada, *Voter turnout by sex and age*, disponibile al link: <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/eval/pes2015/vtsa&document=table2&lang=e>.

³⁰⁷ Janovick N., Thomas M., *Op. cit.*, p. 178.

³⁰⁸ Sul punto si può notare che, mentre nel periodo del secondo dopoguerra le donne si collocavano molto più a destra degli uomini, votando a favore dei Conservatori Progressisti, nel corso degli anni '80 si assistette all'emergere di un maggiore progressismo delle scelte di voto femminili, a favore del Nuovo Partito Democratico, strettamente legato alle organizzazioni e ai movimenti sindacali dei lavoratori. Oggi, le donne «are on average more likely to support a party on the political left than are men. This is because women typically prioritize different issues and hold different values and beliefs than do men» V. *ivi*, p. 179.

³⁰⁹ *Ibidem*. Si ricordi che la prima donna eletta alla Camera dei Comuni è stata Agnes Macphail nel 1921 e Cairine Wilson è stata la prima ad essere nominata al Senato nel 1930. Nel corso del tempo si è assistito, come si è detto, ad un incremento della rappresentanza femminile. Per un approfondimento si veda la pagina a ciò dedicata: Cool J., *Women in Parliament*, Ottawa, Library of Parliament 2011, consultabile al link

In questo contesto si inserisce il problema della partecipazione femminile nel campo della rappresentanza politica, tema verso il quale l'ordinamento canadese non dedica particolare attenzione, sebbene la *Canadian Charter of Rights and Freedoms* abbia previsto tra i diritti e le libertà fondamentali anche gli *Equality Rights*, sanzionando ogni discriminazione, comprese quelle operate su base sessuale³¹⁰. In mancanza di una normativa specifica per la tutela della rappresentanza di genere, sono stati i partiti politici a stabilire un sistema di quote volontarie, previste all'interno dei propri regolamenti per disciplinare la scelta dei candidati da inserire nelle liste elettorali³¹¹. Si può desumere, pertanto, che, sebbene il numero delle donne elette in entrambi i rami del Parlamento sia cresciuto a partire dagli anni Venti, sussistono ancora oggi limitazioni che impediscono il raggiungimento di una piena eguaglianza dal punto di vista sostanziale, dato che le candidate devono essere scelte prima dai partiti e poi essere votate dal Corpo elettorale³¹². Parte della dottrina ha sostenuto che opportune modifiche al sistema elettorale, dirette all'introduzione di un sistema proporzionale e delle quote elettorali, possano essere sufficienti per rendere le Assemblee parlamentari più "women-friendly"³¹³, anche se, in realtà, non è possibile individuare il tipo di sistema elettorale in assoluto migliore per garantire la rappresentanza di genere. Detto ciò, si può osservare che dalle recenti elezioni del 21 ottobre 2019 sono risultate elette 98 deputate su 338 membri complessivi, dieci in più rispetto alla passata legislatura, mentre nella Camera alta si registra la presenza di 48 donne su 105 componenti totali³¹⁴.

Nell'esperienza degli Stati Uniti, dove le donne riunite nella Convenzione di Seneca Falls (1848) avevano predisposto un documento destinato a rappresentare uno dei pilastri del femminismo americano, nel quale rivendicavano una piena uguaglianza politica, principio enunciato nella Dichiarazione di Indipendenza, il suffragismo si espresse facendo ricorso allo strumento di lotta del rifiuto del pagamento delle imposte, ma soprattutto fece leva sulla richiesta di iscrizione delle donne nelle liste elettorali, con successivo ricorso ai giudici federali perché si pronunciassero in favore del diritto di voto e di eleggibilità femminile³¹⁵. Con la pronuncia sul caso *Minor v. Happersett* del 1874³¹⁶, la Corte Suprema «stabilì che il suffragio, pur essendo uno dei privilegi e delle immunità del

<https://bdp.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2011-56-e.pdf>.

³¹⁰ V. *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Chapter I, sections 15 (1) (2) e 28.

³¹¹ *Canada. Country Profile. Ricerca comparata in materia di Diritto pubblico e costituzionale*, 6 marzo 2015, p. 210.

³¹² *Ibidem*.

³¹³ *Ivi*, p. 211. Nella presente ricerca vengono richiamate le iniziative di riforma elettorale introdotte nelle Province della Columbia Britannica, del Nuovo Brunswick, dell'Isola di Principe Edoardo, del Québec e dell'Ontario.

³¹⁴ V. Montpetit D., *Women in the Parliament of Canada*, Ottawa, Library of Parliament, 2020, disponibile al seguente link: <https://hillnotes.ca/2020/01/23/women-in-the-parliament-of-canada/>.

³¹⁵ Brunelli G., *Donne e politica*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 23

³¹⁶ 88 U.S. (21 Wall.) 162 (1874).

cittadino che lo stato non poteva respingere, senza violare il XIV emendamento della Costituzione, non costituiva un diritto soggettivo assoluto ed illimitato per tutti, ma poteva essere discrezionalmente regolato dai singoli stati membri della federazione»³¹⁷. Pertanto, non costituivano violazioni della Costituzione federale le limitazioni stabilite dagli Stati che circoscrivevano la titolarità del diritto di voto ai soli cittadini maschi ed è interessante notare che fu nei territori del Wyoming, dello Utah, del Colorado e dell'Idaho che le donne ottennero per la prima volta la titolarità del diritto di voto. In particolare, l'Assemblea del Wyoming deliberò nel 1868 a favore della concessione del diritto di suffragio alle donne e nel 1890 il Wyoming fu ammesso nella Federazione come Stato, dopo l'approvazione della sua Costituzione da parte del Congresso, che non fece alcun rilievo contrario alla disposizione relativa al suffragio femminile contenuta nella Costituzione statale, riconoscendo così, in sostanza, che il riconoscimento del diritto di voto alle donne non era incompatibile con la Costituzione federale³¹⁸. Di fatto, però, si dovette attendere fino al 1920 per l'approvazione del XIX Emendamento, secondo cui il diritto di voto non può essere limitato in ragione del sesso né dagli Stati Uniti né da uno Stato membro³¹⁹.

Nell'ordinamento americano, il fenomeno delle discriminazioni di genere ha reso necessaria l'adozione di una serie di azioni (c.d. *affirmative action*) volte ad accrescere la rappresentanza femminile in diversi settori, da quello parlamentare a quello lavorativo³²⁰. A livello comparato, gli Stati Uniti rientrano tra quei Paesi che adottano il metodo delle “*soft quotas*” per la selezione delle candidate, la cui scelta spetta sempre agli elettori che devono esprimere le loro preferenze attraverso lo strumento delle primarie. Sebbene i partiti non abbiano prestato inizialmente grande attenzione alle quote di genere per quanto riguarda le elezioni, hanno adottato misure volte ad assicurare una rappresentanza a livello endogeno, di cui in particolare i Democratici si sono fatti portatori³²¹. È necessario sottolineare che il sistema di quote introdotte a livello endogeno, seppure flessibile, ha garantito una maggiore partecipazione delle donne e nel 117esimo Congresso che si è insediato il 3 gennaio 2020 sono presenti 118 donne (di cui 89 appartenenti al Partito Democratico e 29 al Partito Repubblicano), più quattro (2 Democratici e 2 Repubblicani) *Delegates*, mentre al Senato risultano

³¹⁷ Brunelli G., *Op. cit.*, p. 23.

³¹⁸ *Ibidem*.

³¹⁹ V. Briffault R., *The Contested Right to Vote in Michigan Law Review*, vol. 100, n. 6, 2002, p. 1519. L'Autore sottolinea come «even the enfranchisement of women was shaped by the anti-democratic impulse of the era», aggiungendo che «much of the resistance to women suffrage reflected concerns about the impact of women voting on family life - it might cause divisions between husbands and wives - and on women themselves - participation in the rough and tumble of political life would topple women from the pedestal on which men sought to place them».

³²⁰ *Stati Uniti. Country Profile, Ricerca comparata in materia di Diritto pubblico e costituzionale*, 6 marzo 2015, cit., p. 88.

³²¹ *Ivi*, pp. 88-89. Si spiega come la decisione di introdurre tali misure sia ascrivibile ai vantaggi derivanti dalla maggiore partecipazione elettorale delle donne, di cui lo stesso Partito Democratico avrebbe beneficiato.

elette 26 donne (di cui 17 democratiche e 9 repubblicane)³²², ma è anche evidente che la mancata predisposizione di misure di “*hard-law*” sia riconducibile al fatto che la rappresentanza politica femminile non occupa ancora un ruolo primario nell’agenda politica³²³.

Gli ordinamenti dell’area oceanica sono stati invece pionieri nel conferimento del diritto di suffragio alle donne. Nel 1893 la Nuova Zelanda, colonia inglese da più di mezzo secolo, concesse il diritto di elettorato attivo alle donne, le quali poterono così scegliere i loro rappresentanti fra gli uomini, ma non poterono essere elette in qualità di rappresentanti se non dopo il 1919³²⁴. Un aspetto interessante del primato suffragista della Nuova Zelanda «risiede nel fatto che il Paese accordò il diritto di voto non solo alle donne di origine europea, ma anche alle maori native del territorio»³²⁵.

In realtà, bisogna ricordare che la legge fu approvata da entrambi i rami del Parlamento neozelandese nonostante una forte opposizione: già nel 1891 e 1892 erano stati introdotti disegni di legge respinti dal *Legislative Council*, mentre nel 1893 le suffragette presentarono una petizione che aveva raccolto trentadue mila firme per dimostrare l’estensione del supporto alla causa e l’allora Primo Ministro Richard Seddon, da sempre contrario all’allargamento del suffragio alle donne, come describe Neil Atkinson, «tried to ensure the same result by lobbying councillors, but his meddling backfired. Two councillors changed their votes to embarrass the premier and on 8 September the upper house passed the Electoral Bill by 20 votes to 18»³²⁶.

Nonostante gli sforzi per una piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale del Paese, perseguiti già a partire dall’istituzione del suffragio femminile, le donne continuano ad essere sottorappresentate nel Parlamento monocamerale, anche se le ultime elezioni del 2020 hanno restituito risultati incoraggianti: attualmente, nella 53esima legislatura, oltre ad occupare 7 dei 10 seggi del Partito dei Verdi, le donne occupano più della metà dei 64 seggi assegnati ai Laburisti e costituiscono il 31 per cento dei rappresentanti del *National Party*, raggiungendo così una rappresentanza all’interno della *House of Representatives* quasi pari al 48 per cento su 120 seggi³²⁷. Non sono, peraltro, previste quote di genere nella normativa nazionale e il Governo ha adottato politiche dirette a stabilire “*soft targets*” per promuovere e incrementare la rappresentanza femminile

³²² V. CAWP, *Women Serving in the 117th Congress 2021-2022*, disponibile al link <https://cawp.rutgers.edu/list-women-currently-serving-congress>.

³²³ *Stati Uniti. Country Profile*, cit., p. 89.

³²⁴ Curtin J., *New Zealand: A Country of Firsts in Women’s Political Rights*, in Franceschet S., Krook M. L., Tan N. (eds.), *Op. cit.*, pp. 129-130.

³²⁵ Vitali F., *La partecipazione femminile alla vita sociale, istituzionale e politica: alcuni cenni storici*, in *Id.* (a cura di), *I luoghi della partecipazione. Una ricerca su donne, lavoro e politica*, Milano, Franco Angeli, 2009, p. 85.

³²⁶ Atkinson N., *Voting Rights*, in *Te Ara – the Encyclopedia of New Zealand*, 20 giugno 2012, disponibile al link <https://teara.govt.nz/en/voting-rights/print>. Per un approfondimento si veda *Id.*, *Adventures in Democracy: A History of the Vote in New Zealand*, Dunedin, University of Otago Press, Dunedin, 2003, pp. 27-38.

³²⁷ I dati sono ripresi dall’articolo *Election 2020: ‘Historical high’ – New Zealand Parliament readies for more diversity*, in *RNZ*, 19 ottobre 2020, disponibile al seguente link: <https://www.rnz.co.nz/news/political/428672/election-2020-historical-high-new-zealand-parliament-readies-for-more-diversity>.

nelle istituzioni politiche, giudicate, tuttavia, insufficienti dalla *New Zealand Human Rights Commission*³²⁸.

L'esempio della Nuova Zelanda fu seguito, poco meno di una decina di anni più tardi, dall'Australia, quando anch'essa era dominio coloniale britannico, in quanto concesse il suffragio femminile nel 1902 con il *Commonwealth Franchise Act*, permettendo così alle donne di votare e di essere elette alle elezioni del Parlamento federale. In realtà, come ricordano Joy McCann e Marian Sawer, il Southern Australia è stata la prima colonia ad aver concesso il diritto di voto alle donne nelle elezioni locali nel 1861 e il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni della *House of Assembly* della colonia nel 1894, quattro anni dopo la consegna al Parlamento della lunga petizione ad opera di un gruppo di donne aderenti a diverse associazioni per il suffragio femminile³²⁹. Dopo l'intervento della colonia del Southern Australia, fu il Western Australia che nel 1899 riconobbe il diritto di voto, ma non alla eleggibilità, alle donne, mentre, dopo l'entrata in vigore del *Commonwealth of Australia Constitution Act* nel 1901, gli altri Stati che andarono riconoscendo il suffragio femminile furono il Nuovo Galles del Sud nel 1902, la Tasmania nel 1903, il Queensland nel 1905 e, da ultimo, lo Stato di Victoria nel 1908. Tutti gli aborigeni e gli appartenenti alle minoranze etniche, però, comprese le donne, restarono a lungo esclusi dall'elettorato e acquisirono i relativi diritti soltanto nel 1962³³⁰.

Sul piano della rappresentanza politica femminile, anche l'ordinamento australiano è riconducibile a quella categoria di Stati che hanno adottato azioni positive dirette all'introduzione di quote di genere nelle Assemblee parlamentari non a livello costituzionale e legislativo, bensì per volontà dei partiti politici³³¹. Inoltre, in virtù del fatto che «il sistema proporzionale è ritenuto dalla maggior parte della dottrina come la formula in grado di favorire l'elezione delle donne, anche nell'esperienza australiana è ravvisabile questo maggiore successo per quanto riguarda il Senato»³³² e, in questo senso, è

³²⁸ New Zealand Human Rights Commission, *Report to the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW)*, 18 luglio 2012, consultabile al link: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/NewZealandHumanRightsCommissionForTheSession.pdf>.

Occorre evidenziare che, sebbene a partire dagli anni '90, dopo l'introduzione del *Mixed-Member Proportional system*, si sia registrato un incremento nel numero delle donne elette in Parlamento, la Commissione dei diritti umani ha rilevato come in alcune aree del Paese la partecipazione femminile sia risultata sostanzialmente "bloccata". Per un approfondimento si veda Ann T., Myers J., *The Mixed Member Proportional System: Providing Greater Representation for Women?*, Wellington, Springer, 2017, pp. 29-39.

³²⁹ McCann J., Sawer M., *Australia: The Slow Road to Parliament*, in Franceschet S., Krook M. L., Tan N. (eds.), *Op. cit.*, p. 483.

³³⁰ Vitali F., *Op. cit.*, p. 85.

³³¹ Si veda per un approfondimento *Australia. Country Profile. Ricerca comparata in materia di Diritto pubblico e costituzionale*, 6 marzo 2015, p. 331, in cui si spiega che i Liberali si sono fatti portavoce della questione della rappresentanza politica femminile, introducendo, già nel 1994, una quota pari al 35 per cento, successivamente estesa al 40, per la candidatura delle donne nelle posizioni all'interno del partito ed ha influenzato positivamente anche gli altri partiti: così, da un lato, il *National Party* ha inserito nel proprio statuto la volontà di istituire un organismo volto a promuovere la selezione delle donne nei ruoli apicali del partito; dall'altro, gli *Australian Greens* e gli *Australian Democrats* hanno incrementato la presenza delle donne nei processi selettivi e prefissato obiettivi specifici a tal scopo (come il raggiungimento di una quota pari al 90 per cento).

³³² *Ivi*, p. 332.

importante evidenziare che con la rielezione della senatrice Sarah Henderson l'11 settembre 2019 il numero delle donne nella Camera alta (pari a 36), che viene eletta con la formula proporzionale del Voto Singolo Trasferibile, ha eguagliato quello degli uomini per la prima volta nella storia australiana. Nella *House of Representatives*, composta attualmente da 151 membri eletti con il sistema del Voto Alternativo Trasferibile (sostanzialmente, un doppio turno senza bisogno di ballottaggio) le donne continuano, invece, ad essere sottorappresentate: a seguito delle elezioni federali del 2019 sono in totale 45 (28 del Partito Laburista, 13 del Partito Liberale e 2 del *National Party*), tre in più rispetto alla legislatura 2016-2019³³³.

Se si guarda invece al caso dell'Italia, occorre rilevare che la storia della partecipazione politica femminile si presenta diversamente, in quanto, come Paese di *civil law*, è stato fortemente influenzato dai processi di codificazione che comportavano l'inserimento nel codice civile di disposizioni relative all'incapacità giuridica in capo alle donne. Pertanto, il primo passo verso l'affermazione del suffragio femminile è stato proprio la rimozione di siffatte situazioni di incapacità³³⁴.

Prima dell'unificazione, le donne italiane erano titolari del diritto di voto amministrativo in Toscana e nel Lombardo-Veneto, due regioni decisamente all'avanguardia per l'epoca. Per questo motivo, dopo che l'Italia divenne unita, si rese necessario disporre con l'art. 22 della legge comunale e provinciale del 1898 un'esclusione esplicita delle donne dall'elettorato amministrativo, oltre che degli analfabeti e di altre categorie di soggetti.

Così come per gli Stati Uniti, dato che la legge elettorale politica parlava in senso generico di "elettori", quindi senza una esclusione formale delle donne, anche nel nostro Paese si tentò la via giudiziaria. Sebbene diverse Commissioni elettorali provinciali accolsero diversi reclami presentati per l'iscrizione nelle liste elettorali, le Corti dimostrarono un'assoluta chiusura alla possibilità di conferire il diritto di voto alle donne, con la rilevante eccezione della posizione della Corte d'Appello d'Ancona. Con la sentenza del 25 luglio 1906, la Corte accolse, infatti, il ricorso di alcune donne marchigiane contro l'esclusione dalle liste elettorali provinciali per le elezioni politiche, ritenendo che dalla testuale esclusione delle donne dalle elezioni amministrative discendeva la regola secondo la quale i casi di esclusione dall'elettorato devono essere positivamente esplicitati, ragione per la quale la Corte ritenne che le donne godessero dell'elettorato politico alle elezioni nazionali, non essendovi alcun impedimento di natura formale in tal senso³³⁵. La Corte Suprema di Cassazione annullò, tuttavia, la decisione della Corte di Ancona stabilendo che «il diritto di elettorato trova per le donne un ostacolo in quelle eccezioni determinate dalle leggi di cui parla l'art. 24 dello Statuto»,

³³³ Si vedano i dati contenuti in Analysis and Policy Observatory, *Composition of Australian parliaments by party and gender: a quick guide, July 2019 Update*, disponibile al link <https://apo.org.au/node/247666>.

³³⁴ Marchese C., *Op. cit.*, p. 54.

³³⁵ *Ivi*, pp. 64-67.

le quali possono risultare anche «dalle regole fondamentali e dallo spirito informatore di tutta la legislazione in materia di diritto pubblico»³³⁶. Fallito così il tentativo di vedere affermato il suffragio femminile tramite la via giudiziaria, si tentò quindi la strada della riforma legislativa, attraverso la presentazione nel 1906 di una petizione firmata da donne provenienti da diverse classi sociali, ma su cui il dibattito alla Camera nell'anno successivo portò ad un nulla di fatto³³⁷. Com'è noto, fu necessario attendere il 1945 perché si affermasse anche in Italia il suffragio universale anche femminile, con i decreti legislativi luogotenenziali 1° febbraio 1945, n. 23 e 10 marzo 1946, n. 74, relativo quest'ultimo alle elezioni dell'Assemblea Costituente.

Nell'ambito degli interventi di promozione dei diritti e delle libertà fondamentali, negli ultimi anni si è posta particolare attenzione alle misure volte a dare attuazione all'articolo 51 della Costituzione, sulla parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, intervenendo sui sistemi elettorali presenti ai diversi livelli (nazionale, regionale, locale ed europeo)³³⁸. Nelle ultime legislature, il Parlamento ha approvato misure normative con lo scopo di promuovere l'equilibrio di genere nelle Assemblee elettive locali, regionali, nazionali e misure promozionali delle pari opportunità sono state anche introdotte nei provvedimenti concernenti la disciplina dei partiti politici³³⁹. Guardando ai dati, è possibile osservare come la rappresentanza politica femminile sia effettivamente aumentata: attualmente, nella XVIII legislatura, iniziata il 23 marzo 2018, il 35,8 per cento degli scranni parlamentari sono occupati da donne, mentre nel 1994 erano soltanto il 13 per cento. Occorre riconoscere, però, che non sempre la presenza delle donne in Parlamento assume una dimensione di effettiva rilevanza³⁴⁰ e che, sebbene il sistema di quote di genere si sia dimostrato abbastanza efficace

³³⁶ I passaggi della sentenza in parola sono ripresi da Brunelli G., *Op. cit.*, p. 30.

³³⁷ Come, del resto, avvenuto anche nelle sessioni parlamentari degli anni 1861, 1863, 1871, 1880, 1883 e 1888, tutte occasioni in cui furono respinte le proposte di estendere alle donne il diritto di suffragio, come ricorda la Brunelli (v. *ivi*, p. 31).

³³⁸ Sul tema dell'accesso delle donne alla rappresentanza politica si veda, *ex multis*, D'Amico M., Leone S., *La rappresentanza politica femminile*, in Cartabia M. (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, Il Mulino, 2007; Frontoni E., *Donne e rappresentanza politica*, in Gigante M. (a cura di), *I diritti delle donne nella Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, p. 116.

³³⁹ Si fa riferimento alla legge n. 215/2012 per le elezioni comunali; alla legge n. 56/2014 per le elezioni di secondo grado dei Consigli metropolitani e provinciali; alla legge n. 20/2016 sulle elezioni dei Consigli regionali; alla legge n. 165/2017 per l'elezione del Parlamento nazionale e alla legge n. 65 del 2014 per la rappresentanza italiana in seno al Parlamento europeo. Si rilevi, inoltre, che i primi tentativi di aumentare il numero di donne nelle cariche elettive furono intrapresi nel 1993, quando il Governo Amato I introdusse le quote di genere per le elezioni locali e nazionali. Tale sistema, allora come oggi basato su liste alternate e quote numeriche, venne vanificato dalla sentenza di illegittimità n. 422/1995 emanata dalla Corte costituzionale. Nel 2003 la mancanza venne corretta tramite l'approvazione della legge costituzionale n. 1/2003, con la quale è stato aggiunto un periodo all'art. 51 Cost. secondo cui «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». Da allora, le quote di genere sono state reintrodotte nel 2004 a livello europeo e nel 2012 a livello nazionale.

³⁴⁰ Si può rilevare che nelle Commissioni parlamentari, articolazioni interne centrali del nostro iter legislativo, le Presidenti donne rimangono un'eccezione, tanto alla Camera quanto al Senato, e, nonostante un incremento registrato nella XVIII legislatura, il trend è stato piatto negli ultimi venticinque anni. In argomento si veda Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Legislature e politiche di genere – Dossier di documentazione*, 5 marzo 2020, disponibile al link http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/ID0007.htm?_1582288436716.

nel promuovere una maggiore partecipazione femminile nel campo della rappresentanza politica, un ulteriore passo, in questo senso, può essere l'adozione su base volontaria di quote di genere per le posizioni interne ai partiti politici, già sperimentate, come si è visto, in altre esperienze d'oltreoceano.

8. Il diritto di voto delle popolazioni autoctone in Canada

Una particolare categoria di soggetti, determinati in base alla razza, alla lingua o all'etnia, si vedono tradizionalmente riconosciuti dal diritto un trattamento differenziale rispetto alla generalità della cittadinanza, ma spesso si vedono negata una adeguata tutela da parte degli ordinamenti sotto il profilo dell'effettività del diritto di voto e della rappresentanza politica. Per indagare su queste problematiche, si rende dunque opportuno esaminare il cammino di *enfranchisement* che ha coinvolto le minoranze, identificate nelle popolazioni autoctone, nell'esperienza canadese e in prospettiva comparata.

Per quanto riguarda la questione del riconoscimento del diritto di voto alle popolazioni indigene del Canada, che comprendono le *First Nations* (o indiani), *Inuit* e *Métis*, si può notare che «[t]he three formally recognized indigenous groups in Canada (Inuit, Métis and First Nations) have a distinctive historical relationship with the Canadian franchise»³⁴¹. Per gli Indiani l'accesso al voto era subordinato alla previa rinuncia del loro speciale *status*, attraverso un procedimento disciplinato nell'*Indian Act 1876* (c.d. di *enfranchisement*)³⁴². Naturalmente, tale normativa comportava l'esclusione volontaria dal voto della maggior parte degli Indiani, che preferivano mantenere il loro *status* piuttosto che prendere parte alle elezioni federali o provinciali, perché ciò avrebbe implicato anche una partecipazione attiva ad un sistema di governo e a procedimenti elettorali che apparivano completamente alieni alle tradizioni, convenzioni e *practices of governance* su cui si regge il principio di *self-government* delle comunità aborigene³⁴³. Tale situazione perdurò fino al 1960, quando il Parlamento federale approvò l'*Elections Act* che estese incondizionatamente il diritto di voto alle

³⁴¹ Dabin S., Daoust J-F., Papillon M., *Indigenous People and and Affinity Voting in Canada*, in *Canadian Journal of Political Science*, vol. 52, n. 1, 2018, p. 5.

³⁴² Procedimento che rimase in vigore fino al 1960. Il procedimento di “*enfranchisement*” era etichettato da alcuni addirittura come una forma di *apartheid* (Raunet D., *Without Surrender, Without Consent. A History of the Nisgha Land Claims*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1996, pp. 167 – 168), mentre da altri studiosi venne evidenziato come tale procedimento si potesse configurare come l'espressione più chiara di una politica verso gli autoctoni che era considerata «the most vicious mechanism of social control that exists in Canada today. On the one hand, it has accorded Indians special status, legally and constitutionally; on the other, it has denied them equality in any realm of Canadian life» (Friders S.J., *Native People in Canada: Contemporary Conflicts*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1983, p. 33).

³⁴³ Sul punto v. Dabin S., Daoust J.F., Papillon M., *Op. cit.*, in *Canadian Journal of Political Science*, pp. 41 ss.

Prime Nazioni³⁴⁴: «il modello *nazionalista esclusivo o repressivo non estremo* stava per essere abbandonato per avvicinarsi a quello *liberale*»³⁴⁵. A livello provinciale, è possibile osservare che i membri delle Prime Nazioni «were never disenfranchised (though they were certainly not encouraged to vote) in Nova Scotia, Newfoundland, and the Northwest Territories»³⁴⁶, mentre nelle altre Province, «where they had been disenfranchised from provincial elections, members of First Nations regained the right to vote first in British Columbia (1949),¹⁷ then Manitoba (1952),¹⁸ Ontario (1954),¹⁹ Saskatchewan (1960),²⁰ Prince Edward Island (1963), New Brunswick (1963),²¹ and Alberta (1965)»³⁴⁷.

Al contrario, per gli *Inuit* e i *Métis* non si poneva alcun problema di esclusione formale dal voto, ma, fino all'inizio degli anni '60, «they were rarely enumerated for federal elections. Most were geographically isolated well into the twentieth century, so in the absence of special efforts to enable them to vote, they had no means to exercise the franchise»³⁴⁸. Solo nel 1962 furono stabiliti i primi seggi elettorali nella regione dell'Artico orientale, dove si erano insediate le comunità più consistenti di Eschimesi e di Meticci, i quali dovettero affrontare numerosi ostacoli per l'esercizio del loro diritto di voto «in the form of discrimination, racism and lack of access to polling stations»³⁴⁹.

È interessante notare come la storia delle discriminazioni ed esclusioni perpetrate nei confronti delle popolazioni indigene del Canada «goes a long way in explaining the reluctance of many, especially in First Nations communities, to engage in federal and provincial electoral politics»³⁵⁰. Ma come suggeriscono Kiera L. Ladner e Michael McCrossan, le istituzioni parlamentari canadesi soffrono di un forte *deficit* di legittimità democratica per la scarsa partecipazione politica da parte dei membri delle comunità indigene³⁵¹. La dottrina canadese evidenzia, infatti, l'esistenza di una «inherent tension between the act of voting in federal and provincial elections, as citizens of Canada, and the notion that Indigenous peoples have a nation-to-nation relationship with the Crown, established through historic treaties and alliances»³⁵², precisando che «[w]hile this tension is not insurmountable [...], it remains a powerful obstacle to political participation in settler colonial institutions». The Canadian federation was created without Indigenous peoples' participation. It

³⁴⁴ Robert M., *Aboriginal peoples and electoral reform in Canada*, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 9; Jacobs L. A., *Mapping the Legal Consciousness of First Nations Voters: Understanding Voting Rights Mobilization*, in *Aboriginal Policy Research Consortium International (APRCi)*, vol. 10, 2010, p. 42.

³⁴⁵ Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 431.

³⁴⁶ Maas W., *Op. cit.*, p. 4.

³⁴⁷ *Ibidem*.

³⁴⁸ Elections Canada, *A History of the Right to Vote in Canada*, cit., p. 84.

³⁴⁹ Dabin S., Daoust J.F., Papillon M., *Op. cit.*, in *Canadian Journal of Political Science*, p. 6.

³⁵⁰ *Ibidem*.

³⁵¹ Ladner L. K., McCrossan M., *The Electoral Participation of Aboriginal People*, Ottawa, Chief Electoral Officer of Canada, 2007, p. 23, disponibile al seguente link: https://elections.ca/res/rec/part/paper/aboriginal/aboriginal_e.pdf.

³⁵² Dabin S., Daoust J.F., Papillon M., *Op. cit.*, in *Canadian Journal of Political Science*, p. 6.

progressively assumed authority over their lands and communities without their consent»³⁵³. In questo contesto, il *deficit* di legittimità democratica risulta aggravato da altri fattori, che spiegano la bassa affluenza alle urne tra i popoli indigeni³⁵⁴: «Members of First Nations communities, especially those living on reserves, are generally younger, poorer, and face a higher rate of unemployment than non-indigenous Canadians. [...] Also, access to voting stations in isolated communities and recent changes in voter identification requirements are [...] complicating factors with a potential impact on indigenous electoral participation»³⁵⁵.

Tali aspetti sono stati presi in considerazione dalla *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing*, la quale nel 1991 elaborò una serie di raccomandazioni per affrontare il problema della rappresentanza e della partecipazione delle popolazioni indigene, mantenendo invariato però il sistema elettorale. Ciò che rileva maggiormente è stato il riconoscimento da parte della Commissione dell'importanza di maggiori opportunità e strumenti per assicurare l'inclusione democratica e la rappresentanza efficace (“*effective representation*”) per le comunità autoctone, sostenendo la necessità di istituire apposite *Aboriginal constituences*, in quanto la legittimazione democratica delle istituzioni parlamentari «[would] be strengthened if, over time, its composition reflect[ed] the importance of the various communities in the polity»³⁵⁶. È proprio sullo sfondo della domanda di “rappresentanza efficace” (“*effective representation*”), proveniente dalle diverse formazioni sociali e all'interno della quale la rappresentanza delle minoranze etniche costituisce solo una delle componenti³⁵⁷, che la giurisprudenza canadese in materia diritto di voto, già in partenza assai limitata, ha sviluppato un approccio pragmatico, pluralista³⁵⁸ e fondato su una concezione che vede la società non soltanto come un insieme atomistico di individui isolati, ma anche all'insegna di un “mosaico

³⁵³ *Ibidem*.

³⁵⁴ Si rilevi come nelle elezioni federali del 2011 solo il 44 per cento degli elettori idonei abitanti nelle riserve indiane ha esercitato il proprio diritto di voto rispetto al 61 per cento della popolazione complessiva. Tuttavia, la percentuale è salita di 14 punti percentuali per le elezioni federali del 2015, con una affluenza di 490.000 elettori indigeni. Un aumento che, secondo lo studio condotto da Dabin, Daoust e Papillon per il *Canadian Journal of Political Science*, è attribuibile anche ad un aumento del numero dei candidati indigeni. Si veda *ivi*, p. 17.

³⁵⁵ *Ivi*, p. 6. Gli Autori fanno riferimento alla nuova legge sulla *voter identification* approvata dal Parlamento nel 2007, che richiede agli elettori di fornire una prova valida della propria identità personale e residenza per essere abilitati al voto federale. I severi requisiti di identificazione degli elettori, introdotti dal Governo conservatore di Stephen Harper, impongono agli aventi diritto di fornire un documento di identità valido, dove è riportato l'indirizzo di residenza. Tali prescrizioni hanno reso più difficile per le popolazioni native esprimere il proprio voto, in quanto le *Indian status cards* (la principale forma di identificazione per molte comunità) non riportano l'indirizzo e spesso le riserve indiane sono prive di numeri civici.

³⁵⁶ Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Final Report: Reforming Electoral Democracy*, Ottawa, Canada Communication Group, vol. I, 1991, p. 174.

³⁵⁷ Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 415.

³⁵⁸ Così Courtney C. J., *From Gerrymanders to Independence: District Boundary Readjustments in Canada*, in Handley L., Grofman B. (eds.), *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 19.

etnico”³⁵⁹, articolato al suo interno in una molteplicità di gruppi, che trovano nella dimensione storica, geografica ed etnica i loro elementi di aggregazione.

In relazione a questo tema, le Corti canadesi hanno sviluppato negli ultimi anni una giurisprudenza in materia di *redistricting* e diritto di voto, che ha messo in evidenza il problema della rappresentanza delle minoranze e il rischio che il principio di “*effective representation*” si potesse trasformare in una sofisticata strategia di *gerrymandering*. In argomento rileva un recente caso sulla rappresentanza delle comunità degli *Acadians*, discendenti dei coloni francesi e abitanti delle cosiddette “Province marittime” (Nuova Scozia, Nuovo Brunswick, Isola del Principe Edoardo). Si fa riferimento al giudizio di *reference* emesso dalla Corte d’Appello della Nuova Scozia nel 2017³⁶⁰. La richiesta presentata dal Governo provinciale era articolata nei due seguenti quesiti: 1) se la *section 1, chapter 61 degli Acts of Nova Scotia* del 2012, che recepiva le raccomandazioni formulate dalla *Electoral Boundaries Commission*, violasse la *section 3 della Canadian Charter of Rights and Freedoms* nella parte in cui prescriveva di abolire i distretti di Clare, Argyle e Richmond, stabiliti per favorire la rappresentanza delle comunità acadiane; la Corte ha risposto “Sì” all’unanimità; 2) se, in caso di risposta affermativa al primo quesito, la legislazione impugnata potesse ritenersi giustificata in base alla *section 1 della Charter*; la Corte ha risposto negativamente all’unanimità. Innanzitutto, è opportuno notare come i giudici d’appello abbiano ritenuto che le modifiche introdotte alla mappa elettorale provinciale su iniziativa del Governo NDP non avessero espresso l’*authentic view* della Commissione, che invece aveva raccomandato di mantenere i distretti degli *Acadians* in modo tale da realizzare al meglio l’equilibrio tra la parità del voto e la rappresentanza delle minoranze. In realtà, la Corte non ha dichiarato che la *section 3 della Charter* impone di mantenere i «protected ridings»³⁶¹ di Clare, Argyle e Richmond, bensì che la Commissione incaricata di definire i confini dei distretti elettorali «must be allowed to balance the constitutional criteria as set out by the majority’s reasons in *Carter*, and to express its view on the matter»³⁶². L’intervento del Governo provinciale è stato invece tale da impedire alla Commissione «from performing the balance, and from expressing its

³⁵⁹ L’obiettivo del modello, tipicamente canadese, del “mosaico etnico” è quello di integrare e non di assimilare le comunità minoritarie, attraverso il riconoscimento dei diritti culturali e collettivi a tutti i gruppi presenti sul territorio, per far sì che tutte le componenti sociali siano in grado di partecipare alla vita economica, politica, sociale e culturale del Paese. Così spiega Zuppetta M., *Società multietnica e multiculturalismo. Il Canada*, in *Amministrazione in Cammino*, 2009, p. 9. Sulla società multiculturale canadese cfr. Rolla G., *La tutela costituzionale delle identità culturali*, in Id. (a cura di), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada. Tra universalità e diversità culturale*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 111 ss.; Olivetti Rason N., *Il patrimonio multiculturale dei canadesi*, Rolla G. (a cura di), *L’apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell’ordinamento costituzionale canadese*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 119 ss.

³⁶⁰ Corte d’Appello della Nuova Scozia, *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission*, NSCA 10 (2017).

³⁶¹ NSCA 10 (2017), par. 135.

³⁶² NSCA 10 (2017), par. 135.

authentic view of effective representation for electors in Clare, Argyle and Richmond. Hence, the Attorney General's intervention violated the precepts of s. 3 of the *Charter*»³⁶³.

Al centro del caso posto dinanzi alla Corte d'Appello della Nuova Scozia era emerso, quindi, il problema di assicurare una “*effective representation*” alle minoranze territorialmente frammentate. Un problema di difficile soluzione che, nella Nuova Scozia, era stato affrontato «by protecting selected ridings from redistribution based on voter parity in order to encourage minority representation in the legislature»³⁶⁴, superando così i limiti del sistema elettorale provinciale, che non poteva da solo garantire la “rappresentanza protetta” rivendicata dalle comunità autoctone.

Inoltre, come ha sottolineato il politologo James Bickerton, accanto alla “rappresentanza efficace” o “protetta” delle minoranze, un ulteriore elemento peculiare del caso in esame, cui si è già fatto cenno, risiedeva nel fatto che «the electoral boundaries in question were intended as a form of ‘affirmative gerrymandering’ to promote the effective representation of [...] historically significant minority communities»³⁶⁵. Su questo punto, la pronuncia della Corte d'Appello della Nuova Scozia si è rivelata un efficace strumento di controllo per evitare che la “*effective representation*” venisse utilizzata come principio in grado di giustificare le operazioni di *gerrymandering* e per ristabilire entro precisi limiti le deviazioni dal principio “*one person, one vote*” prodotte dalla rappresentanza pluralista.

Detto ciò, è interessante rilevare che da uno studio comparativo, relativo alla 42esima e 43esima legislatura, è emerso che il numero totale dei membri eletti nella Camera dei Comuni appartenenti alle minoranze “riconoscibili” sia passato da 47 dopo le elezioni del 2015 (13,9 per cento) a 51 nel 2019 (15,1 per cento), evidenziando che, se rapportate alla popolazione appartenente alle *visible minorities* nel suo insieme (che è pari al 22,9 per cento), la percentuale del 15,1 per cento potrebbe essere vista come un problema di *under-representation*³⁶⁶. In realtà, tale cifra diventa ragionevole se viene rapportata ai membri delle minoranze “riconoscibili” che sono titolari del diritto di voto (ossia il 17,2 per cento). In relazione a questi dati, deve essere precisato che i partiti politici, i quali esercitano un monopolio quasi totale sulla scelta dei candidati da proporre nei singoli collegi

³⁶³ NSCA 10 (2017), par. 136.

³⁶⁴ La citazione riprende un passo del *Report* della *Electoral Boundaries Commission* del 2012, riportato nella sentenza in esame (*Electoral Boundaries Commission, Report - the Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (FANE)*, 2012, par. 56).

³⁶⁵ Bickerton J., *The Right to Fair and Effective Representation*, Halifax, Nova Scotia, Electoral Boundaries Commission, 2018, p. 9, reperibile al seguente link: https://nselectoralboundaries.ca/sites/default/files/bickerton_report_final_english.pdf.

³⁶⁶ Griffith A., *House of Commons becoming more reflective of diverse population. An analysis of candidates who ran and those who won in the 2019 election shows gains in diversity. Still, some groups remain under-represented*, in *Policy Options Politiques*, 5 novembre 2019, p. 3, disponibile al seguente link: <https://policyoptions.irpp.org/magazines/november-2019/house-of-commons-becoming-more-reflective-of-diverse-population/>.

elettorali, hanno cominciato più di recente a rendersi conto del rilevante vantaggio elettorale che può derivare dal presentare candidati appartenenti a determinate minoranze, soprattutto laddove si tratti di collegi all'interno dei quali il numero degli elettori facenti parte della stessa minoranza sono particolarmente consistenti. Tuttavia, occorre riconoscere che le logiche sottostanti a queste scelte sono riconducibili a meri calcoli di vittoria di ciascun partito nelle diverse *constituences*, piuttosto che al raggiungimento di una “rappresentanza effettiva”, principio che, seppure in maniera indiretta, risulta comunque valorizzato³⁶⁷.

8.1 L'evoluzione del diritto di voto delle minoranze e le pratiche di “voter suppression” nell'esperienza statunitense

Le problematiche legate alla salvaguardia del *right to vote* delle minoranze, agli elevati tassi di astensionismo tra i gruppi etnici minoritari e al modo in cui sono disegnate le circoscrizioni elettorali sono emerse con grande evidenza anche nell'esperienza statunitense, dove il diritto di voto dei gruppi di minoranza viene tutelato, a livello federale, dal *Voting Rights Act 1965*, «che, attraverso un vasto articolato, si pone l'obiettivo di impedire che atti o fatti possano impedire la libera espressione del voto delle minoranze»³⁶⁸.

Particolarmente complessa è stata la vicenda dell'estensione del suffragio alla minoranza nera negli Stati Uniti. Il problema razziale ha avuto, infatti, una enorme influenza sulla definizione della legislazione elettorale negli Stati Uniti. Innanzitutto, occorre notare che la condizione di schiavi impediva loro di essere titolari del diritto di voto, anche se migliaia di afroamericani liberi lo avrebbero ottenuto negli Stati del Sud già all'inizio del XIX secolo³⁶⁹. Inoltre, paradossalmente, «as the franchise and attitudes in favor of democracy (for White males) increased during the early 1800s, support for explicit limitations on the franchise for women and Blacks increased»³⁷⁰ e alla vigilia della *Civil War* i neri liberi erano esclusi dal diritto di voto su tutto il territorio nazionale, con le uniche eccezioni dello Stato di New York e di alcuni Stati del *New England*, tranne il Connecticut³⁷¹. Con l'approvazione degli Emendamenti successivi alla Guerra di Secessione, definiti come i tre pilastri della cosiddetta Ricostruzione, si estese gradualmente la protezione costituzionale della

³⁶⁷ Pitino A., *Op. cit.*, p. 546-547.

³⁶⁸ Ceccherini E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze*, in *Quaderni costituzionali*, cit., p. 314.

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 314.

³⁷⁰ Kropf E. M., *Institutions and the Right to Vote in America*, New York, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 68-69.

³⁷¹ Nello Stato di New York gli appartenenti alla minoranza nera potevano acquisire il diritto di voto se possedevano una proprietà di un valore di almeno 250 dollari, mentre alla popolazione bianca non era richiesto nessun requisito. Sul punto si veda Keyssar A., *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States*, New York, Basic Books, 2000, p. 69.

popolazione di colore. Il XIII Emendamento³⁷², ratificato nel 1865, abolì ufficialmente la schiavitù sull'intero territorio nazionale «e assicurò a ogni nero un grado minimo di cittadinanza»³⁷³. Come sottolinea Eleonora Ceccherini, il testo dell'Emendamento, che attribuiva la cittadinanza degli Stati Uniti a tutti coloro che vi fossero nati, gettò le basi per un superamento della giurisprudenza della Corte Suprema emersa dalle sentenze precedenti alla ratifica del medesimo Emendamento³⁷⁴. Il riferimento è, in particolare, alla sentenza sul celebre caso *Dred Scott v. Stanford* del 1857³⁷⁵, nella quale il *Chief Justice* Robert Taney osservò che l'abolizione della schiavitù avvenuta in alcuni Stati non si fondava su un cambiamento di opinione dell'inferiorità della razza, bensì sulla inattitudine dei neri al lavoro richiesto e, a dimostrazione di questa tesi, aveva osservato come agli afroamericani non fosse consentita in nessun luogo del Paese, ad eccezione del Maine, la partecipazione alla vita politica e, pertanto, dovevano considerarsi esclusi dalla comunità dei cittadini³⁷⁶.

Il XIV Emendamento³⁷⁷, ratificato nel 1868, estese la cittadinanza agli afroamericani e stabilì che ogni Stato dovesse fornire uguale protezione legale a tutti i cittadini, prevedendo le clausole dell'*Equal Protection* e del *Due Process*³⁷⁸.

In realtà, nonostante il diritto alla partecipazione alle scelte politiche della comunità si fondi sull'acquisizione della cittadinanza e sul principio di eguaglianza³⁷⁹, «le indicazioni offerte dal XIII

³⁷² Il XIII Emendamento recita: «Né schiavitù né servitù involontaria potranno sussistere negli Stati Uniti, o in luogo alcuno soggetto alla loro giurisdizione, se non per punizione di un crimine per il quale l'imputato sia stato debitamente condannato. Il Congresso è incaricato di emanare le norme necessarie per imporre l'osservanza di questo articolo» (traduzione italiana tratta da Lucifredi P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema statunitense*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 188 ss.)

³⁷³ Ceccherini E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze*, in *Quaderni costituzionali*, cit., p. 315.

³⁷⁴ *Ivi*, p. 315.

³⁷⁵ Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Dred Scott v. Stanford*, 60 U.S. 393, (1857). Per la letteratura sul caso si veda, tra i molti, Konig D.T., Finkelman P., Bracey C.A. (eds.), *The Dred Scott Case: Historical and Contemporary Perspectives on Race and Law*, Athens, Ohio University Press, 2010.

³⁷⁶ Dicosola M., *La cittadinanza negli Stati Uniti tra funzione integrativa e selettiva*, in Murgia C. (a cura di), *Op. cit.*, p. 331.

³⁷⁷ Il XIV Emendamento recita: «Tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti e soggette alla loro giurisdizione sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato in cui risiedono. Nessuno Stato emanerà o darà vigore ad alcuna legge che restringa i privilegi e le immunità dei cittadini degli Stati Uniti; così pure nessuno Stato priverà alcuna persona della vita, della libertà, o della proprietà, senza una procedura legale nella dovuta forma, né rifiuterà a chicchessia nei limiti della sua giurisdizione l'eguale protezione delle leggi».

³⁷⁸ Clausole che, secondo l'approccio della Corte Suprema nel caso *Wong Wing v. United States* del 1896, sono applicabili anche ai non cittadini fintanto che questi si trovano all'interno del territorio nazionale. In riferimento al contenuto delle due clausole, la Corte si espresse in questi termini: «Le clausole del XIV sono universali nella loro applicazione a tutte le persone all'interno della giurisdizione territoriale, senza riguardo ad eventuali differenze di razza, colore o nazionalità; la *equal protection clause* è il presupposto per leggi che siano eque. Applicando questi principi al V ed al VI Emendamento, si deve concludere che chiunque si trovi all'interno del territorio degli Stati Uniti è destinatario dei diritti garantiti da questi Emendamenti e che dunque anche i non cittadini americani non possono essere chiamati a rispondere di crimini capitali o di altri gravi reati senza la formulazione di un capo di accusa da parte di un *grand jury*, e non possono essere privati della propria vita, della libertà o della proprietà se non in base a *due process of law*» (163, U.S., 228). Il brano della sentenza è ripreso da Castorina E., Nicolosi C., «Sovranità dei valori» e sviluppo della tutela dei diritti fondamentali: note sull'evoluzione della giurisprudenza statunitense, in Ruggeri A. (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 522.

³⁷⁹ Lanchester F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., 1123.

e XIV emendamento non erano sufficienti per assicurare il diritto di voto alla popolazione nera, che fu previsto esplicitamente dal XV emendamento, ratificato solo nel 1870»³⁸⁰. Tuttavia, per quanto questo Emendamento andasse ad integrare il dettato del XIII e XIV Emendamento, stabilendo che il diritto di voto non potesse essere limitato sulla base dell'appartenenza razziale, la devoluzione della materia elettorale agli Stati ebbe come conseguenza quella di indebolire tale garanzia. Con il preciso scopo di mantenere le Assemblee elettive luogo di rappresentanza della sola classe dei bianchi, come osserva Amar, gli Stati segregazionisti introdussero, infatti, un serie di requisiti per l'accesso al voto, come i *test* di alfabetizzazione, le *poll taxes* o la famosa "clausola dei nonni"³⁸¹, che di fatto escludevano i *Blacks* dall'esercizio del diritto di voto³⁸². Fu solo con il XXIV Emendamento che si introdusse il divieto esplicito delle tasse di iscrizione alle liste elettorali nel 1964.

Con il dilagare dei fenomeni di mobilitazione contrari all'estensione del voto agli afroamericani, fra il maggio 1870 e l'aprile 1871, il Congresso intervenne per ben tre volte al fine di assicurare l'attuazione del XV Emendamento (*Three Enforcement Acts*).

In tale contesto, la Corte Suprema giocò, dapprima, un ruolo cruciale per consentire l'approvazione di leggi di carattere discriminatorio scarsamente coerenti con i precetti dei *Civili War Amendments*. Nel caso *Williams v. Mississippi* del 1868³⁸³, ad esempio, la Corte ritenne legittima l'introduzione dei *test* di alfabetizzazione e delle *poll taxes*³⁸⁴ sui votanti tramite la legislazione statale come requisiti per la partecipazione alle elezioni, facendo leva sulla c.d. *facial neutrality* della legge statale. Di fatto, però, la legge impugnata (nel caso specifico era quella vigente nel Mississippi che viene ricordato come uno degli Stati che inaugurarono le operazioni di *disenfranchisement*) finiva per discriminare i bianchi più poveri e soprattutto gli afroamericani. I *literacy tests* e i *property requirements* furono poi introdotti anche da altri Stati dopo questa decisione (il North Carolina nel 1900, l'Alabama e la Virginia nel 1901 e la Georgia nel 1908)³⁸⁵. Ciò dimostra come il regime segregazionista e discriminatorio statunitense a cavallo del XX secolo si fosse espresso attraverso una diffusa tendenza a livello statale a limitare il diritto di voto delle comunità afroamericane: basti pensare che per oltre settant'anni nessun rappresentante di colore del Sud era stato eletto per ricoprire incarichi federali di

³⁸⁰ Ceccherini E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze*, in *Quaderni costituzionali*, cit., p. 316. L'Autrice ricorda che la versione definitiva approvata dell'Emendamento ha un contenuto più ridotto rispetto alle proposte dei Repubblicani Radicali e di altri esponenti neri che avrebbero voluto introdurre il divieto per gli Stati di ricorrere a *test* di alfabetizzazione, requisiti di proprietà, tasse elettorali per limitare l'esercizio del diritto di voto.

Il XV Emendamento recita: «Il diritto di voto spettante ai cittadini degli Stati Uniti non potrà essere negato né limitato dagli Stati Uniti, né da alcuno Stato per ragioni di razza o di precedente condizione servile. Il Congresso è incaricato di emanare le norme necessarie per l'applicazione di questo articolo» (v. Lucifredi P.G., *Op. cit.*, p. 190).

³⁸¹ Nota anche come *Grandfather Clause*, permetteva di evitare l'esame di alfabetizzazione per coloro i cui antenati avessero già goduto del diritto di voto prima del 1866, quindi implicitamente erano ammessi al voto tutti i cittadini bianchi.

³⁸² Amar A.R., *American Constitution. A biography*, New York, Random House, 2005, pp. 421 ss.

³⁸³ 170 U.S. 213 (1898).

³⁸⁴ Le tasse elettorali saranno abolite nel 1965 per le sole elezioni nazionali con la ratifica del XXIV Emendamento.

³⁸⁵ I dati sono ripresi da Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 134.

alto rango. Ciò è vero anche se si guarda all'inerzia della Corte nell'esperire il suo ruolo tradizionale di *judicial review*, ammettendo che il suo intervento sarebbe stato “*pointless*” quando si trattava di intervenire nel caso in cui uno Stato si fosse rifiutato di registrare gli elettori neri (si veda caso *Giles v. Harris* del 1903)³⁸⁶.

In contrasto a questi orientamenti giurisprudenziali, la Corte ebbe in seguito diverse occasioni per dichiarare l'illegittimità delle tecniche adottate dagli Stati che di fatto impedivano l'esercizio del voto, perché contrastanti con il XIV e il XV Emendamento: in *Guinn v. United States* (1915)³⁸⁷ sostenne che il ricorso alle prove di alfabetizzazione danneggiavano la minoranza nera, visto che in base alla cosiddetta *Grandfather Clause* finivano per essere ammessi al voto solo i cittadini bianchi; in *Harper v. Virginia State Board of Elections* (1966)³⁸⁸, la Corte dichiarò l'illegittimità in tutti i tipi di elezione delle *poll-taxes* stabilite dallo Stato del Virginia perché contrarie alla *Equal Protection Clause* di cui al XIV Emendamento; e ancora nel 1975, sul caso *Hill v. Stone*³⁸⁹, la Corte stabilì che l'esercizio del diritto di voto non poteva essere subordinato alla titolarità di una proprietà e al pagamento delle tasse.

Fu nel contesto degli anni Sessanta, dopo l'approvazione dei *Civil Rights Act*³⁹⁰, che si diffusero le battaglie civili e i fenomeni di mobilitazione per la difesa dei diritti della popolazione afroamericana, e in cui venne approvato il progetto di legge del *Voting Rights Act 1965* (VRA) presentato dal Presidente Johnson, il quale lo definì come «one of the most monumental laws in the entire history of the American freedom»³⁹¹. Una legge che contribuì in maniera significativa all'attuazione del XV Emendamento, disponendo, alla sezione 2, che «né uno Stato, né parti politiche potranno imporre o applicare qualificazioni di voto o requisiti per l'esercizio del suffragio, o standard, pratiche o procedure in modo che si verifichi un divieto o una limitazione del diritto di voto di ogni cittadino degli Stati Uniti a causa della sua razza o colore»³⁹², mentre con la sezione 4 furono aboliti i *test* di alfabetizzazione in tutti gli Stati dell'Unione. L'aspetto più innovativo della nuova legislazione era

³⁸⁶ 189 U.S. 475, 488 (1903). A proposito di questo caso scrive Lively D.E., *The Constitution and Race*, New York-London, ABC-CLIO, 1992, p. 64 rilevando che l'ammissione di un sindacato “privo di scopo” poté costituire una giustificazione accettabile per l'inerzia della Corte nel caso specifico.

³⁸⁷ 238 U.S. 347 (1915).

³⁸⁸ 383 U.S. 663 (1966).

³⁸⁹ 421 U.S. 289 (1975).

³⁹⁰ Si tratta dei tre atti legislativi approvati dal Congresso nel contesto di generalizzata resistenza all'integrazione della popolazione afroamericana nella vita politica e sociale del Paese: «il primo, del 1957 autorizzava l'*Attorney General* a intervenire, istituendo cause civili, per rimediare a interferenze con il diritto dei cittadini; nel 1960, il nuovo *Civil Rights Act* espandeva questa autorizzazione consentendo all'*Attorney* di ricorrere alle Corti al fine di prevenire pratiche discriminatorie in ogni giurisdizione e autorizzando la registrazione di ogni elettore; infine, anche il *Civil Rights Act* del 1964 nel titolo secondo contribuiva alla lotta contro l'esclusione dei neri dalle competizioni elettorali attraverso l'abolizione di alcune tattiche tipiche della segregazione razziale e prevedendo procedure accelerate nelle istituzioni di cause sulle procedure elettorali», Ceccherini E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze...*, in *Quaderni costituzionali*, cit., p. 317.

³⁹¹ Karlan P.S., *Maps and misreading: the role of geographic compactness in racial vote dilution litigation*, in *Harvard Civil Rights Civil Liberties Law Review*, vol. 24, n. 1 1989, p. 183.

³⁹² La traduzione della sezione è tratta da Ceccherini E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze...*, in *Quaderni costituzionali*, cit., p. 319.

rappresentato dalla sezione 5, in cui si prevedeva che alcune giurisdizioni dovessero sottoporre all'*Attorney General* degli Stati Uniti o ad una Corte distrettuale composta di tre giudici del distretto di Columbia, qualsiasi legge in materia elettorale che potesse inficiare l'esercizio del diritto di voto delle minoranze razziali³⁹³.

Le normative restrittive del diritto di voto degli afroamericani continuarono ad essere approvate dai legislativi statali controllati dai Repubblicani anche dopo l'approvazione del *Voting Rights Act* 1965, il quale è stato modificato varie volte (nel 1970, 1975, 1982 e 2006) per garantire protezione per le minoranze linguistiche ed eliminare modalità di voto che erano discriminatorie negli effetti e non solo nell'intento, ma il cui contenuto è stato pesantemente svuotato dalla Corte Suprema nel 2013 con la sentenza *Shelby County v. Holder*³⁹⁴, che ha concesso così ampi margini di manovra agli Stati per adottare normative restrittive per l'esercizio del diritto di voto.

In questo quadro si può segnalare la pratica del *racial gerrymandering* (di cui si parlerà in maniera più estesa nel terzo capitolo) come misura restrittiva della partecipazione politica delle minoranze, consistente nel ritagliare le circoscrizioni elettorali con lo scopo di escludere dalla rappresentanza una certa minoranza razziale, sebbene esista anche la pratica di definirne i confini in modo da garantire alla minoranza di poter ottenere i seggi disponibili in certe circoscrizioni³⁹⁵. In materia di *gerrymandering* razziale, la Corte aveva mostrato il suo attivismo già negli anni '60 (con il caso *Carolina v. Katzenbach* del 1966)³⁹⁶ e anche più recentemente (sul caso *Bethune – Hill v. Virginia State Bd. Of Elections*, 2017)³⁹⁷. Degna di nota è la sentenza emessa il 25 giugno 2018 sul caso *Abbott v. Perez*³⁹⁸, nel quale la maggioranza rappresentata dai cinque giudici di area *conservative*, non ha riscontrato nella configurazione del *congressional district* e dello *state legislative district* del Texas

³⁹³ *Ibidem*. L'A. rileva che le giurisdizioni indicate dal VRA erano: Alaska, Alabama, Arizona, Georgia, Louisiana, Mississippi, South Carolina, Texas e Virginia e alcune contee in California, Florida, Michigan, New Hampshire, New York, North Carolina e South Dakota.

³⁹⁴ 570 U.S. 529 (2013). La maggioranza della Corte ha demolito, infatti, la sezione 4(b) (solo su quest'ultima è intervenuta la Corte ma così facendo ha privato di contenuto anche la sezione 5), sostenendo che questa disposizione, se giustificata quarant'anni fa, è da ritenersi eccessivamente lesiva delle prerogative statali (clausola dei poteri impliciti di cui al X Emendamento). Per un approfondimento delle riflessioni della dottrina statunitense sulla sentenza *Shelby County v. Holder v.*, tra i molti, Baldwin B., *Backsliding: The United States Supreme Court, Shelby County v. Holder and the Dismantling of Voting Rights Act of 1965*, in *Berkeley Journal of African – American Law & Policy*, vol. 16, n. 2, 2015, pp. 251-262; Issacharoff S., *Voting Rights at 50*, in *Alabama Law Review*, vol. 67, n. 2, 2016, pp. 387-414; per le riflessioni della dottrina italiana v. Martinuzzi A., *U.S.A.: prosegue lo smantellamento del Voting Rights Act? Il recente caso dell'Ohio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna, 30 ottobre 2014; Aravantinou Leonidi G., *La demolizione del Voting Rights Act 1965 e le sue implicazioni per la Presidential Election 2016*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2015.

³⁹⁵ Ceccherini E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze...*, in *Quaderni costituzionali*, cit., p. 312.

³⁹⁶ 383 U.S. 301 (1966).

³⁹⁷ 580 U.S. _ (2017).

³⁹⁸ 585 U.S. _ (2018).

alcuna discriminazione basata sull'appartenenza etnica dei votanti, disponendo così in senso contrario alla pronuncia della Corte distrettuale³⁹⁹.

È opportuno precisare che la situazione del *racial gerrymandering* degli Stati Uniti, dove i gruppi di minoranza sono ben localizzati in un territorio, si presenta con elementi distintivi dall'esperienza canadese, nella quale le comunità sono frammentate in differenti circoscrizioni elettorali, non riuscendo, pertanto, a raggiungere un numero sufficiente per costituire un blocco significativo di voti⁴⁰⁰. Di conseguenza, «[è] opinione comune che in Canada non sia possibile formare dei distretti elettorali in cui la maggioranza sia costituita dai nativi (soltanto in due circoscrizioni elettorali nello Stato dei Territori del Nord Ovest e una nello Stato del Manitoba ciò si è realizzato); mentre è fattibile la creazione di alcuni distretti elettorali in cui le minoranze costituiscano il 20% della popolazione»⁴⁰¹.

Detto ciò, tornando all'esperienza statunitense, è importante notare come le pratiche di *redistricting* messe in atto tradizionalmente dagli Stati a guida repubblicana, si siano accompagnate all'attuazione di pratiche di “*voter suppression*”, che consistono nell'attuazione di una serie di procedure che limitano l'effettiva e libera partecipazione alle elezioni di alcune categorie di cittadini, specialmente quelli appartenenti a minoranze etniche e razziali, e che comprendono strumenti come le limitazioni degli orari di apertura dei seggi, la cancellazione della possibilità di registrarsi nelle liste elettorali il giorno delle elezioni, la limitazione del voto anticipato, di cui si parlerà a breve, o l'introduzione di leggi che prevedono la necessità di munirsi di un documento di identità, le cosiddette *voter identification laws*. Come emerge dalla ricerca svolta nel 2017 dagli scienziati politici Zoltan Hajnal, Nazita Lajevardi e Lindsay Nielson, le leggi di identificazione degli elettori sono state adottate da un numero crescente di Stati e in alcuni casi sono state inasprite: mentre nel 2006 era solo lo Stato dell'Indiana ad avere adottato stringenti *voter identification laws*, nel 2008 gli Stati che le avevano adottate erano aumentati a quattro e poi a dieci nel 2014⁴⁰². Solo nel 2020 sono entrate in vigore in trentacinque Stati normative che prevedono forme di identificazione al seggio degli elettori⁴⁰³. Nelle legislazioni statali in cui si prevedono severi requisiti per identificare gli aventi diritto (nel 2020 sono vigenti in sette Stati)⁴⁰⁴, essi devono adempiere «the required ID at the time of voting in order to cast a traditional ballot. Voters who are unable to provide an acceptable ID at that time can be issued a

³⁹⁹ Filippi S., *Partisan e racial gerrymandering: quattro sentenze della Corte Suprema americana*, in *Rivista di Diritti Comparati*, il 16 luglio 2018, p. 7.

⁴⁰⁰ Ceccherini E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze...*, in *Quaderni costituzionali*, cit., p. 313.

⁴⁰¹ *Ibidem*.

⁴⁰² I dati sono tratti da Zoltan H., Lajevardi N., Nielson L., *Voter Identification Laws and Suppression of Minority Voters*, in *The Journal of Politics*, vol. 79, n. 2, 2017, pp. 363-379.

⁴⁰³ Si vedano i dati raccolti da National Conference of State Legislatures, *Voter Identification Requirements | Voter ID Laws*, data di aggiornamento: 25/08/2020, disponibile al link <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/voter-id.aspx> (ultima consultazione: 29/01/2021).

⁴⁰⁴ Questi sono Wisconsin, Indiana, Virginia, Kansas, Tennessee, Mississippi, Georgia, v. *ibidem*.

provisional ballot. In order for that ballot to be counted, the voter is required to return to the election office with a proper ID or file an indigenous or religious exemption within a specified time period»⁴⁰⁵. Adottate con lo scopo di scongiurare i rischi di frodi elettorali, tali leggi possono avere effetti negativi sull'affluenza alle urne delle minoranze, in quanto, se in generale «the “costs” of voting increase when an individual has to possess, remember, and produce an acceptable form of ID when voting»⁴⁰⁶, spesso i gruppi minoritari non possiedono documenti di identità validi emessi dalle autorità statali e «they are more likely to incur extra costs in time and effort proving their identity, and therefore they are more likely to be precluded from voting. Moreover [...] [r]esearch has also found that voter ID laws are not always fairly administered – which also increases the costs for minorities»⁴⁰⁷. Detto ciò, bisogna notare che sulle *voter identification laws* sono stati elaborati diversi studi concernenti il loro impatto sull'elettorato, in alcuni dei quali sono stati messi maggiormente in risalto i vantaggi legati alla loro implementazione e consistenti generalmente nell'assicurare la regolarità delle procedure elettorali⁴⁰⁸, e in altri sono state condotte analisi per contestare la tesi secondo la quale l'attuazione di queste leggi avrebbe l'effetto di scoraggiare la partecipazione politica delle minoranze⁴⁰⁹. In realtà, in alcuni casi la giurisprudenza statunitense ha riconosciuto che gli effetti delle leggi di identificazione dei votanti possano avere carattere discriminatorio nei confronti di gruppi minoritari, come si è verificato nel caso recente relativo alla *voter ID law* dello Stato del North Carolina, la cui applicazione per le elezioni presidenziali 2020 è stata bloccata dal provvedimento di *preliminary injunction* della Corte distrettuale competente per il distretto centrale del North Carolina, emesso nel dicembre 2019, nel quale il giudice Biggs ha affermato che alcune parti della legge impugnata «were impermissibly motivated, at least in part, by discriminatory intent»⁴¹⁰, sottolineando che «North Carolina has a sordid history of racial discrimination and voter suppression stretching back to the time of slavery, through the era of Jim Crow, and, crucially, continuing up to the present day»⁴¹¹. L'onere di presentare un valido documento di identificazione con foto ai fini dell'esercizio del diritto

⁴⁰⁵ Davis A. J., Herrick R., Pryor B., *Voter ID Laws: The Disenfranchisement of Minority Voters?*, in *Political Science Quarterly*, vol. 134, n. 1, 2019, p. 64.

⁴⁰⁶ *Ivi*, p. 67.

⁴⁰⁷ *Ivi*, p. 68. Gli Autori fanno riferimento ad uno studio relativo alle elezioni della Camera dei Rappresentanti del 2006 e delle elezioni presidenziali del 2008, in cui è stato messo in evidenza come a molti cittadini della comunità ispanica o afroamericana fossero stati richiesti *identification requirements* anche in quegli Stati che non avevano adottato normative di identificazione elettorale.

⁴⁰⁸ Von Spakovsky A. H., *Protecting the Integrity of the Election Process*, in *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, vol. 11, 2012, pp. 90-96.

⁴⁰⁹ Mycoff J., Wagner M., Wilson D., *The Empirical Effects of Voter-ID Laws: Present or Absent?*, in *Political Science and Politics*, vol. 42, n. 1, 2009, pp. 121-126. La ricerca mette in risalto che gli elettori che mostrano interesse per la politica sono spinti ugualmente a partecipare alle elezioni qualunque siano gli oneri da sostenere ai fini dell'identificazione elettorale.

⁴¹⁰ Corte Distrettuale degli Stati Uniti per il Distretto Centrale del North Carolina, *N.C. State Conference of NAACP v. Cooper*, 56 M.D.N.C. (2019), p. 58.

⁴¹¹ 56 M.D.N.C. (2019), p. 12.

di voto, imposto dalla suddetta legge, avrebbe avuto, secondo il giudice monocratico, effetti discriminatori nei confronti degli afroamericani, in quanto «results from the Survey of the Performance of American Elections (“SPAЕ” [...] demonstrate that 15.1% of African Americans lack any acceptable form of ID. [...]The SPAЕ findings also demonstrate that African American voters are more likely than white voters to have public-assistance IDs, which are not accepted under S.B. 824»⁴¹².

Detto ciò, si può notare che anche i nativi americani hanno subito e continuano a subire le stesse misure di restrizione al diritto di voto che sono state perpetrate nei confronti degli afroamericani e di altre minoranze etniche, tra cui i *test* di alfabetizzazione, le *poll taxes* o severi requisiti di identificazione al seggio elettorale. Come spiegano Michael Jones-Correa e Diane Wong, anche dopo l’approvazione dell’*Indian Citizenship Act* nel 1924 che riconobbe come cittadini americani i *Native Americans* nati nel territorio degli Stati Uniti, gli indiani restarono esclusi dall’elettorato «because states retained the authority to decide who had the right to participate in elections»⁴¹³. Gli stati concessero, infatti, gradualmente il diritto di voto ai *Native Americans*, con il Nuovo Messico come ultimo Stato che estese il suffragio agli indiani nel 1962⁴¹⁴. Inoltre, nonostante l’approvazione del *Voting Rights Act* nel 1965 che «among other things, provided access to the ballot in native languages, Native Americans continue to experience barriers to voting because of a combination of lack of access to polling places on native reservations and strict state voter ID laws»⁴¹⁵. Nonostante il voto nativo sia in grado di incidere significativamente sui risultati elettorali a livello sia statale che federale (basti pensare al caso dell’Alaska, dove i nativi costituiscono il 17 per cento della popolazione), il tasso di astensionismo è il più elevato in confronto agli altri gruppi etnici minoritari presenti negli Stati Uniti⁴¹⁶. Tale fenomeno si spiega considerando, da un lato, che gli indici di povertà e disoccupazione dei nativi sono tra i più alti del Paese e, dall’altro, che coloro che abitano nelle riserve si trovano ad affrontare difficoltà pratiche per esercitare il loro diritto di voto viste la scarsità e la lontananza dei seggi. Nelle presidenziali del 2008 il ruolo dell’elettorato nativo è stato determinante per il successo di Barack Obama, primo candidato afroamericano ad avere vinto le elezioni presidenziali americane, il quale già durante le elezioni primarie aveva cercato e ottenuto il sostegno elettorale dei *Native Americans*. Tra l’altro, la vittoria di Obama nel 2008 venne anche attribuita agli effetti del voto anticipato, che ha contribuito ad aumentare i tassi di partecipazione elettorale soprattutto degli afroamericani.

⁴¹² 56 M.D.N.C. (2019), p. 30.

⁴¹³ Jones-Correa M., Wong Diane, *Op. cit.*, p. 6.

⁴¹⁴ *Ibidem*.

⁴¹⁵ *Ibidem*.

⁴¹⁶ Si vedano i dati diffusi dal National Congress and American Indians, *Annual Report 2018-2019 – Survival and Perseverance*, disponibile al link <https://www.ncai.org/resources/ncai-publications/ncai-annual-report>.

Il tema del diritto di voto delle minoranze si lega, infatti, a quello del voto anticipato (*early voting*)⁴¹⁷. Al momento della sua introduzione, gli studiosi non ne avevano rilevato gli effetti sulla competizione elettorale, mentre alcuni anni più tardi molti lavori ne hanno messo in luce il carattere partigiano e, quindi, la tendenza dell'*early voting* a favorire il candidato di un determinato partito⁴¹⁸. Nelle elezioni presidenziali del 2008, gli elettori democratici, gli afroamericani, gli ispanici e i giovani si sono mostrati più inclini a votare prima, facendo così emergere una diversa caratteristica del voto anticipato, legata ad una maggiore partecipazione delle minoranze⁴¹⁹.

Nell'ordinamento statunitense sono adottate diverse forme di voto anticipato, oltre al classico voto via posta (come l'*in-person voting*, il *no-excuse absentee* o l'*internet voting*), così come la durata del periodo, che varia da Stato a Stato⁴²⁰.

Le analisi etno-demografiche del voto anticipato hanno messo in risalto «il peso del voto delle minoranze e la disaffezione per la politica dell'elettorato bianco [e] [...] Alcuni studi rivelano che il ricorso all'*early voting* nei fine settimana favorisce l'affluenza della popolazione di colore e dei latini»⁴²¹. Nelle elezioni presidenziali del 2016, il voto della minoranza ispanoamericana ha conosciuto un rilevante incremento, sebbene abbia presentato una minore compattezza ed una maggiore dispersione rispetto al passato⁴²², mentre in occasione delle presidenziali del 2012, che hanno confermato Obama alla carica di Presidente degli Stati Uniti, il peso delle minoranze etniche si è rivelato «un elemento da non sottovalutare per la sua capacità di trasformare gli equilibri e la geografia elettorale statunitense»⁴²³, dato che il Partito democratico, che ha da sempre beneficiato del sostegno delle comunità afroamericana ed ispanica, non è stato in grado di affermare la sua posizione di difensore dei diritti delle minoranze, mentre il candidato repubblicano ha saputo intercettare il voto delle minoranze, soprattutto della minoranza ispanica, che si è sentita minacciata nel mantenimento del proprio *status* dai massicci flussi migratori provenienti dal Messico⁴²⁴.

⁴¹⁷ Il sistema del voto anticipato ha conosciuto le prime forme di applicazione in Texas, dove è stato introdotto con le riforme realizzate a cavallo tra il 1988 e il 1993 e successivamente è stato adottato dagli altri Stati del Sud, accomunati dal carattere rurale e dalla vastità dei territori occupati (v. Aravantinou Leonidi G., *L'elezione del Presidente negli Stati Uniti d'America. Disfunzioni e ipotesi di riforma*, cit., p. 102).

⁴¹⁸ *Ibidem*.

⁴¹⁹ Weaver A., *The Racial Context of Convenience Voting Cutbacks: Early Voting in Ohio during 2008 and 2012 U.S. Presidential Elections*, SAGE Open 5, n. 3, 2015.

⁴²⁰ Aravantinou Leonidi G., *L'elezione del Presidente negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 103.

⁴²¹ *Ibidem*.

⁴²² *Ivi*, pp. 102-103. L'Autrice fa notare che il 5 novembre, tre giorni prima della data fissata per le presidenziali del 2016, 600 mila ispanici avevano già votato in Florida, facendo registrare un incremento del 129 per cento nella partecipazione politica della comunità rispetto alle presidenziali del 2008.

⁴²³ *Ivi*, p. 103.

⁴²⁴ *Ibidem*.

In occasione delle recenti elezioni presidenziali del 3 novembre 2020, la situazione anomala creata dalla pandemia da nuovo Coronavirus⁴²⁵ ha determinato un notevole incremento dell'*early voting*, dato che oltre 100 milioni di americani hanno deciso di esprimere il proprio voto anticipatamente, di persona o per posta. Il fattore della diffusione del contagio da COVID-19 è stato così determinante per spingere diversi Stati ad allargare per la prima volta la possibilità di ricorrere al voto anticipato, anche per corrispondenza, in modo tale da facilitare le procedure di votazione e l'affluenza ai seggi⁴²⁶. Diversi analisti avevano previsto che la formula del voto anticipato nella variante del voto postale, apertamente contestata da Donald Trump, sarebbe stata utilizzata in maniera massiccia dall'elettorato democratico, più sensibile al timore del virus rispetto agli elettori repubblicani⁴²⁷. Nonostante il largo impiego a questa tecnica di espressione del suffragio, il fatto che le procedure di *early voting* postale siano finite al centro delle denunce di frodi elettorali avanzate dal Presidente Trump e dai Repubblicani suoi sostenitori, che hanno chiesto di invalidare i voti in alcune zone per la mancanza di nomi, date o indirizzi nelle buste esterne delle schede del voto anticipato, oltre alla lunga attesa davanti ai seggi per poter votare che si è registrata durante il periodo dell'*early voting* (dato che non deve essere sottovalutato nell'analizzare l'affluenza alle urne), denotano come l'accesso al voto per le minoranze, e in generale per le persone più marginalizzate, sia sempre più difficile a causa di un complesso strumentario normativo e procedurale che lo rende eccessivamente complicato ed esposto a contestazioni partigiane, che rischiano di renderlo apertamente escludente.

8.2 Il diritto di voto delle minoranze e le riforme in materia di *electoral administration* nell'esperienza australiana

Dopo aver affrontato l'esame delle esperienze di Canada e Stati Uniti, appare opportuno spostare l'attenzione verso un altro ordinamento federale, l'Australia, che per la presenza di popolazioni

⁴²⁵ Così come dichiarata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità l'11 marzo 2020. In precedenza l'OMS aveva dichiarato l'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, esprimendo raccomandazioni agli Stati di adottare alcune misure temporanee per il contenimento del contagio, v. *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, reperibile al link [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

⁴²⁶ Si rilevi che la pratica dell'*early voting* ha costituito uno dei nodi su cui si è concentrato il dibattito in prossimità delle elezioni presidenziali, che ha visto consumarsi un aspro scontro tra Repubblicani e Democratici. Sulle reazioni dell'ordinamento statunitense alla crisi sanitaria e il dibattito pre-elettorale si veda Aravantinou Leonidi G., *Il gigante dai piedi d'argilla. Le reazioni dell'ordinamento statunitense alla crisi sanitaria*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2020, pp. 1-8.

⁴²⁷ Rostelli F., *La democrazia in USA: Bene comune, nonostante tutto*, in *Labsus. Laboratorio per la sussidiarietà*, 23 novembre 2020.

aborigene sul suo territorio si è dovuto e deve confrontarsi con la difficoltà di rendere effettivo l'esercizio del loro diritto di voto.

Nel delineare un'analisi diacronica del diritto di voto delle minoranze australiane, occorre considerare che «[t]he complexity of this history relates in part to federalism»⁴²⁸: in diverse colonie australiane, infatti, le popolazioni indigene erano ammesse a godere del diritto di voto già a cavallo tra il XIX e il XX secolo⁴²⁹, mentre, a livello federale, il *Commonwealth Franchise Act* del 1902 (*An Act to provide for a Uniforme Federal Franchise*), alla *section 4*, secondo paragrafo, escludeva dal suffragio gli aborigeni nativi dell'Australia, dell'Asia, dell'Africa o delle Isole del Pacifico, con l'eccezione della Nuova Zelanda, a meno che avessero acquisito la qualità di elettore per il Parlamento di uno Stato, come stabilisce la *section 41* della *Constitution*. In realtà, alcune eccezioni per alcune categorie di popolazioni native furono ammesse nel 1925⁴³⁰, quando fu esteso il suffragio agli *Aboriginal natives* dell'India Britannica⁴³¹, mentre nel 1949 il Parlamento approvò il *Commonwealth Electoral Bill*, introdotto dal Governo laburista di Ben Chifley, con il quale si concesse il suffragio per le elezioni federali anche agli aborigeni, purché avessero il diritto di votare per le elezioni statali o avessero prestato servizio nelle forze armate⁴³². Bisognò comunque attendere gli anni Sessanta e Ottanta del secolo scorso per riforme più radicali in materia di *right to vote* degli aborigeni. Un rapporto dell'*House of Representatives Select Committee on the voting rights of Aborigines*, pubblicato verso la fine del 1961, raccomandava che a tutte le popolazioni native fosse concesso di votare per le *Commonwealth elections*, ma che la loro iscrizione negli *electoral rolls* dovesse rimanere volontaria, dato che essi «have not perceived the relevance of parliamentary elections to their

⁴²⁸ Orr G., *Access to Electoral Rights: Australia*, cit., p. 8.

⁴²⁹ Come rileva Adrian Brooks, i maschi adulti aborigeni poterono votare già nelle elezioni dello Stato di Victoria del 1901 e quindi nelle prime elezioni federali che si tennero in quell'anno. La legislazione elettorale del Nuovo Galles del Sud e dell'Australia meridionale non escludevano esplicitamente gli aborigeni dall'elettorato, anche se nel Nuovo Galles del Sud coloro che avevano ricevuto forme di sussidi statali o assistenza da parte di istituti di beneficenza non erano ammessi al voto (tale misura rimase in vigore fino al 1962). L'Australia del Sud, inoltre, aveva adottato una misura che subordinava l'esercizio del diritto di voto al domicilio continuativo per un mese in una *subdivision* dello Stato, misura che, come afferma Brooks, operò «as an effective block to Aboriginal enrolment». Nel Queensland e nell'Australia occidentale, invece, gli aborigeni erano esclusi dal voto nelle prime elezioni del 1901. Brooks A., *A Paragon of Democratic Virtues? The Development of the Commonwealth Franchise*, in *University of Tasmania Law Review*, vol. 12, n. 2, 1993, p. 213.

⁴³⁰ Con il *Commonwealth Electoral Act* No. 20, 1925, (Cth).

⁴³¹ Come sottolinea Anne Twomey, questo emendamento al *Commonwealth Electoral Act* del 1918 venne introdotto su pressioni del Governo indiano e del *British Colonial Office*, dopo una sentenza del tribunale di Melbourne che aveva ordinato l'iscrizione negli *electoral rolls* federali di un cittadino indiano, residente a Melbourne, e già iscritto per votare secondo la legge statale. V. Twomey A., *The Federal Constitutional Right to Vote in Australia*, in *Federal Law Review*, vol. 28, 2000, p. 131.

⁴³² Si può notare che a quel tempo gli aborigeni australiani erano ammessi al voto negli Stati del Nuovo Galles del Sud, Victoria, Australia meridionale e Tasmania, mentre non potevano votare alle elezioni statali del Queensland e godevano di un diritto di voto limitato nel Territorio del Nord e in Australia occidentale. V. Brooks A., *Op. cit.*, in *University of Tasmania Law Review*, p. 226.

lives»⁴³³. Il *Commonwealth Electoral Act, 1962* recepì, dunque, le raccomandazioni del *Select Committee* e concesse il diritto di voto agli aborigeni e agli isolani dello Stretto di Torres per le elezioni federali e i referendum, mentre con l'approvazione del *Commonwealth Electoral Legislation Amendment Act 1983* si introdusse l'obbligo del voto e dell'iscrizione nei registri elettorali anche per i primi australiani⁴³⁴.

Sebbene l'Australia sia l'unico ordinamento ad aver introdotto il voto obbligatorio anche per le minoranze, come afferma Grame Orr, «[o]ngoing challenges remain in relation to the practical delivery of electoral services and education to Indigenous Australia»⁴³⁵. Dalla ricerca svolta da Norm Kelly sui tassi di *voter turnout* degli aborigeni abitanti il Territorio del Nord in occasione delle elezioni della *Northern Territory Legislative Assembly* e della *House of Representatives* federale tra il 1983 e il 2010 (lasso temporale in cui sono state varate una serie di rilevanti riforme in materia di *electoral administration*), si può evincere che le percentuali di partecipazione più basse si sono registrate in occasione delle elezioni delle *Assembly elections*, mentre, relativamente alle elezioni federali, i dati dimostrano come la partecipazione elettorale delle popolazioni abbia subito un calo negli anni 2000 rispetto agli anni '90⁴³⁶. Secondo Kelly, la riduzione del tasso di affluenza alle urne degli aborigeni australiani è in parte riconducibile alla soppressione nel 1996 dell'*Aboriginal and Torres Strait Islander Election Education and Information Service (ATSIEEIS)*, istituito all'interno della *Australian Electoral Commission (AEC)* con lo scopo di garantire servizi elettorali alle comunità indigene stanziate nei luoghi più remoti del Paese e favorirne così l'iscrizione nei registri elettorali. Gli ingenti oneri finanziari connessi all'implementazione del servizio hanno poi spinto il Governo Howard di centrodestra ad abolirlo nello stesso anno in cui entrò in carica. Sul punto, Will Sanders rileva che:

Delivering electoral services to Indigenous Australians has provided Commonwealth electoral administration with some substantial challenges over recent years, particularly but not exclusively in sparsely settled areas of north and central Australia where Indigenous people make up larger proportions of the total population and their cultural and social circumstances differ more markedly from southern social and administrative norms. The AEC has been modestly successful

⁴³³ Australian Parliament - House of Representatives, *Report from the Select Committee on Voting Rights of Aborigines*, GROUP HJ.-F.8478/61, Canberra, A. J. A«THUR, Commonwealth Government Printer, 1961, pp. 8-9.

⁴³⁴ L'Act del 1983 fu l'ultimo passaggio, come sottolinea Jennifer Norberry, per il raggiungimento dell'uguaglianza formale degli aborigeni con gli altri cittadini australiani. V. Norberry J., *The Evolution of the Commonwealth Franchise. Tales of Inclusion and Exclusion*, in Mercurio B., Orr G., Williams G. (eds.), *Realising Democracy: Electoral Law in Australia*, Annandale, Federation Press, 2003, p. 86.

⁴³⁵ Orr G., *Access to Electoral Rights: Australia*, cit., p. 8.

⁴³⁶ Gli anni 2000 hanno registrato una media dell'84,9 per cento, rispetto al valore medio dell'89,4 per cento degli anni '90. V. Kelly N., *Directions in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management*, Canberra, Australian National University Press, 2013, p. 67.

in dealing with these challenges over the last 20 years, but suffered a major setback in 1996 when its slowly developed Indigenous-specific program was unilaterally abolished by a Howard Government budget decision. The AEC cannot however avoid having to deliver appropriate electoral services to Indigenous Australians, [...]. The AEC must, therefore, keep its Indigenous networks and work alive, even without the aid of an Indigenous-specific program⁴³⁷.

Nel 2010, sotto il Governo laburista di Kevin Rudd, è stato istituito il nuovo *Indigenous Electoral Participation Program* (IEPP) gestito dall'*Australian Electoral Commission* per svolgere servizi di *voter education* finalizzati ad incrementare la partecipazione delle comunità aborigene, ma l'efficacia di tale strumento, secondo Kelly, risulta affievolita dal carattere partigiano dello stesso, in quanto legato agli «electoral benefits for Labor»⁴³⁸, partito tradizionalmente sostenuto dal voto della minoranza degli aborigeni.

Si rilevi, inoltre, come sia ancora oggi in uso il sistema del *mobile polling* nelle regioni scarsamente popolate, utilizzato per la prima volta nelle elezioni del 1980 dell'Australia occidentale e della *Northern Territory Legislative Assembly*, e a livello federale nelle elezioni del 1984, dopo che venne introdotto l'obbligo dell'*electoral enrolment* anche per gli aborigeni australiani. Sanders osserva che «[t]he history of mobile polling within Commonwealth electoral administration is in stark contrast to that of Indigenous electoral education. Mobile polling seemed to fit in with the existing office culture of Commonwealth electoral administration far more easily than the AEEP and its renamed successor programs, the AIES and the ATSIES»⁴³⁹. Verso la fine degli anni '80 del secolo scorso Peter Loveday aveva evidenziato come il sistema del *mobile polling* fosse collegato all'istituzione del *compulsory voting* nel 1983 e quindi alla necessità di facilitare l'accesso alle urne per tutti gli elettori, divenendo così parte integrante dell'*electoral administration* australiana, mentre simili meccanismi non sono stati adottati nello stesso periodo nelle remote regioni settentrionali dell'ordinamento canadese⁴⁴⁰.

In aggiunta a quanto è stato detto, appare opportuno richiamare la riforma relativa alla chiusura anticipata delle procedure di *electoral enrolment*, facente parte delle modifiche introdotte dal Governo Howard nel 2006 alla legislazione in materia di *electoral administration*, come ulteriore misura che ha reso più difficile l'esercizio del diritto di voto da parte delle minoranze. Sul punto, Kelly ricorda che, se prima della riforma erano concessi sette giorni di tempo dopo l'emissione del *writ* per l'indizione delle elezioni per completare o integrare le pratiche di registrazione elettorale, il

⁴³⁷ Sanders W., *Delivering democracy to Indigenous Australians: Aborigines, Torres Strait Islanders and electoral administration*, in Sawyer M. (ed.), *Elections: Full, Free & Fair*, Sydney, Federation Press, 2001, p. 171-172.

⁴³⁸ Kelly N., *Op. cit.*, p. 71.

⁴³⁹ Sanders W., *Op. cit.*, p. 168.

⁴⁴⁰ Loveday P., *The Poll and the Aboriginal Vote*, in Jaensch D., Loveday P. (eds.), *Challenges from the Nationals: The Territory Election 1987*, Brinkin, Australian National University North Australia Research Unit, 1987, pp. 37-39.

Governo Howard aveva disposto la chiusura degli *electoral rolls* il giorno stesso dell'emissione del *writ* con lo scopo di evitare rischi di frodi elettorali ed estendere i tempi di verifica sulle nuove iscrizioni nelle liste elettorali, ma aumentando allo stesso tempo le difficoltà pratiche per l'esercizio del diritto di voto da parte degli aborigeni localizzati nelle zone più remote⁴⁴¹. Tale riforma è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza della *High Court* sul caso *Rowe v. Electoral Commission* del 2010 e successivamente cancellata dal Governo laburista di Julia Gillard nel maggio 2011, grazie al sostegno dei senatori del partito dei Verdi australiani e di due senatori indipendenti.

Alla luce di questa analisi, si può osservare come le riforme varate in Australia in materia di *electoral administration*, a differenza dell'esperienza neozelandese, non abbiano portato all'adozione di meccanismi che prevedono l'assegnazione di seggi riservati per la rappresentanza delle minoranze etniche né nelle Assemblee locali né in seno al Parlamento federale, sebbene il tema sia stato oggetto di dibattiti in sede di commissioni parlamentari e di proposte avanzate soprattutto in ambito accademico⁴⁴².

8.3 Il diritto di voto e la rappresentanza etnica dei Maori in Nuova Zelanda

Il caso della Nuova Zelanda offre un quadro di grande interesse per un'analisi sul diritto di voto delle minoranze etniche, in quanto, pur condividendo nel *common law* alcuni dati giuridici di base con gli altri ordinamenti anglo-americani presi in esame, ha adottato un approccio diverso al tema del voto e della rappresentanza politica dei membri della minoranza Maori, ai quali viene riconosciuto il diritto di iscriversi in un registro elettorale specifico e di votare per candidati espressi dallo stesso gruppo etnico, a cui sono riservati dei seggi in Parlamento.

La Nuova Zelanda ha adottato nel 1996 un meccanismo teso a favorire la rappresentanza delle popolazioni dei Maori, consistente in una strategia rappresentativa complessiva che si arricchisce di una quota riservata di seggi nel Parlamento monocamerale, in modo tale da dare la possibilità ai membri della minoranza di scegliere se iscriversi nelle liste generali o in quelle ad essi riservate⁴⁴³.

⁴⁴¹ Kelly N., *Op. cit.*, p. 61.

⁴⁴² In argomento si veda Davis M., *Justifying designated parliamentary seats: International law and indigenous peoples' right to self-determination*, in Tham J.C., Costar B., Orr G. (ed.), *Electoral democracy: Australian prospects*, Melbourne, Melbourne University Press, 2011, pp. 78-98.

⁴⁴³ Sul punto si veda Vigevani G.E., *"Verso una democrazia più giusta": l'adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale in Nuova Zelanda*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 1996, pp. 104 ss.

Si rilevi che la quota di seggi riservata alla rappresentanza della comunità dei Maori è cambiata nel corso del tempo: era pari a quattro nel 1993, per le elezioni del 1996 è stata elevata a cinque e poi a sei nel 1999, mentre a partire dal 2002 i seggi riservati sono diventati sette.

La maggior parte dei membri della popolazione dei Maori erano esclusi dall'elettorato in base al *New Zealand Constitution Act 1852*, che non stabiliva discriminazioni basate su ragioni razziali, ma il suo collegamento ai requisiti di proprietà di matrice britannica finiva per svantaggiare la popolazione indigena del Paese, composta in gran parte da persone che possedevano terre in comune anziché a titolo individuale, condizione quest'ultima necessaria per accedere all'esercizio del diritto di voto in base alla disciplina allora vigente⁴⁴⁴. I primi allargamenti del suffragio ai Maori si registrarono negli anni Sessanta dell'Ottocento e precisamente nel 1867, quando, con l'approvazione del *Maori Representation Act*, venne concesso il suffragio universale maschile per la popolazione Maori e l'attribuzione di quattro seggi speciali volti a coprire l'intero territorio nazionale⁴⁴⁵, mentre le donne di etnia maori dovettero attendere il 1893 per la concessione del diritto di suffragio, che fu esteso anche alle donne *Pakeha* (parola che nella lingua maori identifica gli invasori di origine europea).

Il regime transitorio del 1867 in materia di rappresentanza della minoranza etnica venne reso definitivo nel 1876, ma senza alterare il numero di seggi riservati e adeguarlo alla consistenza demografica delle comunità Maori. Inoltre, bisogna notare che la legge del 1867 «did not, though, fully harmonise electoral rights for Māori and non-Māori. For instance, whereas the secret ballot was made compulsory in the General (European) electorates in 1890, it took until 1937 for this practice to be applied to Māori electorates»⁴⁴⁶. Allo stesso modo si può notare che il *compulsory enrolment* venne introdotto nel 1924 per l'elettorato di origine europea, ma fu solo nel 1956 che venne esteso anche alle popolazioni dei Maori. E ancora, mentre le disposizioni contenute nell'*Electoral Act* concernenti il cosiddetto "*General electorate*" costituiscono clausole rinforzate perché richiedono maggioranze qualificate per essere modificate, lo stesso non vale per quanto riguarda le disposizioni dedicate all'elettorato Maori, che possono essere modificate anche raggiungendo una maggioranza semplice dei parlamentari⁴⁴⁷. Peraltro, occorre evidenziare che, all'origine dell'istituzione della rappresentanza politica dei Maori, la cui società è tradizionalmente suddivisa in caste, alcuni di essi, identificati sotto la categoria "*half-caste*", erano ammessi ad iscriversi nell'ambito delle liste riservate, mentre i membri della comunità qualificati come "*less than half-caste*" erano tenuti a registrarsi nelle liste generali. L'approvazione di un emendamento all'*Electoral Act* nel 1967 permise

⁴⁴⁴ Il *New Zealand Constitution Act 1852* concesse, infatti, il diritto di voto ai Maori di sesso maschile, limitato però ai soli proprietari terrieri. Soltanto una stretta minoranza del gruppo Maori (composta soprattutto dai capi tribù) divenne quindi titolare del diritto di voto e solo circa cento elettori di etnia maori su un numero totale di 5849 aventi diritto ebbe la possibilità di votare in occasione delle elezioni generali del 1853.

⁴⁴⁵ Sul tema dell'origine e dell'istituzione dei seggi destinati alla rappresentanza della popolazione Maori si veda Sorrenson K., *A History of Maori Representation in Parliament*, in *Towards a Better Democracy: Report of the Royal Commission on the Electoral System*, Wellington, Government Printer, 1986, appendix B.

⁴⁴⁶ Barker F., McMillan K., *Access to Electoral Rights: New Zealand*, cit., p. 10.

⁴⁴⁷ *Ibidem*.

ai Maori di candidarsi ed essere eletti anche dal “*General electorate*” e viceversa⁴⁴⁸, mentre per la prima volta nel 1975 venne concessa la possibilità di scegliere di iscriversi nelle liste generali o riservate a tutti coloro che fossero discendenti da una persona di etnia maori (la cosiddetta *Maori Electoral Option*). Il funzionamento di tale meccanismo si consolidò con la riforma del sistema elettorale neozelandese, quando l’*Electoral Act 1993* ripristinò la previsione normativa, già contenuta nel precedente *Act* del 1975, a norma della quale il numero dei *Maori seats* poteva aumentare o diminuire a seconda del numero dei cittadini che decidevano di iscriversi nel registro dei Maori⁴⁴⁹.

Le problematiche di assicurare efficaci servizi di *voter education* e di promuovere la partecipazione politica delle minoranze etnolinguistiche sono emerse anche nell’ambito dell’esperienza neozelandese, già dopo l’introduzione della *Maori Electoral Option*, sulla cui attuazione il Tribunale di Waitangi evidenziò l’insufficienza e l’inadeguatezza degli stanziamenti di spesa governativi per finanziare «[t]he [...] special arrangement for promotion and education on the option»⁴⁵⁰, sottolineando che la Corona avesse il dovere «under a Treaty obligation actively to protect Māori citizenship rights and, in particular, existing Māori rights conferred under the Electoral Act 1993»⁴⁵¹. Tale obbligo, ha osservato il Tribunale, si basa sul dettato normativo della *section 3* del Trattato di Waitangi che garantisce alle popolazioni dei Maori «[Queen’s] royal protection and imparts to them all the Rights and Privileges of British subjects»⁴⁵², tra cui anche il diritto di voto.

Tuttavia, avendo il Tribunale il potere di emettere soltanto raccomandazioni prive di valore vincolante, a questa pronuncia non fece seguito alcuna modifica della normativa vigente sulla *Maori Electoral Option*. La decisione del Governo di non adeguarsi alle raccomandazioni del Tribunale di Waitangi fu considerata legittima dalla *Court of Appeal* nel 1995, la quale ritenne che per gli sforzi fatti dal Governo per organizzare il voto, mobilitare gli elettori di etnia maori ed informarli sull’esercizio dei loro diritti elettorali, la sua decisione avesse superato il *test* di ragionevolezza⁴⁵³.

Detto ciò, come ricordano Barker e McMillan, occorre notare che non è stato istituito alcun meccanismo di rappresentanza etnica a livello locale, ritenendo che una possibile ragione di questa scelta sia riconducibile al fatto che «as the legislation clarifies, it is the Crown, and not local government, that is party to the Treaty of Waitangi and that has direct obligations to Māori. The Local Government Act 2002 did, however, place an active responsibility on local authorities to ensure that they provide opportunities and processes for Maori to contribute to decision-making processes and

⁴⁴⁸ Nel 1975 furono eletti i primi due parlamentari Maori nei seggi generali.

⁴⁴⁹ Vowles J., *New Zealand: The Consolidation of Reform?*, in Gallagher M., Mitchell P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, New York, Oxford University Press, 2005, p. 300.

⁴⁵⁰ Tribunale di Waitangi, *Maori Electoral Option Report*, Wellington, Brooker’s, Wai 413, 1994, p. 43.

⁴⁵¹ *Ivi*, p. 15.

⁴⁵² Il testo della *section* è ripreso da *ivi*, p. 4.

⁴⁵³ Corte d’Appello della Nuova Zelanda, *Taiaroa v Minister of Justice*, 1 NZLR 411, (1995), p.4.

that they engage in capacity enhancement»⁴⁵⁴. A norma della *section 19Z* e della *Schedule 1A* del *Local Electoral Act 2001*, le autorità locali possono però istituire apposite circoscrizioni elettorali nell'ambito del proprio distretto di competenza riservate all'elezione di membri della comunità dei Maori presso i consigli comunali, distrettuali o regionali, in numero proporzionale alla quota di elettori iscritti nei registri elettorali dei Maori. Barker e McMillan evidenziano come tale previsione normativa sia stata raramente invocata:

As of 2016, of the 11 Regional Councils, 61 territorial authorities (city and district councils), and six unitary councils (incorporating both regional and territorial roles), only one—Waikato Regional Council—had established separate Māori wards under the provisions of the Local Electoral Act. It created two Māori wards, each electing one member to council. One other authority, Bay of Plenty Regional Council, had previously established a Māori ward (electing three members), but had done so not on the basis of the 2001 Act, but by special enabling legislation⁴⁵⁵.

Peraltro, non è stato neanche introdotto un meccanismo volto a garantire la rappresentanza etnica dei Maori in seno al Consiglio di Auckland, istituito nell'ambito della riforma sulla suddivisione amministrativa messa in atto alla fine della prima decade degli anni 2000. A quel tempo, il Governo nazionale decise, infatti, di non seguire le raccomandazioni della *Royal Commission on Auckland Governance* sull'istituzione di tre seggi riservati alle popolazioni dei Maori, e preferì invece procedere alla creazione di un organo consultivo, l'*Independent Maori Statutory Board*, incaricato di «promote social, economic, environmental, and cultural issues of significance»⁴⁵⁶ per la minoranza Maori nel distretto di Auckland.

8.4 Il caso della rappresentanza delle minoranze linguistiche riconosciute in Italia

La problematica del diritto di voto delle minoranze si è posta, sotto profili diversi, anche in Italia e si collega al diritto delle minoranze ad essere dotate di meccanismi di rappresentanza politica preferenziale a livello nazionale e negli organi provinciali e regionali.

⁴⁵⁴ Barker F., McMillan K., *Access to Electoral Rights: New Zealand*, cit., p. 12.

⁴⁵⁵ *Ivi*, pp. 12-13.

⁴⁵⁶ Ministry of Local Government, *Decisions to complete the legislative framework for Auckland governance*, Wellington, New Zealand Government, 2009, p. 22.

L'articolo 6 della Costituzione italiana prevede specificamente, tra i principi fondamentali della Repubblica, la tutela delle minoranze linguistiche, che è stata attuata attraverso l'adozione di appositi provvedimenti normativi, come gli statuti delle Regioni a statuto speciale dove sono maggiormente presenti tali minoranze. La legge dello Stato n. 482 del 1999 ha riconosciuto le seguenti minoranze storiche, stabilendo norme a tutela della loro lingua e cultura: albanesi, catalani, germanici, greci, sloveni, croati e coloro che parlano francese, friulano, francoprovenzale, ladino, occitano, sardo.

Per esaminare la partecipazione di queste minoranze alla vita pubblica interna assume una rilevanza particolare osservare i cambiamenti del sistema elettorale intervenuti nel tempo, dato che il sistema elettorale può favorire ma anche ostacolare o rendere addirittura impossibile la partecipazione dei gruppi minoritari⁴⁵⁷.

Sino al 1993, il sistema elettorale proporzionale puro aveva garantito di per sé la rappresentanza delle minoranze linguistiche, vista l'assenza di soglie di sbarramento⁴⁵⁸, mentre con la successiva introduzione di un'ampia componente maggioritaria ad opera delle leggi 4 agosto 1993, n. 276 e 277 (il c.d. *Matterllum*) anche la quota proporzionale venne razionalizzata con la soglia di sbarramento del quattro per cento su base nazionale, che di fatto ebbe l'effetto di escludere dal riparto dei seggi con il proporzionale le forze politiche di rappresentanza degli interessi territoriali⁴⁵⁹. Rispetto a tali effetti penalizzanti per le minoranze, la Corte costituzionale, nella sentenza 438/1993, ebbe modo di affermare il diritto per i gruppi linguistici storici presenti sul territorio nazionale di esprimersi in condizioni di effettiva parità sul piano della rappresentanza politica e che tale parità «viene sostanzialmente compromessa da un sistema a scrutinio di lista per i seggi proporzionali, in quanto l'assegnazione era operata a livello unitario (e solo in caso di raggiungimento del quorum del 4%, su base nazionale)»⁴⁶⁰. Tuttavia, la Corte ha anche riconosciuto l'impossibilità di individuare, nell'ambito dei modelli elettorali, una singola soluzione obbligata per garantire a pieno la rappresentanza delle minoranze, decidendo sostanzialmente di non sostituirsi al legislatore ed evitando così di esorbitare dal suo sindacato di legittimità costituzionale⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ Sul tema della rappresentanza elettorale delle minoranze linguistiche in generale si veda Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, CEDAM, 2011, pp. 137 ss.

⁴⁵⁸ Si rilevi che l'opzione proporzionale deve essere ricondotta alle elezioni dell'Assemblea Costituente e al decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74. Lo stesso meccanismo è poi confluito nella legge 20 gennaio 1948, n. 6 per l'elezione della Camera dei Deputati, mentre per il Senato della Repubblica la legge 6 febbraio 1948, n. 29 già prevedeva correttivi in senso maggioritario ma operativi solo all'effettivo raggiungimento di elevate cifre elettorali. Il proporzionale puro si è consolidato con la sistematizzazione della normativa descritta in un Testo Unico, con il D.P.R. 30 marzo 1957 n. 361, fino ad arrivare al referendum abrogativo del 18 aprile 1993, che ha di fatto sollecitato la riforma in senso maggioritario del sistema elettorale del cosiddetto *Mattarellum*.

⁴⁵⁹ Così sottolinea Peterlini O., *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, Milano, Franco Angeli, 2012, pp. 133-134.

⁴⁶⁰ Guella F., *Le garanzie per le minoranze linguistiche nel sistema elettorale c.d. Italicum*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015, p. 3.

⁴⁶¹ *Ibidem*.

Con la successiva riforma elettorale realizzata mediante la legge 21 dicembre 2005, n. 270 (il c.d. *Porcellum*), invece, è stata fissata, per l'elezione della Camera, una soglia di sbarramento del 20 per cento a livello circoscrizionale, sostitutiva della competizione su base nazionale, per le liste espressive di gruppi linguistici tutelati, mettendo queste ultime nella condizione di concorrere davvero con i partiti politici nazionali, «apprezzando il carattere locale della competizione per la rappresentanza degli interessi dei gruppi minoritari»⁴⁶². Una soluzione resasi necessaria nell'ambito dell'adozione di un sistema elettorale diventato completamente proporzionale, che avrebbe rischiato di escludere dalla Camera le minoranze linguistiche in assenza di loro accordi di coalizione con altre liste nazionali e di un meccanismo di attribuzione dei seggi in collegi uninominali maggioritari. Per il Senato, il legislatore del 2005 optò, invece, per la conservazione del sistema della legge Mattarella in riferimento al gruppo di lingua tedesca e ladina della Regione Trentino Alto-Adige /Südtirol e alla minoranza linguistica franco-provenzale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. La delimitata distribuzione geografica di queste minoranze consigliò, infatti, di mantenere il sistema previgente, articolato in un collegio unico per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e nei setti collegi previsti per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, «tanto per una specifica scelta politica, quanto per la particolare delicatezza del regime elettorale della Camera alta, che era stato specificamente preso in considerazione dalla misura 111 del c.d. Pacchetto per l'Alto Adige»⁴⁶³.

Sulla base di questo articolato e differenziato sistema, si era inserita la successiva legge elettorale 6 maggio 2015, n. 52 (il c.d. *Italicum*), la quale stabilì che la delimitazione dei collegi elettorali corrispondenti alle zone in cui sono presenti minoranze linguistiche dovesse avvenire sulla base dell'esigenza di agevolare l'inclusione di ciascun gruppo nel minor numero possibile di collegi e disponendo che per la circoscrizione del Friuli-Venezia Giulia uno dei collegi plurinominali fosse costituito in modo tale da favorire la rappresentanza dei candidati espressione della minoranza linguistica ivi esistente. Inoltre, per i soli gruppi minoritari presenti nelle Regioni a statuto speciale è stata recuperata la deroga al premio di maggioranza nazionale, già presente nella legge elettorale del 2005, un sistema di tutela che finisce per applicarsi effettivamente alle sole Regioni del Trentino-Alto Adige, della Valle d'Aosta (dove sono presenti le minoranze linguistiche più consistenti sul piano numerico, beneficiarie in sede elettorale del riconoscimento di un loro status di minoranze cosiddette superprotette)⁴⁶⁴ e del Friuli-Venzia Giulia (il cui statuto dispone a favore delle minoranze

⁴⁶² *Ivi*, p. 6.

⁴⁶³ *Ivi*, p. 7. Con la misura 111 del Pacchetto di accordi Italia-Australia si intendeva rivedere la ripartizione dei collegi ai fini dell'attribuzione dei seggi al Senato in modo da rispettare la proporzione esistente nel Trentino-Alto Adige. Solo nel 1991 si raggiunse un accordo definitivo in merito, con l'approvazione della legge 30 dicembre 1991, n. 442, che prevede l'adozione del principio territoriale per la definizione dei collegi elettorali per il Senato nel Trentino-Alto Adige.

⁴⁶⁴ Si rilevi che in riferimento alla Valle d'Aosta è stato istituito un collegio uninominale dal 1948 con l'obiettivo di separare la minoranza francofona dalle altre circoscrizioni contigue più ampie. Per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige,

nell'articolo 3)⁴⁶⁵, mentre negli statuti speciali delle Regioni Sardegna e Sicilia non sono contenute previsioni specifiche di tutela delle minoranze presenti sul territorio.

Anche la legge elettorale 3 novembre 2017, n. 165 (il c.d. *Rosatellum*) ha previsto specifiche regole differenziali e promozionali per le principali minoranze etniche territorialmente collocate, esprimendo, innanzitutto, l'esigenza di prevedere la formazione di un collegio uninominale in Friuli-Venezia Giulia «in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena»⁴⁶⁶ e, inoltre, confermando i collegi uninominali già previsti, per la minoranza tedesca e francese, dall'*Italicum*. Si è così consolidata «la continuità di *favor* per le minoranze, mediante lo strumento dei collegi uninominali, costruiti *ad hoc* per favorire le stesse, ex art. 3 l. n. 165/2017, secondo una tecnica di *racial gerrymandering promozionale*»⁴⁶⁷.

L'analisi di questo quadro normativo pone, dunque, al centro il problema del bilanciamento della tutela della rappresentanza differenziata e promozionale delle minoranze linguistiche e del principio di eguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost., in relazione al quale, nella già ricordata sentenza n. 438 del 1993 inerente la disciplina elettorale della legge n. 277/1993, la Corte costituzionale ha «mantenuto una posizione che si potrebbe definire “promozionale” della tutela della minoranze storiche geograficamente concentrate»⁴⁶⁸, rilevando come la legislazione elettorale sia sempre stata ispirata ad un *favor* delle minoranze, garantendone la rappresentanza nel Parlamento nazionale: «Siffatte condizioni si sono realizzate dal 1948 ad oggi, ed infatti la minoranza di lingua tedesca ha potuto eleggere i propri deputati e senatori, né ha avanzato alcuna particolare richiesta, se si eccettua quella relativa alle circoscrizioni territoriali dei collegi per l'elezione del Senato, risolta-come si è detto- dalla legge n. 422 del 1991 attuativa della misura n. 111 del “pacchetto”»⁴⁶⁹. Sul tema del bilanciamento fra la rappresentanza politica delle minoranze e il principio dell'eguaglianza del voto,

invece, a partire dal 2005 il legislatore ha previsto un innalzamento della soglia di sbarramento per la Camera e il sistema maggioritario con collegi uninominali al Senato.

⁴⁶⁵ Si tratta di una disposizione a carattere generale, a norma della quale «Nella Regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali». Si rilevi che i partiti espressivi della minoranza slovena, a differenza delle forze politiche territoriali del Trentino e della Valle d'Aosta, hanno avuto accesso soltanto alla rappresentanza a livello regionale per la loro dimensione.

⁴⁶⁶ Legge 165/2017, art. 3, co. 1, lett. e) (Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e dei collegi plurinominali).

⁴⁶⁷ Monti M., *Rappresentanza politica preferenziale delle minoranze e uguaglianza del voto: considerazioni alla luce della recente disciplina del c.d. Rosatellum e del sindacato della Corte in materia elettorale*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018, p. 4. L'Autore spiega come tale forma di rappresentanza politica preferenziale si collega ad un regime di asimmetrie a livello di soglie di sbarramento: alla Camera, per le liste afferenti alle minoranze linguistiche non collegate in coalizioni la soglia è fissata al 20 per cento nella regione di riferimento; al Senato, invece, l'esenzione della soglia nazionale viene generalizzata per qualsiasi lista non collegata che abbia raggiunto la soglia del 20 per cento a livello regionale; in alternativa, sia per la Camera che per il Senato, alle minoranze delle Regioni a statuto speciale viene data la possibilità di accedere al riparto proporzionale dei seggi anche nel caso abbiano almeno ottenuto due eletti nei collegi uninominali della circoscrizione.

⁴⁶⁸ *Ivi*, p. 11.

⁴⁶⁹ Corte Cost., sent. 14 dicembre 1993, n. 438.

si può anche notare come l'articolo 62 dello Statuto regionale del Trentino-Alto Adige garantisca la presenza di un rappresentante della comunità ladina nel Consiglio provinciale di Bolzano e che tale previsione normativa «non è stata mai ritenuta lesiva del principio di eguaglianza, malgrado sacrifici la rappresentanza dell'elettorato del candidato con la cifra elettorale più bassa, che, nel caso di mancata elezione di un ladino, deve cedere il seggio al rappresentante dell'etnia ladina più votato»⁴⁷⁰. Ora, con una delibera del 1993 il Consiglio regionale aveva disposto l'estensione dell'ambito di applicazione della norma anche al Consiglio provinciale di Trento, prevedendo che il candidato alle elezioni appartenente al gruppo ladino che avesse ottenuto la più alta cifra individuale di preferenze potesse subentrare all'ultimo degli eletti per cifre individuali. Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 233 del 1994 dichiarando l'incostituzionalità di questa norma, in quanto, se l'art. 62 dello Statuto regionale, che è fonte di rango costituzionale, ha potuto predisporre una tutela del valore della rappresentanza del gruppo minoritario ladino, «derogando ad altri valori costituzionali, come l'uguaglianza del voto»⁴⁷¹, ciò non implica che tale bilanciamento di valori possa essere operato dal legislatore regionale.

Si può, infine, ricordare che la Corte si è pronunciata sulla legittimità della rappresentanza politica preferenziale per la minoranza altoatesina prevista dalla legge *Italicum*, dichiarando la manifesta inammissibilità della questione. Secondo il ricorrente, le disposizioni normative sul *favor* delle minoranze avrebbero determinato «una violazione nella rappresentatività della minoranza nazionale, rispetto alla minoranza linguistica»⁴⁷² e, quindi, degli articoli 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma Cost. Nella sentenza n. 35/2017, la Corte costituzionale ha deciso, dunque, di non intervenire sui suoi precedenti, né per confermarli né per modificarli, non esponendosi così «direttamente sulla questione del “privilegio” della minoranza altoatesina e sulla deroga al principio di uguaglianza»⁴⁷³.

9. Il diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e le modalità di esplicazione dello stesso nell'esperienza canadese

La trattazione dei requisiti per l'attribuzione dell'elettorato attivo e, in particolar modo, del requisito della cittadinanza, ci consente di affrontare un'altra problematica: quella del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero, i quali, pur mantenendo un legame formale con lo Stato di provenienza, non sono fisicamente presenti sul suo territorio. In relazione a questi soggetti, i singoli ordinamenti

⁴⁷⁰ Monti M., *Op. cit.*, in *Federalismi.it*, p. 27.

⁴⁷¹ Corte cost., sent. 10 giugno 1994, n. 233.

⁴⁷² Corte cost., sent. 9 febbraio 2017, n. 35.

⁴⁷³ Monti M., *Op. cit.*, in *Federalismi.it*, p. 27.

possono assumere posizioni differenziate: da un lato, possono negare *tout court* il diritto di voto o disporre la cancellazione dalle liste elettorali trascorso un certo lasso di tempo senza che si faccia ritorno nel Paese di origine, dall'altro possono ammetterli all'elettorato attivo e predisporre diversi tipi di modalità di esplicazione del suffragio.

Nell'ordinamento canadese, i cittadini non residenti sono stati esclusi dal diritto di voto nelle *federal elections*, sin dai tempi della *Confederation*⁴⁷⁴. Un nuovo regime normativo si ebbe con le modifiche apportate al *Canada Elections Act* nel 1993 che consentirono ai cittadini canadesi che avessero trasferito la propria residenza all'estero da più di cinque anni consecutivi di ristabilirla in Canada per prendere parte al voto nelle elezioni federali. La *section 11* alla lettera d) ammetteva, infatti, all'esercizio del diritto di voto «a person who has been absent from Canada for less than five consecutive years and who intends to return to Canada as a resident»⁴⁷⁵. La *section 222* prevedeva, invece, che i cittadini residenti temporaneamente all'estero potessero votare se soddisfacevano questi requisiti: «(a) at any time before making the application, resided in Canada; (b) has been residing outside Canada for less than five consecutive years immediately before making the application; and (c) intends to return to Canada to resume residence in the future»⁴⁷⁶. La suddetta *section* stabiliva, inoltre, che il requisito di cui alla lettera b) non si applicava agli elettori che fossero «employed outside Canada in the federal public administration or the public service of a province»⁴⁷⁷, o «employed outside Canada by an international organization of which Canada is a member and to which Canada contributes»⁴⁷⁸, o, ancora, persone con essi stabilmente conviventi⁴⁷⁹, oppure, infine, persone conviventi con un membro delle Forze Armate Canadesi⁴⁸⁰.

Tali previsioni sono rimaste in vigore fino alle recenti modifiche introdotte poco prima che la Corte Suprema si pronunciasse nel 2019 sul caso *Gillan Frank et. al v. Attorney General of Canada*⁴⁸¹. Con l'approvazione alla fine del 2018 dell'*Election Modernization Act*⁴⁸², è stato emendato infatti il testo del *Canada Elections Act*, estendendo così il diritto di voto ai canadesi espatriati, a prescindere dalla durata del periodo di permanenza all'estero.

⁴⁷⁴ Ha Redeye O., *Progressive Enfranchisement is not Universal Enfranchisement*, in *CanLIIConnects*, 2019.

⁴⁷⁵ *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c 9, section 11(d).

⁴⁷⁶ S.C. 2000, c 9, section 222(1)(a)(b)(c).

⁴⁷⁷ S.C. 2000, c 9, section 222(2)(a).

⁴⁷⁸ S.C. 2000, c 9, section 222(2)(b).

⁴⁷⁹ S.C. 2000, c 9, section 222(2)(c).

⁴⁸⁰ S.C. 2000, c 9, section 222(2)(d).

⁴⁸¹ 1 S.C.R. 3 (2019).

⁴⁸² Il titolo completo è *An Act to amend the Canada Elections Act and other Acts and to make certain consequential amendments* (S.C. 2018, c. 31). Si tratta di una legge *omnibus* di iniziativa governativa introdotta con lo scopo di intervenire su una molteplicità di aspetti connessi al procedimento elettorale, tra i quali segnatamente quello di vietare ai partiti politici e *advocacy groups* di accettare contributi e donazioni provenienti da soggetti stranieri per evitare indebite influenze nel corso della campagna elettorale.

Il caso portato all'attenzione della Corte Suprema trae origine dal ricorso proposto da due cittadini canadesi, Gillan Frank e Jamie Duong, non più residenti in Canada da molto tempo ed espatriati per lavoro negli Stati Uniti, ai quali era stato negato l'accesso al voto nelle elezioni federali del 2011, in forza del combinato disposto degli artt. 11, lett. d) e 222 del *Canada Elections Act*. Il ricorso era stato accolto nel 2014 dalla *Ontario Superior Court*⁴⁸³ «on the grounds that residence is not a fundamental precondition of voting. [...]. According to the Court, objections of fairness to resident voters and concerns of electoral fraud were not sufficiently pressing or substantial to warrant the restriction of the right to vote»⁴⁸⁴. La Corte d'Appello dell'Ontario ha poi ribaltato la sentenza di *first level*⁴⁸⁵ «on the basis that permitting expats to vote undermines the social contract with undergirds Canadian democracy»⁴⁸⁶.

Una volta giunto davanti alla *Supreme Court*, questa ha avuto modo di ribadire, con una decisione di cinque a due, che il diritto di voto costituisce «a core tenet of Canadian democracy»⁴⁸⁷, le cui limitazioni «must be carefully scrutinized and cannot be tolerated without a compelling justification»⁴⁸⁸. Secondo l'*opinion* di maggioranza della Corte, infatti, le restrizioni al diritto di voto contenute nella disciplina legislativa non possono ritenersi giustificate in base all'esigenza di evitare che alle operazioni di voto possano prendere parte i cittadini che, essendosi stabiliti all'estero, non possiedono più stretti legami con il proprio Paese di origine. Sul punto, la Corte ha precisato come non sia stata fornita prova sufficiente di come il voto dei cittadini espatriati possa compromettere il raggiungimento dell'obiettivo della correttezza (*fairness*) del procedimento elettorale e come il vincolo dei cinque anni possa essere teso a realizzare tale obiettivo. Inoltre, la Corte ha sottolineato che «the measure improperly applies to many individuals with deep and abiding connections to Canada and to Canadian laws»⁴⁸⁹ e appare superare quanto strettamente necessario per il conseguimento dell'obiettivo di cui sopra. In realtà, come dimostra una ricerca citata nella sentenza, molti cittadini residenti all'estero riescono a mantenere stretti legami economici, socio-culturali, familiari e lavorativi con il Paese, contribuendo ai programmi di assicurazione sociale, al pagamento delle imposte e ricevendo anche benefici fiscali. Pertanto, il diritto di voto, come ha ribadito la Corte, costituisce un diritto fondamentale che compete anche ai cittadini canadesi espatriati, in quanto «citizenship, not residence, defines our political community and underpins the right to vote»⁴⁹⁰.

⁴⁸³ Corte Superiore dell'Ontario, *Frank et. al. v. Attorney General of Canada*, ONSC 907 (2014).

⁴⁸⁴ Dawood Y., *Democratic Rights*, cit., pp. 721-722.

⁴⁸⁵ Corte d'Appello dell'Ontario, *Frank et. al. v. Attorney General of Canada*, ONCA 536 (2015).

⁴⁸⁶ Dawood Y., *Democratic Rights*, cit., p. 722.

⁴⁸⁷ Corte Suprema del Canada, *Frank et. al. v. Attorney General of Canada*, 1 S.C.R. 3 (2019), par. 1.

⁴⁸⁸ 1 S.C.R. 3 (2019), par. 1.

⁴⁸⁹ 1 S.C.R. 3 (2019), par. 5.

⁴⁹⁰ 1 S.C.R. 3 (2019), par. 35.

Nel dichiarare la violazione della *section 3* della Carta dei diritti, la sentenza in parola ha richiamato il precedente sul caso *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, nel quale il *Chief Justice* McLachlin aveva parlato di un “*social contract*” che si stabilisce tra gli elettori e il sistema democratico, in forza del quale i primi assumono il diritto e il dovere di partecipare alla vita democratica del Paese e al procedimento di formazione delle leggi tramite i propri rappresentanti eletti. In *Frank v. Canada (Attorney General)*, la maggioranza della Corte Suprema ha sostenuto che l’*Attorney General* e i giudici della Corte d’Appello, nel respingere il ricorso, avevano male interpretato la teoria del “*social contract*”, il quale, nel caso *Sauvé v. Canada*, era stato inteso alla stregua di un mezzo di difesa dei diritti e non come uno strumento per escludere alcune categorie di cittadini dall’esercizio del loro diritto di voto. In questo senso, il “*social contract*” non cessa di applicarsi ai cittadini non residenti, dato che questi risultano destinatari delle medesime leggi e degli effetti delle stesse politiche pubbliche di cui sono destinatari anche i cittadini residenti⁴⁹¹.

Nelle loro opinioni dissenzienti, invece, i Giudici Suzanne Côtè e Russel Brown hanno considerato ragionevole la scelta del legislatore di porre il vincolo dei cinque anni come limite all’esercizio del diritto di voto, evidenziando l’errore della maggioranza di non considerare le “lezioni” per il Canada che possono derivare dalle esperienze di Australia e Nuova Zelanda, dove sono stati adottati limiti, rispettivamente, di tre e sei anni in materia di *expatriates’ voting rights*, giudicando la posizione della maggioranza come «highly political, rhetorical [...] [and] in tension with the majority’s own invocation of internationalism and of a “globalized” world of connectivity and communication»⁴⁹².

Per quanto riguarda le modalità affermatesi in Canada per consentire l’esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini che risiedono all’estero, è importante osservare che la prima forma di *external voting* fu quella introdotta nel 1915 per le elezioni federali nei confronti del personale delle Forze Armate in servizio attivo, un esempio della «influence of political factors in the introduction and form of external voting»⁴⁹³, in quanto «the Unionist government» believed that Canadians on active military service would be likely supporters»⁴⁹⁴. Oltre al voto per corrispondenza per il personale militare, l’ordinamento canadese ha consentito il ricorso al voto per procura (*by proxy*) a nome dei prigionieri di guerra da parte dei loro parenti più stretti nelle elezioni generali del 1945, per poi essere esteso nel 1970 e nel 1977 a determinate categorie, come i pescatori o i cercatori d’oro. Oggi, solo due Territori (Yukon e Nunavut) prevedono che il cittadino ivi residente, che non possa recarsi alle urne il giorno delle elezioni, possa esercitare il voto per procura⁴⁹⁵. In realtà, nonostante queste poche eccezioni, il

⁴⁹¹ 1 S.C.R. 3 (2019), par. 50, 51, 52, 53, 54, 56.

⁴⁹² 1 S.C.R. 3 (2019), par. 167.

⁴⁹³ Ellis A., *The history and politics of external voting*, in AA.VV., *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, Stoccolma, The International IDEA, Instituto Federal Electoral (IFE), 2007, p. 42.

⁴⁹⁴ *Ibidem*.

⁴⁹⁵ Elections Canada, *Compendium of Election Administration in Canada*, cit., p. 57.

voto per procura rappresenta una modalità di esercizio del diritto di voto tendenzialmente superata, risultando incompatibile con i principi di personalità e spontaneità nell'espressione della scelta. Tuttavia, esso ha costituito il principale strumento per consentire, in determinati periodi storici, la partecipazione alle votazioni da parte di alcune fette della popolazione, soprattutto di quella impegnata sul fronte di guerra.

Sempre a livello provinciale, la disciplina sull'esercizio del diritto di voto dei cittadini non residenti si presenta più articolata e differisce da Provincia a Provincia. Ad esempio, rileva Maas, in Québec sono ammessi a votare per le elezioni e i referendum provinciali, tramite il sistema del *vote by mail*, coloro che si trovano temporaneamente al di fuori del territorio provinciale purché abbiano risieduto nella Provincia francofona per almeno dodici mesi, intendano farvi ritorno e siano stati assenti per un periodo pari o inferiore a due anni⁴⁹⁶. Nel Saskatchewan vengono predisposte procedure di voto anticipato (*advance ballots*) per coloro che si trovano al di fuori del territorio della Provincia in occasione dell'*election day* e «3 months prior to the election, enumerators will go door-to-door around Saskatchewan attempting to get all of the eligible voters on the official list of voters»⁴⁹⁷, mentre nel Manitoba sono qualificati come *absentee voters* idonei all'esercizio del diritto di voto coloro che intendono tornare nella Provincia entro sei mesi, salvo che si tratti di militari, studenti, dipendenti del Governo canadese o del Manitoba che prestano servizio al di fuori della Provincia e loro conviventi⁴⁹⁸. La legislazione elettorale del Terranova e Labrador dispone che gli elettori debbano risultare residenti permanenti nella Provincia il giorno delle elezioni per essere idonei all'esercizio del diritto di voto, ma prevede la possibilità di ricorrere allo *special ballot* quale metodo di voto alternativo se ritengono di non essere in grado di votare *in-person* il giorno delle elezioni, e ciò vale per: « An elector who believes that he/she will have difficulty voting at the advance poll or on polling day»; o « A student attending a recognized university or college either inside or outside the Province»; o ancora, «An elector temporarily residing outside the Province for a continuous period of less than 6 months who is unable to attend either the advance or regular poll»; oppure « An elector who is incarcerated at a correctional facility»; o, infine, «A patient in hospital who is unable to attend either the advance or regular poll»⁴⁹⁹.

Detto questo, va sottolineato che la principale e più frequente modalità di votazione per i cittadini canadesi espatriati risulta il voto per corrispondenza o “*by mail*”. Prerequisito fondamentale per esercitare il voto per corrispondenza ed essere così ammessi al *vote by special ballot* nelle elezioni generali, suppletive e nei referendum, è l'iscrizione nell'*International Register of Electors*, che

⁴⁹⁶ V. Maas W., *Op. cit.*, p. 9.

⁴⁹⁷ *Ibidem*.

⁴⁹⁸ *Ibidem*.

⁴⁹⁹ *Ivi*, p. 10.

avviene su richiesta dell'elettore residente all'estero da inoltrare all'agenzia *Elections Canada*, che è incaricata di valutare i criteri di idoneità dell'elettore richiedente (il quale deve essere cittadino canadese, avere compiuto diciotto anni anche il giorno delle elezioni, trovarsi al di fuori dei confini del Canada ed esservi stato residente in passato). L'iscrizione nel suddetto registro consente di mettere a disposizione dell'elettore il *voting kit*⁵⁰⁰ subito dopo l'emissione dell'apposito *writ* per le elezioni. Inoltre, sono legittimati a ricorrere al voto "by mail" i membri delle Forze Armate iscritti nel registro permanente dei *Canadian Forces Electors*, regolarmente aggiornato dal *Department of National Defense* e, più in generale, coloro che sono fisicamente assenti dal territorio nazionale o impossibilitati a raggiungere il seggio nell'*election day*. In tutti i casi di ricorso al voto per corrispondenza, gli elettori devono dimostrare la propria identità e l'indirizzo di residenza ai fini della registrazione e tali informazioni saranno successivamente sottoposte a verifica⁵⁰¹.

Oltre ad essere prevista per i cittadini canadesi residenti all'estero, la modalità del voto per corrispondenza è stata largamente utilizzata nell'ambito delle elezioni provinciali che si sono tenute durante la pandemia da COVID-19. Le Province di New Brunswick, British Columbia e Saskatchewan hanno dovuto affrontare le ripercussioni della crisi del Coronavirus per svolgere le rispettive elezioni nel rispetto delle misure di sicurezza sanitaria. È chiaro che il voto tradizionale presso i seggi elettorali è diventato più difficile del solito in un periodo di distanza fisica e di quarantena e che in molti casi è stato complicato mettere in atto adeguate e necessarie misure di protezione. Pertanto, molti elettori e specialmente i gruppi più a rischio della popolazione hanno chiesto di votare per posta dal proprio domicilio e in anticipo rispetto al giorno fissato per la consultazione elettorale⁵⁰². Le elezioni anticipate del New Brunswick sono state un audace esperimento che ha offerto un modello per altre Province che hanno convocato gli elettori alle urne durante il periodo di pandemia. Nonostante alcuni ritardi nella consegna dei plichi postali contenenti il materiale per votare, le misure messe in atto dalle agenzie elettorali provinciali si sono rivelate efficaci per evitare gravi disfunzioni nella gestione delle elezioni, anche se la pandemia ha messo in luce forti carenze nella legislazione elettorale provinciale per far fronte ai problemi di salute pubblica causati dal COVID-19⁵⁰³.

⁵⁰⁰ Il *voting kit* contiene tutta la documentazione necessaria: nei plichi vengono inseriti la scheda elettorale, una busta bianca interna, una busta esterna per identificare l'elettore e il suo distretto elettorale, una busta da rinviare al funzionario elettorale, le note esplicative e così via. V. *Country Profile Canada*, cit., p. 224.

⁵⁰¹ *Ibidem*.

⁵⁰² Si pensi, ad esempio, che l'agenzia responsabile del corretto svolgimento delle elezioni in New Brunswick ha ordinato 250.000 *kit* postali per far fronte alla elevata domanda di ricorso al voto per corrispondenza, numero di gran lunga superiore alle poche migliaia normalmente necessarie per svolgere un'elezione in condizioni normali.

⁵⁰³ Cfr. Gammon K., *Pandemics and Pandemonium: Constitutional Jurisdiction Over Public Health*, in *Dalhousie Journal of Legal Studies*, vol. 15, 2006; Mercer G., *Elections New Brunswick sees spike in demand for mail-in ballots*, in *The Globe and Mail*, 2 settembre 2020.

In questo quadro, occorre tenere presente che anche la modalità del voto per corrispondenza non è esente da problematiche, se si osserva che «nell'ordinamento canadese ha rappresentato un tema particolarmente controverso nell'ottica del principio di segretezza del voto»⁵⁰⁴. In tale prospettiva, come ha sottolineato Bryan Schwartz, «[s]ecrecy is also entirely dependent on proper procedures being followed in remote system in separating the identity of a voter from their vote (usually by using an inner envelope with a ballot and an outer envelope with the voter's signature)»⁵⁰⁵. Secondo Michael R. Alvarez, Thad E. Hall e Susan D. Hyde, il metodo del *postal ballot* non fornisce adeguate garanzie di sicurezza nell'espressione del voto, evidenziando il problema del “doppio voto” e il fatto che non tutti i plichi inviati giungono sempre a destinazione⁵⁰⁶. Inoltre, il dibattito canadese sul tema ha messo in risalto anche il dato che gli *Election Management Bodies* (EMBs) – vale a dire gli organi responsabili per il corretto svolgimento delle procedure elettorali - «do not retain full control and supervision over the ballots. Using the postal system to send ballots means there is a period when the ballots are unsupervised by elections staff, which creates several problems»⁵⁰⁷. Tali problematiche sono correlate alla circostanza che, «[f]irst one voter's ballot could be intercepted and returned by another voter, particularly if the intended voter has moved since registering. Second, even if the proper voter receives the ballot, he or she might be subject to pressures that compromise freedom of choice»⁵⁰⁸.

9.1 Il diritto di voto dei cittadini americani all'estero e l'*absentee voting*

Nell'esperienza statunitense, le prime forme di concessione del diritto di voto per i cittadini all'estero risalgono agli anni della Guerra Civile, quando alcuni Stati avevano concesso sistemi di voto per corrispondenza (*absentee voting*) per i militari al fronte⁵⁰⁹. Il primo intervento della Federazione in materia si ebbe, invece, nel 1942, quando il Congresso approvò una legge che garantiva il voto per le elezioni federali ai militari che prestavano servizio durante la guerra, pur non

⁵⁰⁴ *Country Profile Canada*, cit., p. 224.

⁵⁰⁵ Schwartz B., *Establishing a Legal Framework for E-Voting in Canada*, in *Manitoba Law Journal*, vol. 36, n. 2, 2013, p. 332.

⁵⁰⁶ Alvarez R. M., Hall E. T., *Electronic Elections: The Perils and Promises of Digital Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2008, pp. 7 ss.

⁵⁰⁷ Grace J., *External and Absentee Voting*, in *Challenging the Norms and Standards of Election Administration – Report*, Washington, International Foundation for Electoral Systems, USAID From the American People, 2007, p. 51, disponibile al seguente link: https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_challenging_election_norms_and_standards_wp.pdf.

⁵⁰⁸ *Ivi*, pp. 151-152.

⁵⁰⁹ Keyssar A., *The Right to Vote. The Contested History of Democracy in the United States*, New York, Basic Books, 2000, p. 150.

essendo ancora registrati nelle liste elettorali e non avendo adempiuto al pagamento delle *poll taxes*, ma a condizione che fossero *eligible to vote* secondo la legislazione dello Stato di appartenenza⁵¹⁰. Tale legge federale, tuttavia, non fu effettivamente attuata a livello statale e «was softened in 1944 to make it optional for the states, and it expired with the end of the war in 1945»⁵¹¹. Nel 1955, il «Congress expanded the law to apply in peacetime, to cover "civilian service" employees (like the Red Cross, merchant marines, and nonmilitary federal employees), and to include spouses and dependents»⁵¹², prevedendo per gli Stati l'opzione di adeguarsi al nuovo quadro normativo federale. Una successiva estensione del diritto di voto si ebbe nel 1975, con l'approvazione dell'*Overseas Citizens Voting Rights Act* (OCVRA) che estese il diritto di voto nelle elezioni federali a ciascun cittadino residente al di fuori degli Stati, anche se «his intent to return to such State or district may be uncertain»⁵¹³. Il suddetto *Act* venne poi sostituito dallo *Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act* (UOCAVA) del 1986, che, nel garantire il diritto di voto ai cittadini americani espatriati solo nell'ambito delle elezioni federali (elezioni primarie, elezioni congressuali e presidenziali), ha integrato la modalità classica di espressione del voto nella sede del seggio elettorale, consentendo ai cittadini americani o ai militari dislocati su un territorio diverso dagli Stati Uniti di registrarsi e votare per corrispondenza per le elezioni federali⁵¹⁴. Uno dei maggiori problemi che è emerso in riferimento all'UOCAVA è quello concernente il suo «mandatory character, which conflicts with constitutional principles of federalism», sebbene molti Stati si siano mostrati «more than receptive to the federal mandate and have enfranchised people that even UOCAVA does not require them to include»⁵¹⁵. È significativo notare che diversi Stati consentono, infatti, a certe categorie di cittadini residenti all'estero di votare nelle elezioni locali e statali⁵¹⁶, mentre «[m]ost states allow people who were born abroad (and thus have no "last U.S. address") to vote wherever their parents can, though some states only extend that right for federal elections»⁵¹⁷.

Tuttavia, l'intervento legislativo federale con l'approvazione dell'UOCAVA «si è reso necessario in considerazione del fatto che prima della sua entrata in vigore non era prevista alcuna normativa nel

⁵¹⁰ Ivi, p. 151.

⁵¹¹ Kalt C. B., *Unconstitutional but Entrenched: Putting UOCAVA and Voting Rights for Permanent Expatriates on a Sound Constitutional Footing*, in *Brooklyn Law Review*, vol. 81, n. 2, 2016, p. 442.

⁵¹² Ivi, p. 447.

⁵¹³ *Overseas Citizens Voting Rights Act* 1975, Pub. L. No. 94-203, 89 Stat. 1142, sections 3-4

⁵¹⁴ Si veda sul punto *Uniformed and Overseas citizens absentee voting Act* 1986, Pub. L. 99-410 42 USC, da 1973ff a 1973ff-6.

⁵¹⁵ Kalt C. B., Op. cit., in *Brooklyn Law Review*, p. 451.

⁵¹⁶ Per i dati relativi a ciascuno Stato si veda Federal Voting Assistance Program, *Voting Assistance Guide*, disponibile al link <https://www.fvap.gov/guide>. I link relativi agli Stati indicano se agli *overseas voters* sia concesso ricorrere al *Federal Write-In Absentee Ballot* (FWAB), un sistema di voto speciale previsto ai sensi dell'UOCAVA in ordine alle elezioni locali o statali.

⁵¹⁷ Kalt C. B., Op. cit., in *Brooklyn Law Review*, p. 451. L'Autore ricorda che gli Stati «began allowing citizens born outside the United States to vote in the late 1990s, after encouragement from the federal government»

merito e ciò ha comportato diverse pronunce da parte dei Tribunali dei singoli Stati membri e della stessa Corte Suprema»⁵¹⁸, la quale ultima aveva dichiarato l'incostituzionalità di una norma contenuta nella Costituzione dello Stato del Texas che proibiva l'esercizio del diritto di voto per i membri delle forze armate, perché contraria alla *Equal Protection Clause*⁵¹⁹. In realtà, appare opportuno richiamare i due casi empirici delle esperienze degli Stati del Colorado, dell'Oregon e di Washington, nei quali si è deciso di intraprendere, già a partire dagli anni Ottanta, esclusivamente la strada del voto per corrispondenza, con l'obiettivo, da un lato, di contenere i costi connessi all'amministrazione e, dall'altro, di ridurre il più possibile la disaffezione degli elettori, pur rinunciando alle garanzie che connotano l'espressione del voto presidiato in virtù dell'abolizione dei seggi elettorali⁵²⁰.

In relazione al funzionamento del voto per corrispondenza, già utilizzato, come si è detto, a partire dall'Ottocento e successivamente diffusosi solo a partire dagli anni Settanta del secolo scorso a seguito dell'entrata in vigore dell'OCVRA e poi dell'UOCAVA, si può notare che tale sistema prevede di mettere a disposizione le schede elettorali per gli elettori che non siano in grado di recarsi al seggio direttamente presso la loro abitazione, purché abbiano fatto richiesta di voto per posta non più tardi di sette giorni prima della consultazione elettorale (o anche un periodo inferiore qualora sia previsto dalla legislazione degli Stati). L'elettore, dopo aver espresso il suo voto, deve rispedire la scheda al corrispondente funzionario elettorale prima della chiusura delle urne. Coloro che si trasferiscono in uno Stato membro prima che decorrano trenta giorni dalla data delle elezioni, possono votare per corrispondenza nel precedente Stato di residenza. È previsto, inoltre, che per i membri delle Forze Armate, della marina mercantile, i loro familiari e i civili residenti all'estero, nei confronti dei quali si applica un regime speciale, è possibile partecipare alle elezioni federali con registrazione e *absentee voting*.

In considerazione a tali modalità di espressione del voto per i cittadini all'estero, che non sono presidiate e che in alcuni rari casi può essere espressa anche tramite fax⁵²¹, sono state formulate molte perplessità da parte dell'OSCE in ragione dei possibili pregiudizi dei principi di segretezza e personalità del voto⁵²².

⁵¹⁸ *Country Profile Usa*, cit., p. 99.

⁵¹⁹ V. Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Carrington v. Rash*, 380 U.S. 89 (1965).

⁵²⁰ *Stati Uniti. Country Profile*, cit., p. 99. Nella presente ricerca si precisa che nello Stato dell'Oregon, sebbene l'unica strada percorribile sia quella del *postal voting*, sono previste due modalità di espressione del voto: il sistema a schede perforate (*punch cards*) e il sistema a lettura ottica delle schede (*mark-sense*) per garantire la segretezza del voto anche se rende necessario l'utilizzo della controprova cartacea come garanzia da eventuali abusi o manipolazioni.

⁵²¹ Questi sono l'Alaska, la California, la Florida, la Louisiana, l'Oklahoma, il Rhode Island e il Texas, v. National Conference of State Legislatures, *Electronic Transmission to Ballots*, data di aggiornamento: 5/9/2019, disponibile al seguente link: <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/internet-voting.aspx> (ultima consultazione: 29/01/2021).

⁵²² OSCE, *Elections Observatory Mission – Final Report*, maggio 2016, reperibile al link <https://www.osce.org/odihr/elections/usa/246351?download=true>.

9.2 L'*external voting* nelle esperienze di Australia e Nuova Zelanda

A differenza dell'esperienza statunitense e di quella canadese, che ammettono all'esercizio del diritto di voto i cittadini espatriati senza particolari limitazioni, gli ordinamenti di Australia e Nuova Zelanda precludono l'*external voting* dopo un certo numero di anni di residenza all'estero.

A partire dall'esperienza australiana, si può notare che «Australian residents who were overseas around polling day were disenfranchised, at least until 1911 when limited pre-polling became available (Commonwealth Electoral Act 1911 (Cth) s. 17»⁵²³, mentre per la costituzione dello *status* di “*eligible overseas electors*” si dovette attendere il 1984: «For the first time, the nexus between enrolment and actual residency was severed. An elector, provided they intended to resume residence in Australia within three years at the time they left, was entitled to apply for this new enrolment category. The three-year figure approximates one electoral cycle – it has since doubled to six years»⁵²⁴. La regola dei sei anni, come periodo nel quale l'elettore deve manifestare la sua “*intention to return*” in Australia per esercitare il diritto di voto, è stata infatti introdotta nel 1998, quando fu anche istituito «[a] right to enrol from outside Australia (as opposed to maintain an existing enrolment)»⁵²⁵.

In tema di diritto di voto dei cittadini australiani all'estero rileva il dettato normativo della *section* 94(1) del *Commonwealth Electoral Act*, che, come fanno notare Mercurio e Williams, «[i]nterestingly, it does not expressly disenfranchise overseas Australians, but is instead cast in positive terms»⁵²⁶. La citata *section* recita:

An elector who:

- (a) is enrolled for a particular Subdivision of a Division; and
- (b) has ceased to reside in Australia, or intends to cease to reside in Australia; and
- (c) intends to resume residing in Australia (whether in that Subdivision or elsewhere) not later than six years after ceasing to reside in Australia;

may apply to be treated as an eligible overseas elector. The application must be in the approved form and signed by the elector, and must be made to the Divisional Returning Officer for that Division⁵²⁷.

⁵²³ Orr G., *Citizenship, Interests, Community and Expression: Expatriate Voting Rights in Australian Elections*, in Bronitt S., Rubenstein K. (eds.), *Law and Policy Papers: Citizenship in a Post-National World: Australia and Europe Compared*, Alexandria, Federation Press, 2008, p. 24.

⁵²⁴ Ivi, p. 25.

⁵²⁵ *Ibidem*.

⁵²⁶ Mercurio B., Williams G., *The Australian Diaspora and the Right to Vote*, in *University of Western Australia Law Review*, vol. 32, n. 1, 2004, p. 6.

⁵²⁷ *Commonwealth Electoral Act* 1918 (Cth.), *section* 94(1)

In base a queste disposizioni, i cittadini australiani espatriati possono rimanere iscritti nelle liste elettorali acquisendo lo *status* di “*Eligible Overseas Elector*” (EOE), mentre qualora intendano risiedere all'estero per un periodo superiore a sei anni viene loro precluso l'esercizio del diritto di voto. Altre disposizioni rilevanti in materia sono contenute nelle *sections* 94 (1A)-(1B), a norma delle quali la richiesta finalizzata ad acquisire il suddetto *status* deve essere trasmessa, se l'elettore risiede ancora in Australia, entro tre mesi prima che questi intenda stabilire la propria residenza al di fuori del Paese, oppure, se l'elettore si sia già trasferito all'estero, entro tre anni dal giorno in cui ha cessato di risiedere in Australia⁵²⁸.

Detto ciò, è importante anche sottolineare che «[s]uch “eligible overseas electors” are not subject to compulsory enrolment or voting. But if their enrolment lapses or they do not lodge a ballot, they lose the privilege»⁵²⁹. Ciò significa che per i cittadini espatriati il voto non costituisce uno *statutory obligation*, potendo essi scegliere di tornare in Australia entro sei anni dal loro trasferimento all'estero ed essere ammessi così ad esercitare il diritto di voto; vanno incontro, tuttavia, alla perdita di questo privilegio se, al termine del periodo di sei anni, non rinnovano la dichiarazione in cui esprimono la loro volontà di ritorno nel Paese di origine.

Nelle seguenti 15 *subsections* si trova, invece, una dettagliata disciplina delle procedure di registrazione elettorale e delle modalità di espressione del voto da parte degli *overseas Australian*.

Questo sistema di norme, come precisa Grame Orr, costituisce un primo tentativo «to balance the interests of the diaspora with the principle of real connection to the polity»⁵³⁰, riferendosi al fenomeno che gli scienziati sociali hanno definito della “diaspora australiana” per indicare i milioni di cittadini che vivono al di fuori del Paese, tra cui soprattutto giovani professionisti⁵³¹. Una cifra tanto più significativa se si pensa che si riferisce ad una Nazione che nel corso della sua storia non ha mai conosciuto una emigrazione consistente. Peraltro, si può notare come alcuni studiosi abbiano elaborato proposte di riforma volte a contribuire ad incrementare il tasso di partecipazione alle votazioni degli australiani espatriati⁵³², considerando che «[w]hile overseas Australians cannot take

⁵²⁸ Le *sections* 94 (1A)-(1B) recitano: « (1A) An application that is made while the elector still resides in Australia must be made within 3 months before the elector intends to cease to reside in Australia; (1B) An application that is made after the elector ceased to reside in Australia must be made within 3 years after the day on which the elector ceased to reside in Australia»

⁵²⁹ Orr G., *Access to Electoral Rights: Australia*, cit., p. 7.

⁵³⁰ *Ibidem*.

⁵³¹ Occorre precisare che non esistono in realtà numeri ufficiali relativi al fenomeno della “diaspora australiana”, come emerge chiaramente dalla ricerca Pwc Australia, *Advance Connecting Australians Globally, Out of sight, out of mind? Australia's diaspora as a pathway to innovation*, marzo 2018, reperibile al seguente link: [the-australian-diaspora.pdf \(pwc.com.au\)](https://www.pwc.com/au/australia-diaspora).

⁵³² Mercurio B., Williams G., *Op. cit.*, pp. 24 ss. I due Autori hanno proposto di aumentare «the knowledge and information base of Australians regarding the law governing EOE» (p. 25), di rivedere i criteri per l'attribuzione del voto ai cittadini residenti all'estero, «through extending the timeframe for voting rights (similar to the United Kingdom) or by

part in events or community discussions on day-to-day issues that require a person to live physically within a geographical area, [...]the world has become 'smaller' as citizens residing abroad are able to remain connected with their country of origin»⁵³³. Grame Orr, invece, fa notare come la *six-year rule*, «allowing as it does an indefinite annual extension (at least for those able to declare an intention to return sometime in the future), was seen as not ungenerous»⁵³⁴, sottolineando come il diritto di voto si fondi sui requisiti di cittadinanza e residenza, e che «the limited rights of mostly short-term expatriates are more a legislated privilege than a guaranteed right»⁵³⁵.

Relativamente al sistema del voto espresso tramite corrispondenza, occorre notare che ai tempi del *Commonwealth Franchise Act 1902* il *postal voting* «was highly restricted since, with the shadow of electoral bribery lingering, the integrity of the ballot was still paramount. An Australian resident could apply for a postal vote if they were to be distant from a polling booth, but had to complete it secretly before an authorised witness»⁵³⁶. Il suo utilizzo fu semplificato per il personale militare in servizio durante la Prima Guerra mondiale, e nel 1949 «in the wake of another great war and with air travel becoming more common, did overseas postal voting became feasible for those outside the military. Assistant Returning Officers overseas were empowered to receive applications for postal votes, and any JP, clergyman, doctor or public servant in 'a part of the Queen's dominions' could witness the vote»⁵³⁷.

Nella normativa vigente in materia di espressione del diritto di voto per corrispondenza rileva la *section 194* del *Commonwealth Electoral Act*, la quale prevede che l'elettore legittimato a ricorrere al *postal voting* deve apporre la propria preferenza sulla scheda elettorale in presenza di un testimone autorizzato, in modo però che questo non possa vedere il voto espresso, e, a meno che non sia inserito nel registro degli elettori postali generali, firmare il certificato elettorale sempre in presenza del testimone addetto⁵³⁸. Completate le operazioni di voto, la scheda elettorale deve essere trasmessa alla rappresentanza diplomatica. Sono altresì legittimati al voto per corrispondenza gli infermi, i detenuti e coloro che per motivi religiosi, di lavoro o di lontananza geografica, non possono recarsi al seggio il giorno delle elezioni.

Relativamente all'esperienza della Nuova Zelanda, ciò che la distingue dagli altri ordinamenti presi in esame risiede nel fatto che riconosce «citizens of other countries as external electors if they are permanently resident in New Zealand: they do not need to be New Zealand citizens in order to qualify

adopting a measure similar to that of New Zealand, whereby an elector would not be disenfranchised so long as he or she returned to Australia within a time period» (p. 27), ed infine di istituire «a special electorate for overseas voters» (p. 27).

⁵³³ *Ivi*, p. 24.

⁵³⁴ Orr G., *Citizenship, Interests, Community and Expression*, cit., p. 33.

⁵³⁵ *Ivi*, p. 34.

⁵³⁶ *Ivi*, p. 24.

⁵³⁷ *Ivi*, p. 25.

⁵³⁸ Orr G., *The law of politics. Elections, parties and money in Australia*, Sydney, The Federation Press, 2019, pp. 195 ss.

as external electors. From this perspective New Zealand would be considered the most inclusive case»⁵³⁹. In passato, l'ordinamento neozelandese aveva introdotto l'*absentee voting* nel 1890 per i lavoratori marittimi che si trovavano all'estero il giorno delle elezioni. La normativa vigente prevede l'esercizio del diritto di voto per i cittadini espatriati, purché il periodo di residenza all'estero non si protragga per più di tre anni, limite temporale che si riduce ad un anno per i *permanent residents* che si trovano all'esterno il giorno delle elezioni⁵⁴⁰. Tali limiti non si applicano ai membri della *Defence Force* neozelandese, ai diplomatici e agli agenti del commercio con l'estero e i loro familiari⁵⁴¹ ed è bene sottolineare che non esistono «restrictions on the ability of citizens or permanent residents to cast votes from abroad based on the number of citizenships they hold»⁵⁴².

Inoltre, anche in Nuova Zelanda coloro che sono in possesso dei requisiti per votare devono iscriversi nelle liste elettorali (*electoral rolls*) dei rispettivi collegi di residenza, (ma, a differenza dell'Australia, il voto non è obbligatorio), mentre gli elettori espatriati «are exempt from the compulsion to register [...]. But in common with New Zealand residents, they can enrol right up until the day before polling day»⁵⁴³.

Per quanto riguarda l'utilizzo del voto per corrispondenza, gli *overseas electors* ricevono la documentazione necessaria ai fini dell'espressione del proprio suffragio nelle elezioni generali diciassette giorni prima dell'*election day*⁵⁴⁴ e per votare possono scegliere tra l'opzione di scaricare per via telematica la scheda elettorale e la documentazione allegata, di ricevere il materiale necessario tramite servizio postale o di recarsi in uno dei cento *voting places* dislocati all'estero, come le sedi delle rappresentanze diplomatiche e consolari neozelandesi. Le schede elettorali possono, quindi, essere rispedite tramite fax, telematicamente o consegnate a mani proprie presso il *voting place* più vicino all'indirizzo dell'elettore. Anche in Nuova Zelanda il voto per corrispondenza ha sollevato una serie di problematiche che sono state messe in risalto in una indagine pubblicata nell'agosto 2019⁵⁴⁵, collegate principalmente alle possibili frodi elettorali, all'assenza di controlli sulla tutela della libertà e segretezza nel momento dell'espressione del voto e ad un aumento dei ritardi e delle spese postali. Tuttavia, la suddetta ricerca ha precisato che «Electoral Commission has eased the rules about special

⁵³⁹ Fiero C. N., Morales I., Gratschew M., External Voting: A Comparative Overview, in AA.VV., *Voting from Abroad*, cit., p. 18.

⁵⁴⁰ Geddis A., *Electoral Law in New Zealand: Practice and Policy*, Wellington, LexisNexis, 2014, p. 67.

⁵⁴¹ Barker F., McMillan K., *Access to Electoral Rights: New Zealand*, cit., p. 6.

⁵⁴² *Ibidem*.

⁵⁴³ Orr G., *Citizenship, Interests, Community and Expression*, cit., p. 27.

⁵⁴⁴ Si veda la guida pubblicata dalla New Zealand Electoral Commission, *Voting from overseas?*, disponibile al seguente link: <https://vote.nz/how-to-vote/voting-from-overseas/>.

⁵⁴⁵ Molineaux J., *Solving and Creating Problems: Online Voting in New Zealand, Auckland*, The Policy Observatory, agosto 2019, reperibile al link https://thepolicyobservatory.aut.ac.nz/data/assets/pdf_file/0003/302538/Solving-and-creating-problems-online-voting-in-New-Zealand.pdf.

votes in recent elections which may have contributed to the rise in overseas voting»⁵⁴⁶, facendo notare un aumento nella partecipazione degli elettori all'estero nelle elezioni generali del 2008, 2011, 2014 e 2017, con l'unica eccezione del 2011: nel 2008 il numero dei votanti è stato di 33.278, sceso a 21.496 nelle elezioni del 2011; a seguito degli interventi della *New Zealand Electoral Commission*, i voti validamente espressi dai cittadini neozelandesi o residenti all'estero sono saliti a 40.132 nel 2014 e a 61.524 nel 2017. Interessanti sono anche le variazioni percentuali in riferimento all'utilizzo delle diverse modalità per esprimere il voto all'estero, in quanto la suddetta ricerca mostra un crollo nel ricorso al voto tramite fax⁵⁴⁷ ed elevate percentuali di elettori che hanno fatto ricorso al voto *online*⁵⁴⁸.

9.3 Il diritto di voto degli italiani all'estero e il voto per corrispondenza

Le problematiche poste dall'esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero sono in parte analoghe a quelle emerse negli altri ordinamenti e riguardano un numero assai rilevante di cittadini che risiede stabilmente all'estero da molti anni e che, sovente, ha acquistato anche la cittadinanza del Paese ospitante, situazione che similmente si registra solo in pochi altri Paesi⁵⁴⁹.

Nell'esperienza italiana, la questione del voto dei cittadini italiani residenti all'estero emerse nel «momento di massimo flusso migratorio in uscita»⁵⁵⁰ dall'Italia e venne discussa per la prima volta nel Congresso degli emigrati italiani all'estero del 1908, ponendosi come questione legata al diritto degli emigrati di votare e al tempo stesso al desiderio di questi ultimi di partecipare alla vita politica

⁵⁴⁶ *Ivi*, p. 12.

⁵⁴⁷ Utilizzato dal 53 per cento degli elettori nel 2008 e soltanto dall'un per cento di essi nel 2017.

⁵⁴⁸ Dal 2014, anno in cui è stato utilizzato per la prima volta, la percentuale dei votanti che hanno fatto ricorso al voto *online* era già del 56 per cento, salita al 65 in occasione delle elezioni del 2017. Oltre a ciò, si può notare un altalenante ricorso al voto presso gli *overseas voting places* (37 per cento nel 2008, 48 per cento nel 2011, poi diminuito al 33 per cento nel 2014 e, ancora, nel 2017 attestandosi al 30 per cento) ed un leggero decremento degli elettori che utilizzano il voto postale (che sono passati dal 10 per cento nelle elezioni generali del 2008 e 2011, al 5 per cento nel 2014 e al 3 per cento nel 2017).

⁵⁴⁹ Si calcola che la popolazione italiana residente all'estero e iscritta all'AIRE comprende 5.486.081 cittadini, su una popolazione residente sul territorio nazionale di 60.244.639 individui (v. Licata D. (a cura di), *Rapporto Italiani nel Mondo 2020*, Fondazione Migrantes della Conferenza Episcopale Italiana, 27 ottobre 2020, disponibile sul sito <https://www.migrantes.it/rapporto-italiani-nel-mondo-2020/>). Per quanto riguarda gli altri Paesi, si stima, invece, che sono circa 9 milioni i cittadini statunitensi che vivono all'estero, 2,8 i cittadini canadesi, circa 600.000 i neozelandesi e circa 1 milione gli australiani. V. United Nations, *International Migration 2019 – Report*, New York, 2019, pp. 1 ss., disponibile al seguente link: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf

⁵⁵⁰ Tarantino F., *Il voto degli italiani all'estero: le difficoltà incontrate in Argentina nell'attuazione delle norme*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 57, giugno 2007, p. 7.

italiana⁵⁵¹. Dopo essere stata affrontata già durante i lavori dell'Assemblea Costituente⁵⁵², tale questione fu oggetto di un primo progetto di legge presentato nel 1955 e da quel momento sarebbe tornata più volte al centro del dibattito parlamentare. Come ha rilevato giustamente Fulco Lanchester, la questione del voto degli italiani all'estero ha sempre sollevato «implicazioni emotive, ragioni politiche ed argomenti giuridici»⁵⁵³ e, in questo senso, si può notare che i diversi progetti di legge che proponevano di intervenire sulla rappresentanza degli italiani all'estero e sulle modalità di espressione del voto «sottintendevano il raggiungimento non di uno ma di diversi obiettivi: il raggiungimento di larghe intese politiche per affrontare il lungo iter parlamentare di revisione costituzionale, la necessità di superare i non pochi dubbi e le perplessità sul piano giuridico, e l'aspettativa da parte di molti di una riconciliazione ideale della nazione con la comunità degli italiani nel mondo»⁵⁵⁴.

Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni duemila, sono state approvate la legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1, con la quale si è provveduto ad istituire la circoscrizione Estero, e la successiva legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, con cui si è stabilito il numero dei seggi assegnati a tale circoscrizione, sia in relazione alla Camera dei Deputati che al Senato⁵⁵⁵. In attuazione di tali leggi di revisione costituzionale, è stata emanata la successiva legge n. 459/2001, la c.d. legge Tremaglia, che ha disciplinato nel dettaglio le modalità tramite le quali i connazionali all'estero avrebbero potuto esercitare il proprio diritto di voto per l'elezione dei parlamentari italiani. Dopo che è stato emanato il relativo decreto di attuazione, la nuova disciplina ha potuto trovare le prime concrete applicazioni nei due referendum del 2003 e nelle elezioni politiche del 2006; da quel momento gli italiani residenti all'estero hanno votato in occasione di altri quattro referendum abrogativi (2005, 2009, 2011 e 2016), due referendum costituzionali (2006 e 2016) e tre consultazioni elettorali per il rinnovo del Parlamento (2008, 2013 e 2018).

⁵⁵¹ Colucci M., *Il voto degli italiani all'estero*, in Bevilacqua P., De Clementi A., Franzina E. (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana*, Roma, Donzelli, 2002, p. 604.

⁵⁵² Gemma A., *Il voto degli italiani all'estero tra discriminazioni e imperituri dubbi di costituzionalità: cosa è cambiato con la nuova legge elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018, p. 2. L'Autore spiega che in relazione all'art. 48 Cost. vi era chi riteneva fosse necessario inserire un esplicito riferimento al diritto di voto dei cittadini italiani all'estero, sottolineando l'esigenza di assicurare una rappresentanza dei loro interessi in Parlamento.

⁵⁵³ Lanchester F., *Il voto degli italiani all'estero: un esercizio difficile*, in *Id.*, (a cura di), *Il voto degli italiani all'estero. Seminario di studio e documentazione*, Roma, Bulzoni, 1988, p. 9.

⁵⁵⁴ Battiston S., Mascitelli B., *Il voto italiano all'estero. Riflessioni, esperienze e risultati di un'indagine in Australia*, Firenze, Firenze University Press, 2012, p. 32.

⁵⁵⁵ La legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (*Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*) ha inserito un terzo comma all'art. 48 Cost., ai sensi del quale «La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge». La legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, (*Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero*) ha integrato le suddette norme costituzionali per attribuire dodici deputati alla nuova circoscrizione Estero della Camera e sei senatori per quanto riguarda il Senato.

L'aspetto su cui tale legge si prefiggeva di intervenire era, dunque, di natura più procedurale che sostanziale, ossia di rendere il più agevole possibile l'esercizio del diritto di voto da parte degli italiani residenti all'estero. In effetti, il dibattito che aveva accompagnato il lungo percorso giunto all'approvazione di un simile intervento normativo era rimasto incentrato «su questioni di opportunità e fattibilità, sia da un punto di vista politico sia giuridico, o su questioni di costituzionalità del metodo di voto di volta in volta preso in considerazione, ma solo marginalmente aveva incrociato la questione della titolarità del diritto di voto»⁵⁵⁶. Erano state prese in considerazione diverse ipotesi sulle modalità di espressione del voto da parte dei cittadini residenti all'estero, dal voto per procura, che è chiaramente contrario al principio della personalità del voto, al voto *in loco*, cioè presso le rappresentanze diplomatiche italiane, il quale avrebbe però creato problemi di organizzazione nella predisposizione delle sezioni elettorali sul territorio degli Stati ospitanti e sarebbe stata in alcuni casi una pratica vietata dai Paesi ospitanti stessi⁵⁵⁷. Tenendo conto di queste difficoltà insormontabili, la strada del voto per corrispondenza è stata considerata come quasi obbligata, anche se pure questa modalità non riesce ad evitare criticità tecniche e alcune perplessità di ordine costituzionale⁵⁵⁸. Come osservava Lanchester alcuni anni fa, nel ricorso al voto per corrispondenza la segretezza del voto può essere garantita solo nei confronti dello scrutatore, ma non nei confronti di chiunque sia eventualmente presente nel momento in cui l'elettore appone il suo voto sulla scheda elettorale⁵⁵⁹. Sotto questo profilo, si può osservare che «nel sistema della votazione per corrispondenza la difesa della segretezza del voto (ma, se ci pensiamo bene, anche della personalità e della libertà) non può essere conseguita anche contro la volontà dell'elettore. Invece le modalità di voto previste dall'ordinamento giuridico italiano sono proprio dirette ad assicurare il rispetto del secondo comma dell'art. 48 anche contro l'eventuale volontà dell'elettore»⁵⁶⁰, come la disposizione che vieta, pena l'annullamento della scheda, la possibilità per l'elettore di farsi accompagnare all'interno della cabina elettorale, salvo che ragioni di invalidità fisica, oppure quella che prevede di annullare il voto per chi esibisca la scheda aperta e già votata all'uscita della cabina.

È stato anche messo in evidenza, però, come la normativa di attuazione abbia avuto il pregio di prevedere modalità più agevoli di espressione del voto per i connazionali residenti stabilmente (e, con

⁵⁵⁶ Gemma A., *Op. cit.*, in *Dirittifondamentali.it*, p. 4.

⁵⁵⁷ Si può fare l'esempio di Argentina e Svizzera che in passato avevano già dichiarato di ritenere lesiva della propria sovranità nazionale le consultazioni elettorali che si svolgono sul proprio territorio. V. Grosso E., *Riflessioni a prima lettura sulla nuova legge in materia di voto dei cittadini all'estero*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2002, p. 1.

⁵⁵⁸ Si può notare che la dottrina ha espresso sin da subito dubbi sulla compatibilità di questa modalità di voto con il principio di personalità di voto di cui all'art. 48 Cost., in quanto non sussisterebbero garanzie sufficienti che colui che esprime il voto sia il titolare effettivo del diritto. In questo senso v. Grosso E., *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2002, pp. 346 ss. e, contra, si veda Fusaro C., *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti... non ci stanno*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2002, pp. 351 ss.

⁵⁵⁹ Lanchester F., *Il voto degli italiani all'estero: un esercizio difficile*, cit., pp. 9 ss.

⁵⁶⁰ Grosso E., *Riflessioni a prima lettura sulla nuova legge...*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, cit., p. 2.

la legge n. 52/2015, anche temporaneamente, purché per non meno di tre mesi) fuori dai confini nazionali, i quali in passato dovevano appositamente fare ritorno in Italia per esercitare il loro diritto di voto, con conseguente aggravio dei costi a loro carico⁵⁶¹.

Oltre alle criticità in riferimento alle garanzie di libertà e segretezza del voto imposte dall'art. 48 Cost., vengono in rilievo anche quelle legate all'efficienza del procedimento elettorale nel suo complesso. Il controverso epilogo delle elezioni generali politiche del 2006 ha portato l'attenzione proprio su questi due diversi profili, emersi in seguito ad inchieste giornalistiche e testimonianze dirette⁵⁶², confermate da audizioni in Parlamento dei responsabili dei procedimenti elettorali. Ciò spiega perché i parlamentari delle diverse forze politiche abbiano presentato proposte di modifiche del sistema del voto all'estero, volte ad evitare possibili brogli ed errori⁵⁶³. Peraltro, anche più recentemente, non sono mancate alcune proposte volte ad eliminare il riferimento della circoscrizione Estero dalla Costituzione⁵⁶⁴ o a ridurre il numero dei parlamentari da essa espressi⁵⁶⁵, aspetto quest'ultimo su cui è intervenuta la recente legge costituzionale n. 240/2019 che, per esigenze di contenimento dei "costi" della politica, prevede una riduzione complessiva del numero dei deputati e dei senatori e anche di quelli eletti nella circoscrizione Estero, che scendono da dodici ad otto per la Camera e da sei a quattro per il Senato, dopo che il testo della legge è stato approvato dagli elettori con il referendum costituzionale del 20-21 settembre 2020.

Le criticità del voto per corrispondenza sono emerse anche in occasione delle ultime elezioni politiche del 2018, con diversi casi di schede in circolazione non conformi a quelle stampate dagli uffici consolari, di compravendita delle stesse, di buste contenenti schede recapitate in ritardo o non recapitate affatto, di gravi disfunzioni nello spoglio e problemi di legittimità emersi nella raccolta

⁵⁶¹ E ciò, come sottolinea Marco Galdi, in virtù dell'attuazione della riserva di legge rinforzata di cui all'art. 48, comma 3, Cost., che prevede che sia assicurata «effettività» all'esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero (Galdi M., *Per l'effettività del diritto di voto degli italiani all'estero*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2019, p. 11). Inoltre, sul punto, si può notare che, secondo Carlo Fusaro, la parte prima dell'art. 48 Cost. sarebbe «stata introdotta proprio per permettere il voto per corrispondenza» (Fusaro C., *Il voto all'estero...*, in *Quaderni Costituzionali*, cit., p. 352).

⁵⁶² Sul punto si veda Lanchester F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., p. 190. L'Autore ricorda che l'onorevole Mirko Tremaglia, Ministro per gli italiani all'estero, aveva chiesto la ripetizione del suffragio al di fuori del territorio nazionale, in quanto il dieci per cento degli aventi diritto non avrebbe ricevuto il plico elettorale, mentre migliaia di schede erano giunte oltre i termini agli uffici consolari e quindi incenerite. Il Lanchester sottolinea, però che simili denunce sono state «colpevolmente» tardive da parte del padre della legge sul voto all'estero e non affrontano il vero problema dell'incostituzionalità complessiva del voto per corrispondenza [...].

⁵⁶³ Sull'impatto mediatico della questione e il fervore delle iniziative legislative di quel periodo si veda Rubechi M., *Il voto degli italiani all'estero fra presunti brogli e proposte di modifica*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2008, pp. 367-369.

⁵⁶⁴ V. Sica G., *L'abolizione della circoscrizione estero nelle proposte dei «saggi» del Presidente Napolitano*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2013, il quale esamina la proposta del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 «di eliminare le circoscrizioni estero, prevedendo il voto per corrispondenza, assicurandone la personalità e la segretezza».

⁵⁶⁵ In argomento si segnala De Marco E., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2018, p. 591.

delle firme per presentare le candidature⁵⁶⁶. Oltre all'impatto mediatico determinato da tali criticità, non è mancata l'attenzione della Magistratura, in particolare del Tribunale ordinario di Venezia, il quale ha sollevato nel dicembre 2017 questione di legittimità costituzionale della legge 459/2001, sostenendo che la trasmissione per posta delle schede elettorali violerebbe il principio di segretezza e personalità del voto di cui all'art. 48, comma 2, della Costituzione. La Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della questione per ragioni di ordine processuale⁵⁶⁷, ma non ha mancato di riconoscere, in un *obiter dictum* dell'ordinanza, che la questione di legittimità costituzionale ha evidenziato «oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della effettività del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso»⁵⁶⁸. In tal modo, la Corte ha inteso chiarire «che non tollererà ancora a lungo le “oggettive criticità della normativa denunciata” e che, dunque, se chiamata ulteriormente a decidere sul punto, magari con riferimento alle elezioni politiche, persistendo l'inerzia del legislatore, potrebbe non indugiare nell'intervenire»⁵⁶⁹. Nonostante questo monito, nell'ordinamento interno il voto per corrispondenza rimane comunque di fatto l'unico strumento che consente l'effettività dell'esercizio del diritto di voto da parte dei nostri connazionali all'estero, nell'attesa che venga conformato ai requisiti dell'articolo 48, comma 2, Cost. (personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del voto) e fintanto che lo sviluppo della tecnologia non consenta di superare le criticità del voto elettronico e da remoto.

10. Le esperienze di voto elettronico negli ordinamenti di Canada, Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda e Italia

Quanto sin qui esposto evidenzia come possano sorgere rilevanti problematiche con il sistema di voto per posta, oltre che dell'ormai desueto voto per procura, sistemi che non sembrano in grado di garantire il pieno rispetto dei principi di segretezza, personalità e libertà del voto. Tali aspetti problematici si delineano anche in relazione all'impiego del voto elettronico.

Con l'espressione voto elettronico si intende qualsiasi forma di voto espresso con l'ausilio di strumenti informatici o elettronici, con lo scopo di velocizzare e semplificare le procedure di

⁵⁶⁶ V. *ivi*, p. 1.

⁵⁶⁷ Corte cost., ord. 27 marzo 2018, n. 63, in *Giur. cost.*, n. 2, 2018, pp. 617 ss. Si veda il commento all'ordinanza di Calvano R., *I caratteri negletti del diritto di voto e le zone franche del giudizio di costituzionalità*, in *ivi*, p. 620, secondo la quale le ragioni processuali della Consulta risiederebbero nella circostanza che «la Corte ha ritenuto che nell'eventuale successivo giudizio sul reclamo sul referendum si sarebbe potuta ipotizzare l'apertura dell'incidente di costituzionalità, e quindi il possibile regolare instaurarsi del giudizio di legittimità costituzionale sulla disciplina». *Ivi*, p. 626.

⁵⁶⁸ Corte cost., ord. n. 63/2018, cit., p. 619.

⁵⁶⁹ Galdi M., *Op. cit.*, in *Dirittifondamentali.it*, p. 4.

espressione delle preferenze da parte degli elettori⁵⁷⁰. Tuttavia, si tratta di un ambito che merita particolare attenzione, dato che le problematiche ad esso connesse appaiono correlate alla garanzia dell'effettiva possibilità dell'esercizio del diritto di voto, nonché all'imparzialità e correttezza (*fairness*) del procedimento elettorale⁵⁷¹.

Il rapido avanzare del progresso tecnologico nel campo dell'informatica ha concretamente influito sullo svolgimento delle consultazioni elettorali, sia per quanto riguarda le modalità del voto che per la rilevazione dello scrutinio. Il tema del voto elettronico è, peraltro, tornato alla ribalta nel 2020 a causa dell'emergenza da Coronavirus, che ha reso fondamentale il tema della "distanza" e il divieto di "assembramenti", che limita necessariamente alcuni momenti importanti della vita della democrazia, tra cui soprattutto i lavori parlamentari e lo svolgimento delle elezioni di ogni genere. In questo contesto, il diritto di voto rischia di vedere intaccata la sua dimensione di diritto fondamentale e di strumento a fini deliberativi per l'esercizio di determinate funzioni, per cui l'utilizzo dell'*e-voting* potrebbe assumere un ruolo più che mai centrale, almeno con carattere di temporaneità dovuto alla pandemia, per tutelare alcuni valori essenziali di ogni ordinamento giuridico, quali la salute pubblica e l'esigenza di protezione della democrazia rappresentativa⁵⁷².

Fatte queste brevi premesse, si può porre l'attenzione sulle diverse esperienze del ricorso al voto elettronico negli ordinamenti presi in esame, iniziando da un inquadramento dell'utilizzo dell'*e-voting* da parte dei cittadini canadesi, concentrando l'analisi sulla funzione elettiva del voto elettronico a distanza e considerando anche i benefici e gli svantaggi che hanno accompagnato il suo percorso in Canada e in alcune sue Province.

In particolar modo, il Canada si è distinto per il ricorso al voto espresso tramite Internet, cui già si era fatto ricorso negli anni Novanta a livello locale e, nonostante gli sforzi, più raramente a livello provinciale. L'esperienza canadese è emersa negli ultimi due decenni come caso di studio per l'applicazione delle nuove tecnologie al mondo del diritto per una serie di ragioni: innanzitutto per le sue dimensioni, essendo il secondo Paese al mondo per superficie dopo la Russia, per l'alto grado di

⁵⁷⁰ Le principali modalità di voto elettronico che si possono individuare sono: il voto *in loco* o in seggi pubblici presidiati e l'*home voting* non presidiato, che consente di esprimere il voto anche a distanza, attraverso l'impiego di un computer personale. Quest'ultimo risulta più complesso da introdurre, in quanto pone una serie di problematiche sulla sicurezza dei dispositivi e delle reti in generale, a causa del rischio di brogli e delle difficoltà del controllo a distanza, mentre la prima modalità accennata può trovare applicazione anche tramite l'utilizzo di dispositivi non in rete fra loro e prevede la predisposizione di seggi controllati, ciò che assicura maggiormente la segretezza del suffragio.

⁵⁷¹ A tal proposito si possono ricordare le parole di Ciaurro G.F., *Prospettive di ammodernamento dei procedimenti elettorali*, in Agosta A., Lanchester F., Spreafico A. (a cura di), *Elezioni e automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Milano, Franco Angeli, 1989, p. 71, il quale afferma che «la credibilità di un regime democratico rappresentativo è anche in funzione della credibilità dei meccanismi mediante i quali il popolo procede all'elezione dei suoi rappresentanti». Sul tema del voto elettronico si veda anche Trucco L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1, 2011, pp. 47-72.

⁵⁷² Schirippa M., *Il ritorno dell'e-voting alla luce della pandemia da Covid-19. Una riflessione sull'esperienza canadese*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2020, p. 264

sviluppo tecnologico, le sue prospettive di espansione, il vivo interesse dei suoi cittadini nell'applicazione dello strumento elettronico e anche perché vanta una robusta esperienza di votazione elettronica grazie alle sperimentazioni nelle elezioni municipali⁵⁷³. In questo senso, significativo è stato il ricorso al sistema di voto tramite scansione ottica (*optical scan*) ovvero alle *touch-screen voting machine*, pratiche diffuse rispettivamente nelle Province dell'Ontario, New Brunswick e dell'Alberta⁵⁷⁴, mentre i Comuni della Provincia di Nova Scotia svolgono elezioni *online* già dal 2003, al pari dei Comuni dell'Ontario, dove il numero degli elettori *online* è quasi raddoppiato ad ogni ciclo elettorale⁵⁷⁵. Un esempio ben riuscito di *internet voting* è stato quello sperimentato nel corso delle elezioni municipali dell'Ontario del 2003, allorquando gli elettori hanno potuto scegliere, come alternative possibili, tra quella di utilizzare le “urne *on-line*” o esprimere le preferenze tramite l'ausilio di un dispositivo telefonico⁵⁷⁶. Durante le elezioni municipali del 2018 in Ontario, sono stati circa un milione gli elettori che hanno optato per il voto tramite Internet e alcuni Comuni (131) hanno eliminato addirittura la possibilità di utilizzare la scheda cartacea e, in mancanza di una norma federale o provinciale che regoli il ricorso all'*e-voting*, hanno preso autonomamente le loro determinazioni in ordine al grado di sicurezza informatica e in tema di responsabilità pubblica del processo elettorale⁵⁷⁷.

Tuttavia, l'esperienza di altre municipalità canadesi ha manifestato l'emergere di alcune problematiche connesse, in particolare, all'espressione del voto tramite telefono. Ad esempio, il caso del referendum tenutosi nella ormai ex municipalità di North York (oggi distretto della città di Toronto) sulla c.d. *Toronto Amalgamation* del 1998, che ne ha ridefinito i confini amministrativi, ha sollevato diverse criticità legate al futuro ricorso a questa modalità di voto elettronico e relative, in particolare, all'accertamento dell'identità dei votanti e alla capacità del sistema messo a disposizione per far fronte al numero elevato di chiamate⁵⁷⁸.

⁵⁷³ Ivi, p. 263.

⁵⁷⁴ Canada. *Country Profile*, cit., p. 223.

⁵⁷⁵ Cardillo A., Akinyokun N., Essex A., *Online Voting in Ontario Municipal Elections: A Conflict of Legal Principles and Technology?*, in *Electronic Voting -4th International Joint Conference, E-Vote ID 2019, Bregenz, Austria, October 1-4 2019*, Proceedings, Springer, 2019, pp. 67 ss.

⁵⁷⁶ Nello specifico, si fa riferimento al successo dell'esperimento avuto luogo nella città di Quinte West nell'Ontario, dove gli elettori ricevono il c.d. *Voter Notification Packages*, contenente le istruzioni e le credenziali per l'accesso e per le fasi successive di espletamento del voto. L'intero procedimento mira a garantire il più possibile la personalità e la segretezza del voto, il quale può essere espresso sia presso l'abitazione privata dell'elettore che nelle postazioni sparse per la città. Inoltre, si può notare che alla vigilia delle elezioni del 2003, ad ogni elettore è stata fornita una *password* e un numero identificativo personale, necessari ai fini della registrazione delle preferenze via internet o tramite telefono. Con l'utilizzo di questo sistema, si è registrato un aumento della partecipazione, salita dal 25-30 per cento al 50 per cento. V. *ibidem*.

⁵⁷⁷ Schirippa M., *Op. cit.*, in *Federalismi.it*, p. 271.

⁵⁷⁸ Si veda sul punto Elections Canada, *Technology and the Voting Process – Final Report*, 15 giugno 1998, p. 23 disponibile al link: <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/tech/tec&document=p5&lang=e#ftnref18>. In particolare, in merito all'accertamento dell'identità dei votanti, si fa notare che: «The use of this technology requires some form of

Resta da evidenziare che a livello locale «municipalities are able to pass by-laws that allow for the use of alternative voting methods [...]. At the federal or provincial levels, since there is no by-law option, the government must grant the chief electoral officers the power to try different forms or methods of voting»⁵⁷⁹ e, infatti, il *Canada Elections Act* prevede che il *Chief Electoral Officer* possa effettuare studi in merito alle modalità di espressione del voto, tra cui quelli relative ai processi di voto alternativo, e possa escogitare o testare «an alternative voting process for future use in an election»⁵⁸⁰. Peraltro, si può osservare che il voto elettronico non riguarda ancora le elezioni federali, nell'ambito delle quali si predilige il metodo cartaceo, nonostante l'agenzia *Elections Canada* abbia evidenziato nel suo *Departmental Plan 2019-2023* la necessità di sostenere le modifiche normative necessarie per l'introduzione delle procedure dell'*Internet Voting*, prendendo spunto dagli esempi ricavabili dalle esperienze di altri ordinamenti⁵⁸¹. Tuttavia, occorre ricordare che l'*House of Commons Special Committee on Electoral Reform* (ERRE), al quale la Camera dei Comuni ha affidato il 7 giugno 2016 l'incarico di valutare, oltre alle alternative al *First-past-the-post* ed altri aspetti del procedimento elettorale, la concreta possibilità di introdurre il voto *online*, nel suo rapporto finale⁵⁸² presentato ai Comuni il 1° dicembre 2016, ha raccomandato il Governo «that online voting not be implemented at this time»⁵⁸³, condividendo le osservazioni di esperti e di pubblici funzionari e responsabili dei servizi elettorali «that the secrecy and integrity of an online ballot cannot be guaranteed to a sufficient degree to warrant widespread implementation in federal elections»⁵⁸⁴. Ciò nonostante, il Comitato ha ritenuto necessario raccomandare all'agenzia *Elections Canada* di «explore, in collaboration with relevant stakeholder groups, the use of technologies to promote greater accessibility of the vote while ensuring the overall integrity of the voting process»⁵⁸⁵.

unique identifier to qualify a voter. The use of a 10 digital PIN was selected—and such an identifier was distributed to qualified voters by mail. Some qualified voters living in multi residential complexes (apartments) reported that they failed to receive their PINs. There was some speculation that PINs were stolen and inappropriately used».

⁵⁷⁹ Canada-Europe Transatlantic Dialogue, *A Comparative Assessment of Electronic Voting*, febbraio 2010, p. 53, disponibile all'indirizzo https://www.elections.ca/res/rec/tech/ivote/comp/ivote_e.pdf

⁵⁸⁰ *Canada Elections Act* S.C. 2000 c 9, section 18.1 (2).

⁵⁸¹ Elections Canada, *Departmental Plan 2019-2020*, consultabile al link <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/rpp/dp2019&document=p1&lang=e>

⁵⁸² House of Commons Special Committee on Electoral Reform, *Strengthening Democracy in Canada: Principles, Process and Public Engagement for Electoral Reform. Report of the Special Committee*, Ottawa, 2016, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/ERRE/Reports/RP8655791/errerp03/errerp03-e.pdf>. Nel suo rapporto, il Comitato descrive sinteticamente i tre tipi principali di *electronic voting*: «Machine counting refers to when a machine counts the ballots cast [:] Kiosk voting allows voters to cast ballots at computer kiosks within polling stations or dispersed in other public locations such as community centres and libraries [:] Remote online voting allows voters to vote from personal devices from any location (home, work, etc.)» (p. 109), per poi affrontare le problematiche da esso poste sotto il profilo dell'accessibilità, dei problemi che riguardano gli elettori con disabilità, della sicurezza e della trasparenza.

⁵⁸³ *Ivi*, p. 116.

⁵⁸⁴ *Ivi*, p. 115.

⁵⁸⁵ *Ivi*, p. 116.

La scelta di sperimentare l'*e-voting* in Canada è riconducibile a un duplice ordine di fattori: tentare di frenare il calo di affluenza alle urne che caratterizza di anno in anno gli appuntamenti elettorali e assumere le vesti del più grande Paese al mondo ad utilizzare il voto *online*⁵⁸⁶. Sotto il primo profilo si tende a sottolineare che l'adozione del voto elettronico consente di esprimere il proprio voto da qualsiasi luogo e in qualsiasi momento, eliminando la necessità di recarsi in un seggio elettorale, mentre il secondo argomento dei sostenitori della votazione digitale evidenzia la massima agevolazione per particolari categorie di elettori: studenti fuori sede, cittadini residenti all'estero, membri di comunità indigene, militari fuori sede, elettori con problemi di mobilità o affetti da disabilità. A fronte di questi vantaggi, l'ostacolo principale all'introduzione del voto *online* è certamente rappresentato, in Canada come in tutti gli altri Stati in cui viene sperimentato, dalla sicurezza, problema che afferrisce sia alla minaccia di virus informatici e degli *hacker* e sia alla verificabilità del voto, vale a dire alla garanzia che il proprio voto sia correttamente espresso e conteggiato. Vi è poi il problema di assicurare che coloro che stanno votando siano idonei a farlo, che nessun elettore possa esprimere più di un voto e che sia accertata l'identità dell'elettore stesso. Una serie di aspetti che risultano strettamente connessi alla delicata questione della segretezza del voto, principio fondamentale che rischia di essere compromesso se si vota via Internet in un ambiente non presidiato e che rende, inevitabilmente, più probabili atti di coercizione nel momento dell'espressione della scelta. Per arginare questa minaccia, nelle elezioni municipali canadesi è stato consentito di votare *online* nei giorni precedenti la data delle elezioni un numero illimitato di volte con la previsione che l'ultimo voto cancelli automaticamente il voto precedente, potendo anche optare di votare in modo tradizionale il giorno delle elezioni, annullando così il voto *online*, in modo tale da fornire la possibilità di modificare la propria preferenza qualora la stessa non sia stata espressa in condizioni di piena libertà⁵⁸⁷. Un altro ostacolo all'applicazione del voto elettronico è rappresentato dal cosiddetto *digital divide*, che in un territorio così esteso come il Canada rischia di accentuare le differenze socioeconomiche tra gli elettori, non solo rispetto al grado di alfabetizzazione digitale e alle possibilità di accesso ad una stabile ed efficiente connessione Internet, ma anche in relazione alla posizione geografica in cui essi vivono, se si pensa alle impervie aree settentrionali del Paese e ai luoghi remoti abitati dalle comunità indigene.

Alcune sperimentazioni di voto elettronico hanno avuto luogo anche negli Stati Uniti⁵⁸⁸, dove si è fatto ricorso per la prima volta alle procedure di voto espresso attraverso Internet in occasione delle

⁵⁸⁶ Schirippa M., *Op. cit.*, in *Federalismi.it*, p. 268.

⁵⁸⁷ *Ivi*, p. 270.

⁵⁸⁸ Gratteri A., *Il voto elettronico nel sistema federale americano: esperienze e proposte*, in *Quaderni regionali*, n. 1, 2004, pp. 123-143.

elezioni primarie del Partito Democratico tenutesi nel 2000 in Arizona, in vista delle elezioni presidenziali⁵⁸⁹.

La disputa *Bush v. Al Gore* per le elezioni presidenziali del 2000 e conseguente al risultato del conteggio dei voti nello Stato della Florida ha sollevato diverse criticità sull'attendibilità del ricorso alle apparecchiature elettroniche per l'espressione delle preferenze, in particolar modo sulla capacità di tali apparecchiature di registrare in maniera chiara la volontà degli elettori. L'esito della consultazione, che ha visto anche l'intervento della Corte Suprema⁵⁹⁰, ha portato il legislatore federale ad approvare l'*Help America Vote Act* (HAVA) del 2002, con lo scopo di sostenere un cospicuo finanziamento agli Stati diretto alla sostituzione delle macchine obsolete con sistemi tecnologici più avanzati⁵⁹¹. Pertanto, già le prime applicazioni del voto elettronico avevano dato origine ad accese polemiche rispetto all'affidabilità del sistema impiegato, in particolare nell'ottica che queste fossero suscettibili di limitare la partecipazione delle minoranze. Tuttavia, il più rilevante effetto dell'HAVA è stato quello di concedere una estesa rete di *grants* per gli Stati che avessero aggiornato le loro macchine per il voto. Così, quasi quattro milioni di dollari sono stati trasferiti nelle casse degli Stati nei successivi tre anni fiscali (2003-2005) e, conseguentemente, la stragrande maggioranza delle giurisdizioni statunitensi (Stati e Contee) è passata dall'impiego di un sistema di voto meccanico (schede perforate o a leva) a sistemi di voto elettronico (tendenzialmente con l'utilizzo di lettori ottici), con il rilevante risultato che, ad oggi, più del 60 per cento degli elettori statunitensi utilizza sistemi a lettura ottica delle schede elettorali, e solo poche contee degli Stati del Montana e dell'Idaho utilizzano esclusivamente il voto cartaceo⁵⁹².

In questo contesto, bisogna considerare però che la compresenza di un insieme variegato e decentrato di sistemi di espressione delle preferenze (in virtù del principio di autonomia legislativa riconosciuta agli Stati membri della Federazione), la molteplicità di organi con competenze in materia elettorale (a seconda che si tratti di elezioni federali, statali e locali), l'elevato numero di circoscrizioni elettorali (oltre 5 mila in tutti gli Stati Uniti) e la mancanza di organismi deputati alla vigilanza dei procedimenti elettorali e alla risoluzione delle controversie, hanno reso più difficile l'introduzione di *standard* di base omogenei per l'implementazione su vasta scala del voto elettronico⁵⁹³.

Per quanto riguarda l'esperienza australiana, è necessario richiamare, per la disciplina del voto elettronico, la *Division 9.3 (Electronic voting devices and vote counting programs)* del

⁵⁸⁹ Servizio Biblioteca della Camera dei Deputati, *Il voto elettronico - Dossier di documentazione*, 8 giugno 2005, disponibile al seguente link: http://documenti.camera.it/Leg14/dossier/Testi/MLC110.htm#_Toc106021054

⁵⁹⁰ *V. Bush v. Gore*, 513 U.S. 98 (2000). In argomento si veda Pizzetti F.G., *Bush v. Gore – Un nuovo caso di federalismo giurisdizionale*, Torino, Giappichelli, 2002.

⁵⁹¹ *Stati Uniti. Country Profile*, cit., p. 99.

⁵⁹² Trancossi S., *Il paradossale ruolo della tecnologia nelle elezioni degli Stati Uniti*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2020, p. 257.

⁵⁹³ Servizio Biblioteca della Camera dei Deputati, *Il voto elettronico*, cit. Si ricordi, in realtà, il tentativo della *Federal Electoral Commission* per la divulgazione di *standard* tecnici proposti per la sperimentazione da parte dei singoli Stati.

Commonwealth Electoral Act che ammette il ricorso ad apparecchiature elettroniche sia in riferimento alla fase di scrutinio che a quella di espressione delle preferenze⁵⁹⁴. Inoltre, ai sensi dell'art. 118a(5) l'*Australian Electoral Commission* può approvare l'utilizzo di programmi informatizzati per il conteggio delle preferenze, pure laddove queste siano state espresse con schede elettorali cartacee, ma l'autorizzazione può considerarsi legittima soltanto laddove venisse effettuato un uso corretto del programma, ovvero: «1) nella fase di scrutinio, il cui risultato deve essere identico a quello effettuato senza ricorrere al programma; 2) la conoscenza del voto di un determinato elettore deve essere impedita a soggetti terzi; 3) ed il sistema deve essere in grado di consentire il monitoraggio delle elezioni nel corso del loro svolgimento»⁵⁹⁵.

Alle elezioni federali del 2007 la *Australian Electoral Commission* ha testato il voto elettronico per gli elettori non vedenti o ipovedenti, nonché l'accesso ad una rete informatica criptata che ha consentito l'espressione del suffragio da parte dei membri dell'*Australian Defense Force* in servizio all'estero. Nel complesso, però, non si è registrato un ricorso su ampia scala dell'*e-voting* tra gli Stati e i Territori dell'Australia. Dal 2001, il Territorio della Capitale Australiana ha consentito agli elettori residenti di esprimere le proprie preferenze tramite un computer non collegato ad Internet ma ad una rete locale sicura per evitare indebite interferenze, mentre nel Nuovo Galles del Sud il voto elettronico è in uso dal 2011 a seguito della creazione del sistema *iVote*, che consente il voto a distanza per le elezioni statali. Si rilevi come in occasione della consultazione elettorale del Nuovo Galles del Sud del 2015, al voto elettronico abbiano fatto ampio ricorso gli elettori con disabilità visive e quelli che vivono lontani dal loro seggio, anche se sono emersi gravi difetti di sicurezza del sistema⁵⁹⁶.

Nell'ordinamento neozelandese, invece, il metodo dell'*e-voting* è già da diverso tempo oggetto dell'attenzione degli studiosi e del dibattito pubblico, ma non è mai stato utilizzato finora né per le elezioni locali né per quelle a livello nazionale. Come spiega Charles Crothers, «[a] crucial background to consideration of Internet voting in New Zealand has been the worrying downward trending in turnout over the past few decades for both local and national elections, especially so in by-elections»⁵⁹⁷. Dalla metà degli anni 2000 si sono registrate una serie di iniziative di studio e proposte in merito all'introduzione del voto elettronico: nel 2008 la *Electoral Commission* aveva

⁵⁹⁴ *Australia. Country Profile*, cit., p. 342. Occorre rilevare che l'art. 118 (2) prevede che il ricorso a programmi elettronici deve consentire all'elettore di correggere eventuali errori che possono verificarsi nell'esprimere il proprio voto e di esprimere un *informal voting* senza espressione di una preferenza per un candidato.

⁵⁹⁵ *Ibidem*.

⁵⁹⁶ Per un approfondimento si veda Lundie R., *Electronic voting at federal elections*, Canberra, Parliamentary Library of Australia, reperibile al link seguente: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook45p/ElectronicVoting.

⁵⁹⁷ Crothers C., *Using the Internet in New Zealand elections and support for e-voting*, in *Political Science*, vol. 67, n. 2, 2015, p. 126.

avanzato l'ipotesi dell'introduzione dell'*Internet Voting* a partire dalle elezioni generali del 2014 per gli elettori affetti da disabilità e quelli residenti all'estero; nel 2011, l'indagine svolta dal *Justice and Electoral Committee* aveva condotto a considerare tale tipologia di voto come «potentially making voting more convenient and appealing for voters who would otherwise have cast special votes and for the growing number of people who relate to online communities; and improving access for non-native speakers of English»⁵⁹⁸; mentre nel 2013 il *Minister of Local Government* ha istituito un gruppo di lavoro per valutare la predisposizione ed implementazione dell'*Internet Voting* a livello di elezioni locali⁵⁹⁹. Alcune sperimentazioni di voto elettronico erano state programmate per le elezioni locali del 2016 e 2019, ma le proposte avanzate non hanno trovato attuazione in quanto si sono riscontrati tempi troppo stretti per la realizzazione del progetto, oltre alle difficoltà nell'identificazione degli elettori e le insufficienti garanzie di sicurezza⁶⁰⁰.

Anche in Italia il tema del voto elettronico costituisce oggetto di un lungo dibattito⁶⁰¹ ed ha ricevuto le attenzioni del legislatore già a partire dagli anni '80, in particolare alla IX Legislatura, periodo al quale risalgono i primi progetti di legge in materia, alcuni dei quali proponevano di fare ricorso a procedure automatizzate unicamente nella fase dello spoglio delle schede, altri avevano lo scopo di promuovere fasi di sperimentazione dei sistemi per l'automazione elettorale ed anche tra i disegni di legge che sostenevano la necessità della totale automazione delle operazioni di voto si riscontrava una divergenza tra le diverse soluzioni prospettate a tale scopo⁶⁰². Si è trattato di proposte che hanno avuto l'effetto di sensibilizzare gli organi istituzionali al tema in parola e, in tal senso, il Ministero dell'Interno si è fatto promotore di alcune iniziative dirette ad introdurre fasi di sperimentazioni di automazione elettorale in alcune località. A tal proposito, occorre segnalare il progetto *E-poll (Electronic polling system for remote voting operations)*⁶⁰³, proposto dall'Unione Europea, che ha visto il coinvolgimento di alcuni Comuni italiani per l'effettuazione di sperimentazioni del voto elettronico: San Benedetto del Tronto nel 2000, Avellino nel 2001 (referendum costituzionale), a Campobasso (per le amministrative di maggio 2002)⁶⁰⁴ e Cremona (con una simulazione su un campione di tre mila elettori), mentre in Friuli si è fatto ricorso ad un'ampia sperimentazione in

⁵⁹⁸ Il brano della relazione del Comitato è ripreso da *ibidem*.

⁵⁹⁹ V. *ivi*, p. 130.

⁶⁰⁰ Molineau J., *Op. cit.*, pp. 5-6.

⁶⁰¹ Sul dibattito concernente il voto elettronico in Italia si veda Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio Costituzionale*, n. 46, 2002, pp. 7 ss.

⁶⁰² Per un quadro del percorso italiano in materia si veda *ivi*, p. 7, nonché lo studio di Gratteri A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005.

⁶⁰³ Il progetto consisteva nella realizzazione di una cabina elettorale elettronica, di un *data-base* centralizzato e di un sistema elettronico di conteggio dei risultati.

⁶⁰⁴ Successivamente, la sperimentazione del voto elettronico ha coinvolto anche la fase precedente del voto, quella relativa all'identificazione dell'elettore: in occasione delle amministrative di Campobasso, infatti, l'elettore è stato identificato per mezzo della carta d'identità elettronica.

occasione delle elezioni amministrative del 2003. Inoltre, sono state effettuate sperimentazioni della rilevazione elettronica dello scrutinio sulla base della legge 90/2004 per le elezioni europee del 2004, del decreto legge 8/2005 convertito con modificazioni dalla legge 40/2005 per le elezioni regionali del 2005 e del decreto legge 1/2006 convertito con modificazioni dalla legge 22/2006 per le elezioni politiche del 2006, nell'ambito delle quali non sono mancate denunce di brogli⁶⁰⁵.

Tuttavia, anche se molte sono state le sperimentazioni e le previsioni normative in materia, ad oggi c'è stata una sola applicazione effettiva del voto elettronico, svoltasi il 25 novembre 2007 in Friuli Venezia Giulia, per il referendum sull'unione dei Comuni di Campolongo al Torre e Tapogliano, in base alla legge regionale 27 luglio 2007, n. 18, la quale, tra l'altro, prevedeva che il voto dovesse essere espresso all'interno di un apposito seggio elettorale.

A livello regionale, l'unica legge attualmente in vigore è quella della Regione Lombardia del 23 febbraio 2015, n. 3, che ha previsto il ricorso al voto elettronico in occasione dello svolgimento dei referendum consultivi. È inoltre vigente la legge regionale 24 ottobre 1997, n. 34 della Valle d'Aosta che ha disposto la possibilità di ricorrere al voto elettronico per l'elezione dei Consiglieri comunali e dei Sindaci, previsioni in realtà solo applicate in via sperimentale, «ma si tratta comunque di una importante verifica, poiché costituisce un tentativo di impiegare questo strumento per votazioni di tipo elettivo e non solo deliberativo»⁶⁰⁶.

Sulla base delle esperienze osservate, è evidente che, nonostante alcuni immediati vantaggi legati all'utilizzo dell'*e-voting*, tra cui la garanzia di un più preciso conteggio dei voti, la sua maggiore accessibilità capace di determinare un più alto *turnout* elettorale, e il risparmio per le casse pubbliche, in quanto richiede meno addetti alle operazioni di scrutinio, sono altrettanto noti i rischi per la segretezza⁶⁰⁷, le possibili frodi che provengono dall'interno o dall'esterno⁶⁰⁸ e i grandi problemi di trasparenza e di fiducia legati alla proprietà dei sistemi di *software* e dell'*hardware*. Per tali ragioni, nelle esperienze esaminate si è reso necessario procedere a sperimentazioni e approfonditi test, tanto più essenziali se si sottolinea che quelli connessi all'*e-voting* sono argomenti di estremo rilievo ed interesse, ma anche di particolare complessità e importanza nell'ambito della vita democratica dei singoli ordinamenti.

⁶⁰⁵ Sul punto si rinvia a Brenna R., *Voto elettronico*, in Megale M. (a cura di), *ICT e diritto nella società dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 171 ss.

⁶⁰⁶ Rubechi M., *Il diritto di voto*, cit., p. 146.

⁶⁰⁷ In quanto le macchine sarebbero in grado di registrare l'ordine con cui sono espressi i voti, anche laddove non sono richiesti dati personali per il *log-in*.

⁶⁰⁸ Si pensi, ad esempio alle supposte intromissioni della Russia nelle elezioni presidenziali americane 2016, su cui si veda ampiamente Trancossi S., *Op. cit.*, in *Federalismi.it*, pp. 263 ss.

11. *I foreign residents e il diritto di voto: il caso canadese e statunitense e il ruolo dei local voting rights*

Come abbiamo visto, il requisito della cittadinanza costituisce un requisito fondamentale per il riconoscimento della qualità di elettore, escludendo così gli stranieri dalla partecipazione alle votazioni pubblicistiche. Già da qualche tempo, però, si manifestano iniziative volte ad estendere il suffragio anche agli stranieri immigrati, in vista di una progressiva espansione della comunità politica. Tali iniziative, come vedremo, sono soprattutto emerse a livello locale nell'ambito delle esperienze di Canada e Stati Uniti, che è dunque opportuno mettere a confronto.

Gli stranieri residenti costituiscono la più ampia platea di esclusi dall'elettorato attivo in Canada, dato che in base al disposto della *section 3* della *Charter* il diritto di voto è prerogativa esclusiva dei cittadini canadesi. Come evidenzia la *Canadian Civil Liberties Association*, le implicazioni concrete derivanti dalla privazione del diritto di voto per i *non-citizen residents* sono significative: nella città di Toronto, dove si concentra la popolazione straniera più numerosa di tutto il territorio canadese (quasi 1,3 milioni secondo il censimento del 2016)⁶⁰⁹, quasi la metà della popolazione adulta risulta esclusa dal diritto di voto e ciò equivale ad ammettere la sussistenza di un *deficit* di democraticità del sistema politico, in particolare locale e provinciale⁶¹⁰.

Prima dell'entrata in vigore del *Canadian Citizenship Act* il 1° gennaio 1947, tutte le persone nate in Canada erano sudditi britannici e, poiché gli immigrati nati in Gran Bretagna e nel *Commonwealth* erano già sudditi britannici, essi non avevano bisogno di naturalizzazione o di ottenere la cittadinanza britannica in Canada. Inoltre, coloro che erano in possesso dello *status* di "*British subject*" erano ammessi ad esercitare il diritto di voto purché fossero «ordinarily resident in Canada»⁶¹¹. L'introduzione della *Canadian Citizenship* «changed the situation but it was not until 1970 that the Canada Elections Act was amended to provide that British subjects who had not become Canadian citizens would lose the right to vote unless they adopted Canadian citizenship by 1975»⁶¹².

Tuttavia, Maas sottolinea che «[t]he end of voting rights for British subjects at the federal level did not immediately translate into similar provisions in the provinces»⁶¹³. Sul punto, si può ricordare, ad esempio, che la Provincia dell'Ontario è stata costretta ad abrogare la normativa che

⁶⁰⁹ Ontario Ministry of Finance, *2016 Census Highlights – Immigration*, disponibile al seguente link: <https://www.fin.gov.on.ca/en/economy/demographics/census/cenhi16-8.html>

⁶¹⁰ McPhail B., *Non-Citizen Voting Rights*, Canadian Civil Liberties Association, 11 marzo 2019, reperibile all'indirizzo <https://ccla.org/non-citizen-voting-rights/>

⁶¹¹ Elections Canada, *History of the Vote in Canada*, cit., p. 92.

⁶¹² Maas W., *Op. cit.*, p. 13.

⁶¹³ *Ibidem*.

attribuiva i *voting rights* ai cittadini del *Commonwealth*, che non erano ancora diventati cittadini canadesi, soltanto alcuni anni dopo l'entrata in vigore della *Canadian Charter of Rights and Freedoms* nel 1982⁶¹⁴, la quale vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità⁶¹⁵. Allo stesso modo, la Columbia Britannica ha eliminato ogni riferimento normativo allo *status* di "*British subject*" per l'attribuzione del diritto di voto soltanto nel 1985⁶¹⁶, mentre nel Nuovo Brunswick i sudditi britannici residenti nella Provincia da prima del 1° gennaio 1979 sono stati ammessi a votare nelle elezioni provinciali fino al 1995⁶¹⁷. La Nuova Scozia è stata, invece, l'ultima Provincia ad essersi adeguata al dettato normativo della *Charter*, a seguito dell'approvazione nel 2001 di un emendamento al proprio *Elections Act*, che ha rimosso il possesso della condizione di "*British subject*" come requisito per la registrazione elettorale e l'esercizio del diritto di voto, ma disponendo che le nuove modifiche non sarebbero entrate in vigore fino alle seconde *general elections* successive alla sua adozione⁶¹⁸. In tal modo i sudditi britannici presenti nella Provincia hanno avuto la possibilità di esercitare il loro diritto di voto in occasione delle elezioni provinciali del 2003 e del 2006.

Detto ciò, è importante far notare come in tempi più recenti vi siano state iniziative significative nella direzione dell'estensione del diritto di voto nei confronti dei residenti non cittadini da parte di diverse istituzioni municipali: Toronto e Kitchener nell'Ontario, Halifax in Nuova Scozia e Saint John nel Nuovo Brunswick. Significativa è stata, in particolare, l'esperienza del Comune di Toronto, il cui *City Council* ha approvato una mozione nel giugno 2013 con un solo voto di scarto (ventuno voti favorevoli e venti contrari) per chiedere al Governo dell'Ontario di approvare una legislazione volta ad estendere il diritto di voto nelle elezioni municipali per tutti i residenti permanenti nel territorio comunale⁶¹⁹. La questione era stata sollevata, in realtà, già in occasione delle elezioni municipali del 2006, quando, settimane prima del voto, l'agenzia *Toronto Election*

⁶¹⁴ La nuova legislazione è stata introdotta con l'*Equality Rights Statute Law Amendment Act*, approvato nel 1985 ed entrato in vigore nel 1988.

⁶¹⁵ Carta Canadese dei diritti e delle libertà, *section 15(1)* (*Equality Rights*).

⁶¹⁶ Con l'entrata in vigore dell'*Election Amendment Act*.

⁶¹⁷ V. Elections New Brunswick, *1995 Provincial Election Voter Information*, consultabile all'indirizzo <https://archive.is/20070808211711/http://www.gnb.ca/elections/95prov/95provrevisioninfo-e.asp#selection-307.0-307.98>

⁶¹⁸ Si veda l'*Elections Act (Amended)* approvato il 25 novembre 2001 dal legislativo provinciale.

⁶¹⁹ Siemiatycki M., *Non-Citizen Voting Rights and Urban Citizenship in Toronto*, in *Journal of International Migration and Integration*, vol. 16, no. 1, 2015, p. 93. Il contributo mette in risalto come la mozione sia stata preceduta da lunghe ore di dibattito tra i consiglieri comunali. Quelli contrari all'estensione del voto ai non cittadini ritenevano «that voting rights should be earned through citizenship acquisition, that citizenship was easily attainable in Canada for permanent residents, that extending voting rights first would become a disincentive to naturalize, that there was no evident demand from newcomers themselves for voting rights before citizenship and that efforts to promote political participation would better be directed at the many eligible voters who do not cast a ballot in city elections» (*ibidem*); al contrario, gli argomenti a sostegno del contenuto della mozione evidenziavano «that many other countries have adopted municipal non-citizen voting, that it promotes participation and inclusion, that recent federal policies have made naturalization harder and longer to achieve, that residents should not endure taxation without representation and that non-citizen residents wanted their voice to be heard in municipal elections» (*ivi*, p. 94).

Services aveva annunciato che «it was dropping 246,924 people – almost one in seven names on the list – from the list of eligible voters because, though they owned or rented property in Toronto, they were not citizens of Canada and thus ineligible to vote under prevailing legislation»⁶²⁰. Nonostante le aperture sul tema manifestate dalla precedente Premier dell'Ontario, Kathleen Wynne, proveniente dalle fila del *Liberal Party*, il regime normativo della Provincia sulle *municipal elections* non è stato modificato nella direzione auspicata dal *Toronto City Council*, il quale, come si è visto, si è mostrato diviso e polarizzato nell'accogliere la summenzionata mozione. Tra l'altro, non sembrano possano esserci successive aperture in materia da parte del nuovo Governo conservatore provinciale guidato dall'ex consigliere di Toronto Doug Ford, il quale, proprio in occasione della votazione del giugno 2013, aveva duramente osteggiato la proposta di estendere il diritto di voto anche ai residenti non cittadini per le elezioni comunali.

Sulla base di queste vicende, il caso empirico della città di Toronto è stato oggetto di studio per lo sviluppo di quella che Seyla Benhabib chiama «the new politics of membership»⁶²¹, consistente nel «negotiating this complex relationship between the rights of full membership, democratic voice and territorial residence»⁶²².

In termini generali, è interessante osservare come le iniziative intraprese dalle municipalità canadesi per l'estensione del diritto di voto ai residenti non cittadini si collegano ad un dibattito globale in cui la «extension of voting rights to resident migrants seems like another battle for democratic and universal franchise, using the vocabulary of citizenship to question once again the criteria upon which political rights are distributed in a polity»⁶²³, pur senza dimenticare, però, che «since the right to vote in municipal elections depends on provincial legislation, only the provinces (or the federal government through national legislation) have the power to authorize municipalities to enfranchise non-citizens»⁶²⁴, con l'evidente rischio di gettare le basi per disparità e disuguaglianze all'interno della Federazione.

In maniera alquanto simile all'esperienza canadese, gli Stati Uniti rappresentano un altro caso empirico di sistema federale nel quale, come rileva David Earnest, «resident alien voting rights emerge at the local level»⁶²⁵, in quanto pur non essendo ammessi a votare nelle elezioni nazionali, «in both nationstates a few jurisdictions have extended voting rights to resident aliens»⁶²⁶.

⁶²⁰ Maas W., *Access to Electoral Rights*, p. 14.

⁶²¹ Benhabib S., *The rights of others: aliens, residents and citizens*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 20.

⁶²² *Ibidem*.

⁶²³ Pedroza L., *Denizen Enfranchisement and Flexible Citizenship: National Passports or Local Ballots?*, in Maas W. (ed.), *Multilevel Citizenship*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2013, p. 120.

⁶²⁴ Maas W., *Access to Electoral Rights*, p. 14.

⁶²⁵ Earnest C. D., *Old Nations, New Voters, Nationalism, Transnationalism, and Democracy in the Era of Global Migration*, Albany, Suny Press, 2009, p. 23.

⁶²⁶ *Ivi*, p. 24.

Fino agli anni Venti del secolo scorso, gli immigrati godevano del diritto di voto: erano circa ventidue gli Stati e i territori federali che attribuivano tale diritto ai non cittadini nell'ambito delle elezioni locali, statali e persino federali⁶²⁷. Fino al periodo in esame, «alien suffrage was a logical extension of the revolutionary cry “No taxation without representation!”»⁶²⁸ e si collegava al possesso di requisiti diversi dalla cittadinanza, come l'essere “*inhabitants*” e proprietari, per cui il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati appariva «compatible with the exclusion of other categories of residents (women, men without property, and blacks)»⁶²⁹. Questo scenario mutò significativamente nel XX secolo, «allorquando il grande numero di immigrati provenienti dal sud e dall'est Europa, oltre che l'affermarsi di nuovi movimenti politici (populisti, socialisti, suffragette), incrementò le preoccupazioni al punto che gli Stati abolirono il diritto di voto per i non cittadini»⁶³⁰. La Prima Guerra mondiale spinse ad eliminarlo definitivamente e la partecipazione scese dall'80 per cento degli aventi diritto tra la metà e la fine del XIX secolo al 49 per cento nel 1924; nel 1926 l'ultimo Stato che riconosceva questo diritto lo annullò definitivamente⁶³¹.

A partire dal 1970, la questione è stata oggetto di nuovi ripensamenti per molteplici fattori, tra cui l'incremento numerico degli immigrati che ha avuto luogo dalla metà degli anni Sessanta in poi⁶³². Sono state così adottate normative volte a permettere il voto dei *non-citizens* in numerosi Stati e località: si può ricordare il caso di Chicago, dove sono stati ripristinati i diritti elettorali a favore degli immigrati per le elezioni del consiglio scolastico, o dello Stato del Maryland, dove i non cittadini votano in alcune municipalità⁶³³. Sulla base di queste esperienze, «[s]i è così sviluppato un ampio movimento, da costa a costa, volto a permettere ai non cittadini l'esercizio del diritto di voto nelle elezioni locali. Oggi dunque questo diritto non è precluso dal fatto di non essere cittadino, quantomeno a livello locale»⁶³⁴.

A questo occorre aggiungere, però, che nel sistema statunitense l'individuazione degli aventi diritto al voto spetta agli Stati nelle elezioni locali, elemento sottolineato anche dalla Corte Suprema

⁶²⁷ Bisogna notare, tuttavia, che non tutti gli studiosi concordano su questo numero: si veda in merito Hayduk R., *Democracy for All. Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, New York, Taylor & Francis, 2006, p. 16.

⁶²⁸ *Ivi*, p. 3.

⁶²⁹ *Ibidem*.

⁶³⁰ Mezzanotte M., *Il diritto di voto degli immigrati a livello locale, ovvero la necessità di introdurre una expansive citizenship*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012, p. 4.

⁶³¹ *Ibidem*.

⁶³² Così ricorda Hyduk P., *Op. cit.*, p. 42.

⁶³³ In questo senso rilevano anche le esperienze di Washington D.C., San Francisco e New York. Sul punto v. Song S., *Democracy and Noncitizen Voting Rights*, in *Citizenship Studies*, vol 13, n. 6, 2009, p. 608.

⁶³⁴ Mezzanotte M., *Op. cit.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 4. L'Autore ricorda che a livello federale era stato approvato nel 1996 «l'*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*, che ha inserito l' 18 USC § 611, che sottopone a pena il voto dei non cittadini finalizzato ad eleggere un candidato “for the office of President, Vice President, Presidential elector, Member of the Senate, Member of the House of Representatives, Delegate from the District of Columbia, or Resident Commissioner”, a meno che “(2) aliens are authorized to vote for such other purpose under a State constitution or statute or a local ordinance”».

sin dal 1874 con la sentenza sul caso *Minor v. Happerset*, nella quale la Corte ha affermato che «citizenship has not in all cases been made a condition precedent to the enjoyment of the right of suffrage. Thus, in Missouri, persons of foreign birth, who have declared their intention to become citizens of the United States, may under certain circumstances vote»⁶³⁵, richiamando anche l'esempio delle *Constitutions* degli Stati di Alabama, Arkansas, Florida, Georgia, Indiana, Kansas, Minnesota e Texas. Tuttavia, bisogna anche riconoscere che la Corte Suprema non ha mai esercitato un ruolo fondamentale nell'estensione del diritto di voto agli immigrati residenti, con la conseguenza di rimettere la materia all'autodeterminazione dei singoli Stati⁶³⁶, come si desume anche dalla sentenza sul caso *Cabell v. Chavez-Salido* del 1982, con cui la Corte ha rilevato che:

the exclusion of aliens from basic democratic processes is not a deficiency in the democratic system but a necessary consequence of the community's process of political self-definition. Self-government, whether direct or through representatives, begins by defining the scope of the community of the governed and thus of the governors as well: Aliens are by definition those outside of this community⁶³⁷.

La dottrina americana ha messo in risalto le ragioni a favore dell'estensione del diritto di voto agli stranieri, collegandole alla necessità di colmare il *deficit* democratico che caratterizza le istituzioni politiche statunitensi e di garantire il rispetto del principio cardine del “*no taxation without representation*”, come spiega efficacemente Ronald Hayduk: «Local voting rights offer a way to facilitate immigrant political incorporation and at the same time present a means to address a deficit in our democracy. Immigrants' taxation without representation [...] provides a rationale [...] on which to organize noncitizens and their allies around an agenda for civil rights and human rights»⁶³⁸. Simili considerazioni si scontrano, tuttavia, con il potere di autodeterminazione dei singoli Stati, elemento capace di generare trattamenti differenziali e spesso discriminatori.

11.1 La problematica del diritto di voto degli stranieri in Italia

Il tema dell'estensione della titolarità del diritto di voto oltre l'ambito soggettivo dei cittadini si è imposto anche nel nostro Paese, che è passato in pochi anni dall'esperienza della massiccia

⁶³⁵ 88 U.S. 21 Wall. 162 (1875), p. 177.

⁶³⁶ Mezzanotte M., *Op. cit.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 5.

⁶³⁷ 454 U.S. 432 (1982), pp. 439-440.

⁶³⁸ Hayduk R., *Op. cit.*, p. 195.

emigrazione dalle Regioni del Sud all'Europa settentrionale al fenomeno consistente e inarrestabile dell'immigrazione extracomunitaria. La questione dell'idoneità dell'intervento del legislatore ordinario al fine di estendere il diritto di voto agli stranieri si intreccia, nel nostro Paese, con una serie di iniziative promosse dalle Regioni e dagli Enti locali in questa materia, amministrazioni che per prime si trovano a dover affrontare le difficoltà che derivano da tale anomalia nel funzionamento del principio democratico⁶³⁹.

Lo straniero extracomunitario, ancorché stabilmente residente in Italia, non vanta alcun diritto di voto nelle elezioni del Paese, in ragione della disciplina costituzionale del diritto di voto, che limita la titolarità dello stesso ai soli cittadini. Il dibattito nel nostro Paese sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri è stato molto acceso negli ultimi anni e le iniziative delineatesi sono state molteplici e articolate, con tentativi, da un lato, di modificare l'articolo 48 Cost. e, dall'altro, di agire sul testo degli Statuti regionali⁶⁴⁰. Sul punto, il Lanchester invita a osservare sia il dato testuale che quello sistematico⁶⁴¹.

In questo senso, rileva, innanzitutto, notare che non ha posto particolari problemi sostanziali il dettato del Trattato di Maastricht relativo all'attribuzione del diritto di voto e di eleggibilità per i cittadini dell'Unione Europea che risiedono in uno Stato membro, anche se nell'ordinamento italiano non si è avuta alcuna revisione costituzionale dell'art. 48 Cost. e si è scelto piuttosto di fare ricorso allo strumento dell'art. 11 Cost., che costituisce, come affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, il fondamento di legittimità dei Trattati europei e delle eventuali limitazioni della sovranità statale in favore dell'Unione Europea⁶⁴². Le maggiori complicazioni derivano, invece, dalla revisione costituzionale del Titolo V della Costituzione e dall'assetto dei rapporti centro-periferia, in quanto «la *devoluzione* delle competenze a regioni e comuni ha rafforzato la tendenza di alcuni a cercare di sfruttare l'ambito locale per il perseguimento dell'integrazione dei non cittadini residenti»⁶⁴³, anche se, in realtà, l'articolo 117, comma secondo, lettera b) Cost. attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina sull'immigrazione, nonché in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane

⁶³⁹ Sardo D., *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2010, p. 10.

⁶⁴⁰ Come ricorda il Lanchester «[o]ggi, ai due estremi dell'arengo dottrinario si pongono, da un lato, coloro che interpretano in maniera tradizionale la possibilità di estensione dei diritti politici ai soli cittadini, richiedendo per eventuali variazioni l'intervento di normative di rango o costituzionale o legislativo; dall'altro coloro che attribuiscono la possibilità di intervenire in materia sulla base dell'art. 11 della Cost. oppure derubricano dall'art. 48 Cost. il voto per le amministrazioni comunali, provinciali e regionali, perché non politico», Lanchester F., *La Costituzione tra elasticità e rottura*, cit., p. 88.

⁶⁴¹ *Ibidem*.

⁶⁴² *Ivi*, p. 89. L'A. rileva che «[s]u questa peculiare elasticità della Costituzione [...] non vi è stata una sufficiente riflessione da parte della giurisprudenza e della dottrina italiana. La rigidità della Costituzione viene - in questo modo - messa in discussione a causa dell'incapacità di prendere decisioni secondo metodi trasparenti e le conseguenze costituiscono un *vulnus* dell'ordinamento».

⁶⁴³ *Ivi*, p. 90.

(quest'ultima *ex* articolo 117, comma secondo, lettera p), Cost.). In questa prospettiva, i tentativi di intervento di maggiore interesse per il tema dell'estensione del diritto di voto ai non cittadini si sono registrati a livello regionale e locale. Significativi sono stati, in questo senso, i processi di elaborazione degli Statuti regionali, che in due casi hanno previsto l'inserimento di disposizioni "manifesto" relative all'estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari. Si fa riferimento, in particolare, alla Regione Toscana, che ha inserito nel suo Statuto una disposizione (l'art. 3, comma sesto) a norma della quale «la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati», e allo Statuto della Regione Emilia Romagna, che prevede tra gli obiettivi della Regione «il godimento dei diritti [...] degli immigrati [...] assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti» (art. 2, comma primo, lettera f)). Entrambi gli Statuti sono stati successivamente impugnati dal Governo per violazione degli articoli 48 e 117, comma secondo, lettera f) e p) della Costituzione, ma le sentenze della Corte costituzionale nn. 372 e 379 del 2004 hanno dichiarato inammissibili i ricorsi proposti, affermando che le disposizioni statutarie impuginate fossero «enunciazioni» dal «carattere non prescrittivo e non vincolante», negando anche la natura di «norme programmatiche», in quanto fonti regionali «a competenza riservata e specializzata», i quali, anche se costituzionalmente garantiti, devono in ogni caso «essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione»⁶⁴⁴. Nella sentenza n. 379 la Corte è stata ancora più chiara nel riconoscere che da «enunciazioni statutarie di questo tipo deriva che essi esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa»⁶⁴⁵. Da ciò si desume che la predisposizione di norme aventi natura promozionale in materia di partecipazione politica degli stranieri extracomunitari residenti non sembra incidere sulla titolarità del diritto di voto e, più in generale, è importante sottolineare che il problema dell'estensione del diritto di elettorato attivo e passivo non attiene alla materia elettorale in senso stretto, perché «attraverso la legislazione elettorale [...] non si disciplina l'attribuzione di tale diritto, ma si regola solamente il suo concreto esercizio»⁶⁴⁶.

Con la successiva sentenza n. 300 del 2005, invece, la Corte ha dichiarato infondate una serie di impugnative governative della legge n. 5 del 2004 della Regione Emilia Romagna e in particolare quelle relative agli articoli 6 e 7 sulla partecipazione degli stranieri extracomunitari all'attività politico-amministrativa della Regione, e sulla Consulta regionale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati, di cui vengono regolate la composizione e le funzioni, il tutto per presunta violazione della competenza statale esclusiva in materia immigratoria e condizione giuridica degli

⁶⁴⁴ Corte cost., sent. 2 dicembre 2004, n. 372, in cui si cita la sentenza n. 196 del 2003.

⁶⁴⁵ Corte cost., sent. 6 dicembre 2004, n. 379.

⁶⁴⁶ Giupponi F. T., *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 12.

stranieri extracomunitari⁶⁴⁷. Secondo la Corte, infatti, tali previsioni non costituiscono altro che una modalità di attuazione, da parte della Regione, di disposizioni statali che «prevedono [...] forme di partecipazione dei cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel Paese alla vita pubblica locale»⁶⁴⁸. In questo modo, però, la Corte sembra differenziare tra un esercizio del diritto di voto volto alla determinazione dell'indirizzo politico di una determinata comunità e forme di partecipazione politica consultive, in merito alle quali la giurisprudenza della Corte riconosce una piena competenza regionale a consentire il coinvolgimento degli stranieri regolarmente soggiornanti⁶⁴⁹.

Un'altra vicenda significativa in materia di partecipazione politica degli immigrati residenti a livello locale è stata quella che ha riguardato l'iniziativa del Consiglio comunale di Genova, il quale aveva modificato nel 2004 il suo statuto prevedendo espressamente l'estensione del diritto di voto amministrativo agli immigrati dopo cinque anni di soggiorno in Italia. Nell'agosto 2005, il Consiglio dei Ministri ha deliberato l'annullamento della delibera statutaria nella parte in cui garantiva l'allargamento del suffragio. Il Consiglio di Stato, interpellato nel mese di luglio in proposito, si è espresso con un parere (n. 11074/05) in cui, modificando il proprio precedente orientamento, ha stabilito che il diritto di elettorato attivo per gli stranieri può configurarsi solo se ne è garantito il riconoscimento a livello statale⁶⁵⁰.

Di conseguenza, le amministrazioni comunali hanno cercato di intervenire sul livello circoscrizionale della partecipazione, nell'ambito del quale però «rischiano di essere assorbite dalla controversia per i livelli superiori essendo queste da trattare allo stesso modo delle elezioni provinciali e comunali ai sensi dell'art. 117 Cost.»⁶⁵¹. Si sono, dunque, diffuse forme di partecipazione simbolica e consultiva a livello di Regioni ed enti locali (come le Consulte degli immigrati o i Consiglieri aggiuntivi eletti dai cittadini extracomunitari), fermo restando che la possibilità di un'estensione del diritto di voto agli stranieri residenti non può essere decisa a livello locale e che si tratta di una questione «influenzata [...] dalla persistenza nell'ordinamento della tradizione emigratoria, da una concezione della rigidità costituzionale non presa sul serio e dalle concrete difficoltà dei soggetti politici nell'intervenire su un settore sensibile e polemico come quello del diritto di voto»⁶⁵².

⁶⁴⁷ *Ivi*, p. 15.

⁶⁴⁸ *Ibidem*. Si veda il commento alla sentenza *Id.*, *Gli stranieri extracomunitari e la sfida pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006.

⁶⁴⁹ *Id.*, *Gli stranieri extracomunitari e la sfida pubblica locale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, cit., p. 6.

⁶⁵⁰ V. Lanchester F., *La Costituzione tra elasticità e rottura*, cit., p. 91. L'A. sottolinea però la necessità di «evitare che il diritto di elettorato amministrativo divenga una sorta di pelle di leopardo che ricopre la penisola, differenziando comune da comune in maniera non accettabile» (*ivi*, p. 92).

⁶⁵¹ *Ibidem*.

⁶⁵² *Ivi*, p. 95.

12. Aspetti problematici e profili giuridici delle procedure di *voter registration*. Un'analisi comparata

Dopo aver trattato la disciplina dei requisiti e delle limitazioni del diritto di voto, appare opportuno svolgere un'analisi in chiave comparata delle modalità e delle problematiche connesse alle procedure di registrazione nelle liste elettorali, che, in base al modo in cui viene disegnata la relativa disciplina nei singoli Paesi, possono rendere più difficoltosa la partecipazione degli elettori alle votazioni pubblicistiche.

Per quanto riguarda l'esperienza canadese, appare opportuno partire da un dato storico messo in rilievo da John Courtney, ossia che il procedimento di «(v)oter registration in Canada has always rested on different premises»⁶⁵³. Ciò a cui allude il politologo canadese è il passaggio da un sistema basato sul meccanismo del “*door-to-door enumeration*”, in cui gli *enumerators* erano incaricati dal Governo federale di redigere le liste elettorali in vista di ogni elezione, all'introduzione nel 1997 del *National Register of Electors*, tutt'ora in vigore, consistente in una banca dati contenente informazioni regolarmente aggiornate degli elettori idonei all'iscrizione nelle liste elettorali⁶⁵⁴, la cui gestione spetta all'*Elections Canada*, l'agenzia indipendente del Parlamento, responsabile della correttezza e trasparenza delle elezioni e delle consultazioni referendarie. È significativo notare come il mutamento del sistema di registrazione elettorale sia avvenuto sotto la spinta dei cambiamenti demografici e politici che stavano prendendo piede tra la fine degli anni Cinquanta e la fine degli anni Ottanta in Canada: per prima cosa, rileva il numero *record* di elezioni federali che si sono tenute in un arco di tempo trentennale compreso tra il 1957-58 e il 1979-80, con due elezioni che si sono tenute a distanza di meno di dieci mesi l'una dall'altra; in secondo luogo, bisogna evidenziare come il numero degli elettori sia raddoppiato tra il 1957 e il 1980, come conseguenza, da una parte, dell'abbassamento dell'età minima del voto e, dall'altra, della massiccia immigrazione causata dai disastri della fine del Secondo conflitto mondiale; in terzo luogo, occorre segnalare il processo di diffusione e crescita delle città, al cui interno si sono sviluppati universi sociali etnicamente, linguisticamente e culturalmente differenti⁶⁵⁵.

⁶⁵³ Courtney C. J., *Elections*, Vancouver, UBC Press, 2004, p. 80. Un dato interessante messo in risalto dall'Autore risiede nel fatto che, mentre nell'esperienza statunitense gli adempimenti e le responsabilità connesse al procedimento di registrazione elettorale ricadono sul singolo individuo, in quanto «(t)he United States [...] leave it up to individual citizens to ensure that they are on the list», in Canada è il Governo federale che «played the key role in preparation of voters lists» (*ibidem*).

⁶⁵⁴ Si tratta di un sistema di dati che, come spiega efficacemente John Courtney, vengono raccolti dalle informazioni fornite dagli elettori stessi, dalle agenzie e dipartimenti federali, oltre che da alcune banche dati tenute a livello provinciale (*ibidem*).

⁶⁵⁵ *Ivi*, p. 83.

A questo punto occorre soffermarsi sull'analisi della disciplina contenuta nel *Canada Elections Act* del 2000, che regola in maniera organica il procedimento c.d. di *voter registration*. Si noti che già nel 1993 era stata consentita sia agli elettori dei centri urbani che a quelli delle zone rurali la possibilità di registrazione nelle liste elettorali il giorno stesso delle elezioni.

Ai sensi del *Canada Elections Act*, il *National Register of Electors* raccoglie le informazioni anagrafiche (e di genere) di tutti i cittadini che abbiano compiuto diciotto anni e che godano del diritto di voto, informazioni che l'agenzia *Elections Canada* condivide con altre agenzie federali, provinciali, territoriali e municipali in base ad accordi all'uopo stipulati. Ciascun elettore può avanzare richiesta di essere escluso dal *National Register of Electors*, senza con ciò perdere il proprio diritto di voto e da ciò si può desumere che il Registro Nazionale degli Elettori viene utilizzato dall'*Elections Canada* soltanto per la predisposizione delle liste elettorali. I dati anagrafici possono essere aggiornati presso il seggio elettorale designato come “*returning office*” oppure tramite l'*Online Voter Registration Service* erogato dall'*Elections Canada*⁶⁵⁶.

L'agenzia responsabile delle elezioni è anche incaricata di mantenere e aggiornare l'*International Register of Electors*, il registro contenente le informazioni che si riferiscono agli elettori residenti all'estero e che abbiano raggiunto i diciotto anni. Occorre rilevare, inoltre, che solo coloro che risultino compresi nel Registro Nazionale possono ricevere il *Voter Information Card*, un documento reintrodotta dall'*Election Modernization Act* del 2018, dopo che ne era stata vietata l'emissione con il *Fair Elections Act* del 2014, che certifica l'iscrizione dell'avente diritto al voto nel Registro Nazionale degli Elettori, riportandone i dati e il relativo indirizzo di residenza, oltre ad una serie di informazioni su quando e dove votare. In ordine all'esercizio del diritto di voto, tale documento costituisce un valido strumento per la verifica dell'indirizzo degli elettori, largamente utilizzato soprattutto da coloro che risiedono nelle riserve delle Prime Nazioni o nelle strutture di assistenza a lungo termine. L'*Election Modernization Act* ha, inoltre, inciso sulla disciplina della registrazione elettorale con la previsione dell'istituzione di un *Register of Future Electors*, implementato nell'aprile 2019, che contiene le stesse tipologie di informazioni presenti nel *National Register of Electors*, ma riferite ai cittadini canadesi di età compresa tra i quattordici e i diciassette anni e che abbiano dato il loro consenso ai fini della registrazione tramite l'*Elections Canada*. Al compimento della maggiore età, i dati dei neo-elettori vengono trasferiti d'ufficio nel Registro Nazionale, in modo tale da agevolare e velocizzare le operazioni di aggiornamento delle informazioni ivi riportate.

⁶⁵⁶ Per una analisi sulle principali implicazioni del servizio di *online registration* sul procedimento elettorale v. Garnett H. A., *Evaluating Online Registration: The Canadian Case*, in *Election Law Journal: Rules, Politics and Policy*, vol. 18, n. 1, 2019, pp. 3 ss.

Come ha messo in luce una ricerca effettuata dal *Brennan Centre for Justice*, il sistema canadese di registrazione elettorale è riuscito ad affermarsi come un sistema moderno ed efficiente, grazie alla comunicazione tra le banche dati in possesso delle diverse agenzie federali e provinciali, al costante aggiornamento dei registri elettorali e a meccanismi agili di correzione dei dati in essi contenuti, tutti elementi che consentono di ridurre al massimo gli ostacoli procedurali che si frappongono al pieno esercizio del diritto di voto da parte degli aventi diritto⁶⁵⁷. Il 96,3 per cento degli *eligible voters* risulta iscritto, infatti, nel *National Register of Electors* e il 93,2 per cento è iscritto al proprio attuale indirizzo di residenza, aspetto quest'ultimo che evidenzia l'affidabilità e il periodico aggiornamento dei dati riportati nel Registro Nazionale⁶⁵⁸.

In tutte le giurisdizioni (Province e Territori) canadesi, gli elettori idonei devono essere iscritti nei registri elettorali ai fini dell'esercizio del diritto di voto nelle elezioni delle relative Assemblee legislative, ma alcune di queste (Isola del Principe Edoardo, Nuova Scozia, Ontario e Yukon) consentono una pre-iscrizione negli *electoral rolls* o in un registro provvisorio per i cittadini con un'età compresa tra i sedici e i diciassette anni⁶⁵⁹.

Come evidenzia John Courtney, in Canada è l'agenzia federale che si occupa del corretto svolgimento delle elezioni, che esercita «the key role in preparation of voters lists»⁶⁶⁰.

Per quanto riguarda l'esperienza degli Stati Uniti, dove la registrazione elettorale è volontaria, occorre rilevare che è compito delle contee e dei Comuni registrare gli elettori. Il meccanismo americano, se da una parte permette di ridurre il rischio di brogli e “doppi elettori”, dall'altra scoraggia parte dell'elettorato dal presentarsi alle urne, e in particolar modo quella parte meno istruita e più povera, ovvero più propensa a votare per i Democratici. Peraltro, i singoli Stati adottano differenti sistemi di registrazione nelle liste elettorali: la maggioranza di questi prevede che gli elettori si registrino prima che siano chiamati ad esprimere il proprio voto, in un arco temporale che varia da otto a trenta giorni⁶⁶¹; altri consentono, invece, di registrarsi lo stesso giorno delle elezioni⁶⁶² (*same day and Election Day registration*), sistema che, come dimostrano alcuni studi, è in grado di

⁶⁵⁷ Rosenberg S. J., Chen M., *Expanding Democracy: Voting Registration Around the World*, New York, Brennan Centre for Justice, 2009, p.6, disponibile al link: <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legacy/publications/Expanding.Democracy.pdf>.

⁶⁵⁸ I dati sono ripresi da Elections Canada, *Facts about voter ID and the voter information card*, consultabile al link <https://www.elections.ca/content.aspx?section=med&dir=c76/id&document=index&lang=e>

⁶⁵⁹ Elections Canada, *Compendium of Election Administration in Canada*, cit., p. 41.

⁶⁶⁰ Courtney J., *Elections*, cit., p. 80

⁶⁶¹ Questi sono: Alaska, Oregon, North Dakota, South Dakota, Nebraska, Kansas, Louisiana, Arizona, Texas, Oklahoma, Missouri, Arkansas, Mississippi, Kentucky, Tennessee, Alabama, Georgia, Florida, Indiana, West Virginia, Virginia, South Carolina, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, New Jersey, New York. V. National Conference of State Legislatures, *Same Day Voter Registration*, data di aggiornamento: 6/10/2020, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/same-day-registration.aspx> (ultima consultazione: 29/01/2021).

⁶⁶² Questi sono: Washington, Idaho, Nevada, California, Montana, Wyoming, Colorado, Utah, Iowa, Minnesota, Illinois, Wisconsin, Maryland, Michigan, District of Columbia, New Mexico, Michigan, Connecticut, New Hampshire, Vermont, Hawaii, Maine. V. *ibidem*.

contribuire all'aumento dell'affluenza delle urne⁶⁶³. Le norme in materia di registrazione nelle liste elettorali sono contenute nel *National Voter Registration Act* approvato dal Congresso nel 1993 ed entrato in vigore nel 1995, meglio conosciuto come *Motor Voter Act*⁶⁶⁴. Gli obiettivi congiuntamente perseguiti dal legislatore federale con questa legge consistono, in primo luogo, nell'accrescere il numero dei cittadini idonei per l'iscrizione nei registri elettorali, con l'intento di aumentare i tassi di partecipazione politica e, in secondo luogo, nell'assicurare il controllo delle liste elettorali, riducendo gli errori e prevedendo sanzioni per le frodi che dovessero verificarsi in fase di registrazione, assicurando in questo modo l'integrità delle operazioni di voto⁶⁶⁵.

Detto ciò, è interessante notare come l'applicazione di complesse procedure di registrazione degli aventi diritto al voto sia stata al centro di alcune controversie giudiziarie che hanno messo in luce i collegamenti con il ben noto fenomeno della “*voter suppression*” e il problema della delimitazione del perimetro entro il quale gli Stati possono muoversi per disciplinare le modalità e i requisiti per l'esercizio del diritto di voto. In questa prospettiva, un caso di particolare rilevanza ha riguardato la legislazione dello Stato dell'Ohio in materia di *voter registration*, che ha permesso alle autorità statali di rimuovere dai *voter rolls* i nominativi degli elettori che non avessero partecipato alle elezioni per un certo numero di anni e avessero ommesso di rispedire un avviso preaffrancato di conferma del cambio della propria residenza⁶⁶⁶. Considerata come una delle più aggressive pratiche di “purghe elettorali” (*voter purge practice*), in quanto ha avuto l'effetto di eliminare più di due milioni di aventi diritto dai registri elettorali tra il 2011 e il 2016, colpendo in particolare la popolazione di colore⁶⁶⁷, tale legislazione è stata in realtà avallata dalla Corte Suprema nella sentenza pronunciata nel giugno 2018 sull'ormai noto caso *Husted, Ohio Secretary of State v. A. Philip Randolph Institute et. al.*⁶⁶⁸, stabilendo che la normativa federale di riferimento (composta dal *National Voter Registration Act* e

⁶⁶³ Si veda, per tutti, Leighley J. E., Nagler J., *Who Votes Now? Demographics, Issues, Inequality, and Turnout in the United States*, Princeton, Princeton University Press, 2014.

⁶⁶⁴ Come previsto dal NVRA gli elettori possono registrarsi tramite l'ausilio delle banche dati del *Department of motor vehicles* (DMV) che ha il compito di emettere le patenti di guida e le carte di identità e di trasmettere i dati alle autorità elettorali per facilitare la partecipazione al voto degli elettori e le operazioni di registrazione.

⁶⁶⁵ In argomento si veda Merivaki T., Smith A. D., *Challenges in Voter Registration*, in Brown M., Hale K., King A. B. (eds.), *The Future of Election Administration*, London, Palgrave MacMillan, 2020, pp. 59-82.

⁶⁶⁶ La procedura adottata dall'Ohio in ordine alla determinazione dei casi in cui un elettore può essere cancellato dai registri elettorali prende il nome di *Supplemental Process* e prevede la predisposizione di una lista da parte delle competenti autorità statali in cui vengono inseriti i nominativi degli elettori che non hanno preso parte alle elezioni negli ultimi due anni e ai quali viene inviato un avviso in cui si chiede di confermare per iscritto la propria residenza. In caso di omessa risposta e di mancata partecipazione al voto per altri quattro anni, gli elettori vengono rimossi dai registri elettorali.

⁶⁶⁷ In argomento si può citare la ricerca svolta da alcuni studiosi del Brennan Center for Justice, da cui emerge anche che tra il 2014 e il 2016 diversi Stati hanno rimosso circa sedici milioni di elettori dalle liste elettorali, registrando così una crescita di quattro milioni di “purghe” in più rispetto al triennio 2006-2008. Brater J., Morris K., Pérez M., Deluzio C., *Purges: A Growing Threat to the Right to Vote*, New York, Brennan Centre of Justice, 2018, reperibile al link: https://www.brennancenter.org/sites/default/files/publications/Purges_Growing_Threat_2018.pdf.

⁶⁶⁸ No. 16-980, 584 U.S. __ (2018).

dall'*Help America Vote Act* del 2002)⁶⁶⁹ non pone alcun divieto per lo Stato dell'Ohio di considerare la omessa partecipazione al voto (*failure to vote*) come un “innesco” (*trigger*) per procedere alla comunicazione dell'avviso preaffrancato ai fini dell'accertamento del cambio di residenza. Anzi, si è sottolineato che la legislazione federale prevede come obbligatoria la rimozione degli elettori dai registri elettorali qualora questi non siano andati a votare per alcune consultazioni e non abbiano risposto all'avviso delle autorità competenti. In realtà, tale decisione è stata presa con una risicata maggioranza di cinque a quattro, che ha spaccato così la Corte tra il prevalente orientamento conservatore, favorevole all'adozione di più stringenti requisiti per l'accesso al voto, e l'orientamento dei giudici di area *liberal*, più inclini invece a ridurre gli ostacoli di carattere sostanziale e procedurale in ordine all'esercizio del diritto di voto. Certamente, l'impatto più preoccupante della sentenza della Corte nel caso in esame si potrà registrare sul piano della formulazione e attuazione della politica di gestione dei registri elettorali da parte degli Stati guidati dai Repubblicani, i quali possono guardare alla sentenza *Husted* come una decisione che preannuncia l'istituzione di un sistema di “purghe elettorali” più invasivo e diffuso in tutto il Paese, giustificandole con la necessità di ridurre le frodi elettorali.

In questo contesto si inserisce anche il nuovo corso impresso dall'amministrazione Trump in materia di procedure di registrazione elettorale, che ha determinato un affievolimento del ruolo di controllo esercitato dal *Department of Justice* (DOJ) sulla corretta applicazione delle disposizioni del *National Voter Registration Act* da parte degli Stati⁶⁷⁰. Vi sono, inoltre, i problemi legati all'impatto che normative troppo restrittive in materia di registrazione elettorale possono avere sul risultato delle elezioni presidenziali, soprattutto laddove viene adottata dai cosiddetti *swing States*, tra cui viene annoverato anche l'Ohio, ovvero quegli Stati in bilico il cui elettorato non esprime chiari orientamenti politici a favore dei Repubblicani o dei Democratici, dato che queste norme appaiono tese a

⁶⁶⁹ In particolare, il *Motor Voter Act* prevede il cambio di residenza tra le fattispecie che possono dare luogo alla cancellazione di un avente diritto dai registri elettorali. A tal fine gli Stati devono inviare una *confirmation letter* all'indirizzo indicato dall'elettore, in cui gli viene chiesto di confermare per iscritto la sua residenza. Se l'elettore omette di rispedire il suddetto avviso alle autorità competenti e se risulta che non ha votato in nessuna consultazione tenutasi nel periodo compreso tra la comunicazione dell'avviso e la seconda elezione federale, il suo nominativo deve essere cancellato dai *voter rolls*. Tra l'altro, gli Stati non possono rimuovere un individuo da tali registri esclusivamente sulla base della mancata partecipazione al voto (c.d. *Failure to-Vote Clause*), come affermato dall'*Help America Vote Act*, che ha reso esplicitamente obbligatoria la rimozione degli aventi diritto al voto dai registri elettorali quando si verificano le due condizioni del mancato rinvio dell'avviso di verifica del cambio di residenza e della omessa partecipazione al voto nelle due successive elezioni federali.

⁶⁷⁰ A tal proposito, si può notare che nel caso *Husted v. A. Philip Randolph Institute* il Dipartimento di Giustizia (DOJ) americano ha presentato le sue memorie in qualità di *amicus curiae* a supporto della posizione dello Stato dell'Ohio e che nell'estate 2017 il DOJ e la Commissione incaricata di indagare sulle presunte frodi elettorali delle presidenziali del 2016 hanno trasmesso richieste di informazioni indirizzate a quarantaquattro Stati concernenti il funzionamento delle loro *voter purges practices*, ma sollevando da parte del *Brennan Centre for Justice* alcune perplessità sulle reali finalità di questo atto: «Although the Justice Department has not taken further action so far, the suspicion is that the inquiries could be a precursor to enforcement actions to force states to purge more aggressively», (Brater J., Morris K., Pérez M., Deluzio C., *Op. cit.*, p. 6).

penalizzare l'esercizio del diritto di voto da parte delle fasce sociali che rappresentano tradizionalmente il bacino elettorale del Partito Democratico, a tutto vantaggio quindi dei candidati repubblicani⁶⁷¹.

Gli ordinamenti australiano e neozelandese adottano, invece, un sistema di *compulsory registration*, quindi per votare è necessaria l'iscrizione nelle liste elettorali, ma solo in Australia il voto è obbligatorio. Anthony Fowler spiega che un'analisi storica di quel periodo dimostra che «it was believed that compulsory voting was a natural extension of compulsory registration, which was already in place. If everyone voted, it would be easy to administer the election and detect fraud»⁶⁷². Peralto, nonostante la registrazione elettorale sia stata resa obbligatoria, nell'ordinamento australiano le autorità competenti in materia di *electoral administration* «take proactive steps to register every eligible voter»⁶⁷³ e anche tale elemento è utile per spiegare la presenza di un'elevata percentuale di elettori idonei che risultano iscritti nelle liste elettorali: ad oggi tale percentuale si attesta al 96,3 per cento, sorprendentemente analogo a quello del caso canadese, dimostrando così il ruolo chiave che possono svolgere le agenzie e gli organismi statali e federali per una gestione accurata delle liste elettorali⁶⁷⁴. Inoltre, per semplificare le procedure di registrazione degli aventi diritto al voto, occorre notare che l'Australia adotta un sistema di preregistrazione elettorale per i cittadini diciassetenni, i cui dati vengono raccolti in un elenco speciale, dal quale vengono poi trasferiti alle liste ordinarie al compimento dei diciotto anni, età legale per esercitare il diritto di voto.

Nell'esperienza neozelandese, la registrazione degli elettori è stata resa obbligatoria già nel 1924, riforma che secondo alcuni studiosi ha contribuito in maniera significativamente ad aumentare l'affluenza alle urne⁶⁷⁵, mentre secondo altri «is no guarantee against a gradual decline in turnout»⁶⁷⁶. In realtà, i dati dimostrano come i tassi di affluenza alle urne abbiano subito un declino costante a partire dalla riforma del sistema elettorale, quando si attestavano all'88 per cento fino ad arrivare alle ultime elezioni generali del 2017 al 79,8 per cento, mentre la percentuale di elettori iscritti nelle liste

⁶⁷¹ Secondo una ricerca pubblicata dalla Reuters, nelle contee di Cincinnati, Cleveland e Columbus, l'attuazione delle pratiche di *'voter suppression'* ha colpito maggiormente gli elettori che vivono nei quartieri storicamente democratici, in percentuale quasi doppia rispetto a coloro che abitano le zone dove il sostegno per i Repubblicani è molto forte. V. Sullivan A., Smith G., *Use it or lose it: Occasional Ohio voters may be shut out in November*, in Reuters, 2 giugno 2016, disponibile a seguente link: <https://www.reuters.com/article/us-usa-votingrights-ohio-insight/use-it-or-lose-it-occasional-ohio-voters-may-be-shut-out-in-november-idUSKCN0YO19D>

⁶⁷² Fowler A., *Electoral and Policy Consequences of Voter Turnout: Evidence from Compulsory Voting in Australia*, in *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 8, 2013, p. 163.

⁶⁷³ Rosenberg S. J., Chen M., *Op. cit.*, p. 2

⁶⁷⁴ *Ivi*, p. 3.

⁶⁷⁵ Dagger R., *Civic Virtues. Rights, Citizenships, and Republican Liberalism*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 147. L'Autore rileva che prima dell'adozione della registrazione elettorale obbligatoria, «turnout in New Zealand was about 79 percent. Since adoption, it has been nearly 90 percent. Given the high rate of participation prior to reform, a gain of ten percentage points is quite impressive».

⁶⁷⁶ Hill L., Louth J., *Compulsory Voting Laws and Turnout: Efficacy and Appropriateness*, Refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference University of Adelaide 29 September - 1 October 2004, p. 19.

elettorali nel periodo considerato registra una media del 90 per cento⁶⁷⁷. Il numero elevato di *enrolled voters* si collega, certamente, anche all'implementazione di procedure agili di registrazione elettorale, che consentono l'utilizzo di un sistema di *on-line voter registration* gestito dalla *New Zealand Electoral Commission*, oltre ad un sistema integrato di banche dati tra l'autorità elettorale e i servizi postali e un metodo di registrazione anonima a protezione dei dati personali degli elettori che facciano apposita motivata richiesta⁶⁷⁸.

La peculiarità del caso italiano si spiega in ragione del fatto che la tenuta e la revisione delle liste elettorali viene effettuata d'ufficio⁶⁷⁹ e sulla base delle iscrizioni, cancellazioni e modifiche anagrafiche e di stato civile che riguardano i cittadini italiani. Inoltre, l'iscrizione nelle liste elettorali, pur costituendo un titolo legale, ha semplicemente un'efficacia dichiarativa ai fini dell'esercizio del diritto di voto, e non costitutiva dello stesso, non potendo l'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito essere subordinato o condizionato ad alcuna formalità amministrativa: i cittadini che abbiano i requisiti per votare e che non risultino iscritti, per qualsiasi motivo, nelle liste elettorali, sono infatti ammessi a prendere parte alle consultazioni elettorali a seguito di sentenza della Corte d'Appello o attestazione del Sindaco. Oltre a questo, è possibile notare che, per garantire la massima correttezza nell'esercizio del diritto di voto, il legislatore ha fissato fin dall'inizio modalità rigide e procedimenti complessi in materia di iscrizione nelle liste elettorali. Con la legge 7 ottobre 1947, n. 1058 sono state stabilite le norme per la disciplina dell'elettorato attivo e per le procedure di formazione e revisione delle liste elettorali⁶⁸⁰. Tale legge, con tutte le modifiche che le sono state apportate in oltre mezzo secolo di vigenza, costituisce tutt'oggi il nucleo della normativa che regola la materia in esame, ed è successivamente confluita nel Testo Unico 20 marzo 1967, n. 223, che dedica i Titoli II e III alla disciplina relativa alla tenuta e alla revisione delle liste elettorali, prevedendo a tal fine un procedimento complesso, articolato in una serie di fasi rigidamente e minuziosamente regolate. Si tratta di regole che, pur rendendo il procedimento lungo e "blindato",

⁶⁷⁷ Dati ripresi da Stats NZ, *Voter Turnout*, disponibile al link http://archive.stats.govt.nz/browse_for_stats/snapshots-of-nz/nz-social_indicators/Home/Trust%20and%20participation%20in%20government/voter-turnout.aspx e New Zealand Electoral Commission, *Voter turnout statistics for the 2017 General Election*, pagina consultabile al seguente link: <https://elections.nz/democracy-in-nz/historical-events/2017-general-election/voter-turnout-statistics-for-the-2017-general-election/>

⁶⁷⁸ Si veda sul punto la ricerca svolta da Eve R., *Voter Registration: An International Perspective – Report*, Takoma Pak, FairVote, 2009, pp. 7 ss.

⁶⁷⁹ L'iscrizione in parola non è subordinata all'assenso dell'interessato, ma deve essere effettuata anche contro la sua volontà e al verificarsi delle condizioni previste dalle norme sull'acquisto dell'elettorato attivo (Circolare n. 2600/L, par. 23). Si rammenti che l'iscrizione non avviene d'ufficio nei casi in cui la legge prevede una apposita richiesta, come nel caso dei cittadini dell'Unione Europea. Le liste elettorali sono istituite presso ogni Comune della Repubblica e sono tenute e aggiornate dal Responsabile dell'Ufficio Elettorale. Le liste si distinguono in: generali (comprendenti tutto il Corpo elettorale del Comune); sezionali (che includono gli elettori assegnati a ciascuna sezione in cui è suddiviso il territorio comunale); liste aggiunte (dei cittadini emigrati nelle Regioni Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta e dei cittadini dell'Unione Europea).

⁶⁸⁰ Palma G., *Elettorato e liste elettorali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1967, par. 14.

mirano ad assicurare una attività corretta e trasparente da parte delle autorità preposte alla gestione delle procedure di registrazione elettorale.

Da questo breve *excursus* comparato il dato interessante che emerge è che nell'ordinamento canadese la responsabilità della registrazione degli aventi diritto al voto ricade sulle autorità elettorali, che a tal scopo utilizzano le informazioni che forniscono le varie agenzie governative e le autorità elettorali provinciali e territoriali su base mensile. In questo modo, «once a citizen interacts with these agencies, she typically appears on the voter rolls without having to interact with an election official»⁶⁸¹. Se risultano necessarie ulteriori informazioni, i funzionari elettorali inoltrano ai singoli cittadini moduli di registrazione prestampati e prepagati. Occorre però precisare che l'agenzia elettorale federale non registra un nuovo elettore senza il suo consenso, il quale può essere espresso quando l'elettore entra in contatto con un'altra agenzia governativa, ad esempio compilando un modulo di imposta federale sul reddito. È inoltre prevista la registrazione al seggio e, dunque, la possibilità di votare regolarmente per l'elettore il cui il nome non compaia sulle liste elettorali o sia stato registrato con informazioni inesatte.

Nel caso italiano, la legislazione citata prevede che siano iscritti d'ufficio i cittadini che, possedendo i requisiti per diventare elettore e non essendo incorsi nella perdita definitiva o temporanea del diritto di voto, siano compresi nel registro della popolazione stabile del Comune, in modo da evitare che un elettore sia iscritto nelle liste elettorali di più Comuni e per garantire maggiore speditezza al procedimento di iscrizione, mentre, come abbiamo visto, in altri casi vige la registrazione obbligatoria (Australia, Nuova Zelanda), con la finalità di conseguire alti livelli di partecipazione elettorale.

Quella del Canada, in particolare, rappresenta un'esperienza utile da cui ricavare *best practices* per migliorare l'efficienza e l'affidabilità delle procedure di registrazione elettorale. Solo negli Stati Uniti la procedura è a carico del cittadino e, pertanto, l'elenco degli aventi diritto al voto è ben più ampio di quelli registrati nelle liste elettorali ad ogni elezione. Come dimostrano le ricerche condotte in materia, tale vincolo legale rende più difficile la partecipazione elettorale soprattutto delle fasce sociali più deboli, dei gruppi etnici minoritari e di quella parte della popolazione caratterizzata da un'elevata mobilità territoriale⁶⁸², categorie di elettori che risultano, tra l'altro, maggiormente colpite dalle norme che regolano le epurazioni dagli *electoral rolls*.

⁶⁸¹ Rosenberg S.J., Chen M., *Op. cit.*, p. 10.

⁶⁸² Niemi R.G., Weisberg H.F., *Classics in Voting behavior*, Washington, Congressional Quarterly, 1993, p. 18.

CAPITOLO TERZO

Il diritto di voto e le votazioni di tipo elettivo

PARTE PRIMA

La traduzione dei voti in seggi. I sistemi elettorali in senso stretto e il ruolo delle Corti in materia elettorale

1. Premessa: sistemi elettorali, sistemi politici e forme di governo nella prospettiva comparata

In questa prima parte del presente capitolo ci si occuperà di illustrare il funzionamento dei sistemi elettorali in senso stretto adottati negli ordinamenti presi in esame e l'impatto che essi hanno sulle dinamiche democratico-rappresentative. Questo tipo di indagine mira anche ad inquadrare la giurisprudenza delle Corti in materia elettorale, con particolare riguardo alla formula elettorale e alla definizione delle circoscrizioni elettorali, e, così facendo, a fornire gli strumenti per consentire di sviluppare una riflessione comparatistica sul ruolo del giudiziario nella tutela del diritto di voto nella delicata materia del sistema elettorale in senso stretto, un ambito nel quale il Parlamento gode, certamente, di un'ampia discrezionalità, anche se non risulta sempre chiaro il confine di costituzionalità che il legislatore non deve oltrepassare nel delineare il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. In tale prospettiva, verrà dedicata particolare attenzione alla giurisprudenza delle Corti canadesi in quanto volta a riconoscere al *right to vote* una dimensione più ampia di quella costituita dalla semplice espressione del voto, superando la classica nozione del "*one man, one vote*" di matrice statunitense.

Preliminarmente va detto che il problema elettorale si è posto in tutti gli ordinamenti presi in esame in stretta relazione con lo stato dei rapporti di forza fra i partiti politici, con la situazione della società civile e con l'assetto istituzionale. D'altra parte, com'è noto, la legislazione elettorale, sotto lo specifico profilo del sistema elettorale in senso stretto, non soltanto si connette alla forma di Stato ma influisce anche sulla forma di governo¹. Risulta, pertanto, necessario inquadrare la questione

¹ Sul punto occorre rilevare che tra le forme di governo quella parlamentare risulta la più sensibile al sistema elettorale, in quanto essa vede la propria specificità nel fatto che il Governo deve necessariamente contare sulla collaborazione della maggioranza parlamentare o, quantomeno, sulla sua disponibilità a lasciarlo governare. Per questo motivo, il regime parlamentare abbisogna del sistema partitico che, riflettendosi nell'assemblea rappresentativa politica, sostenga stabilmente l'Esecutivo (Fusaro C., *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in D'Alimonte R., Id. (a cura di), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 5).

elettorale in correlazione con il quadro politico e la forma di governo dei singoli ordinamenti considerati.

Per quanto riguarda gli ordinamenti del *Commonwealth* (Canada, Australia e Nuova Zelanda) si può notare che la loro «struttura costituzionale [...] se si eccettua il federalismo australiano e canadese e la presenza di sistemi partitici strutturati in maniera peculiare, [...] ricalca la tradizionale forma di governo parlamentare britannica»².

Il regime parlamentare canadese si presenta influenzato, da un lato, dal riconoscimento di un alto grado di interdipendenza tra Stato federale, Province e Territori e, dall'altro, da un sistema partitico frammentato³ e con partiti forti a livello sub-federale⁴, i quali hanno favorito l'emergere di interessi organizzati e strutturati su base provinciale⁵. In un contesto costituzionale nel quale le norme che reggono il rapporto Governo-Parlamento sono poco chiare e hanno in genere natura convenzionale⁶, la forma di governo canadese, sebbene "calata" dall'alto in quanto imposta dal Parlamento di Londra⁷, ha dimostrato una certa duttilità e una capacità di adattarsi alle esigenze della politica e della società multiculturale⁸. Il sistema elettorale del *First-past-the-post* con cui vengono eletti i membri della Camera dei Comuni ha quasi sempre garantito l'alternanza al governo dei due principali partiti (Conservatori e Liberali), ma non ha sempre creato le condizioni per la formazione di Esecutivi monopartitici di maggioranza, dato che, nel quadro di un progressivo superamento del bipartitismo classico verso il multipartitismo temperato, il Canada ha sperimentato diversi Governi di minoranza nella sua storia, con tutte le conseguenze che ne derivano sul piano dei rapporti Governo-Camera dei

² Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 366.

³ Sul punto v. Simeon R., *Aspetti istituzionali del federalismo canadese*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Torino, Giappichelli, 1997 e Swinton K., *La forma di governo*, in *ivi*, pp. 127 ss.

⁴ La cifra caratterizzante il sistema partitico canadese è proprio data dal fatto che a livello provinciale vi sono partiti e movimenti che spesso non trovano corrispondenti a livello federale, oltre alla circostanza che le forti differenze territoriali hanno portato all'affermazione di partiti che sono presenti a livello provinciale ma che riescono a ottenere una rappresentanza a livello federale. V. Petrillo P.L., *Le istituzioni delle libertà. Esperienze costituzionali canadesi*, Padova, Cedam, 2012, pp. 72 ss.; Bifulco R., *Partiti politici e autonomie territoriali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene editore, 2009, pp. 239 ss.

⁵ Per un'analisi approfondita si veda Smith D.E., *The People's House of Commons. Theories of Democracy in Contention*, Toronto, Toronto University Press, 2007.

⁶ Per alcuni nodi rimasti irrisolti degli assetti della forma di governo canadese v. Olivetti M., *La crisi costituzionale canadese del 2008*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1, 2009, p. 261-267. Per una analisi delle problematiche della forma di governo canadese v. Olivetti Rason N., Petrillo P.L., *La presidenzializzazione dei governi nelle democrazie contemporanee: tendenze e contro tendenze nell'esperienza del Canada*, in Di Giovine A., Mastromarino A. (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 265-286. Per una riflessione sull'impatto delle esperienze dei Governi Harper sulla forma di governo canadese e una lettura del cambio di rotta innescato dal voto del 2015 v. Caravale G., *Le elezioni della House of Commons canadese del 19 ottobre 2015: un ritorno al passato*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2015.

⁷ La forma di governo canadese è stata formalizzata per la prima volta nel *British North America Act* del 1867 (BNA) che agli articoli 9 e seguenti tentava di riprodurre il modello britannico, attribuendo alla Corona il potere esecutivo, che era esercitato tramite un Governo che doveva operare con il consenso del Consiglio della Corona. L'approvazione nel 1982 del *Canada Act* da parte del Parlamento di Westminster cristallizzò la forma di governo di derivazione britannica calandola nel contesto di un federalismo asimmetrico con forti contrasti sociali, linguistici e identitari.

⁸ Petrillo P.L., *Le istituzioni delle libertà*, cit., p. 90.

Comuni e sulla *governance* del Paese⁹. Peraltro, il *First-past-the-post*, come si vedrà, è stato criticato per relativa mancanza di *fairness* che si registra quando gli effetti di tale sistema si esprimono nella non diretta corrispondenza tra voti effettivamente conseguiti dai partiti politici e la loro reale rappresentanza nelle Assemblee parlamentari. Su queste basi, si sono sviluppati in Canada una serie di tentativi per mettere mano ad una riforma del sistema elettorale vigente, ma la questione non sembra porsi in modo serio all'interno del programma delle varie forze politiche¹⁰, le quali partecipano al dibattito sostenendo il meccanismo che più riesce a favorirli a danno degli altri.

Pur condividendo con il Canada gli elementi del modello Westminster e il carattere federale dello Stato, l'Australia presenta una situazione differente dal punto di vista elettorale. Tale ordinamento viene considerato un valido modello di riferimento per il Canada per la razionalizzazione del sistema maggioritario, dato che la formula *majority* con collegi uninominali che adotta per eleggere la propria Camera dei Rappresentanti ha mostrato di favorire la determinazione di Esecutivi stabili, promuovendo il peso della scelta degli elettori ed eliminando la dispersione dei voti¹¹. Inoltre, il caso australiano costituisce un caso interessante per la discussione canadese sulla legittimazione democratica della seconda Camera, che in Canada non è elettiva, mentre in Australia è eletta direttamente dai cittadini con un sistema proporzionale e la previsione secondo cui ogni Stato deve avere un pari numero di rappresentanti al Senato fa emergere l'intento di farne una Camera di rappresentanza territoriale.

Un'alta esperienza utile ai fini della riflessione sulle prospettive di riforma elettorale in Canada è quella della Nuova Zelanda, ordinamento considerato tipico del cosiddetto Westminster-system, che nel 1996 ha mutato il sistema elettorale in senso stretto passando da uno di tipo britannico a uno di tipo misto simile a quello tedesco. Si rilevi che tutti i partiti, per quanto piccoli, hanno avuto una propria rappresentanza in Parlamento a partire dal 1996 e vanno quindi considerati come rilevanti, in quanto hanno dimostrato di avere un potenziale di coalizione, partecipando alla costruzione di maggioranze, o occupando posti ministeriali o semplicemente garantendo il proprio appoggio esterno al Governo in carica¹². Rispetto all'impatto sul voto, si tende a evidenziare come il sistema in parola sia capace di riflettere in maniera più chiara rispetto al *plurality* i consensi espressi dagli elettori fra i

⁹ Sul punto v., *ex multis*, Russell P., *Two Cheers for Minority Government: The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy*, in *Canadian Public Administration*, 2008, p. 536.

¹⁰ Lanchester F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 221.

¹¹ V. Bassu C., *Australia*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 76.

¹² V., tra gli altri, Boston J., Levine S., McLeay E., Roberts N.S., *New Zealand under MMP. A New Politics?*, Auckland, Auckland University Press/Bridget Williams Books, 1996 e Roberts N.S., *An Initial Assessment of the Consequences of MMP in New Zealand*, in Shugart M.S., Wattenberg M.P. (ed.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 297-332. Sull'impatto che la minore disproporzionalità del sistema ha avuto sull'assetto dei rapporti Governo-Parlamento v. Malone R., "Who's the Boss?": *Executive-Legislature Relations in New Zealand Under MMP*, in *New Zealand Journal of Public and International Law*, vol. 7, 2009, 1-20.

partiti, ma occorre anche considerare che in alcuni casi questo stesso sistema ha trattato in modo diverso partiti con consenso sostanzialmente equivalente¹³.

Nell'analisi comparata assume particolare significato il sistema di governo degli Stati Uniti per alcuni suoi caratteri distintivi. Innanzitutto perché si tratta di una forma di governo presidenziale, che si caratterizza per una separazione rigida dei poteri, basata sulla contrapposizione tra Capo dello Stato e Congresso¹⁴, nella quale la pari legittimazione delle istituzioni e la loro separazione è assicurata dal punto di vista elettorale poiché tutte sono sostanzialmente elette in maniera diretta dai cittadini, anche se il Presidente - formalmente - viene eletto con un procedimento di secondo grado. Il procedimento di elezione del Presidente costituirà oggetto di particolare attenzione in questa analisi per le anomalie e particolarità che esso presenta. Alla forma di governo presidenziale si aggiunge il tipo di Stato federale, che «tiene conto non solo del processo di costruzione dello stato/nazione, ma anche delle diversità territoriali e geografiche del Paese»¹⁵. Non è un caso, quindi, che la stessa organizzazione della consultazione elettorale ricada per intero sulle singole amministrazioni locali. Più simile a cinquanta distinte votazioni che non ad un'unica consultazione a livello nazionale, il sistema di elezione del Presidente ha, inoltre, un notevole impatto sul principio “una testa, un voto” quando non premia il candidato più votato dal Corpo elettorale, quanto piuttosto il candidato che riesce ad ottenere la maggioranza dei voti dei Grandi Elettori, per cui il peso del voto popolare finisce per essere commisurato a quello di ciascuno Stato in termini di Grandi Elettori espressi. Oltre a questi aspetti, occorrerà rilevare come le competizioni elettorali per la conquista della presidenza abbiano messo in evidenza la debolezza dei partiti politici dominanti e la loro incapacità di trasmettere la domanda politica della società, mentre il sistema elettorale uninominale, unito alla strutturazione locale del sistema dei partiti, ha favorito lo sviluppo di relazioni dirette tra eletti ed elettori.

Da ultimo, occorre richiamare l'esperienza dell'ordinamento italiano, nella quale rileva il problema del rendimento dei sistemi elettorali introdotti nel nostro Paese a partire dal 1993, su cui grava il peso della loro instabilità, fenomeno sconosciuto alle altre democrazie consolidate. La tendenza espressa con le riforme elettorali è stata quella di condizionare il sistema politico attraverso la legge elettorale al fine di garantire la governabilità del sistema e ridurre la frammentazione della rappresentanza politica, cercando di indirizzare la trasformazione in senso maggioritario della forma di governo parlamentare. Verso la fine degli anni Novanta, la dottrina rilevava come la forma di governo

¹³ Così rileva Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in Cammino*, 2012, p. 18.

¹⁴ Le ragioni che hanno spinto i Padri costituenti ad adottare questo sistema di governo sono riassunte nel pensiero di James Madison e si basano essenzialmente sul timore di concentrare l'autorità politica sia in un singolo tiranno, sia nella *majority rule* legislativa, ovvero in un governo della maggioranza senza contrappesi (sul punto cfr. Fabbrini S., *L'America e i suoi critici. Virtù e vizi dell'iperpotenza democratica*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 40-44).

¹⁵ Passarelli G., *Gli Stati Uniti. Donald Trump e i check and balances*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2020, p. v.

parlamentare italiana si fosse differenziata per molti aspetti dagli altri sistemi democratico-rappresentativi, constatando come non si fosse di fatto concretizzato il modello dell'alternanza in cui solitamente si articolano le forme di governo parlamentari, a causa della mancanza di ricambio della classe di governo e del protrarsi, per oltre cinquant'anni, dell'egemonia del partito politico e della delegittimazione, tramite la c.d. *conventio ad excludendum*, del maggiore partito di opposizione ad accedere al Governo del Paese¹⁶. In questo quadro di riferimento, in cui hanno assunto una valenza determinante la crisi di rappresentatività dei partiti e l'esaurimento della prassi consociativa che ha caratterizzato per lungo tempo i rapporti istituzionali, alla riforma del sistema elettorale è stata attribuita la funzione di traghettare la forma di governo italiana verso il modello cui si ispirano le democrazie rappresentative contemporanee, ossia quello del ricambio della classe di governo, dell'alternanza al potere tra i partiti e del principio maggioritario. Pertanto, il nostro campo di indagine relativo all'Italia si riferirà alla dinamica con cui la forma di governo si è affermata in Italia in stretta correlazione con l'evoluzione dei sistemi elettorali e dei contesti storico-politici in cui ha trovato attuazione. Al tentativo di garantire la governabilità del sistema tramite modifiche al sistema elettorale si collega il fenomeno patologico dell'"ipercinetismo" elettorale¹⁷, che connota la specificità del caso italiano, ossia la rapida successione delle leggi elettorali frutto di un "iperattivismo" del nostro Parlamento, spesso determinato però da vincoli esterni, derivanti, in una prima fase, dalle iniziative referendarie e, in una fase più recente, dalle pronunce della Corte costituzionale. La giurisprudenza costituzionale più recente in materia elettorale ha, infatti, posto alcuni paletti rispetto alle espressioni più marcate di distorsione del voto, in quanto irragionevoli e sproporzionate (liste interamente bloccate, premio di maggioranza senza soglia, scelta arbitraria del candidato plurieletto), ma allo stesso tempo si è innescato una sorta di effetto domino che ha spinto a considerare la legge elettorale come l'oggetto di imputazione di tutti i problemi di funzionamento della forma di governo. Così, il dibattito sulla sua modifica è tornato al centro dell'agenda politica e la sua giustiziabilità ha smesso di essere un'eccezione¹⁸.

Svolte queste necessarie premesse, si ritiene opportuno avviare l'analisi dell'esperienza canadese e inquadrare il tema del sistema elettorale nell'ambito dei rapporti che si stabiliscono tra la Federazione e le Province. Punto di partenza di questa analisi può consistere nell'esame delle modalità di formazione del Parlamento canadese e delle disposizioni poste a tutela del principio della

¹⁶ Gambino S., Moschella G., *Regole elettorali, sistema politico e forma di governo. Il caso italiano*, in Gambino S. (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995, p. 30.

¹⁷ Lanchester F., *L'ipercinetismo pericoloso e inconcludente*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2017, pp. 721 ss. e Id., *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2017.

¹⁸ Armando M., *La tutela del diritto di voto tra Costituzione e sistema elettorale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 2.

“rappresentanza per popolazione”, che si colloca alla base della composizione della *House of Commons* a partire dal 1867.

2. Il Parlamento canadese e le modalità di formazione della Camera dei Comuni e del Senato

Il Parlamento canadese, come quello del Regno Unito e di altri ordinamenti da questo derivati, è composto dalla Corona e dalle due Camere – il Senato e la Camera dei Comuni – secondo una antica concezione radicata nella tradizione costituzionale britannica¹⁹. Solo la Camera dei Comuni ha, com'è noto, natura elettiva, mentre il Senato è composto da 105²⁰ senatori nominati dal *Governor General* su proposta del Primo Ministro. Non essendo una Camera elettiva ma nominata²¹, «la questione del “sistema elettorale” del Senato non ha al momento ragione di porsi, almeno a “Costituzione invariata” e, comunque, almeno sino a quando non verrà sciolto il nodo della sua configurazione costituzionale»²².

Per quanto riguarda la Camera dei Comuni, la cui elezione rappresenta elemento di snodo cruciale per il sistema democratico del Paese, perché è mediante essa che si determina l'indirizzo politico nazionale, il problema del sistema elettorale è venuto emergendo sulla base delle profonde critiche

¹⁹ Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in Cammino*, cit., p. 4.

²⁰ Occorre rilevare che, in base all'art. 29.2 del *Constitution Act 1867*, così come modificato dal *British North America Act 1965*, i senatori cessano dalla loro carica una volta compiuto il 75° anno di età. Per quanto riguarda il numero dei membri della Camera alta, bisogna ricordare che al numero totale di 105 possono aggiungersi altri 4 o 6 senatori, ai sensi dell'art. 26 del *Constitution Act, 1867*. Si veda sul punto Forsey E.A., *Appointment of Extra Senators Under Section 26 of the British North America Act*, in *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 12, n. 2, 1946, pp. 159-167.

²¹ In argomento si vedano, *ex multis*, Thomas P.G., *An Upper House with Snow on the Roof and frozen in time: the case of the Canadian Senate*, in Aroney N., Prasser S., Nethercote J.R. (eds.), *Restraining Electoral Dictatorship: The Upper House Solution*, Perth, University of Western Australia Press, 2008, p. 130-141; Doria G., *In cerca di una normalizzazione. Il Senato canadese alla luce dei modelli comparati del bicameralismo*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2007; Casella R., *L'irrisolta questione della riforma del Senato in Canada: dall' "impossibile" revisione costituzionale al Trudeau Plan*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2016.

²² Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in Cammino*, cit., p. 4. Marco Olivetti sottolinea come la questione delle procedure di nomina dell'*Upper House* sia da tempo uno dei temi centrali del dibattito politico e istituzionale canadese e di numerose proposte di riforma, elaborate sin dalla sua istituzione (al momento della formazione della Federazione canadese nel 1867), anche se il vero problema che la riguarda concerne l'opportunità di rendere questa Camera elettiva e di assicurare che essa svolga le funzioni di una Camera rappresentativa delle Province e operi come un'istanza di riflessione e di raccordo con il sistema delle autonomie. Certamente, non sono mancate proposte più radicali volte a prevederne l'abolizione in favore di un assetto parlamentare di tipo monocamerale, ma bisogna anche dire che tutti i tentativi di riforma, anche i più limitati, hanno incontrato forti resistenze politiche e sollevato obiezioni costituzionali di natura procedurale, legate alla necessità di chiarire se le modifiche da introdurre ricadessero tra le materie di esclusiva competenza parlamentare o richiedessero l'approvazione delle Province. È pur vero, tra l'altro, che l'esclusione della Camera alta dal circuito fiduciario con il Governo rende la questione del sistema elettorale «quantomeno meno sgravata da uno degli oneri che un sistema elettorale deve affrontare in un regime parlamentare: come conciliare la rappresentatività dell'Assemblea da eleggere con la sua idoneità a produrre maggioranze che possano sostenere un Governo» (*ivi*, p. 5).

sollevate dal mondo politico e accademico, oltre che da ampi settori dell'opinione pubblica, che hanno mostrato insoddisfazione verso il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che la tradizione ha consegnato al Canada contemporaneo²³, il cosiddetto *First-past-the-post*, altresì designato come *plurality system* o come *Single Member Plurality* (SMP). Va evidenziato, infatti, che la Camera dei Comuni, sebbene sia regolata quanto alla sua composizione dal *British North America Act 1867* (che è stato ridenominato *Constitution Act 1867* in base all'allegato al *Constitution Act 1982*), trova la sua origine nello sviluppo storico collegato alla tradizione parlamentare britannica, alla quale il suo sistema di elezione, la sua composizione e le sue funzioni risultano essersi ispirati e in questo senso si può comprendere perché l'opinione pubblica la considera come «the direct lineal descendant of the English Parliament»²⁴.

Anche a livello provinciale, l'istituzione parlamentare è composta dalla Corona e da una Assemblea rappresentativa, mentre le seconde Camere previste in passato nelle “Costituzioni provinciali” sono state progressivamente soppresse²⁵. Il sistema elettorale è in linea generale quello adottato per il Parlamento federale, «con la conseguenza che il dibattito sulla riforma elettorale si è articolato su più livelli di governo, talora arricchendosi delle specificità che caratterizzano la storia ed il sistema politico di alcune Province»²⁶.

In questa prospettiva, per inquadrare il sistema elettorale nell'ambito dei rapporti tra la Federazione e le Province che caratterizza l'assetto istituzionale canadese, appare necessario analizzare l'evoluzione della disciplina costituzionale a tutela del principio della rappresentanza per popolazione su cui si fonda la composizione della Camera dei Comuni, per poi esaminare l'origine storica dell'adozione del *First-past-the-post* e la sua affermazione in Canada, oltre alle implicazioni dello stesso sul diritto di voto e sul sistema politico.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*, l'Autore riporta le parole contenute in Forsey E.M., *Audizione davanti al McGrath Committee*, Canadian House of Commons, Special Committee on the Reform of the House of Commons, I session of the 33rd Parliament, 1984-85, 5:17.

²⁵ Si veda al riguardo Docherty D., *Upper Houses in the Canadian Provinces*, in Aroney N., Prasser S., Nethercote J.R. (eds.), *Restraining Electoral Dictatorship*, cit., pp. 142-159.

²⁶ Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 5.

2.1 La composizione della Camera dei Comuni e la rappresentanza parlamentare delle Province

Dalla vicenda relativa alla mancata configurazione del Senato come Camera rappresentativa delle entità federate²⁷, cui si è già fatto cenno in precedenza, è emerso il problema di assicurare alle Province una rappresentanza in seno alla Camera dei Comuni. Nel 1867, i *Fathers of Confederation* decisero di adottare come principio fondamentale del nuovo assetto istituzionale canadese quello della “*representation by population*” (“*rep. by pop.*”), in virtù del quale ogni Provincia avrebbe diritto ad un numero di seggi proporzionale alla sua popolazione²⁸. Riguardo a ciò, occorre evidenziare che il *Constitution Act, 1867*, nella versione originaria dell’art. 37, fissò il numero dei deputati da eleggere in 181, dei quali ne riconosceva 82 all’Ontario, 65 al Québec, 19 alla Nuova Scozia e 15 al Nuovo Brunswick, mentre l’art. 5, rubricato come “Adeguamento della rappresentanza presso la Camera dei Comuni”, introdusse la regola secondo la quale il numero dei membri della Camera dei Comuni e la rappresentanza delle Province dovessero essere adeguati al completamento di ciascun censimento decennale. Altra disposizione costituzionale rilevante era quella di cui all’art. 52, a norma del quale il Parlamento disponeva del potere di incrementare il numero dei seggi ai Comuni, ma a condizione di lasciare inalterata la regola della rappresentanza proporzionale.

Con l’adesione delle nuove Province alla Federazione canadese e lo sviluppo demografico tra le diverse aree del Paese, si è imposto nel tempo un incremento del numero dei seggi e periodiche modifiche nella formula per la loro distribuzione. Di conseguenza, è diventata decisamente più complessa l’applicazione del principio della “*representation by population*” «in un Paese segnato da marcate diversità geografiche, culturali e politiche e nel quale è risultata costante l’esigenza di proteggere, in particolare, la rappresentanza delle piccole Province rispetto a quelle grandi, di bilanciare la parte occidentale con quella orientale e di scongiurare il rischio di una *underrepresentation* del Québec»²⁹.

²⁷ Sotto questo profilo Peter W. Hogg ha spiegato efficacemente che: «One of the attractions of upper house reform is that the representation of regional interests is regarded as a function of the second chamber in other federal systems, and the Senate was originally intended to serve a function of this kind. Its membership was drawn equally from the three original regions of Canada, namely, Ontario, Quebec, and the Maritime provinces. The West later became a fourth region. The plan was to offset representation by population in the House of Commons by equality of regions in the membership of the Senate. With hindsight we can see that this plan was fatally flawed because the Senators were to be appointed rather than elected, and to be appointed by the federal government rather than by provincial governments. In any event, the Senate has never been an effective voice of regional or provincial interests» (Hogg. P.W., *The Theory and Practice of Constitutional Reform*, in *Alberta Law Review*, vol. XIX, n. 3, 1981, pp. 339-340).

²⁸ Sul punto, v. Sancton A., *The principle of representation by population in Canadian federal politics*, (paper), Toronto, Mowat Centre for Policy Innovation, School of Public Policy & Governance, University of Toronto, marzo 2010, pp. 2 ss.

²⁹ Casella R., *La riforma elettorale in Canada: la difficile ricerca di un’alternativa al “first-past-the-post system”*, in *DPCE Online*, n. 4, 2019, p. 2331.

In questo contesto, si può notare che, per quanto riguarda la determinazione del numero dei seggi e la distribuzione di questi tra le Province, la formula iniziale prevedeva di dividere la loro popolazione per un numero fisso (*electoral quota* o *quotient*), dato dal rapporto tra la cifra della popolazione della Provincia francofona e 65, ovvero il numero di seggi costituzionalmente attribuiti a questa Provincia alla Camera dei Comuni³⁰. Unica eccezione all'applicazione di questa formula era rappresentata dalla c.d. “regola del ventesimo” (“*the one-twentieth rule*”), secondo la quale il numero dei seggi assegnati a ciascuna Provincia alla *House of Commons* non poteva essere ridotto a meno che la popolazione provinciale non fosse diminuita di almeno un cinque per cento (un ventesimo) in rapporto a quella nazionale³¹. Ora, se nel corso dei primi venticinque anni della Confederazione l'applicazione della formula non risultò problematica, nel 1982 le tre Province marittime persero alcuni seggi in virtù della diminuzione del rapporto tra la loro popolazione, peraltro in crescita, e il totale calcolato su base nazionale³². Così, per consentire alle Province di mantenere i seggi a fronte del declino della propria popolazione in relazione a quella nazionale, nel 1915 fu adottato il *British North America Act* che introdusse l'art. 51A nel *Constitution Act 1867*, ai sensi del quale nessuna Provincia può avere un numero di delegati inferiore al numero di senatori (la c.d. *Senatorial clause* o *Senate floor rule*).

Gli anni successivi hanno visto l'introduzione di una serie di modifiche alla formula per la distribuzione dei seggi della *House of Commons*. Si consideri, da un lato, il timore manifestato dalle Province occidentali per gli effetti che i cambiamenti demografici determinati dal Secondo conflitto mondiale avrebbero avuto sulla rappresentanza in seno alla Camera dei Comuni e, dall'altro, l'insoddisfazione delle altre Province per la ripartizione dei deputati, visto che l'applicazione della *senatorial clause* e della “regola del ventesimo” finiva per avvantaggiare cinque Province su nove³³. Queste richieste portarono all'approvazione del *British North America Act 1946*, che abolì la “regola del ventesimo” e introdusse la formula per la quale 254 dei 255 seggi complessivi venivano distribuiti

³⁰ Rino Casella ricorda come nel 1865, nel corso del dibattito sulla Confederazione, John A. McDonald, all'epoca Procuratore generale e, in seguito, primo *Prime Minister* del Canada, aveva spiegato la scelta del Québec come Provincia cardine, perché si configurava come «il più adatto allo scopo, a causa del carattere relativamente permanente della sua popolazione» e dal fatto che non avesse «né il più grande, né il minimo numero di abitanti» (v. *ibidem*, in cui l'A. fa riferimento a Canada-Legislative Assembly, *Parliamentary Debates on the Subject of the Confederation of British North American Provinces*, Third Session, Eighth Provincial Parliament of Canada (Québec: Hunter, Rose, Parliamentary Printers, 1865, February 6, 1865, p. 38)).

³¹ Elections Canada, *History of Representation in the House of Commons of Canada*, Ottawa, Office of the Chief Electoral Office of Canada, 2012, p. 4, consultabile al link <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cir/red/book&document=index&lang=e>.

³² Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2331. L'A. ricorda, in particolare, il caso dell'Isola del Principe Edoardo, Provincia che nel 1903 introdusse un ricorso dinanzi alla Corte Suprema a seguito di una ulteriore riduzione dei seggi ad essa assegnati, al fine di mantenere lo stesso numero che le fu attribuita al momento del suo ingresso nella Confederazione. Tuttavia, la Corte Suprema ribadì che la rappresentanza dovesse essere calcolata sulla base del totale della popolazione, ai sensi dell'art. 51 del *Constitution Act 1867* (v. Corte Suprema del Canada, *In Re Representation of P.E.I. in the House of Commons*, 33 SCR 594, (1903).

³³ Si rilevi che solo il Québec, il Manitoba, il Saskatchewan e la Columbia Britannica avevano una rappresentanza effettivamente proporzionale alla loro popolazione.

tra le Province in base alla popolazione totale del Canada e non più, quindi, prendendo in riferimento il distretto elettorale del Québec. La conseguente perdita di seggi per la Nuova Scozia, il Manitoba e il Saskatchewan (tutte caratterizzate da una crescita demografica piuttosto contenuta) a causa dell'applicazione di questa nuova regola, condusse all'approvazione del *British North America Act 1952*, a norma del quale nessuna Provincia avrebbe perso più del 15 per cento del numero dei seggi ad essa spettante in virtù dell'ultima operazione di redistribuzione.

Una terza modifica della formula per la distribuzione dei seggi ai Comuni intervenne a seguito dell'adozione del *Representation Act 1974*, a fronte della riduzione della rappresentanza parlamentare delle Province del Nuova Scozia, Manitoba, Saskatchewan e Québec a seguito del censimento del 1961, nonché del Terranova dopo quello del 1971. Il nuovo metodo adottato dal suddetto *Act* prese il nome di metodo dell'"amalgama" e prevedeva una ripartizione delle Province in altamente, mediamente e scarsamente popolare. Le prime, con una popolazione di più di due milioni e mezzo di abitanti avevano diritto a un numero di rappresentanti calcolato dividendo la cifra corrispondente alla popolazione per il quoziente elettorale del Québec, Provincia che ottenne il riconoscimento di un numero fisso di seggi (75, rispetto ai 65 di cui già disponeva); le seconde e le terze, invece, con una popolazione compresa tra il milione e mezzo e i due milioni e mezzo e con meno di mezzo milione di abitanti rispettivamente, avevano visto crescere il numero dei propri rappresentanti in misura inversamente proporzionale al numero di abitanti. Come evidenzia Louis Massicotte, il principio sotteso al c.d. "*amalgam method*" era semplice: «The small provinces would not lose any seats, but the big ones would be given more seats [...], although it meant continuous increases in the total number of seats in the House of Commons. On the whole, this formula resulted in a less proportional representation than the previous one, to the detriment of Ontario and Québec»³⁴. Per calcolare l'assegnazione generale dei seggi, infatti, si prevedeva, infatti, un incremento automatico di quattro seggi per il Québec, volto a controbilanciare la crescita demografica e a diminuire la popolazione media dei suoi collegi³⁵.

La formula dell'"amalgama" venne applicata per le elezioni federali del 1976, ma, dopo il censimento del 1981, in considerazione dell'aumento del numero dei deputati (passati da 279 a 310) che si veniva automaticamente a determinare, si affidò allo *Standing Committee on Privileges and Elections* il compito di trovare un nuovo meccanismo per la determinazione del numero dei seggi e per la loro distribuzione territoriale. Sulla base dell'attività di ricerca svolta dallo *Standing*

³⁴ Massicotte L., *The Size of Legislatures: A Perspectives on the House of Commons*, in *Canadian Parliamentary Review*, vol. 18, n. 1, 1985, p. 10.

³⁵ Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2333. Sul punto si veda anche Courtney J.C., *Some Thoughts on Redistribution*, in *Canadian Parliamentary Review*, vol. 9, n. 1, 1986, p. 18, il quale evidenzia come il metodo dell'"amalgama" sia servito per aumentare di altri quattro seggi la rappresentanza parlamentare del Québec e come dalla sua applicazione sia derivato «an invidious comparison amongst the provinces – small, medium and large».

Committee, su iniziativa del Governo Mulroney, si arrivò ad adottare il *Representation Act 1985*. Con le ulteriori modifiche introdotte all'art. 51 del *Constitution Act 1867*, si prevedeva che la popolazione totale delle dieci Province venisse divisa per 279 (numero così ottenuto dal numero dei deputati previsto nel 1976, cioè 282, meno i tre seggi attribuiti, uno ciascuno, ai tre Territori dello Yukon, del Nunavut e Northwestern Territories) e che l'assegnazione dei seggi dovesse avvenire in base a un doppio aggiustamento, consistente non soltanto nell'applicazione della *Senatorial clause* (v. *supra*), ma anche della *Grandfather clause*, volta a garantire alle Province la cui popolazione è in declino un numero di deputati non inferiore a quello previsto nel momento dell'entrata in vigore del *Representation Act 1985*³⁶.

Sulla base di queste norme, è possibile riconoscere, come osserva Casonato, che «[l]a rappresentanza delle Province alla *House of Commons* era, e ancor oggi è, basata su un criterio che, oltre al principio di equi-popolazione (ed in particolare sul principio di “*one person, one vote*”), fa riferimento ad altri criteri fra cui, sicuramente quello di garantire che ogni territorio, anche scarsamente popolato, possa essere rappresentato in sede parlamentare»³⁷.

Ed è in questo contesto che è possibile parlare di rappresentanza proporzionale “imperfetta” in seno alla Camera dei Comuni, in cui il principio di *representation by population* risulta mitigato da quello di *representation of places*, prendendo in stretta considerazione le vicende storiche e le peculiari dimensioni geografiche del Paese, oltre alle notevoli differenze nella densità della popolazione canadese³⁸. Tra l'altro, anche nella decisione sul caso *Campbell v. Attorney General of Canada* del 1987 la Corte Suprema della British Columbia ha fatto riferimento al concetto di “rappresentanza imperfetta”, esprimendosi in questi termini:

It cannot be said that perfect mathematical representation has ever been prescribed by the Constitution of Canada. Derogation from this ideal first arose in the 1/20th or 5 per cent rule found in the B.N.A. Act, 1867 and later in the provision of representation for the territories, the Senatorial Rule, the 15 per cent rule and the amalgam rule. The Constitution at the moment after the 1982 renewal prescribed at least the Senatorial Rule, the amalgam rule and territorial representation, all of which permitted imperfect representation by population. The constitutional history of Canada has clearly been to cushion provinces against the loss of representation in the House of Commons by reason of declining relative populations. [...] the principle of

³⁶ Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2334.

³⁷ Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 441.

³⁸ *Ibidem*.

representation "prescribed" by the Constitution does not require perfect mathematical representation but, rather, representation based primarily, but not entirely, upon population³⁹.

Così, la rappresentanza provinciale nella Camera dei Comuni è andata costruendosi sulla base di due fattori principali: quelli di carattere geografico-territoriale e quelli che derivano dall'influenza della tradizione giuridico-culturale britannica relativa alla definizione dei collegi elettorali, in quanto fondata sul principio di eguaglianza relativa della popolazione in ordine all'assetto rappresentativo della *House of Commons*⁴⁰. La configurazione della rappresentanza delle Province alla *House of Commons* si presentava, quindi, mitigata o "imperfetta" già prima dell'approvazione del *Constitution Act* del 1982, se si pensa, ad esempio, che l'introduzione della già citata *Senate floor clause* aveva consentito all'isola del Principe Edoardo di essere sovra-rappresentata da almeno quattro senatori per

³⁹ Corte Suprema della Columbia Britannica, *Campbell v. Attorney General of Canada*, 2000 BCSC 1123, (1987), par. 44.

⁴⁰ Casonato, *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 443. Sia consentito un breve rimando alla tradizione britannica relativa alla definizione della dimensione dei collegi elettorali. A tal proposito occorre ricordare che prima del 1944 nel Regno Unito non era stata disciplinata in nessuna fonte normativa una procedura per la costituzione e la revisione delle *constituencies*. Con la *Speaker's Conference* del 1944 vennero gettate le basi per l'*House of Commons (Redistribution of Seats) Act, 1944*, prevedendo periodiche revisioni per la delimitazione dei confini dei distretti elettorali e le relative regole procedurali. Gli obiettivi del suddetto atto normativo erano diretti ad incorporare il criterio organico relativo alla "community representation", "as far as is practicable", con un criterio di eguaglianza aritmetica del voto, consistente nel tradurre il numero dei voti ottenuti o la popolazione di un'area geografica in un numero intero di seggi all'interno dell'Assemblea parlamentare, in modo tale che ciascuna circoscrizione avesse approssimativamente lo stesso numero di *registered electors* (v. Rossiter D., Johnston R., Pattie C., *Representing People and Representing Places: Community, Continuity and the Current Redistribution of Parliamentary Constituencies in the UK*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 66, n. 4, 2013, p. 858). In realtà, le difficoltà concernenti l'applicazione dell'eguaglianza aritmetica erano già emerse dall'*Initial Report* della *Boundary Commission for England* del '47 che segnalava come il ricorso a tale criterio non potesse realizzarsi «without disturbing the unity of local government areas» (*Boundary Commission for England, Initial Report*, Cmd. 7260, London HMSO, 1947, p. 14). Ma il Governo, messo a conoscenza del problema, decise di ascoltare le perplessità formulate nella Relazione della Commissione sui confini per l'Inghilterra e stabilì di dare preminenza all'*organic criterion* nella definizione delle circoscrizioni, come del resto aveva dichiarato anche Chuter Ede, l'*Home Secretary* del Governo laburista di Clement Attlee in un dibattito ai Comuni tenutosi il 13 dicembre 1946: «We desire that the principle of community of interest, of local government boundaries, shall be made superior to mere mathematics» (*Hansard*, 13 dicembre 1946, vol. 431, cc1557-68, p. 431). Oltre a ciò, è anche utile osservare come le criticità messe in evidenza dalla *Boundary Commission for England* sull'applicazione dell'*arithmetic criterion* riflettevano le preoccupazioni di diversi MPs, i quali ritenevano che il principio di *representation of places* dovesse rappresentare il criterio primario per la costituzione delle circoscrizioni elettorali rispetto al principio della *absolute equality of voters*. Così, nel 1947 venne approvato un emendamento che stabiliva la nuova regola, ossia che «The electorate of any constituency shall be as near the electoral quota as is practicable, having regard to the foregoing rules»; disposizione che poi confluì nel nuovo *Redistribution of Seats Act* del 1949, che ammise in maniera ancora più esplicita che le Commissioni elettorali potessero allontanarsi dall'eguaglianza aritmetica, ovvero del principio dell'equipopolazione, quando lo richiedono le particolari condizioni geografiche (v. Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 443; Rossiter D., Johnston R., Pattie C., *Op. cit.*, p. 859). Detto ciò, bisogna osservare come in verità anche le Corti, a partire soprattutto dagli anni '80, avessero confermato la preminenza del principio di *representation of places* sul principio di *representation of people* (v. Grofman B., Lijphart A., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Algora Publishing, 2003, p. 283). Come hanno sostenuto Bernard Grofman e Arend Lijphart, le Corti non erano ben sicure della esatta misura dello *standard* assoluto di discrepanza dal principio di equipopolazione, principalmente a causa della pluralità di criteri differenti cui dovevano fare riferimento le Commissioni elettorali nello svolgimento delle operazioni di *redistricting* delle circoscrizioni (v. *Ibidem*. Gli Autori riportano una sentenza della Corte d'Appello del 25 gennaio 1985, in cui il *Master of the Rolls*, Lord Donaldson, aveva scritto: «Though the relevant disparities are substantial in some of the instances ruled on, they are in no case so large as to point per se to the conclusion that the Commission wholly failed to have regard to the provisions of the rule 5 relating to electoral equality»).

un totale di circa 90.000 elettori (quindi un deputato ogni 23.000 elettori) su una popolazione di 126.000 abitanti.

Tuttavia, la redistribuzione dei seggi fra le varie Province da operare in base a queste nuove regole in seguito al censimento del 2011 avrebbe condotto ad una riduzione della rappresentanza parlamentare del Québec, al fine di aumentare quella delle Province dell'Ontario, della Columbia Britannica e dell'Alberta, la cui popolazione era maggiormente cresciuta⁴¹. Con l'obiettivo di evitare questo effetto e rispettare, al contempo, il principio della rappresentanza di ciascuna Provincia in maniera proporzionale alla popolazione, il legislatore federale ha varato una ulteriore riforma nel 2011 con l'approvazione del *Fair Representation Act*⁴², che ha modificato i criteri di ripartizione dei seggi per Provincia, prevedendo due diversi sistemi: uno che rimarrà in vigore fino al 2021 e l'altro da utilizzarsi a partire dal censimento previsto per quell'anno⁴³. In particolare, in base al sistema previsto dalla riforma e tuttora vigente, il numero dei seggi spettanti a ciascuna Provincia viene individuato attraverso una serie di passaggi:

- la divisione della popolazione provinciale per un quoziente fisso (111.166, ossia la popolazione media dei collegi uninominali alla data del 1° luglio 2011) ai fini della determinazione dei seggi spettanti inizialmente a ciascuna Provincia;
- l'applicazione della “*Senator Clause*” e della “*Grandfather Clause*” ai fini delle operazioni di adeguamento;
- l'attribuzione di un numero di deputati aggiuntivi a una Provincia che risulti essere sottorappresentata alla Camera dei Comuni rispetto alla propria popolazione (c.d. “*representation rule*”);
- l'attribuzione di un seggio a ciascuno dei tre Territori, come previsto dall'art. 51.2 del *Constitution Act 1867*⁴⁴.

La nuova formula è stata applicata per la prima volta nel 2015 per la 42° elezione generale. Si può notare che dal 2015 il numero dei componenti della Camera dei Comuni è aumentato da 308 a 338, in virtù del riconoscimento di seggi supplementari alle Province dell'Alberta, della Columbia Britannica, dell'Ontario e del Québec, operato ai sensi del *Fair Representation Act* del 2011⁴⁵. È stato

⁴¹ Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 8.

⁴² *An Act to amend the Constitution Act, 1867, the Electoral Boundaries Readjustment Act and the Canada Elections Act*, First Session, Forty-first Parliament, 60 Elizabeth II, Chapter 26, che ha ottenuto il *Royal Assent* il 16 dicembre 2011.

⁴³ Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 8.

⁴⁴ V. *ibidem*; Gussow D., *Representation in House of Commons: A Long Term Proposal*, in *Canadian Parliamentary Review*, vol. 35, n. 1, 2012, pp. 37 ss.

⁴⁵ Ai sensi del *Fair Representation Act 2011* sono stati attribuiti, infatti, 15 seggi in più all'Ontario (passando da 106 a 121), 6 seggi a favore di Columbia Britannica e Alberta (passando, rispettivamente, da 36 a 42 e da 28 a 34) e 3 seggi in più al Québec (da 75 a 78), mentre è rimasto immutato il numero dei seggi attribuiti alle altre Province e Territori. V.

poi stabilito che, per la redistribuzione dei seggi da effettuare dopo il censimento del 2021, il quoziente fisso utilizzato per la precedente redistribuzione venisse modificato in modo da tenere in considerazione la crescita media della popolazione di ciascuna Provincia rispetto all'ultima redistribuzione.

Per essere eletti componenti della Camera dei Comuni (*Members of Parliament*) il *Canada Elections Act 2000* stabilisce che occorre possedere il diritto di voto e quindi la cittadinanza canadese e la maggiore età, mentre altre leggi (il *Constitution Act 1982*, il *Parliament of Canada Act 1985*, oltre al *Canada Election Act 2000*) contengono regole relative alle cause di incompatibilità (*disqualification*)⁴⁶.

2.2 La determinazione dei confini delle circoscrizioni elettorali nell'ordinamento canadese

Nel quadro delle norme contenute nel citato *Fair Representation Act* e nel *Canada Elections Act 2000* (e successive modificazioni), che disciplina l'elezione della Camera dei Comuni, occorre richiamare la disciplina delle procedure per definire i confini delle circoscrizioni elettorali all'interno delle singole Province⁴⁷.

Il fatto che l'ordinamento canadese sia caratterizzato da un tipo di Stato federale comporta che «the first stage of the redistribution process requires an allocation of the Commons' seats among the provinces (now 10) and the northern territories (3). The second stage involves the actual design of the seats themselves within each of the provinces»⁴⁸. Come fa notare John C. Courtney, «[t]raditionally, both stages of the exercise were carried out by the Members of Parliament (MPs) themselves, that is, by those whose interests were most directly affected by the outcomes»⁴⁹ e, infatti, «Canadian reapportionment was highly partisan from the beginning through the 1960s»⁵⁰. A tal proposito si può ricordare che nei primi anni della Confederazione, dopo ogni censimento decennale, il Governo

Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 9; *Canada. Country Profile*, cit., p. 123.

⁴⁶ Tali regole sono state elaborate per garantire che i MPs svolgessero le loro funzioni liberi da condizionamenti esterni e che avessero le qualità adatte personali adatte per svolgere il loro mandato. Sono ineleggibili i senatori, i deputati delle Assemblee provinciali, gli sceriffi, gli *attorneys* della Corona, i giudici, i funzionari preposti all'agenzia federale responsabile per le elezioni (*Elections Canada*), i quali ultimi sono anche privi dell'elettorato attivo. Sono esclusi dall'elettorato passivo anche i condannati per reati penali ad una pena superiore a due anni, mentre per i condannati per crimini legati alla materia elettorale tale esclusione vale solo per cinque o sette anni successivi alla condanna. Non sono, inoltre, eleggibili, gli incapaci civili e gli interdetti (*Canada. Country Profile*, cit., pp. 124-125).

⁴⁷ V. Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., pp. 2335-2336.

⁴⁸ Courtney C. J., *From Gerrymanders to Independence: District Boundary Readjustments in Canada*, cit., pp. 11-12.

⁴⁹ *Ivi*, p. 12.

⁵⁰ Hoffman P. C., *The Gerrymander and the Commission: Drawing Electoral Districts in the United States and Canada*, in *Manitoba Law Journal*, vol. 31, n. 2, 2006, p. 345.

federale sottoponeva al Parlamento un progetto di legge che definiva i confini di ciascuna circoscrizione elettorale, ma le accuse di *gerrymandering* espresse dalle opposizioni, soprattutto in occasione degli interventi operati nel 1872, 1882 e 1892⁵¹, spinsero nel 1903 il Primo Ministro Laurier ad affidare la delimitazione delle circoscrizioni ad una Commissione speciale della Camera dei Comuni, composta dai rappresentanti di tutti i partiti. Tale sistema, segnato a lungo dal ricorso a pratiche di *redistricting*⁵², fu superato definitivamente con l'adozione nel 1964 dell'*Electoral Boundaries Readjustment Act* (EBRA)⁵³, che ha stabilito le norme per la formazione delle *Electoral Boundaries Commissions*⁵⁴ e i principi cui queste devono attenersi per la predisposizione delle mappe elettorali, con la previsione, in particolare, che le operazioni di *redistricting* debbano rispettare il principio dell'eguaglianza del voto (c.d. *equal population norm*) «tranne potervi derogare entro il 25 per cento del numero dei residenti, in caso di particolari situazioni geografiche o volendo permettere una adeguata rappresentanza a componenti della popolazione che possano distinguersi per questioni storiche, di identità e di interessi»⁵⁵. La sezione 15, secondo paragrafo, dell'*Electoral Boundaries Readjustment Act* prevede, infatti, che una simile deviazione sia giustificabile soltanto laddove sussistano ragioni di carattere geografico, per considerare la scarsa densità della popolazione rurale e per la preservazione delle identità storiche delle *communities of interests*, purché sia rispettato il limite del venticinque per cento rispetto al criterio di equi-popolazione. La sezione citata recita:

The commission may depart from the application of the rule set out in paragraph (1)(a) in any case where the commission considers it necessary or desirable to depart therefrom

- (a) in order to respect the community of interest or community of identity or the historical pattern of an electoral district in the province or
- (b) in order to maintain a manageable geographic size for districts in sparsely populated, rural or northern regions of the province⁵⁶.

⁵¹ V. Ward N., *The Canadian House of Commons: Representation*, Toronto, University of Toronto Press, 1950, pp. 26 ss.

⁵² Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 8.

⁵³ Sebbene la Provincia del Manitoba sia stata la prima ad aver affidato, nel 1957, ad una *Boundary Commission* indipendente il compito di ridisegnare i confini dei collegi elettorali provinciali.

⁵⁴ Le sezioni 3-12 dell'*Electoral Boundaries Readjustment Act* stabiliscono che tali Commissioni, una per Provincia, devono essere formate da tre membri che abbiano la residenza nel territorio ove sono chiamati a tracciare i confini delle circoscrizioni. Per ciascuna Commissione viene nominato un presidente da parte del *Chief Justice* provinciale fra i giudici delle *Superior Courts* o della *Supreme Court* provinciale, mentre gli altri due membri vengono nominati dallo *Speaker* della Camera dei Comuni. Infine, per quanto riguarda i Territori del Nord-Ovest, come prevede la sezione 5(3), il presidente della Commissione è sottoposto a nomina da parte del *Chief Justice* della *Court of Appeal for Northwest Territories*, tra i Giudici di questa medesima Corte o della Corte Suprema dei Territori.

⁵⁵ Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 453.

⁵⁶ *Electoral Boundaries Readjustment Act*, R.S.C. 1985, c. E.-3, section 15 (2).

Le Commissioni possono, quindi, interpretare le disposizioni dell'EBRA «as permitting any deviation within the twenty-five per cent range»⁵⁷, in quanto esse avevano soltanto la funzione di operare un “*balancing of criteria*” framework⁵⁸, con la conseguenza di rafforzare la già ampia discrezionalità che viene loro riconosciuta.

Il grande attivismo mostrato da queste Commissioni nel limitare i fenomeni di *gerrymandering* e nell'operare un ritaglio dei collegi elettorali che non si discostasse dal valore del 25 per cento rispetto alla norma dell'equi-popolazione dei distretti rappresenta, come sottolinea Casonato, un elemento fondamentale da considerare per spiegare il limitato intervento delle Corti canadesi in tema di diritto ad un voto eguale⁵⁹. Michael Pal ha messo in risalto, invece, da un lato, il fatto che tali Commissioni siano state in grado di agire in modo indipendente e di «combat the entrenched practice of partisan gerrymandering that successive governments from across the political spectrum enthusiastically carried out from Confederation onward»⁶⁰; dall'altro, l'ampia discrezionalità di cui esse godono, unita al modello decentralizzato in base al quale in ogni Provincia è istituita una *Electoral Boundary Commission*, ha facilitato la proliferazione di approcci differenziati in relazione alle operazioni di *redistricting* dei distretti elettorali e ha contribuito a determinare, secondo la tesi di Pal, una “frammentazione” del *right to vote* e della rappresentanza politica⁶¹, fenomeno che, in realtà, è riconducibile in parte anche alle norme dettate dall'*Electoral Boundaries Readjustment Act* (EBRA) del 1985 relative alla determinazione della composizione delle Commissioni dei confini delle circoscrizioni, ma, soprattutto, alla predisposizione dei principi relativi alla formazione delle mappe elettorali⁶².

In base alla normativa vigente, una volta che sulla base dell'ultimo censimento generale vengono calcolati il numero totale dei seggi da attribuire alla *House of Commons* e quello relativo a ciascuna Provincia, il *Governor General in Council* provvede alla nomina delle dieci Commissioni provinciali. Ciascuna di esse è tenuta a presentare il proprio rapporto entro dieci mesi e a suddividere il territorio provinciale di competenza in un certo numero di circoscrizioni. Le proposte della Commissione sono

⁵⁷ Pal M., *The Fractured Right to Vote: Democracy, Discretion, and Designing Electoral Districts*, in *McGill Law Journal*, vol. 61, n. 2, 2015, p. 266.

⁵⁸ Courtney J., *Commissioned Ridings: Designing Canada's Electoral Districts*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2001, p. 35 ss.

⁵⁹ Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 451.

⁶⁰ Pal M., *The Fractured Right to Vote*, cit., p. 234.

⁶¹ *Ivi*, p. 249.

⁶² I principi per la determinazione dei confini esatti delle circoscrizioni elettorali sono contenuti nella sezione 15(1) dell'EBRA, che regola il procedimento di divisione delle Province in distretti «on the basis that the population of each electoral district in the province as a result thereof shall [...], correspond to the electoral quota for the province». Tale quota elettorale si calcola dividendo il numero degli abitanti della Provincia per il numero dei membri della *House of Commons* che vengono assegnati ad ogni Provincia. Oltre al criterio dell'equi-popolazione, la distribuzione dei collegi deve considerare anche «i) the community of interest or community of identity in the historical pattern of an electoral district in the province and ii) a manageable geographic size for districts in sparsely populated, rural or northern regions of the province» (sez. 15 (1)(b)(i)(ii)). In argomento si veda anche Courtney C. J., *Commissioned Ridings*, cit., p. 35 ss.

quindi pubblicate sulla *Gazette du Canada* contestualmente alla convocazione di udienze pubbliche nell'ambito delle quali gli elettori e i deputati hanno l'opportunità di fare osservazioni e avanzare proposte di modifica delle mappi elettorali. Sulla base di quanto emerso nel corso di queste udienze pubbliche, le varie Commissioni predispongono il loro rapporto finale e lo presentano al Direttore generale delle elezioni, il quale lo sottopone al Presidente della Camera dei Comuni, per consentire ai deputati di esaminarlo e formulare eventuali "opposizioni". Tuttavia, le singole Commissioni, sebbene tenute a considerare i rilievi mossi dall'Assemblea parlamentare, non sono obbligate a recepirle nel loro rapporto finale, che una volta depositato ai Comuni acquista carattere definitivo e non è più impugnabile. Sulla base di questo documento, il *Chief Electoral Officer* predispone un *draft representation order*, che viene trasmesso al Ministro responsabile per l'attuazione dell'*Electoral Boundaries Readjustment Act*, il quale provvede a farlo adottare dal Governatore generale tramite la *Royal Proclamation* e a farlo pubblicare sulla *Gazette du Canada*. I nuovi confini delle circoscrizioni elettorali entrano in vigore in occasione delle elezioni generali che si svolgono almeno un anno dopo la suddetta *Proclamation*⁶³.

Dall'esame di queste disposizioni si può comprendere come le vicende legate al diritto al voto eguale in Canada siano molto distanti da quelle che si sono sviluppate nei vicini Stati Uniti, dove i giudici della Corte Suprema hanno fornito una interpretazione del *right to vote* alla luce della classica nozione "*one man, one vote*", soprattutto in relazione alla necessità di riequilibrare la sovrarappresentazione delle popolazioni rurali con le zone urbane e industrializzate nel Paese, come dimostra a titolo esemplificativo la sentenza *Reynold v. Sims* del 1964⁶⁴. Oltre a ciò, come osserva Charles P. Hoffman, emergono altre significative differenze tra i due ordinamenti nordamericani in ordine alla definizione delle circoscrizioni, in quanto «[w]hile districting remains heavily partisan in most American states, in Canada it has been dominated by independent reapportionment commissions since the 1960s. Moreover, while American courts are highly suspect of any deviation in population between districts, Canadian courts have given broad deference to commissions in establishing the size of districts»⁶⁵.

⁶³ Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., pp. 8-9; Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., pp. 2336-2337.

⁶⁴ A segnalare come dalla pronuncia sul caso *Raynold v. Sims* emerga un chiaro riconoscimento del principio "*one person, one vote*" come nuova regola costituzionale sono Blacksher J. U., Menefee L. T., *From Reynolds v. Sims to City of Mobile v. Bolden: Have the White Suburbs Commandeered the Fifteenth Amendment*, in *Hastings Law Journal*, vol. 34, n. 1, 1982, pp. 1-63. Gli Autori sottolineano in particolare come nella sentenza in parola i giudici della Corte Suprema statunitense siano partiti dal XV Emendamento, che proibisce le discriminazioni al diritto di voto fondate sull'elemento razziale, «to find in the fourteenth amendment an analogous, though unspoken, principle proscribing undervaluation of citizens votes resulting from improper apportionment. This transposition of fifteenth amendment principles into the fourteenth amendment provided white urban voters representation in the Alabama Legislature in proportion to their numbers» (*ivi*, p. 3).

⁶⁵ Hoffman P. C., *Op. cit.*, p. 352.

2.3 Il concetto di “*relative equality of voting power*” nella giurisprudenza della Corte Suprema della British Columbia: il caso *Dixon v. British Columbia (Attorney General)* del 1989

Il caso *Dixon v. British Columbia (Attorney General)*⁶⁶ presenta spunti di riflessione interessanti per indagare l’approccio della giurisprudenza costituzionale alla questione della eguaglianza del voto in contesti geografici caratterizzati dall’esistenza di collegi sbilanciati quanto alle percentuali di popolazione ivi residente. Una questione che era poco conosciuta per via di un limitato contenzioso giudiziario in questa materia. Su quest’ultimo punto occorre fare alcune preliminari considerazioni. La derivazione del sistema istituzionale canadese dalla tradizione giuridica britannica ha gettato le basi per una inerzia dei giudici canadesi in materia di *right to vote* e la ragione di ciò è chiara: innanzitutto occorre ricordare che fino al 1949 al *Judicial Committee of the Privy Council* erano attribuite funzioni giudiziarie di ultima istanza, senza tuttavia mai assurgere pienamente al ruolo di organo di giustizia costituzionale⁶⁷ e a giudice in grado di esercitare caso per caso la funzione di tutela dei diritti fondamentali. Inoltre, si deve riconoscere l’importanza che ha avuto la concezione giuspubblicistica britannica nel contribuire ad un limitato intervento delle Corti canadesi, in quanto nell’ambito di quella concezione la difesa dei diritti doveva essere affidata alla discrezionalità e alla sensibilità del legislatore⁶⁸. Accanto a questo ordine di cause generali, che in realtà riguardavano l’intero catalogo dei diritti fondamentali nel quale il diritto di voto risulta certamente incluso, si pone anche l’attivismo delle *Electoral Boundaries Commission*, cui già si è fatto cenno, come elemento più specifico in quanto strettamente legato al procedimento elettorale, che consente di spiegare la riduzione degli spazi di intervento del giudiziario canadese nella materia elettorale⁶⁹.

Tornano alla decisione della Corte Suprema della Columbia Britannica, occorre far notare come essa intervenne nell’ambito di un territorio in cui «as in other jurisdictions, electoral representation has evolved with, but not necessarily at the same pace as or in step with, population growth. The vast size of the province, the pattern of valley settlements in the Interior and concentrated growth in the Vancouver and Victoria areas must somehow be accommodated»⁷⁰. Di fatto, i vasti territori della Columbia Britannica esprimevano a quel tempo esigenze di rappresentanza nettamente contrapposte: da un lato, le aree urbane reclamavano il pieno riconoscimento del meccanismo “*one man, one vote*”

⁶⁶ Corte Suprema della British Columbia, *Dixon v. British Columbia (Attorney General)*, 59 D.L.R. (4th) (1989), par. 247.

⁶⁷ Torre A., *La giustizia costituzionale nel Regno Unito: caratteri, istituzioni, prospettive*, in Cerri A., Häberle P., Jarvard M. Ib, Ridola P., Schefold D. (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma, Aracne Editrice, vol. II, 2011, p. 354.

⁶⁸ Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 450.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Izard I., *The Charter and Electoral Law in British Columbia*, in *Canadian Parliamentary Review*, vol. 12 n. 4, 1989, p. 23.

in ordine alla scelta dei membri dell'Assemblea legislativa provinciale; dall'altro, le zone rurali, nettamente più estese e allo stesso tempo poco omogenee per distribuzione della popolazione, desideravano un approccio più orientato a valorizzare la rappresentanza delle *communities of interest*.

La legislazione che era alla base della mappa elettorale impugnata nel caso di cui si tratta (ossia le sezioni 18 e 19 del *British Columbia Constitution Act* del 1979, così come emendato dal *Constitution Amendment Act* del 1984) teneva conto dell'esistenza di queste due zone in cui era diviso l'intero territorio provinciale, con una ulteriore distinzione al loro interno nelle categorie *metropolitan*, *suburban*, *urban-rural*, *interior-coastal*, *remote* e dettava una serie di regole complesse che aveva l'effetto di creare sette differenti *population quotas* tra i distretti⁷¹, determinando deviazioni significative rispetto alla *equal population norm*⁷². Nella sentenza in esame, la Corte Suprema della British Columbia osservava, infatti, le disparità che erano emerse nei due casi estremi dei collegi di Atlin e Surrey-Newton: «Put in terms of voting parity, the vote of a citizen in Atlin is worth 12.4 times the vote of a citizen in Surrey-Newton. It may take only 38.4% of the population to elect a majority of the legislative members»⁷³.

Oltre a ciò, la Corte rileva come l'*electoral districting* nella British Columbia fosse stato da sempre caratterizzato da massicce deviazioni dal principio "one person, one vote", ma la tendenza dal 1963 al 1981 era stata di una graduale e costante riduzione dell'incidenza di tali deviazioni sulla rappresentatività dei distretti⁷⁴.

A denunciare le profonde disuguaglianze emerse dal piano di *redistribution* della British Columbia era stata la *B.C. Civil Liberties Associations*, sostenendo che la legislazione posta alla base della mappa elettorale della Provincia non fosse conforme al dettato della *Canadian Charter of Rights and*

⁷¹ Per una attenta ricostruzione del contesto in cui si inserisce la sentenza citata cfr. Ruff N.J., *The Cat and Mouse Politics of Redistribution: Fair and Effective Representation in British Columbia*, in *BC Studies: The British Columbian Quarterly*, n. 87, Autumn 1990, pp. 48-84.

⁷² A tal proposito, nella sentenza in esame si mette in rilievo che: «At the extremes, the electoral district of Atlin is 86.8% below the equal population norm, while the district of Surrey-Newton is 63.2% above the norm, for a total variance of 149.7%. This is an extreme but not atypical example. Nine ridings are more than 25% below the norm, while 10 are more than 25% above the norm; 20 ridings are more than 10% below the norm, while 25 are more than 10% above»: 59 D.L.R. (4th) (1989), par. 253. In aggiunta a ciò, occorre sottolineare che nella British Columbia non erano stati fissati limiti alle deviazioni dal principio della equi-popolazione, mentre le province di Québec, Ontario e Manitoba tolleravano disparità anche superiori al 25%, il Saskatchewan le ammetteva entro il 15% e l'Alberta fino al 25%. A livello federale, è opportuno ribadire, l'*Electoral Boundaries Readjustment Act* prevedeva la possibilità che potessero costituirsi circoscrizioni elettorali la cui differenza nel numero di abitanti superasse il 25% rispetto alla *equal population norm* (Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 457).

⁷³ 59 D.L.R. (4th) (1989), par. 253.

⁷⁴ Come si può apprendere dalla sentenza, nel 1963, il 63% dei collegi registrava una deviazione maggiore o minore di oltre il 25% rispetto alla *equal population norm*, con il distretto più sotto-rappresentato che presentava una deviazione del 91% inferiore a tale parametro, mentre il collegio più sovra-rappresentato conteneva una deviazione del 143% superiore alla media. Nel 1972, la situazione era solo parzialmente modificata, ma il 42% rimaneva inferiore o superiore del 25% rispetto alla norma, mentre dopo il censimento del 1981 la percentuale dei distretti divergenti si era ridotta al 35%.

*Freedoms*⁷⁵ e, pertanto, invalida e priva di effetti giuridici ai sensi della *section 52 (1)* del *Constitution Act 1982*. Oltre alla declaratoria di incostituzionalità, i ricorrenti avevano chiesto alla Corte adita di stabilire per il legislatore un termine entro il quale doveva essere esperito il nuovo assetto di *redistribution* dei seggi tra i distretti o di provvedervi essa stessa qualora il suddetto termine fosse decorso inutilmente.

Prima di accertare le violazioni costituzionali denunciate, i giudici della Corte Suprema della British Columbia si trovarono a risolvere la questione preliminare sull'esistenza di una *justiciable issue*, ossia se la *section 19, schedule I* del *Constitution Act of British Columbia* fosse subordinata al testo della Carta canadese dei diritti e delle libertà fondamentali. Nella sentenza si mise in rilievo che la Costituzione della British Columbia, come legge ordinaria approvata dal legislativo provinciale e pertanto modificabile tramite un semplice *majority vote*, non faceva parte della Costituzione canadese *ex* sezione 52.2, ma anche se ne facesse parte, sarebbe allo stesso modo sottoposta alla Carta dei diritti, in forza della *section 32(1)(b)* della *Charter*, che così recita: «This Charter applies [...] to the legislature and government of each province in respect of all matters within the authority of the legislature of each province»⁷⁶.

Oltre a ciò, occorre rilevare come la Corte, richiamando una costante giurisprudenza⁷⁷, abbia sostenuto che:

In the case at bar there is no express guarantee of a specifically protected subject matter fundamental to the original constitutional bargain. Although the power to amend the Constitution Act of British Columbia was clearly granted to the Province under the Constitution Acts of 1867 and 1982, there was no express grant of power to legislate on voting so as to derogate from rights protected by the Charter. [...] If this were not true, then the Province could enact any manner of legislation contrary to fundamental rights guaranteed in the Charter, simply by adopting the

⁷⁵ In particolare, i ricorrenti lamentavano una divergenza eccessiva rispetto al principio “*one person, one equal vote*”, che trovava, a opinione dei *petitioners*, una apposita garanzia nelle seguenti sezioni della Carta canadese dei diritti e delle libertà: sezione 2(b) sulle libertà fondamentali (in particolare sulla libertà di espressione); sezione 3, relativa ai diritti democratici, nello specifico al diritto di voto; sezione 6, che attiene ai diritti di mobilità; sezione 7, concernente i diritti legali e, in particolare, il diritto alla libertà della propria persona, nonché il diritto di non essere privati dei medesimi diritti ivi sanciti, salvo nel rispetto dei principi di giustizia fondamentale; infine, sezione 15, relativo ai diritti di uguaglianza.

⁷⁶ Per riprendere le parole dei giudici della Corte Suprema della British Columbia, «the Constitution Act of British Columbia is still subject to the Charter on the basis that while the authority to enact or amend the Provincial Constitution lies wholly within the competence of the British Columbia Legislature under s.32(1)(b) of the Charter, legislation enacted pursuant to this power falls under Charter scrutiny» (59 D.L.R. (4th) (1989), par. 251).

⁷⁷ Il riferimento è alla decisione della Corte Suprema del Canada nel giudizio di *Reference re: Education Act*, (1988) 40 D.L.R. (4th) 18. Il caso riguardava la legittimità costituzionale della legislazione che riformava la disciplina dell'organizzazione dei servizi scolastici nella Provincia del Québec, adottata grazie alla concessione espressa nel *Constitution Act 1867* del potere di legiferare anche in senso discriminatorio rispetto ai diritti di libertà ivi garantiti, in particolare il c.d. *right to support minority dissentient education*.

mechanism of including such legislation in an amendment to the Constitution Act of British Columbia⁷⁸.

Pertanto, secondo i giudici della Corte, la questione di merito da risolvere atteneva alla conformità o meno della legislazione impugnata rispetto al dettato della *section 3* della Carta canadese dei diritti e delle libertà. L'accertamento della ipotizzata violazione dovette passare così da un previo chiarimento del significato del diritto di voto.

A tal proposito, la Corte partì dal presupposto che la Carta, in quanto documento di rango costituzionale posto a garanzia dei diritti, doveva essere oggetto di una «generous interpretation»⁷⁹, evitando quella che definivano una «austerity of tabulated legalism»⁸⁰ e, in questa direzione, anche l'adozione di una interpretazione restrittiva del diritto di voto. In tal modo, la Corte gettò le basi per riconoscere al diritto di voto un «full substantive content»⁸¹, «che non si esaurisce nell'accesso alle urne, ma offre una tutela anche contro quei provvedimenti il cui effetto tende a limitare nella *sostanza* l'efficacia del voto espresso»⁸². Oltre a ciò, nella sentenza si mise in risalto come il diritto di voto dovesse essere interpretato, da un lato, in senso sistematico-testuale per apprezzarne la posizione chiave che occupa all'interno della *Charter*, perché senza il diritto di esprimere una preferenza in elezioni che siano libere e giuste, come dice la Corte, «all other rights would be in jeopardy»⁸³; dall'altro lato, occorre tenere conto di una interpretazione svolta alla luce dell'esperienza storico-culturale del Paese, e su questo punto i giudici della Columbia Britannica operarono un esplicito rimando ad una nutrita giurisprudenza della Corte Suprema canadese in cui si enfatizzava l'importanza nell'interpretazione della *Charter* di considerare le «historical origins of the concepts enshrined»⁸⁴.

Ma ciò che più impressiona nella spiegazione del significato che dovrebbe essere attribuito al diritto di voto è che nella sua accezione di figura giuridica complessa⁸⁵ (esplicitata dal richiamo al voto come diritto di ciascuno di non subire discriminazioni razziali o sessuali, di esprimere le proprie preferenze in segreto, in condizione di piena ed effettiva informazione e in periodiche elezioni)⁸⁶, la Corte vi

⁷⁸ 59 D.L.R. (4th) (1989), par. 252.

⁷⁹ 59 D.L.R. (4th) (1989), par. 256.

⁸⁰ 59 D.L.R. (4th) (1989), par. 256.

⁸¹ 59 D.L.R. (4th) (1989), par. 256.

⁸² Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 460.

⁸³ 59 D.L.R. (4th) (1989), par. 257.

⁸⁴ 59 D.L.R. (4th) (1989), par. 257.

⁸⁵ Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 463.

⁸⁶ Nella sentenza vengono elencati i *core values* che formano parte integrante della garanzia del diritto di voto di cui alla *section 3*, che comprendono, oltre a quelli già menzionati: « The right to be presented with a choice of candidates or parties; [...]The right to have one's vote counted; 5. The right to have one's vote count for the same as other valid votes cast in a district; [...]The right to be represented by a candidate with at least a plurality of votes in a district; [...]The right to cast one's vote in an electoral system which has not been "gerrymandered" -- that is, deliberately engineered so as to favour one political party over another» (59 D.L.R. (4th) (1989), par. 259). Si tratta delle nove dimensioni del diritto di

aggiunse anche il diritto a un voto eguale, che veniva considerato «inherent in the Canadian concept of voting rights»⁸⁷. In ciò sta l'elemento in comune con l'esperienza statunitense, ossia nella condivisione del concetto di *equality of voting power* come essenziale allo sviluppo dei diritti democratici⁸⁸.

Tuttavia, in un successivo passaggio della sentenza, la Corte si era posta l'interrogativo se la nozione di uguaglianza fosse realmente fondamentale per la concezione del diritto di voto nell'esperienza canadese e, pertanto, se essa rappresentasse lo *standard* concreto di riferimento in ordine all'accertamento di eventuali lesioni di tale diritto. Per rispondere a tale questione di primaria importanza pratica, oltre che teorica, secondo i giudici della Corte, occorre ricordare come fossero stati i fattori della diversità storica, culturale e giuridica, prima ancora che geografica, a segnare, già nei dibattiti parlamentari svoltisi in occasione dell'approvazione del *Representation Act* del 1872, la necessità di adottare una concezione della *equal representation* in termini solo relativi e condizionata. Per l'influenza determinante di questi fattori, secondo la Corte erano ammesse deviazioni rispetto al principio di stretta parità del voto, sottolineando come le origini dell'esperienza costituzionale canadese non fossero certamente riconducibili ad un movimento rivoluzionario, come è accaduto nei vicini Stati Uniti, ma piuttosto risultassero strettamente legate con la tradizione britannica, cioè con una tradizione di «evolutionary democracy, of increasing widening of representation through the centuries. But it was also a tradition which, [...], accommodates significant deviation from the ideals of equal representation. Pragmatism, rather than conformity to a philosophical ideal, has been its watchword»⁸⁹.

Dopo aver chiarito che nell'ordinamento canadese ciò che era stato riconosciuto storicamente fosse una concezione di *relative equality of voting power*, la Corte, nell'esaminare le deviazioni presenti nella mappa elettorale della British Columbia, aveva concluso che queste erano ingiustificate, intanto perché non apparivano conformi al principio secondo il quale «population must be the primary

voto già formulate da P. Boyer, *Political Rights: The Legal Framework of Elections in Canada*, Toronto, Butterworths, 1987, pp. 81 ss.

⁸⁷ 59 D.L.R. (4th) (1989), par. 260.

⁸⁸ Sul punto la Corte afferma: «Although the history of the development of Canadian democratic rights differs significantly from the history of their development in the United States, the concept of equality of voting power is basic to both. In the United States, the concept was ushered in by a revolution. In England, the idea took hold through a more gradual process. Parliament, born as a privileged body representing a select few, evolved gradually over the centuries to a body representing the citizenry as a whole. When Canada was founded it adopted and built on the English tradition. It has never been questioned in Canada that population must play a dominant role in the establishment of electoral districts» (59 D.L.R. (4th) (1989), par. 260).

⁸⁹ 59 D.L.R. (4th) (1989), par. 262.

criterion in determining electoral ridings»⁹⁰ e, in secondo luogo, perché erano possibili «better ways of fostering a sense of history among people of different regions than perverting the electoral process»⁹¹.

Inoltre, secondo la Corte, gli scostamenti dal principio “*one person, one vote*” non potevano ritenersi giustificati, come invece aveva sostenuto l’*Attorney General*, alla luce delle disposizioni della sezione 1 della Carta dei diritti⁹²: sulla base di un giudizio di ponderazione degli interessi, i giudici della Corte considerarono la mappa elettorale della British Columbia uno strumento inadeguato per assicurare che i «geographic and regional concerns are reflected in electoral boundaries to the end of ensuring better government»⁹³. In altri termini, secondo la Corte Suprema della British Columbia non poteva reputarsi superato il “*proportionality test*”, come uno dei requisiti affermati in *R. v. Oakes* del 1986 che deve sussistere per l’impiego della disposizione di cui alla sezione 1 della *Charter*, seppure alla base della mappa elettorale impugnata fosse ravvisabile un “*pressing and substantial limit*”, che, nel caso in esame, era rappresentato dal tentativo di garantire un grado di rappresentanza politica delle diverse componenti della società che fosse conforme all’obiettivo del “*better government*”, esigenza meritevole di tutela nell’ordinamento canadese⁹⁴.

2.4 Il Saskatchewan case del 1991: dal *right to vote* al *right to “effective representation”*

Una impostazione di rottura rispetto a quella adottata in *Dixon* dalla Corte Suprema della British Columbia era emersa nel caso sottoposto all’attenzione della Corte d’Appello di Saskatchewan e relativo alla costituzionalità della mappa elettorale provinciale così come ridisegnata ai sensi del *Representation Act* del 1989 e dell’*Electoral Boundaries Commission Act*. Come previsto dall’ultimo dei due *statutes*, il legislatore provinciale aveva istituito una Commissione incaricata di ristabilire i confini dei distretti elettorali, impartendole di creare 66 *ridings*, di cui 29 dovevano rappresentare i centri urbani, 35 le aree rurali e 2 i territori del nord. Inoltre, in continuità con quanto previsto dalla legislazione federale sui confini elettorali, la Commissione era autorizzata a discostarsi del 25 per cento rispetto al valore medio della popolazione provinciale per i distretti del Sud, e del 50 per cento

⁹⁰ 59 D.L.R. (4th) (1989), par. 267.

⁹¹ 59 D.L.R. (4th) (1989), par. 268. La Corte spiega sul punto che il sistema delle “quote” introduce «a sliding scale whereby votes in the large urban centres receive the least weight, while votes in rural areas are accorded more weight».

⁹² Si ricordi che tale sezione così recita «The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society»

⁹³ 59 D.L.R. (4th) (1989), par. 268. La Corte riconosceva che lo scopo della mappa elettorale impugnata fosse «valid and meet the “pressing and substantial” test laid down by the Supreme Court of Canada».

⁹⁴ Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 462.

per quelli settentrionali, in modo da tenere in considerazione fattori come la conformazione geografica, l'esistenza di comunità di interesse e le vie di comunicazione.

Come ha spiegato David Johnson⁹⁵, alcuni gruppi organizzati della società civile⁹⁶ e intellettuali⁹⁷ avevano messo in evidenza, in un primo momento, le criticità della legislazione posta a base della nuova mappa elettorale provinciale che avevano a che fare con l'eccessivo condizionamento della discrezionalità della Commissione; in seguito, le preoccupazioni maggiori si erano profilate in merito al piano di *reapportionment* adottato dalla Commissione medesima e, in particolare, al fatto che le zone rurali erano meno popolate di quelle urbane, con una conseguente «devaluation and debasement of the worth of votes held by citizens living in constituencies with relatively large electorates»⁹⁸. Ben presto tali criticità avevano spinto la Provincia di Saskatchewan a richiedere alla Corte d'Appello una pronuncia di *reference* in merito alla costituzionalità delle disposizioni menzionate.

Nel sancire l'incostituzionalità della mappa, i giudici della Corte d'Appello affermarono che «the controlling and dominant consideration in drawing electoral constituency boundaries must be voter population in the province»⁹⁹, sottolineando la centralità del “*one person, one vote*” come principio guida in ordine alle politiche di *reapportionment* dei distretti elettorali. Inoltre, la Corte osservò che le deviazioni dal criterio del “*substantially equal voter population*” dovevano essere quanto più possibile limitate, per evitare che esigenze di carattere socio-geografico potessero falsare l'eguale dignità di voto che spetta a ciascun elettore. In questa direzione la Corte si mosse per sostenere che gli interessi delle diverse aree del Paese meritavano di ricevere una adeguata rappresentanza attraverso il riconoscimento di un diritto ad un voto uguale per tutti gli elettori, mettendo in risalto l'importanza delle moderne tecnologie di comunicazione per ridurre la difficoltà «of persons living in rural areas to interact with their elected representatives, in particular, and with government offices, in general»¹⁰⁰.

Sotto l'influsso della giurisprudenza statunitense, il risultato cui giunse la decisione in esame tendeva, dunque, ad affermare l'applicazione nettamente prioritaria del criterio dell'uguaglianza del

⁹⁵ Johnson D., *Canadian Electoral Boundaries and the Courts: Practices, Principles and Problems*, in *McGill Law Journal*, vol. 39, 1994, p. 227.

⁹⁶ Nel caso di specie si trattava di associazioni quali la *Equal justice for All* e la già incontrata *British Columbia Civil Liberties Association* (cfr. *ibidem*).

⁹⁷ Il riferimento è al sociologo John F. Conway, Professore della Università di Regina (Sask.). V. Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 482.

⁹⁸ *Ibidem*. Più in particolare, Johnson spiega come, dei 64 collegi meridionali «34 were within plus or minus 10% of the southern average, 10 ridings exceeded the average by between 10% to 15%, 12 ridings exceeded the average by between 15% to 20%, and a total of 8 ridings exceeded the average by a figure of more than 20%, but less than 25%. Fully 20 ridings, 31% of all southern ridings, exceeded the southern average by more than 15%, which was the stipulated maximum allowable deviation from the most recent electoral distribution».

⁹⁹ Corte di Appello di Saskatchewan, *Reference re Provincial Electoral Boundaries*, 3 W.W.R. 593 (1991), par. 449.

¹⁰⁰ Così si esprime David Johnson in riferimento al *Saskatchewan case*, par. 480 della sentenza (cfr. Johnson D., *Op. cit.*, p. 230).

voto su tutti gli altri criteri di distribuzione dei distretti che erano stati ampiamente riconosciuti nella pronuncia del 1989, in modo tale da garantire un voto eguale a tutti i cittadini, più che una “voce” alle diverse componenti della società o una rappresentanza privilegiata alle aree della Provincia che risultavano scarsamente popolate. Un indirizzo giurisprudenziale che è stato poi ribaltato da una sentenza pronunciata nel giugno 1991 dalla Corte Suprema del Canada, adita come giurisdizione di appello.

La giudice McLachlin, redattrice dell’*opinion* della maggioranza della Corte Suprema, ritenne che la distribuzione dei collegi regolata in base al *Representation Act* non violasse la disposizione contenuta nella *section 3* della *Charter*.

Prima di analizzare nel merito la sentenza, occorre constatare come la Corte abbia affrontato la questione preliminare della giustiziabilità delle operazioni di definizione delle circoscrizioni elettorali, precisando che non era tanto la conformità della legislazione impugnata al dettato costituzionale a costituire oggetto di giudizio, quanto il concreto piano di *reapportionment* che era stato adottato¹⁰¹. Rigettando la teoria del *Minister of Justice* per i Territori del Nordovest, secondo il quale l’opera di *redistricting* rientrava nella materia affidata alle convenzioni costituzionali e come tale sottratta al *judicial review*, la Corte fece notare che: «The convention for which the Minister contends goes no further than to empower the province to establish its electoral boundaries. The particular exercise of that power is subject to s. 3 of the Charter, which binds Saskatchewan as it does every province and territory of Canada»¹⁰².

Alla base della decisione della *Supreme Court* si pose un diverso concetto del fine ultimo del diritto di voto che, in rottura con quanto sostenuto dai giudici della Corte d’Appello di Saskatchewan, mirava ad assicurare che ogni cittadino ricevesse una “rappresentanza effettiva” (*effective representation*) in sede politica, non già che fosse rispettata una “*absolute equality of voting power per se*”. La componente principale della *effective representation* venne individuata nella relativa parità di voto, accanto alla quale giocavano un ruolo importante anche altri elementi, tra i quali vennero menzionati a titolo esemplificativo: «geography, community history, community interests and minority representation»¹⁰³. Il riconoscimento di tali fattori era utile, nelle considerazioni svolte dalla Corte, al fine di giustificare le deviazioni dal principio di “*absolute voter parity*”. Deviazioni che potevano ritenersi giustificate soltanto se avevano come obiettivo principale quello di “rappresentare in maniera effettiva” tutte le componenti del mosaico sociale canadese in seno alle Assemblee legislative. A tal proposito, la giudice McLachlin dichiarò quanto segue: «I adhere to the proposition asserted in Dixon,

¹⁰¹ Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 485.

¹⁰² Corte Suprema del Canada, *Reference re Provincial Electoral Boundaries (Sask.)*, 2 S.C.R. 158 (1991), par. 31.

¹⁰³ 2 S.C.R. 158 (1991), par. 184.

[...] that only those deviations should be admitted which can be justified on the ground that they contribute to better government of the populace as a whole, giving due weight to regional issues within the populace and geographic factors within the territory governed»¹⁰⁴.

L'elemento innovativo più importante che si poté riscontrare in questa sentenza della Corte Suprema apparve, dunque, l'adozione di un modello interpretativo del diritto di voto più consono alla tradizione inglese, che tiene conto dell'esigenza di permettere una deviazione dal principio "*one person, one vote*", ricavato dall'esperienza statunitense, per dar voce a quelle formazioni sociali che ancora oggi si differenziano per etnia, storia, lingua, area geografica di residenza e che sono state le protagoniste del progressivo allargamento del diritto di voto già prima del 1982 tramite la legislazione ordinaria. Un approccio pluralista, come lo ha definito Johnson¹⁰⁵, che, da un lato, ha condotto a ritenere che il *better government* potesse diventare realmente *better representation* soltanto se in esso siano presenti meccanismi che consentano la rappresentanza di tutte le volontà collettive¹⁰⁶; dall'altro lato, ha sollevato una serie di problematiche connesse soprattutto al rapporto con il criterio dell'equipopolazione e alle deviazioni che ne sarebbero ammesse. Oltre a ciò, è importante notare come la pronuncia della Corte Suprema abbia suscitato anche le critiche di coloro che vi hanno intravisto un atteggiamento marcatamente accondiscendente nei confronti delle scelte compiute dal legislatore, preoccupati per le implicazioni che tale approccio giurisprudenziale potesse avere sulle successive leggi in materia elettorale¹⁰⁷.

Accanto ai profili di novità, è opportuno anche segnalare come il *Saskatchewan case* abbia contribuito a mantenere alcuni punti fermi che rilevano nell'esercizio del sindacato giurisdizionale sulla conformità alla *Charter* dei *redistricting plans*. Innanzitutto, si può constatare che la Corte Suprema ha confermato la giustiziabilità delle operazioni di definizione dei distretti elettorali e, inoltre, ha ribadito lo stesso schema di giudizio che era stato impiegato in *Dixon* dalla Corte Suprema della British Columbia, salvo accentuare la dimensione collettiva della rappresentanza, che richiede di tenere in considerazione l'impatto dei fattori geografici, culturali e storici sulla definizione dei collegi elettorali¹⁰⁸.

¹⁰⁴ 2 S.C.R. 158 (1991), par. 185.

¹⁰⁵ Johnson D., *Op. cit.*, p. 234.

¹⁰⁶ In questo senso si esprime Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 497.

¹⁰⁷ Hogg P.W., *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 1985, pp. 45.

¹⁰⁸ Così sintetizza efficacemente Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 496.

2.5 L'applicazione del principio di “*effective representation*” nella giurisprudenza della *Court of Appeal* dell'Alberta

Nel solco tracciato dalla Corte Suprema canadese con il *Saskatchewan case* si è mossa anche la *Court of Appeal of Alberta*, la quale si era pronunciata nel caso *Re: Electoral Boundaries Commission Act (Alberta)*¹⁰⁹ del novembre 1991, per sostenere la conformità del piano di *redistribution* della Provincia al dettato della *Charter*, facendo leva sui medesimi principi che erano stati affermati nel *Saskatchewan case*¹¹⁰ e introducendovi alcuni elementi di novità. In primo luogo, ha assunto grande rilievo il fatto che, per la prima volta, la Corte d'Appello dell'Alberta abbia ricompreso tra le “*community of interests*” anche le popolazioni autoctone, le quali avevano e hanno lo stesso diritto, al pari di tutte le altre componenti del tessuto sociale, ad essere rappresentate nelle Assemblee parlamentari e la cui presenza sul territorio costituisce un ulteriore elemento da tenere in considerazione nelle operazioni di distribuzione dei distretti elettorali.

Un'altra importante novità era rappresentata dall' ampliamento del contenuto del diritto di voto: la Corte vi ha ricompreso, oltre al *right to cast a ballot* e *to effective representation*, anche il diritto a che i voti altrui non venissero indeboliti (*diluted*) in maniera irragionevole, «in order to gain effective representation or in the name of practical necessity»¹¹¹. In questo modo, la Corte ha chiarito come l'eguaglianza del voto fosse subordinata ad alcune necessità di ordine pratico, riconducibili all'esigenza di tenere conto dei già più volte menzionati motivi di carattere geografico e demografico, oltre ai fattori storico-culturali che hanno da sempre esercitato in Canada una funzione di aggregazione dei gruppi sociali e che hanno contribuito a dare priorità alla rappresentanza intesa in termini collettivi, ossia a quella capace di dare attuazione al principio “*one community, one vote*”, sulla base del criterio della ragionevolezza.

Siamo, dunque, molto distanti dalla teoria generale del diritto ad un voto formalmente uguale a quello di tutti gli altri elettori, fatta propria dalla giurisprudenza statunitense, che non ammetteva il riconoscimento della funzione di intermediazione della volontà nazionale esercitata da parte di alcune componenti sociali nel processo di selezione dei rappresentanti, sostenendo, invece, la libera ed eguale capacità del singolo individuo di votare. Tuttavia, è anche opportuno sottolineare come la

¹⁰⁹ Corte d'Appello dell'Alberta, *Reference, Re: Electoral Boundaries Commission Act (Alberta)*, 86 D.L.R. (4th) (1992).

¹¹⁰ Quello dell'Alberta, come spiega Keith Archer, costituisce un «'deviant case' among the provinces on the issue of electoral distributions because of the relative *stability* of its distortions». Ciò suggerisce come il ritaglio dei collegi elettorali fosse caratterizzato da una certa sproporzione nel rapporto tra seggi attribuiti a ciascun collegio e il numero degli elettori. Per l'appunto, la mappa elettorale che era stata predisposta in base alle disposizioni dell'*Electoral Boundaries Commission Act* del 1990 prevedeva una distribuzione dei collegi tale da avere l'effetto di sotto-rappresentare le aree urbane a vantaggio delle zone rurali. V Archer K., *Conflict and Confusion in Drawing Constituency Boundaries: The Case of Alberta*, in *Canadian Public Policy/ Analyse de Politiques*, vol. 19, n. 2, 1993, pp. 182-186.

¹¹¹ 86 D.L.R. (4th) (1992), par. 486.

Court of Appeal dell'Alberta abbia in realtà tenuto in considerazione il principio della parità del voto accanto alla esigenza concreta di “rappresentanza effettiva”, sostenendo sul punto che: «No argument for effective representation of one group legitimizes under-representation of another group»¹¹²

Si trattava, in sostanza, di un approccio giurisprudenziale parzialmente innovativo, quello adottato dalla Corte d'Appello dell'Alberta, rispetto alla concezione del *right to vote* e alla definizione del concetto di “*community of interests*”, diretto a confermare in maniera ancora più esplicita il superamento del principio “*one person, one vote*” e la centralità dei fattori soprattutto di ordine geografico e demografico. Un approccio che si è consolidato nella giurisprudenza successiva della stessa Corte d'Appello dell'Alberta, con il caso *Re: Electoral Divisions Statutes Amendment Act (Alta)*¹¹³ del 1994, in cui erano state rigettate tutte le ipotesi di illegittimità della legislazione impugnata per contrasto con la *Charter*. La Corte ha avuto così l'occasione di chiarire alcuni passaggi relativi al bilanciamento fra una rappresentanza politica basata sull'eguaglianza delle varie componenti sociali e principio di eguaglianza del voto degli elettori singolarmente considerati. In particolare, era stato ribadito il principio per cui l'effetto di “diluire” la forza elettorale del voto altrui fosse ammesso soltanto nella misura ragionevolmente necessaria al raggiungimento della *effective representation*:

It is one thing to say that the effective representation of a specific community requires an electoral division of a below-average population. That approach invites specific reasons, and specific facts. The constitution of Canada is sufficiently flexible to permit disparity to serve geographical and demographic reality.

It is quite another to say that any electoral division, for no specific reason, may be smaller than average. In the 1991 Reference, we affirmed the first, not the second. We affirm again that there is no permissible variation if there is no justification. And the onus to establish justification lies with those who suggest the variation¹¹⁴.

Il delicato bilanciamento tra gli interessi sottesi ad una rappresentanza di carattere individuale-paritario e ad una rappresentanza efficace delle comunità di interessi di tipo pluralistico-paritaria poteva essere garantito, secondo la Corte, soltanto se l'individuazione stessa di tali comunità fosse avvenuta in maniera efficace, ossia avendo riguardo «at social history as well as demography and geography. Moreover, that review is unlikely to be effective unless the reviewer gives ordinary

¹¹² 86 D.L.R. (4th) (1992), par. 456.

¹¹³ Corte d'Appello dell'Alberta, *Reference re: Electoral Divisions Statutes Amendment Act, 1993 (Alta)*, 119 D.L.R. (4th) (1994), par. 1.

¹¹⁴ 119 D.L.R. (4th) (1994), par. 43 e 44.

Albertans ample opportunity to come forward and describe the communities of interest they see in their lives»¹¹⁵.

2.6 Le declinazioni più recenti del *right to “effective representation”*

Sulla base dei punti fermi stabiliti con la decisione sul *Saskatchewan case*, le Corti canadesi hanno sviluppato negli ultimi anni una giurisprudenza in materia di *redistricting* e diritto di voto, che ha messo in evidenza, da un lato, il problema della rappresentanza delle minoranze e il rischio che il principio di “*effective representation*” si possa trasformare in una sofisticata strategia di *gerrymandering*; dall’altro, il tentativo di trovare un legame tra il *right to “effective representation”* e la libertà di opinione ed espressione, tentativo che, come si vedrà tra breve, dapprima è stato sostenuto dal giudice dell’Ontario di *first level* ed in seguito sconfessato dai giudici di appello.

Per quanto concerne il primo aspetto, si rimanda al giudizio di *reference* emesso dalla Corte d’Appello della Nuova Scozia nel 2017, di cui si è parlato nel secondo capitolo di questo elaborato¹¹⁶.

In merito al legame tra il diritto ad una “rappresentanza efficace” e la libertà di manifestazione del pensiero, che trova protezione costituzionale nell’art. 2 della Carta dei diritti e delle libertà¹¹⁷, occorre richiamare, invece, la sentenza *della Superior Court of Justice* della Provincia dell’Ontario, emessa nel settembre 2018 sul caso *City of Toronto et al v. Ontario (Attorney General)*¹¹⁸, che ha sancito l’illegittimità costituzionale del *Bill 5*, introdotto dall’Esecutivo provinciale per ridurre da 47 a 25 il numero dei consiglieri comunali di Toronto. Nella sentenza, il giudice dell’Ontario ha dichiarato che la legislazione impugnata si è posta in violazione della libertà di espressione tanto dei candidati quanto degli elettori. In particolare, riguardo alla violazione della libertà di espressione degli elettori, la Corte dell’Ontario ha messo in risalto che il raddoppio delle dimensioni demografiche delle circoscrizioni comunali da una media di 61.000 abitanti ad una di 111.000 «breached the municipal voter’s right to cast a vote that can result in effective representation»¹¹⁹. Mentre, con riferimento alla *freedom of expression* dei candidati, la *Superior Court* ha messo in rilievo che «When Bill 5 took effect on August 14, mid-way through the election campaign, most of the candidates had already

¹¹⁵ 119 D.L.R. (4th) (1994), par. 76.

¹¹⁶ Corte d’Appello della Nuova Scozia, *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission*, NSCA 10 (2017).

¹¹⁷ Al primo posto – paragrafo a) – figura la libertà di coscienza e di religione. Alla lettera b), l’art. 2 prevede una lista di libertà fondamentali, che include: la libertà di espressione, la libertà di stampa, libertà di pacifica assemblea e la libertà di associazione.

¹¹⁸ Corte Superiore di Giustizia dell’Ontario, *City of Toronto et al v. Ontario (Attorney General)*, ONSC 5151 (2018).

¹¹⁹ ONSC 5151 (2018), par. 20.

produced campaign material such as websites and pamphlets that were expressly tied to the ward in which they were running»¹²⁰.

Detto ciò, particolarmente interessanti ai fini di questa analisi appaiono le considerazioni svolte sul principio di “rappresentanza effettiva” e sull’ambito di applicazione della *section 3* della *Charter*. La questione che si è posto il giudice Belobaba è se il principio di “*effective representation*” si applichi anche alle *municipal election*, posto che l’art. 3 espressamente garantisce il *right to vote* soltanto nell’ambito delle elezioni provinciali e federali. Come è emerso chiaramente dalla sentenza, il principio di “rappresentanza effettiva” non deve essere inteso come radicato nell’art. 3 della Carta, in primo luogo perché le sue origini sono riconducibili «to Canada’s founding fathers and the early debates about the appropriate design of electoral districts»¹²¹ e, in secondo luogo, perché non sarebbe ravvisabile alcuna ragione di principio per la quale il valore della ‘*effective representation*’ non possa essere collegato ad altre previsioni della Carta, come quella che garantisce la libertà di espressione anche degli elettori attraverso il voto¹²². Sul punto è opportuno anche notare come tale orientamento della Corte Superiore abbia richiamato, da un lato, un precedente deciso dalla Corte Suprema sul caso *Baier v. Alberta* del 2007¹²³, in cui si è riconosciuto che «Charter rights overlap and cannot be pigeonholed»¹²⁴ e, dall’altro, il caso *De Jong v. The Attorney General of Ontario* del 2007¹²⁵, su cui si era espressa la stessa *Superior Court of Justice* dell’Ontario, che ha affermato che i diritti garantiti dalla *section 3* «have a close relationship to freedom of expression and to the communication of ideas»¹²⁶.

Pertanto, tornando al caso *City of Toronto v. Ontario*, anche se la *section 2*, lett. b) della Carta non è rivolta a garantire il diritto di voto nelle elezioni municipali, «if such an expressive right has been provided by the provincial government, then the right so provided must be consistent with and not in breach of the Constitution»¹²⁷. Inoltre, è chiaro che, se il voto è l’attività più importante di manifestazione del pensiero, sottolinea la Corte Superiore, «then it follows that any judicial analysis of its scope and content under the freedom of expression guarantee should acknowledge and accommodate voting’s core purpose, namely effective representation»¹²⁸, vale a dire che la libertà di espressione dell’elettore deve includere il suo diritto ad esprimere un voto che possa risultare in una “*meaningful and effective representation*”.

¹²⁰ ONSC 5151 (2018), par. 29.

¹²¹ ONSC 5151 (2018), par. 45.

¹²² ONSC 5151 (2018), par. 45.

¹²³ Corte Suprema del Canada, *Baier v. Alberta*, 2 S.C.R. 673, (2007).

¹²⁴ 2 S.C.R. 673, (2007), par. 58.

¹²⁵ Corte Superiore di Giustizia dell’Ontario, *De Jong v. The Attorney General of Ontario*, 88 O.R. (3d) 335 (2007).

¹²⁶ 88 O.R. (3d) 335 (2007), par. 25.

¹²⁷ ONSC 5151 (2018), par. 49.

¹²⁸ ONSC 5151 (2018), par. 47.

Tuttavia, l'interpretazione estensiva della *section 2* della *Charter* fornita dai giudici di *first level* non è stata accolta dalla Corte d'Appello dell'Ontario¹²⁹, dinanzi alla quale era stata posta la richiesta di sospensione degli effetti della sentenza di primo grado. Nell'accogliere all'unanimità il ricorso presentato dall'*Attorney General* dell'Ontario, il *panel* dei tre giudici di appello ha sostenuto che il principio di "*effective representation*" risulta tradizionalmente associato al diritto di voto garantito dall'art. 3 della Carta canadese dei diritti, che, peraltro, ha un ambito di applicazione limitato alle *provincial e federal elections* (come, tra l'altro, affermato dalla Corte Suprema canadese nel caso *Haig v. Canada* del 1993¹³⁰). Sul punto la Corte ha rilevato che:

We find it difficult to see how the right to effective representation, which is at the core of s. 3, is somehow embraced by s. 2(b), which protects freedom of expression. Section 2(b) and s. 3 rights are distinct rights to be given independent meaning. Moreover, as already noted, s. 3 of the Charter has no application to municipal elections and it does not protect them. While rights can overlap and a limit on the scope of one right should not be used to narrow the scope of another right, it does not follow that doctrines pertaining to s. 3 can be imported to expand the reach of s. 2(b)¹³¹.

In aggiunta a ciò, la Corte di seconda istanza ha pure sottolineato che il raddoppio delle dimensioni dei distretti comunali non ha prodotto una interferenza con la libertà di espressione degli elettori, perché si tratta di una questione di carattere *highly political*:

The size of the City's electoral wards is a question of policy and choice to be determined by the legislative process subject to other provisions of the Charter, including s. 15(1). Whether wards of 61,000 or 110,000 are required to ensure effective representation is a debatable issue that cannot be determined by reference to the right to freedom of expression¹³².

Sebbene la tesi sostenuta dai giudici di appello su questo punto risulti caratterizzata da una certa laconicità, appare ragionevole ritenere che non possa esistere una soglia massima quanto a dimensioni delle circoscrizioni oltre la quale un rappresentante eletto non sarebbe in grado di fornire alle componenti sociali una "rappresentanza efficace", in quanto, «subject to court control for equality in

¹²⁹ Corte d'Appello dell'Ontario, *Toronto (City) v. Ontario (Attorney General)*, ONCA 761 (2018).

¹³⁰ Corte Suprema del Canada, *Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)* (1993), 2 S.C.R. 995 (1993), par. 80.

¹³¹ ONCA 761 (2018), par. 17.

¹³² ONCA 761 (2018), par. 18.

voter representation, constituency size and riding number are surely among the most political of choices a government could make»¹³³.

In definitiva, se, da una parte, i giudizi sul *Bill 5* hanno sollevato due questioni politiche e giuridiche di maggiore rilievo (segnatamente, quelle relative al ricorso alla *notwithstanding clause* minacciato dal Governo provinciale dell'Ontario per superare la decisione del giudice di primo grado ad esso sfavorevole, e alle possibili interazioni tra le *sections 2*, lett. b) e *3* della *Charter*), sembra importante sottolineare che uno dei temi meno discussi, ma non meno importanti, riguarda le tensioni insite nelle possibili interpretazioni dell'art. 3 della Carta dei diritti e delle libertà. A ciò si aggiungono anche le preoccupazioni di chi¹³⁴ ha ritenuto che la garanzia della “rappresentanza effettiva” potesse passare attraverso una indebita “incursione” del giudiziario nelle decisioni politiche. A tale riguardo, è stata segnalata¹³⁵ la necessità di chiarire ulteriormente la portata della *section 3*.

2.7 Profili critici del concetto di “*effective representation*”

Il *Saskatchewan reference*, sul quale si è sviluppata un'ampia letteratura¹³⁶, ha suscitato un dibattito dottrinario molto vivace che, soprattutto negli anni immediatamente successivi alla decisione della Corte Suprema, ha contribuito a mettere in luce i profili più problematici che interessano il concetto di “*effective representation*”. Mark Carter, in un suo contributo del 1999¹³⁷, aveva evidenziato che il carattere problematico del concetto di “rappresentanza effettiva” derivasse dal fatto che la sua «vagueness invites extensive judicial interpretation and it promises little assistance to citizens who are concerned that the right to vote should provide some protection against cynical political activity»¹³⁸. Un altro studioso, Ronald Fritz, aveva pure sostenuto l'indeterminatezza che connota il significato del concetto di “*effective representation*”, sottolineando che, sebbene i fattori

¹³³ È l'opinione espressa da Olga Redko, già *Law Clerk* presso la Corte Suprema del Canada; Redko O., *Toronto's municipal election makes waves across the country*, in *CanLII Connects*, 21 settembre 2018.

¹³⁴ Sul punto s.v. Sirota L., *It Doesn't Work That Way*, in *CanLII Connects*, 9 febbraio 2019.

¹³⁵ Feasby C., *City of Toronto v. Ontario and Fixing the Problem with Section 3 of the Charter*, in *ABlawg.ca*, 28 settembre 2018.

¹³⁶ Si citano, tra gli altri, Fritz E. R., *The Saskatchewan Electoral Boundaries Case and Its Complications*, in Courtney C. J., MacKinnon P., Smith E. D., (eds.), *Drawing Boundaries: Legislatures, Courts and Electoral Values*, Saskatoon, Fifth House, 1992, pp. 74-77; Id., *Challenging Electoral Boundaries Under the Charter*, in *Rev. Const. Stud.*, vol. 5, n. 1, 1999, pp. 9-12; altri hanno analizzato la sentenza in parola in ottica comparata: Aroney N., *Democracy, Community, and Federalism in Electoral Apportionment Cases: the United States, Canada, and Australia in Comparative Perspective*, in *University of Toronto Law Journal*, vol. 58, n. 4, 2008, pp. 421-480; Daly E., *Idealists, Pragmatists and Textualists: Judging Electoral Districts in America, Canada and Australia*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 21, n. 2, 1998, pp. 261-384.

¹³⁷ Carter M., *Reconsidering the Charter and Electoral Boundaries*, in *Dalhousie Law Journal*, vol. 22, n. 1, 1999, pp. 53-92.

¹³⁸ *Ivi*, p. 58.

come «community of interest, rate of growth, the conditions of communication and transportation networks, and special geographic conditions»¹³⁹ dovessero essere tenuti in considerazione nelle operazioni di distribuzione dei distretti elettorali, allo stesso tempo non potessero costituire, se non in casi singoli ed eccezionali, una deviazione significativa dal principio di *voter parity*. Oltre a ciò, Fritz aveva sottolineato il fatto che il Giudice McLachlin non avesse stabilito «a hierarchy of importance for the other factors»¹⁴⁰ oltre al principio del *parity of voting power*, che veniva considerato di «prime importance», rilevando come il singolo individuo fosse posto di fronte alla «considerable uncertainty in assessing whether his right has been infringed»¹⁴¹. Altri autori avevano invece criticato il rigetto da parte della Corte Suprema dello *standard* fissato dal principio “*one person, one vote*”¹⁴², basando le proprie argomentazioni sulla incapacità della Corte Suprema di porre un rimedio alla disparità tra gli *urban* e i *rural voters* (disparità che si determinava ogniqualvolta i piani di individuazione dei *voting districts* attribuivano una rappresentanza maggiore alle aree rurali, dove spesso vivono comunità e minoranze emarginate, rispetto a quelle urbane vicine, maggiormente popolate) e sul fatto che la Corte medesima aveva ignorato l’incidenza dei criteri e degli interessi *partisan* sulla formazione delle regole che governano la distribuzione dei distretti.

In sede dottrinale, anche il concetto di “*community of interest*”, strettamente collegato a quello di “*effective representation*”, ha creato una serie di problemi. Il principio della rappresentanza di comunità implica che i rappresentanti eletti non rappresentano semplicemente un gruppo di decine di migliaia di persone singolarmente considerate, bensì un gruppo di elettori di un collegio che condividono una medesima identità culturale o interessi politici, culturali ed economici. Tuttavia, è opportuno precisare che il modello originario della rappresentanza di comunità affondava le proprie radici nella prima esperienza parlamentare britannica e funzionava in base al criterio geografico-residenziale, che privilegiava il comune luogo di residenza come elemento di individuazione e di aggregazione di un gruppo di individui¹⁴³. In realtà, come è stato messo in evidenza da uno studio dello scorso decennio condotto dall’*Office of the Chief Electoral Officer*¹⁴⁴, se da un canto il concetto di comunità territoriale è oggi messo in crisi a causa del dinamismo della società contemporanea,

¹³⁹ Fritz E. R., *The Saskatchewan Electoral Boundaries Case...*, cit., p. 78.

¹⁴⁰ Fritz E.R, *Challenging Electoral Boundaries...*, in *Rev. Const. Stud*, cit., p. 10.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Pal M., Choudhry S., *Is Every Ballot Equal? Visible-Minority Vote Dilution in Canada*, in *IRPP Choices*, vol. 13, n. 1, 2007, pp. 3-21; Studniberg B., *Politics Masquerading as Principles: Representation by Population in Canada*, in *Queen’s Law Journal*, vol. 34, n. 2, 2009, pp. 611-629.

¹⁴³ Bagehot W., *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 141.

¹⁴⁴ V. Elections Canada, *Enhancing the Values of Redistribution. Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada Following the Representation Order of 2003*, Ottawa, Office of the Chief Electoral Officer of Canada, 2005, reperibile sul sito: https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/recom_redis&document=index&lang=e

dall'altro lato è necessario riconoscere come sia di gran lunga più difficile identificare una comunità omogenea di interessi, in quanto:

All individuals could identify themselves, or could be identified by others, as belonging to a number of different communities. One individual may share a cultural community with those who live to the west, and economic ties with those who live to the east. A community may be seen in objective demographic data or in the subjective feelings as expressed by self-identified members of a community. A community may be formed by boundaries drawn for other purposes such as municipal boundaries or the boundaries of an Indian reserve¹⁴⁵.

Del resto, le difficoltà di interpretazione sorgono anche dal fatto che la sentenza sul *Saskatchewan case* ha fornito una spiegazione soltanto relativa del concetto di “community of interest”, con la conseguenza che la dottrina che si è occupata di definirne il significato ha mostrato la tendenza di fare riferimento al più facilmente rilevabile criterio di stanziamento residenziale¹⁴⁶. Da ciò si può ricavare un'idea di “community of interest” non certo funzionale alla risoluzione definitiva della distribuzione dei distretti elettorali, che invece si costituiscono «in a plethora of manners, with all of them being subject to justification under the rubric of community of interest»¹⁴⁷, bensì soltanto idonea a «fornire un indizio in più nell'opera di individuazione delle collettività che dovranno godere di una propria rappresentanza in un “better government”»¹⁴⁸.

Altri profili critici di quello che è stato definito l'approccio pluralista della Corte Suprema attengono, in primo luogo, al pericolo di annullare il singolo cittadino all'interno del gruppo di interesse di cui fa parte, con la conseguenza di privarlo di una effettiva possibilità di partecipare ai processi di *policy*¹⁴⁹. In secondo luogo, emerge la tendenza della “effective representation” a sacrificare irragionevolmente il principio dell'eguaglianza del voto, già dimostrata nel *Saskatchewan case*¹⁵⁰, anche laddove le caratteristiche del caso concreto consentano di fare ricorso a mezzi più innocui per garantire la rappresentanza di tutte le componenti sociali. In terzo luogo, si è rilevato che, all'interno di una società politica caratterizzata dalla esistenza di «competitive political parties, pressure groups, open elections and so on, there is no reason to believe that the construction of

¹⁴⁵ *Ivi*, p. 17.

¹⁴⁶ Si veda ad esempio Johnson D., *Op. cit.*, p. 238.

¹⁴⁷ *Ivi*, p. 239.

¹⁴⁸ Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 508-509.

¹⁴⁹ *Ivi*, p. 533.

¹⁵⁰ Sul punto rileva l'opinione espressa dal giudice Cory: «Here, no sound basis has been put forward to justify legislation which clearly has the effect of diminishing the rights of urban voters and reducing the representation of urban residents in the legislature. Voting is far too important and precious a right to be unreasonably and unnecessarily diluted» (2 S.C.R. 158 (1991), par. 29).

boundaries under the principle of “one person, one vote” will exert any predictable, let alone pernicious, influences on the course of democratic politics or the content of public policies»¹⁵¹.

2.8 L'adozione del *First-past-the-post system* in Canada

Dopo aver analizzato il principio della rappresentanza per popolazione, che ci è stato utile per inquadrare il sistema elettorale nell'ambito della trama dei rapporti tra Federazione e Province che caratterizza il sistema istituzionale canadese e per rintracciare le basi del principio di *effective representation* come formulato dalla giurisprudenza canadese, appare adesso indispensabile richiamare le modalità con cui il *First-past-the-post* si è affermato in Canada e l'impatto che esso ha avuto sul sistema politico e sul diritto di voto.

In base al modello uninominale maggioritario a un turno di tipo inglese (c.d. FPTP, *First-past-the-post*), adottato per l'elezione, oltre che del Parlamento federale, anche dei Parlamenti provinciali, tra i diversi candidati presenti in ogni circoscrizione (non obbligatoriamente iscritti a uno dei partiti politici registrati), è proclamato eletto colui che abbia ottenuto «il maggior numero di voti»¹⁵². A partire dalla fine del XIX secolo, com'è noto, il sistema *plurality* ha trovato in Gran Bretagna la sua classica applicazione nell'ambito dei collegi uninominali¹⁵³, per poi diffondersi, oltre che in Canada, in India, Australia (dal 1901 al 1917), Nuova Zelanda (fino al 1993), e in altri ordinamenti del *Commonwealth*. Tuttavia, il sistema del *single-member constituency* era nato in America già nel XVIII secolo, per cui la tradizione canadese del *plurality system* può vantare una storia più antica di quella britannica, come osserva sul punto Vernon Bogdanor: «Indeed, the single-member constituency formed the predominant basis of representation in Canada, Australia, New Zealand and the United States before it came to be accepted as the norm in Britain»¹⁵⁴.

¹⁵¹ Tupper A., *Democracy and Representation: A Critique of Morton and Knopff*, in *Alberta Law Review*, vol. 30, n. 2, 1992, p. 695.

¹⁵² *Canada Elections Act* S.C. 2000, c. 9, section 313 (1). V. Barnes A., Lithwick D., Virgint E., *Electoral Systems and Electoral Reform in Canada and Elsewhere. An Overview*, Parliament Information and Research Service, Ottawa, Library of Parliament, 2016-06-E, 2016, pp. 1-2.

¹⁵³ Dall'esame dell'esperienza britannica emerge che il maggioritario secco a collegio uninominale è derivato da un sistema incentrato originariamente sulla rappresentanza (di tipo binominale) delle comunità territoriali (*counties e boroughs*). La formula *plurality* fu prima introdotta in uno *statute* del 1430 e applicata in collegi plurinominali con voto limitato. Varie riforme si sono susseguite nel corso del XIX e XX secolo – segnatamente quelle del 1832, 1867, 1885 e 1918 – le quali hanno adeguato tale sistema ad un modello di rappresentanza politica moderna, di radice individualistica e alla competizione di partiti organizzati, ma senza far venire meno una rappresentanza “unitaria” delle unità territoriali (*constituencies*), come rileva Vernon Bogdanor, il quale osserva che «the plurality system as it developed in Britain and in countries influenced by Britain, was profoundly linked to the notion of territorial representation» (Bogdanor V., *Introduction*, in Id., Butler D. (eds.), *Op. cit.*, p. 2. Come fa notare Domenico Fisichella, Il *plurality* ha trovato poi applicazione nei collegi uninominali con il *Representation of Seats Act* del 1885, che lo ha esteso a tutto il territorio britannico (Fisichella D., *Le elezioni inglesi del febbraio 1974*, in *Diritto e Società*, n. 2, 1974, p. 401).

¹⁵⁴ Bogdanor V., *Introduction*, cit., p. 3.

Si può notare, infatti, che, «sebbene la costituzione delle legislature coloniali, a partire da quella della Nuova Scozia nel 1758, e la modifica del loro sistema elettorale fossero una prerogativa reale, già con il *Constitutional Act, 1791* [...] vennero affrontate dalle legislature locali la grande maggioranza delle questioni riguardanti sia le circoscrizioni elettorali che lo svolgimento del processo elettorale»¹⁵⁵.

Tale autonomia venne mantenuta dall'*Act of Union 1840*, che riunì l'Alto e il Basso Canada in una sola Provincia. Inoltre, nell'*Act of Union* e nel *British North America Act 1867* erano contenute disposizioni che riportavano l'elenco delle circoscrizioni elettorali e, a tal proposito, occorre segnalare che fino al 1840 tali circoscrizioni erano prevalentemente binominali nel *Lower Canada*, caratterizzate da un numero variabile di deputati (che oscillava tra due e quattro) nell'*Upper Canada* e plurinominali in Nuova Scozia e nell'Isola del Principe Edoardo¹⁵⁶. Si consideri che nel Canada Unito, la colonia più importante nella quale il Governo britannico fuse quelle dell'Alto e del Basso Canada, i collegi uninominali si stabilizzarono sin dall'*Act of Union 1840*, con l'eccezione delle città di Toronto, Québec e Montreal¹⁵⁷.

In questa fase, peraltro, la questione della struttura uninominale e plurinominale delle circoscrizioni appariva del tutto secondaria rispetto agli altri problemi della disciplina elettorale concernenti la titolarità del diritto di voto, l'individuazione delle categorie escluse (come gli autoctoni), il numero delle postazioni di voto, la questione della rappresentanza fondata sulla popolazione nella ripartizione dei seggi ("*representation by population*")¹⁵⁸.

Oltre a ciò, occorre rilevare che nel *Constitution Act 1867* le circoscrizioni erano uninominali, con l'eccezione di alcune a carattere binominale, che si sono aggiunte in parte a seguito dell'adesione alla Federazione, tra il 1871 e il 1873, della Columbia Britannica e dell'Isola del Principe Edoardo¹⁵⁹. Il sistema del *First-past-the-post*, non contemplato nella Costituzione¹⁶⁰, divenne invece il sistema elettorale dominante, salvo alcune limitate applicazioni del Voto Singolo Trasferibile e del Voto Alternativo, sperimentati, rispettivamente, nelle aree urbane e rurali, nelle Province del Manitoba e

¹⁵⁵ Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2338.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 11.

¹⁵⁸ V. Elections Canada, *A History of the Vote in Canada*, cit., pp. 40 ss.

¹⁵⁹ Solo nel 1965-66 furono riformate le ultime due circoscrizioni binominali presenti nella Nuova Scozia e nell'Isola del Principe Edoardo (v. Ward N., *Voting in Canadian Two-Member Constituencies*, in J.C. Courtney (ed.), *Voting in Canada*, Toronto, Prentice Hall, 1965, pp. 125 e ss.).

¹⁶⁰ Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, cit., p. 2338. Si veda anche Hunter J., *Renovating Canada's Constitutional Architecture: An Examination of the Government's Democratic Reform Initiatives*, in *Constitutional Forum Constitutionnel*, Special Issue – *The State of Canada's Constitutional Democracy*, vol. 25, n. 3, 2016, p. 23.

dell'Alberta tra gli anni Venti e Cinquanta, mentre nella Columbia Britannica si applicò l'*Alternative Vote* soltanto nelle elezioni del 1952¹⁶¹.

Svolto questo breve *excursus* storico, è importante precisare, in primo luogo, come l'adozione del *First-past-the-post* nei Paesi il cui sistema politico-istituzionale deriva dalla Costituzione inglese non sia stata in realtà il frutto di una scelta consapevole, ma piuttosto il risultato di una eredità storica e di un complesso processo evolutivo; in secondo luogo, da ciò deriva che le scelte legate al sistema elettorale siano consistite più che altro in un progressivo adattamento del sistema britannico basato sulla rappresentanza delle comunità territoriali, adattamento che spiega come si siano potute mantenere alcune eccezioni, per periodi relativamente lunghi, relative all'uso delle circoscrizioni plurinominali e di vari tipi di voto limitato¹⁶²; tutte esperienze di sistemi di elezione diversi dal FPTP che si sono registrate a livello subnazionale¹⁶³.

Sulla progressiva affermazione del sistema maggioritario nella sua variante *plurality* in Canada, Louis Massicotte afferma: «That the plurality rule was initially adopted should not come as a surprise, for the original assemblies were established in a colonial context where the institutions of the mother country were seen as the model to be emulated»¹⁶⁴. Pertanto, è proprio «da questa eredità, gradualmente modificata soprattutto per allargare la titolarità del diritto di voto, che risulta il sistema maggioritario in collegi uninominali a turno unico»¹⁶⁵.

2.9 L'impatto del *First-past-the-post* nell'esperienza canadese

Nell'esperienza elettorale canadese, il sistema del *First-past-the-post* è da tempo oggetto di critiche che, in passato, «sono state motivate da interessi e timori puramente partigiani e che sono condivise da buona parte dell'analisi accademica»¹⁶⁶. Tali critiche sono principalmente di due tipi: quelle che

¹⁶¹ Come evidenzia Rino Casella, «[l]a combinazione dei due modelli rispondeva all'esigenza politica di contenere l'avanzata elettorale del *Progressive Party*, al pari della riforma adottata nella Columbia Britannica rivolta invece contro la *Cooperative Commonwealth Federation*, partito di ispirazione socialista» (Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2339).

¹⁶² Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 11, il quale evidenzia come la presenza in passato di tali eccezioni non riesca a negare la tesi che vede l'adozione della formazione graduale del FPTP, come sistema ereditato da un complesso processo evolutivo. Per un quadro delle suddette eccezioni, l'Autore richiama l'opera di Pilon D., *The Politics of Voting, Reforming Canada's Electoral System*, Toronto, Emond Montgomery, 2007, p. 76.

¹⁶³ Id., *The History of Voting System Reform in Canada*, in Milner H. (ed.), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press, 1999, pp. 111-122.

¹⁶⁴ Massicotte L., *Electoral Systems in Context: Canada*, in Herron S. E., Pekkangon J. R., Shugart S. M. (eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 742.

¹⁶⁵ Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 11.

¹⁶⁶ *Ivi*, p. 13.

mettono in risalto gli effetti distorsivi prodotti sul piano della rappresentanza dei partiti in Parlamento e l'exasperazione dei *cleavages* territoriali¹⁶⁷.

In effetti, tra gli ordinamenti che applicano il sistema *plurality*, il Canada costituisce un esempio «of a so called “non-Duvergian” equilibrium»¹⁶⁸, ovvero un ordinamento che si discosta dalla c.d. legge di Duverger, in quanto l'esistenza di fratture etniche, culturali e socioeconomiche¹⁶⁹, che ha agito contro l'azione deterrente del *First-past-the-post*, non ha prodotto un sistema bipartitico, essendosi determinato un sistema a pluripartitismo moderato¹⁷⁰.

Dall'osservazione dei dati elettorali emerge chiaramente come la coesistenza del *multi-party system* con il collegio uninominale maggioritario a un turno solo abbia determinato un significativo grado di disproporzionalità nella distribuzione dei seggi nel Parlamento federale e nelle Assemblee provinciali. Se si guarda al risultato delle ultime federali che si sono svolte il 21 ottobre 2019, si può notare che i Liberali, con il 33,10 per cento dei voti, hanno ottenuto 157 seggi, mentre i Conservatori hanno conquistato il voto popolare, con il 34,44 per cento dei suffragi, ma non la maggioranza dei seggi, attestandosi a quota 121 e il *New Democratic Party* è riuscito ad ottenere un rispettevole risultato, con il 15,9 per cento dei voti e 24 seggi ai Comuni; i Verdi hanno visto una crescita del 50 per cento del numero dei seggi, passando da 1 a 3, sulla base del 6,50 per cento dei voti ottenuti; il *Bloc Québécois* ha registrato la crescita più rilevante nel numero dei seggi (ora a quota 32) con il 7,70 per cento dei voti. Simili effetti di sovra-rappresentazione si erano registrati anche nelle elezioni generali del 2015, a seguito delle quali i Liberali avevano ottenuto 184 seggi (ossia il 54,4 per cento del totale) con il 39,47 per cento dei voti, mentre il Partito Conservatore e il NDP si erano attestati, rispettivamente, al 31,9 e 13 per cento dei seggi a fronte del 31,89 e 19,71 per cento delle preferenze¹⁷¹. In questa direzione si sono contraddistinte anche le consultazioni elettorali del 2011, che hanno visto

¹⁶⁷ V. *Ibidem*; Malcolmson P., Myers R., Baier G., Bateman T.M.J., *The Canadian Regime. An Introduction to Parliamentary Government in Canada*, Toronto, Toronto University Press, 2016, 183 ss.; Massicotte L., *Electoral Systems in Context: Canada*, cit., pp. 749-755.

¹⁶⁸ Mécs J., *Reform of the Electoral System in Canada and in Hungary Towards a More Proportional Electoral System?*, in *Eltelawjournal*, n. 1, 2017, p. 85.

¹⁶⁹ V. Lijphart A., *Le democrazie contemporanee*, cit., pp. 168 ss.

¹⁷⁰ Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2339. Si può notare, infatti, come, dopo un secolo e mezzo di alternanza al potere tra Liberali e Conservatori, nel corso degli anni si siano affermate altre formazioni partitiche, tra cui i Progressisti di ispirazione socialdemocratica (prima con il *Cooperative Commonwealth Federation* e poi con il *New Democratic Party*), i populistici del *Reform Party* (che nel 2000 hanno dato vita alla formazione politica della *Canadian Alliance*, dalla cui fusione con il *Progressive-Conservative Party* è sorto il *Conservative Party of Canada*), gli *issue-parties* del *Bloc Québécois* (sorto nel 1990, si pone l'obiettivo di portare a livello statale le istanze francofone della regione del Québec) e del Partito dei Verdi, oltre ad altri partiti che hanno conquistato spazi e seggi (come il *Social Credit*, ormai dissolto nel '93) o che non hanno avuto rilevanza parlamentare (il *People's Party of Canada* di Maxime Bernier di recente formazione). Sul punto si veda Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 368; Frosini T.E., *Le “derivazioni” dirette del sistema inglese: Australia, Canada, Nuova Zelanda*, in Carrozza P., Di Giovine A., Ferrari G. F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma – Bari, Laterza, vol. II, 2009, 64; Grofman B., Bowler S., Blais A., *Introduction*, in Id. (ed.), *Duverger's Law of Plurality Voting – The Logic of Party Competition in Canada, India, the United Kingdom and the United States*, New York, Springer, 2009, pp. 2-3.

¹⁷¹ Caravale G., *Le elezioni della House of Commons canadese...*, in *Federalismi.it*, cit., pp. 2-3.

il Partito Conservatore di Stephen Harper vincere la maggioranza assoluta dei seggi (143 su 308 corrispondente al 54 per cento del totale) con il 39,62 per cento dei voti; i Liberali, invece, erano giunti terzi nella consultazione, avendo ottenuto solo l'11 per cento dei seggi con il 18,91 dei suffragi¹⁷².

In questa prospettiva, è importante osservare che, se il sistema elettorale ha consentito, nell'ambito di un assetto istituzionale di tipo Westminster, la formazione di *majority Governments* in ventinove elezioni su quarantatré¹⁷³, è pur vero come la coesistenza tra il collegio uninominale e la logica del *winner-takes-all* abbiano impedito alle forze politiche minori o di media entità di conseguire un'adeguata rappresentanza parlamentare o addirittura di poter accedere al Parlamento: così è accaduto al *Green Party* nelle elezioni del 2008, a seguito delle quali non ottenne nessun seggio ai Comuni a fronte del 7 per cento dei suffragi¹⁷⁴.

Tra gli effetti distorsivi prodotti dal *First-past-the-post*, quello delle *wrong winner elections*, in cui la maggioranza dei seggi è conquistata da una forza politica diversa da quella che ottiene il maggior numero di voti (c.d. *plurality reversal*), costituisce l'effetto più *unfair* ed esempi di questo tipo si sono verificati sia a livello federale (nel 1896, 1926, 1962, 1957 e 1979)¹⁷⁵ che provinciale: si pensi, oltre ai precedenti delle elezioni del 1996 nella British Columbia e del 1998 in Québec¹⁷⁶, alle recenti elezioni del Nuovo Brunswick del settembre 2018, in cui il Partito Liberale ha guadagnato 21 seggi, uno in meno rispetto al Partito Conservatore, pur avendo ricevuto più voti rispetto a quest'ultimo: i Liberali hanno incassato, infatti, il 37,80 per cento di suffragi, mentre i Conservatori il 31,89 per cento; i due partiti minori, invece, ossia il Partito dei Verdi e il *People's Alliance*, hanno conquistato 3 seggi ciascuno sulla base di una percentuale dei voti, rispettivamente, del 12,58 e dell'11,88 per cento.

Un altro effetto distorsivo ha riguardato la sotto o la sovra-rappresentazione non solo del partito di governo ma anche di altri partiti, effetto tradottosi nella scomparsa delle opposizioni nelle Assemblee legislative, che sono risultate quasi monocolori¹⁷⁷, in particolare di quelle Province più piccole caratterizzate da un elettorato omogeneo: questo è stato il caso, ad esempio, del Nuovo Brunswick, dopo le elezioni del 1987, in cui il *Liberal Party* vinse tutti i seggi in palio con il 60 per cento dei suffragi, e delle elezioni della Columbia Britannica del 2001, caratterizzate da un risultato analogo,

¹⁷² Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2340. L'A. rileva che nelle elezioni del 1958 e del 1984 il Partito Conservatore, che aveva superato il 50 per cento dei suffragi, fu sovra-rappresentato del 25 per cento circa. In argomento si veda anche Massicotte L., *Canada: Sticking to First-past-the-Post, for the Time Being*, in Gallagher M., Mitchell P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 99 ss.

¹⁷³ Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2340. Sono da includere le ultime elezioni federali del 2019 che hanno portato alla formazione di un Governo di minoranza, il 14° della storia istituzionale canadese.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 13.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

dato che 77 su 79 seggi sono stati assegnati ai *BC Liberals*, i quali avevano ottenuto quasi il 58 per cento delle preferenze.

In entrambi i casi si tratta di disfunzioni riconducibili alla caratteristica di base del sistema elettorale in questione, ossia quella di assegnare i seggi in collegi uninominali senza prevedere un recupero dei voti non assegnati ai candidati non eletti (cosiddetti *wasted votes* in quanto non utilizzati per eleggere un candidato), con la conseguenza di ottenere, all'esito delle elezioni, una forte sperequazione della rappresentanza parlamentare e una distorsione della proporzione tra voti e seggi¹⁷⁸.

Oltre a ciò, come ha evidenziato Trevor Knight, «one of the most damaging effects of the SMP electoral system is that it exaggerates regional division in a regionally divided country»¹⁷⁹. Il sistema del *First-past-the-post* ha prodotto, infatti, una alterazione sensibile del sistema dei partiti, favorendone il localismo, attraverso non solo un rafforzamento di quelle formazioni politiche che sono caratterizzate da una base elettorale di dimensione regionale, ma portando anche a “regionalizzare” il voto dei partiti nazionali. Si è determinata così una rappresentanza parlamentare federale “regionalizzata” ed una accentuazione delle tendenze centripete già radicate nella storia del Paese e ben visibili sotto il profilo del dualismo originario anglo-francese¹⁸⁰. In questo senso, si può osservare come i partiti supportati da un consenso diffuso su base nazionale e non concentrato localmente, siano stati privati della loro rappresentanza in Parlamento o abbiano visto ridursi la loro presenza ad una dimensione quasi simbolica, pur avendo conseguito un numero di suffragi non trascurabile. Questo è stato il caso eclatante delle elezioni del 1993, nelle quali la maggioranza parlamentare uscente dei Conservatori si è disgregata nelle tre formazioni del *Bloc Québécois*, *Reform Party* e di quel che restava del Partito Conservatore Progressista. Mentre i primi due partiti riuscirono ad ottenere una rappresentanza in Parlamento grazie al loro consenso ben concentrato sul territorio, il Partito Conservatore Progressista ottenne solo due deputati pur avendo conquistato il 16 per cento dei voti su scala nazionale¹⁸¹.

¹⁷⁸ Per una verifica della ben nota “legge del cubo” rispetto al caso canadese v. Lanchester F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., pp. 134 ss. La c.d. “legge del cubo” costituisce una precisa teorizzazione per spiegare le distorsività del sistema maggioritario a un turno impiegato in Gran Bretagna. Fu pubblicizzata per la prima volta da J.P. Smith e riscoperta più tardi da Kendall e Sturat all’inizio degli anni cinquanta. In sostanza, tale legge indica una regolarità politico-statistica per cui in un sistema bipartitico stabile il rapporto tra il cubo delle percentuali dei voti ottenuti dai due partiti è tendenzialmente uguale al rapporto tra la percentuale dei seggi ottenuti dagli stessi partiti ($A^3/B^3=a^3b^3$). Il Lanchester sottolinea che «la “legge” sembra avere una sua validità tendenziale se gli scarti tra le due formazioni sono costanti all’interno del territorio nazionale, mentre subisce numerose eccezioni in quelli caratterizzati dalla presenza di altre formazioni».

¹⁷⁹ Knight T., *Unconstitutional Democracy. A Charter Challenge to the electoral system*, in *University of Toronto Faculty of Law Review*, vol. 57, n. 1, 1999, p. 19.

¹⁸⁰ Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 14.

¹⁸¹ *Ibidem*.

Oltre ad assicurare una rappresentanza parlamentare ai partiti con un consenso concentrato in alcune Province, il meccanismo del *winner-take-all* «finisce per sovra-rappresentare sistematicamente tra gli eletti di un partito solo alcune regioni e penalizzare le altre, impedendo così ai principali partiti di rappresentare tutte le regioni del Paese»¹⁸². In questa prospettiva, si può osservare come nelle ultime elezioni federali il Partito Liberale abbia conseguito il più importante successo in termini di seggi nell'Ontario, dove ne ha ottenuti 79, e nella Provincia francofona del Québec, dove ne ha conquistati 35, avendo ricevuto, rispettivamente, il 41,5 per cento e il 34,2 per cento dei voti locali, ma non ha ottenuto seggi nelle Province dell'Alberta e del Saskatchewan, dove ha registrato, rispettivamente, il 13,7 e l'11,6 per cento di suffragi. Tale scenario si era riproposto anche nelle elezioni generali del 2015, nelle quali i *Grits* si erano assicurati tutti i 32 seggi delle Province atlantiche e ben 80 dei 121 che erano in palio nell'Ontario, sulla base rispettivamente del 59 per cento e del 44,8 per cento dei voti, mentre nel Saskatchewan ha conquistato solo un seggio con il 24 per cento delle preferenze¹⁸³.

Il *First-past-the-post* è stato messo sotto accusa, non solo con riferimento all'esclusione di taluni partiti, più relativamente diffusi sul piano nazionale, ma anche perché non consentirebbe alle donne¹⁸⁴ e alle *visible minorities*¹⁸⁵ di essere adeguatamente presenti in Parlamento. Ciò in quanto, secondo alcuni, «il sistema *plurality* non può rappresentare effettivamente la diversità in quanto la sua logica comporta una competizione *winner-take-all* fra i partiti. I partiti politici di ogni tipo tendono dunque a scegliere candidati che essi credono possano attrarre la maggior parte degli elettori e respingerne il meno possibile. Tali candidati sono stati per lo più maschi bianchi»¹⁸⁶.

In aggiunta a ciò, sono stati messi in rilievo gli effetti negativi del sistema FPTP per la partecipazione al voto, in particolare tra le fasce più giovani del Corpo elettorale. Tale tesi si basa, da un lato, sulla considerazione che il sistema maggioritario in collegi uninominali a un turno solo delimita le opzioni dotate di una ragionevole probabilità di successo, moltiplicando il rischio di *wasted votes* e, dall'altro, sulla convinzione che una maggiore partecipazione si registra in quegli ordinamenti che adottano sistemi elettorali proporzionali¹⁸⁷. Alcuni hanno, invece, attribuito il

¹⁸² Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2341.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ In riferimento a questa critica si veda Issacharoff S., Karlan P. S., Pildes R. H., *The Law of Democracy. Legal Structure of the Political Process*, New York, Foundation Press, 2007, p. 1119. Per la presenza delle donne nel Parlamento federale si v. Bashevkin S., *Women's Representation in the House of Commons: a Stalemate*, in *Canadian Parliamentary Review*, vol. 34, n. 1, 2011, p. 17-22.

¹⁸⁵ Su questo aspetto ci si è già soffermati nel secondo capitolo. In merito, è opportuno richiamare la seguente ricerca Griffith A., *Op. cit.*, in *Policy Options Politiques*, p. 3, in cui si può notare che nelle elezioni del 2019 tra le fila del *Bloc Québécois* e del *Green Party* non è risultato eletto nessun *Member of Parliament* appartenente ad una minoranza riconoscibile, mentre ne sono risultati eletti 38 per il Partito Liberale, 10 per il Partito Conservatore e solo 3 per il NDP.

¹⁸⁶ La traduzione delle parole contenute in Pilon D., *The Politics of Voting*, cit., p. 40, è ripresa da Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 15.

¹⁸⁷ Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 16. Per un approfondimento in merito v. Carty R. K., *Canadians and electoral reform: an impulse to doing democracy differently*, in *Representation. Journal of Representative Democracy*, vol. 40, n. 3, 2004, p. 176.

declino della partecipazione dei canadesi alle elezioni alla difficoltà dei piccoli partiti di ottenere una rappresentanza parlamentare, ciò costituendo la manifestazione più estrema di un profondo distacco dei cittadini dai loro rappresentanti¹⁸⁸.

2.10 La questione della costituzionalità del sistema maggioritario uninominale a turno unico

Dopo aver esaminato quelli che sono gli effetti e le critiche principali che vengono mosse al *First-past-the-post system* in Canada, appare opportuno concentrare l'attenzione sulle obiezioni di legittimità costituzionale che sono state sollevate in ordine alla sua compatibilità con i “*Democratic Rights*” riconosciuti dalla Carta dei diritti e delle libertà e, in particolare, con il diritto di voto di cui alla *section 3*, così come interpretato dalla Corte Suprema canadese. Come si è visto, quest'ultima «ha dato una lettura del diritto di voto che si spinge ben oltre la classica nozione del “*one man, one vote*” di matrice statunitense ed ha sostenuto che esso va inteso come diritto ad una rappresentanza effettiva (*effective representation*) nella Camera dei Comuni e nell'Assemblea legislativa provinciale»¹⁸⁹ a partire dalla citata sentenza *Reference re Provincial Boundaries (Saskatchewan)* del 1991. Peraltro, nella sua giurisprudenza successiva, in particolare nelle pronunce *Haig v. Canada* del 1993 e *Figueroa v. Canada (Attorney General)* del 2003, la Corte Suprema ha ricavato dal principio di *effective representation* una ulteriore finalità della *section 3*, intesa a garantire il diritto di ogni cittadino di svolgere un «ruolo significativo» nel processo democratico¹⁹⁰, «con la conseguenza che il diritto di voto risulta violato se la serie delle opzioni sottoposte all'elettore è ristretta da misure che, ad es., rendono più difficile a partiti minori presentare candidati»¹⁹¹.

Così, prendendo come riferimento il *Saskatchewan case* e le sentenze di altre Corti inferiori, si è sostenuto che il sistema del *Single Member Plurality* «does not provide parity of voting power and, in fact, detracts from the representation of many social and cultural groups in our society»¹⁹². In questo senso, il sistema elettorale maggioritario per collegi uninominali a un turno solo violerebbe

¹⁸⁸ Per questo problema v. Le Duc L., Pammett J., *Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-Voters*, Ottawa, Elections Canada, 2003; Ouellet, A.R., *The Democracy Defibrillator: The Decline of Canadian Voter Turnout in Federal Elections, and Suggestions for Revitalisation*, Major Papers n. 77 – University of Windsor, 2019, p. 31.

¹⁸⁹ Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 16.

¹⁹⁰ Si veda, per tutti, Dawood Y., *The Process of Electoral Reform in Canada: Democratic and Constitutional Constraints*, in *Supreme Court Law Review*, vol. 76, 2016, pp. 363 ss.

¹⁹¹ Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 17.

¹⁹² Knight T., *Op. cit.*, in *University of Toronto Faculty of Law Review*, p. 2.

l'art. 3 della Carta sia derogando al principio di parità relativa tra gli elettori e sia “diluendo” il voto di alcuni aventi diritto in comparazione con gli altri¹⁹³. Peraltro, non sarebbero giustificabili tali violazioni alla luce del *test* di proporzionalità delineato per verificare se gli strumenti utilizzati per limitare un diritto della *Charter* siano *reasonable e demonstrably justified*, «in virtù dell'esistenza di vari sistemi elettorali proporzionali che consentirebbero di perseguire i fini di stabilizzazione della forma di governo usualmente assicurati dal sistema maggioritario, arrecando, però, una lesione meno intensa al diritto di voto»¹⁹⁴.

Le obiezioni di incostituzionalità del sistema elettorale sono state anche sollevate in merito all'asserita violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 15 della Carta canadese dei diritti e delle libertà, interpretato dalla Corte Suprema come strumento volto ad «impedire la violazione della dignità umana attraverso l'imposizione di svantaggi, stereotipi o pregiudizi sociali e politici»¹⁹⁵. Come sostiene Heather MacIvor, infatti, il *Single Member Plurality* «on a balance of probabilities, [...] makes it more difficult for female candidates and would-be candidates (relative to their male counterparts) to secure election to the House of Commons»¹⁹⁶, diminuendo così la loro dignità di persone. Trevor Knight evidenzia invece come sia necessario evitare in questo campo una deferenza delle Corti nei confronti del legislatore per accertare e dichiarare la violazione di diritti costituzionalmente garantiti, in quanto non sarebbe ravvisabile un interesse dei maggiori partiti a mettere mano ad una riforma del sistema elettorale¹⁹⁷.

In realtà, le tesi sostenute da una parte della dottrina canadese e da alcune organizzazioni a difesa del diritto di voto (come *Fair Vote Canada*) per addivenire ad una riforma del sistema elettorale in senso proporzionale¹⁹⁸ non sembrano aver trovato riscontro nella giurisprudenza della Corte Suprema. Nel citato caso *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, il Giudice redattore Frank Iacobucci, dopo aver negato che il sistema elettorale possa essere costituzionalizzato, ha sottolineato che la Carta sia da intendersi «entirely neutral as to the type of electoral system in which the right to vote or to run for office is to be exercised»¹⁹⁹ e in *Harper v. Canada (Attorney General)* del 2004 e

¹⁹³ *Ivi*, p. 31.

¹⁹⁴ Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 17.

¹⁹⁵ La traduzione di questo passo della sentenza *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* 1 S.C.R. 497 (1999) è tratta da *ibidem*.

¹⁹⁶ MacIvor H., *A Charter Challenge to force electoral reform*, in *Canadian Parliamentary Review*, vol. 29, n. 3, 2006, p. 2.

¹⁹⁷ Knight T., *Op. cit.*, in *University of Toronto Faculty of Law Review*, pp. 38-39

¹⁹⁸ In questo senso si veda Macfarlane E., *Electoral Reform Is Not A Right Issue*, in A. Potter, D. Weinstock, P. Loewen (eds.), *Should We Change How We Vote? Evaluating Canada's Electoral System?*, Montreal, McGillQueen's University Press, 2017, pp. 33 ss.; *Id.*, *Constitutional Constraints on Electoral Reform in Canada: Why Parliament is (Mostly) Free to Implement a New Voting System*, in *Supreme Court Law Review*, vol. 76, 2016, pp. 401 ss.

¹⁹⁹ Corte Suprema del Canada, *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, 1 S.C.R. 912 (2003), par. 37.

R. v. Bryan del 2007 ha ribadito la dimensione politica della questione relativa al sistema elettorale²⁰⁰. Tra l'altro, anche la recente pronuncia della Corte d'Appello del Québec sul caso *Daoust v. Québec (directeur générale des élections)* del 2011 ha confermato l'idea secondo la quale la Costituzione non richiede l'adesione ad un particolare sistema elettorale, ribadendo la posizione contraria ad invocare la *section 3* della *Charter* a garanzia di un certo tipo di sistema elettorale, come il sistema maggioritario uninominale a turno unico. Il caso prendeva le mosse da una istanza presentata dall'*Association pour la revendication des droits démocratiques* volta a far dichiarare l'illegittimità costituzionale del sistema del *First-past-the-post* in quanto ritenuto foriero di una sottorappresentanza delle minoranze (nel caso di specie si trattava della minoranza anglofona di Montréal), ma la Corte d'Appello quebecchese ha osservato che «the concept of effective representation is related more to the right of participation in the electoral process than to the guarantee of an undistorted electoral result»²⁰¹ e che non può ritenersi dimostrato il fatto che «the current electoral system constantly creates such deviations to the extent that it is a source of a democratic deficit in terms of electoral representation»²⁰². A ciò i Giudici d'appello hanno aggiunto che:

The *Election Act* tries to find a kind of equilibrium between the equal weight of the votes of each elector and the representation of electors, specifically as a function of demographic, geographic, and sociological considerations. This equilibrium is not necessarily perfect to the point of containing no distortion, but the contradictory evidence certainly does not allow for the conclusion that the voting system in use in Quebec has removed the voters' right to effective representation²⁰³.

Pertanto, la Corte ha riconosciuto che «in the same way that s 3 of the *Canadian Charter* cannot guarantee any right to a proportional type of electoral system or any other form of voting, it does not constitutionalize a one round single member majority system»²⁰⁴ e, citando il caso *Figueroa*, ha affermato che «[t]he concept of effective representation does not have as its corollary a fixed organization of the National Assembly or the House of Commons. The fact that one form of voting favours the election of a majority government or entails that, on occasion, smaller parties are not represented, is the result of a political choice»²⁰⁵.

²⁰⁰ Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2348.

²⁰¹ Corte d'Appello del Québec, *Daoust c. Québec (Directeur général des élections)*, QCCA 1634 (2011), par. 46.

²⁰² QCCA 1634 (2011), PAR. 46

²⁰³ QCCA 1634 (2011), par. 53.

²⁰⁴ QCCA 1634 (2011), par. 53.

²⁰⁵ QCCA 1634 (2011), par. 54.

Sulla base di questi orientamenti giurisprudenziali, si desume chiaramente che il sistema maggioritario vigente non è costituzionalizzato e che la scelta fra sistemi elettorali proporzionali e maggioritari, «avendo natura politica, dovrebbe essere sottratta al potere giudiziario e riservata ai rappresentanti democraticamente eletti del popolo sovrano o rimessa al corpo elettorale, mediante una votazione deliberativa»²⁰⁶.

2.11 La questione della *electoral reform* a livello federale

Le gravi distorsioni della rappresentanza prodotte dal *First-past-the-post system* e le critiche mosse al funzionamento di tale sistema rappresentano le ragioni che si collocano all'origine del dibattito sul sistema elettorale vigente e delle proposte per riformarlo. Occorre considerare, però, che, nonostante le critiche, i riformatori hanno avviato iniziative improntate ad un superamento del sistema elettorale vigente, ma preservandone «alcuni elementi che sono tuttora apprezzati, come la semplicità e soprattutto il rapporto diretto fra elettori e deputato che il collegio uninominale consente»²⁰⁷.

Nella storia politico-istituzionale canadese, la questione della riforma elettorale è emersa a più riprese, attraverso tre diverse «ondate» di dibattiti²⁰⁸, ciascuna caratterizzata da una propria specificità.

Oltre alle esperienze di passaggio a sistemi elettorali diversi dal *First-past-the-post* sperimentati da alcune Province tra gli anni Venti e Cinquanta del secolo scorso, cui si è già fatto cenno, occorre rilevare come il tema della riforma elettorale sia stato al centro di alcuni studi elaborati a partire dagli anni Settanta in ambito accademico o da parte di Commissioni governative di esperti. Gli ultimi anni hanno visto invece una serie di iniziative che, sebbene non coronate da successo, hanno ampliato in maniera significativa il novero dei soggetti coinvolti nel processo di *electoral reform* sia a livello federale che provinciale, come dimostrano il tentativo di modifica avviato, da ultimo, dal Governo Trudeau nel 2015 e le proposte di riforma formulate in alcune Province da parte di assemblee di cittadini e poi sottoposte a referendum popolari²⁰⁹.

I progetti di riforma che sono stati elaborati negli anni Settanta e Ottanta prevedevano meccanismi volti a temperare gli effetti maggioritari del sistema elettorale e rendere proporzionale la composizione della *House of Commons*: si andava dalla proposta di elezione dei deputati in parte

²⁰⁶ Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 18.

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ Si veda sul punto la ricostruzione operata da Massicotte L., *Electoral Reform in Canada*, in Blais A. (ed.), *To keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 112 ss.

²⁰⁹ Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, cit., p. 2341.

tramite collegi uninominali e in parte tramite scrutinio di lista, all'aumento del numero dei seggi da assegnare alle Province come correttivo al *plurality* e alla previsione di un recupero proporzionale dei seggi perdenti²¹⁰.

Altre proposte di riforma erano state avanzate dalla Commissione Pepin-Robart *Task Force on Canadian Unity* – istituita nel '77 su iniziativa del Governo federale per condurre un'inchiesta sullo stato del Canada all'indomani dell'ascesa del *Parti Québécois* – la quale, due anni dopo la sua istituzione, aveva proposto di aggiungere sessanta seggi alla *House of Commons* che sarebbero stati assegnati in ragione proporzionale fra i partiti federali²¹¹. Il problema della riforma della formula elettorale era stato invece escluso «dal mandato conferito all'inizio degli anni novanta dal governo Mulroney alla Lortie Commission, l'inchiesta politica di maggior rilievo effettuata in Canada negli ultimi decenni sulla legislazione elettorale, da cui scaturirono ricche analisi e proposte relative a tutti i problemi della c.d. legislazione “di contorno”»²¹².

La riforma elettorale adottata in Nuova Zelanda nel 1993, che ha consentito il passaggio dal sistema maggioritario uninominale a turno unico al *Mixed-member proportional system*, costituì uno stimolo per la presentazione alla fine degli anni Novanta di nuovi progetti che proponevano l'adozione di un sistema simile anche in Canada²¹³, anche se non mancarono proposte più radicali volte ad eliminare i collegi uninominali e ad introdurre un meccanismo proporzionale basato su liste concorrenti su scala provinciale²¹⁴.

Sempre a livello federale, la seconda proposta organica di riforma elettorale è stata quella formulata nel 2004 dalla *Law Commission of Canada*, la quale suggeriva una distribuzione di un terzo dei seggi della Camera dei Comuni con metodo proporzionale tra liste concorrenti, mentre per l'attribuzione dei restanti due terzi dei seggi avrebbe continuato ad essere applicato il sistema uninominale maggioritario a un turno solo, indicando come opzione preferibile tra i vari tipi di sistemi misti la variante scozzese²¹⁵. Con le modifiche proposte, la Commissione «perseguiva le finalità di riequilibrare i rapporti fra Parlamento e governo, di favorire i partiti nazionali e di aprire l'accesso

²¹⁰ Per un richiamo puntuale a tali proposte si veda Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., pp. 19 ss.

²¹¹ Canada – Task Force on Canadian Unity, *A Future Together: Observations and Recommendations*, Ottawa, Minister of Supplies and Services, 1979.

²¹² Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 20.

²¹³ In questa prospettiva v. Arseneau T., *Electing Representative Legislatures: Lessons from New Zealand*, in Milner H. (ed.), *Op. cit.*, pp. 133 ss.

²¹⁴ V. Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2343, in cui l'A. richiama la proposta avanzata in questo senso da Tom Kent, ex consigliere del Primo Ministro Pearson.

²¹⁵ Le ragioni delle preferenze per il sistema scozzese anziché di quello tedesco si basavano sugli ostacoli di natura costituzionale relativi all'introduzione degli *Überhangmandate*, oltre agli effetti politici che avrebbe prodotto la previsione di una rigida soglia di sbarramento al 5 per cento (v. Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, cit., p. 20).

alla rappresentanza alle minoranze non concentrate territorialmente (in particolare donne e minoranze visibili)»²¹⁶. Il Governo di minoranza che si era formato dalle elezioni del 2004, guidato dal liberale Paul Martin, accettò di prendere in considerazione l'ipotesi della riforma elettorale, che aveva costituito tema oggetto della campagna elettorale del *New Democratic Party*, con l'obiettivo principale di ottenere l'appoggio parlamentare di questo partito per restare al potere: così l'argomento della *electoral reform* venne inserito nello *Speech from the Throne* e nel 2005 lo *Standing Committee on Procedure and House Affairs* della Camera dei Comuni, incaricato di affrontare la questione, raccomandò il Governo di istituire un apposito comitato parlamentare e gruppi di consultazione fra i cittadini, raccomandazioni che non furono però implementate a causa dello scioglimento anticipato della Camera²¹⁷. Anche il Governo conservatore guidato da Stephen Harper riprese il tema della riforma elettorale nello *Speech from the Throne* dell'aprile 2006, ma preferì impegnarsi per l'introduzione della legge sulle elezioni a data fissa (*fixed election*)²¹⁸ e sfruttare gli effetti del *First-past-the-post* per riconquistare la maggioranza parlamentare ai Comuni, come poi accadde con il ricorso allo scioglimento anticipato nel 2011.

Il tema della *electoral reform* costituì uno dei punti del *manifesto* del Partito Liberale (*Real Change. A Fair and Open Government*) in vista delle elezioni generali dell'ottobre 2015. Nel giugno di quell'anno, il *leader* dei *Grits* Justin Trudeau annunciò che, in caso di vittoria, le consultazioni elettorali del 2015 sarebbero state le ultime a svolgersi con il meccanismo del *First-past-the-post* e, una volta assunta la carica di Primo Ministro, inserì la riforma elettorale nell'agenda di governo esposta dallo *Speech from the Throne* e affidò al Ministro delle Istituzioni Democratiche l'istituzione dell'*House of Commons Special Committee on Electoral Reform* (ERRE). Tale *Committee* fu incaricato dalla Camera dei Comuni di studiare le possibili alternative al *First-past-the-post*, oltre a valutare la possibilità concreta di introdurre il voto *online* e quello obbligatorio e garantire il rispetto da parte della riforma dei principi di efficacia e legittimità, accessibilità e inclusività, integrità e rappresentanza delle comunità locali. Nel suo rapporto finale (intitolato *Strengthening Democracy in Canada: Principles, Process and Public Engagement for Electoral Reform*), in cui tenne conto dei pareri di esperti, accademici, pubblici funzionari dei servizi elettorali e delle richieste e chiarimenti di cittadini appositamente consultati, il Comitato raccomandò al Governo di sostituire il *First-past-*

²¹⁶ *Ibidem*.

²¹⁷ Barnes A., Lithwick D., Virgint E., *Electoral Systems and Electoral Reform in Canada and Elsewhere. An Overview*, Ottawa, Parliamentary Information and Research Service, n. 2016-06-E, 2016, p. 13.

²¹⁸ V. *An Act to Amend the Canada Elections Act, 2007*. Per un'ampia trattazione di questo aspetto v. Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, cit., pp. 21 ss.

the-post con un sistema elettorale di tipo proporzionale e di seguire, a tal fine, la strada del referendum popolare²¹⁹.

Tuttavia, nel febbraio 2017, è stata annunciata dal Ministro delle Istituzioni Democratiche Karina Gould l'intenzione del Governo di non impegnarsi più nella realizzazione di una riforma elettorale, richiamando l'opinione di Trudeau secondo il quale non vi erano i presupposti per indire un referendum popolare sulla questione, per mancanza di un effettivo consenso all'adozione di un nuovo sistema elettorale. A ciò si aggiungono anche i timori manifestati dallo stesso Trudeau, per il quale l'introduzione di un sistema proporzionale metterebbe in pericolo l'unità nazionale, promuovendo l'instabilità politica e aumentando le voci di estremisti e attivisti²²⁰.

Con l'elezione del II Governo Trudeau di minoranza a seguito delle elezioni generali del 2019, il Partito Liberale non appare intenzionato a perseguire il progetto di riforma elettorale, avendo beneficiato degli effetti distorsivi del sistema maggioritario uninominale a un turno solo, dal momento che ha conquistato la maggioranza relativa dei seggi pur avendo ottenuto meno voti del Partito Conservatore. Tuttavia, data la nuova posizione chiave del *New Democratic Party* nell'attuale *hung Parliament* per sostenere la permanenza in carica del Governo, il *leader* Jagmeet Singh potrebbe continuare a spingere per un cambiamento del sistema elettorale vigente e renderlo una condizione necessaria per il supporto parlamentare all'Esecutivo di minoranza²²¹.

2.12 La questione della *electoral reform* a livello provinciale

A livello provinciale, i tentativi di riforma elettorale esperiti negli ultimi quindici anni si sono contraddistinti per una maggiore incisività rispetto alle iniziative intraprese in ambito federale e per il frequente ricorso allo strumento referendario e alla democrazia deliberativa²²².

Partendo dall'esperienza dell'Isola del Principe Edoardo, rileva ricordare l'istituzione di una commissione di studio nel 2003 che aveva concluso i suoi lavori raccomandando l'introduzione di un sistema analogo a quello neozelandese, progetto bocciato nella consultazione referendaria del 2005. Nel 2016 si è tenuto un nuovo referendum (condotto anche *online*) sulla scelta tra cinque diversi modelli elettorali, tra i quali quello proporzionale che ha visto ottenere il maggior numero di

²¹⁹ Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2345. L'A. sottolinea come il *Committee* avesse raccomandato il Governo di usare il c.d. "indice di Gallagher" per ridurre gli effetti distorsivi della rappresentanza proporzionale, fissandone il livello massimo a cinque (raccomandazioni nn. 1, 2 e 12).

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ Sui possibili sviluppi per la riforma elettorale a seguito delle elezioni generali del 2019 s. v. Brown R., *The Past, Present and Future of Electoral Reform in Canada*, in *McGill Journal of Political Science*, 16 gennaio 2020.

²²² Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2345. L'A. evidenzia come nel Manitoba e nella Nuova Scozia la questione della riforma elettorale non sia stata ancora posta in agenda.

preferenze, ma il basso tasso di affluenza registratosi ha spinto il Premier provinciale McLauchlan a decidere l'indizione di una nuova consultazione per il 23 aprile 2019, in combinazione con le elezioni della Provincia. In quest'ultima occasione, il 51 per cento dei voti validi si è espresso a favore del mantenimento del *First-past-the-post*, ma solo in 12 distretti, mentre quasi il 49 per cento degli aventi diritto è stato favorevole al passaggio alla rappresentanza proporzionale a Membro misto in 15 distretti. Come si può notare, la proposta è stata respinta dal voto popolare ma è prevalsa in un numero più elevato di collegi uninominali, anche se con una percentuale inferiore alla soglia del 60 per cento fissata per l'approvazione²²³.

Anche nel Nuovo Brunswick era stato predisposto nel 2005 un progetto di legge elettorale di tipo misto da una commissione istituita nel 2003²²⁴, da sottoporre ai cittadini in un referendum popolare, ma, dopo la sconfitta del Governo conservatore, il processo riformatore si è interrotto per decisione del nuovo Esecutivo di mantenere il sistema maggioritario vigente.

Nella Columbia Britannica, è stato invece con i risultati anomali delle due tornate elettorali del 1996²²⁵ e del 2001²²⁶ che si sono poste le basi per un contesto favorevole al dibattito sulla riforma elettorale. Nel 2003 è stata istituita dall'Assemblea provinciale una *Citizens' Assembly* composta da comuni cittadini, su iniziativa dell'allora Premier Campbell, il quale si era prefissato l'obiettivo di avviare un procedimento di consultazione della cittadinanza in materia di riforma elettorale. La proposta dell'assemblea di adottare il Voto Singolo Trasferibile è stata quindi sottoposta ad un primo referendum tenutosi nel 2005, nel quale, pur ottenendo il sostegno di una chiara maggioranza di votanti, non ha raggiunto la soglia del 60 per cento dei consensi per essere approvata. La consultazione referendaria è stata ripetuta nel 2009, ma in questa seconda occasione il voto popolare favorevole alla riforma si è rivelato notevolmente ridimensionato. Un terzo referendum, svoltosi (per posta) tra l'ottobre e il dicembre 2018²²⁷, ha dato la possibilità agli elettori di esprimersi su due quesiti: uno relativo alla scelta uninominale-proporzionale e l'altro sulla scelta tra diversi modelli di proporzionale (*Dual-member proportional, Mixed-member proportional, Rural-urban proportional*). Oltre il 60 per cento ha però scelto di mantenere il *First-past-the-post*.

Anche in Ontario, il Governo provinciale ha deciso nel 2005 di istituire una assemblea di cittadini (la *Ontario Citizens' Assembly*) sul modello della Columbia Britannica, con lo scopo di proporre un

²²³ *Ivi*, p. 2346.

²²⁴ Dopo che nel 1987 tutti i seggi dell'Assemblea legislativa provinciale furono conquistati dal Partito Liberale.

²²⁵ Quando i Liberali ottennero il 41,8 per cento dei voti, contro il 39,5 del Nuovo Partito Democratico, ma fu quest'ultimo a conquistare la maggioranza dei seggi.

²²⁶ Elezioni nelle quali il Partito Liberale ottenne un grande successo, avendo conseguito il 58 per cento delle preferenze, risultato che si tradusse nella *oversized majority* di 77 seggi su 79.

²²⁷ Nel 2017, i Verdi e il NDP si accordarono con il Governo liberale di minoranza perché venisse indetto un nuovo referendum sulla riforma elettorale, ma la successiva formazione di un Esecutivo di minoranza del NDP, sostenuto dall'esterno dai *Greens*, ha gettato le basi per lo svolgimento della terza consultazione referendaria che ha avuto luogo tra il 22 ottobre e il 7 dicembre 2018.

metodo alternativo al *plurality*, da sottoporre successivamente al voto popolare. L'assemblea ha raccomandato l'adozione di un sistema misto, che prevedeva la possibilità per l'elettore di esprimere un voto per il collegio uninominale e uno per la lista provinciale. Il progetto è stato però respinto nel referendum tenutosi nell'ottobre 2007²²⁸.

Il tema della riforma elettorale è emerso anche in Québec già nel corso degli anni Settanta contestualmente alle trasformazioni del sistema politico conseguenti all'affermazione del *Parti Québécois*. Nel 2003, l'assemblea dei cittadini (*Estates General on the Reform of Democratic Institutions*) aveva richiesto una riforma in senso proporzionale, a cui fece seguito la presentazione di un progetto governativo di riforma che prevedeva l'introduzione di un sistema misto. Sul testo sono state così avviate tre anni dopo consultazioni culminate nella presentazione, da parte di un *Citizen's Committee*, di un progetto di sistema elettorale simile a quello tedesco, ma la questione della *electoral reform* è stata poi eliminata dall'agenda governativa per l'evolversi della situazione politica in senso sfavorevole ai Liberali²²⁹.

In occasione delle elezioni provinciali dell'ottobre 2018, il Premier *François Legault* aveva assunto l'impegno di presentare un progetto di legge elettorale di tipo proporzionale e di farlo approvare prima del 2022, anno delle prossime elezioni provinciali. Tuttavia, il disegno di legge che introduce un sistema elettorale misto, presentato all'Assemblea Nazionale del Québec nel settembre 2019, prevede la convocazione di un referendum confermativo in combinazione con le elezioni del 2022, rinviando così l'attuazione del nuovo regime elettorale alle elezioni del 2026²³⁰.

2.13 La questione della costituzionalità della riforma elettorale

Nel quadro della varietà di opzioni cui si è fatto ricorso per tentare di modificare il sistema elettorale vigente a livello federale e provinciale (*Select Committees, citizens' assemblies*, commissioni di studio, referendum), una questione particolarmente complessa e controversa riguarda la costituzionalità della riforma elettorale. Yasmine Dawood evidenzia due tipi di limiti costituzionali da rispettare se si vuole mettere mano ad una riforma della legge elettorale: «The first set of constitutional constraints involves the distributional requirements for provincial representation. Sections 51 and 52 of the Constitution Act, 1867, set out the rules for the distribution of representation among the provinces. [...] The second set of constitutional limits involves the right to vote [...]

²²⁸ In argomento si veda Leduc L., *The Failure of Electoral Reform Proposals in Canada*, in *Political Science*, vol. 61, 2009, pp. 21 ss.

²²⁹ Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2347.

²³⁰ *Ibidem*.

explicitly protected by section 3 of the Charter»²³¹, diritto di voto come inteso nella giurisprudenza della Corte Suprema e, quindi, quale diritto ad una *effective representation* e diritto ad una *meaningful participation in a democracy*²³². Per comprendere la complessità della questione relativa alla costituzionalità della riforma elettorale, occorre prendere in considerazione la pronuncia *Reference re Senate Reform* del 2014, con la quale la Corte Suprema ha dichiarato l'illegittimità della proposta di revisione del Senato (*Bill C-7*) avanzata dal Governo, in quanto adottata ex art. 44 del *Constitution Act, 1982*, che prevede il voto del Parlamento federale senza coinvolgimento delle Province. La Corte ha affermato, infatti, che tale procedura presenta carattere eccezionale e può essere impiegata per permettere «unilateral amendment of aspects of government institutions that engage purely federal or provincial interests»²³³, mentre le modifiche costituzionali che mirano ad introdurre l'elezione dei senatori e che operano la riduzione del loro numero, dato che incidono sul «fundamental nature and role»²³⁴ della Camera alta, richiedono il ricorso alla procedura “7/50” o “seven-fifty”²³⁵ e quindi il consenso di minimo sette Province che corrispondono ad almeno la metà della popolazione.

Gli aspetti controversi che sono derivati dalla sentenza in parola hanno riguardato la possibilità o meno di estendere i suoi effetti anche alle modifiche del sistema elettorale. In questo senso, se una parte della dottrina canadese ha sostenuto che il limite imposto dalla Corte ad un intervento unilaterale del Parlamento per la riforma del Senato sia valido anche per cambiare il sistema per l'elezione della Camera dei Comuni, in ragione degli interessi delle Province ivi rappresentate²³⁶, secondo altri, invece, non essendo costituzionalizzato il sistema elettorale, ogni sua modifica, adottata nel rispetto dei *voting rights* garantiti dalla *Charter* e del principio di rappresentanza per popolazione, è da ritenersi non diretta ad incidere sulla natura e il ruolo della Camera bassa elettiva²³⁷.

Sulla base dell'interpretazione dell'art. 44 del *Constitution Act, 1982* operata dalla Corte nel giudizio di *reference*, si deduce che il Parlamento federale non può emendare la formula adottata per la redistribuzione dei seggi della Camera dei Comuni, senza richiedere il consenso delle Province, in quanto si tratta di modifiche che incidono sugli “interessi” di queste ultime. Al riguardo, occorre però segnalare che la possibilità di interpretare la sentenza nel senso di consentire al Parlamento di Ottawa

²³¹ Dawood Y., *The Process of Electoral Reform in Canada*, in *Supreme Court Law Review*, cit., p. 364.

²³² *Ibidem*.

²³³ Corte Suprema del Canada, *Reference re Senate Reform*, 1 S.C.R. 174 (2014), par. 32.

²³⁴ 1 S.C.R. 174 (2014), par. 48, 52, 69, 75 e 77-79.

²³⁵ La procedura è prevista dall'art. 38, comma 1 del CA del 1867, viene definita ordinaria e riguarda tutte le materie previste dall'art. 42, tra cui quella della proporzionalità della rappresentanza delle Province nella Camera dei Comuni, le regole concernenti la nomina dei componenti del Senato, il loro numero e i poteri della Camera alta e così via. Tale procedura può essere adottata nel limite di tempo di tre anni e consente alle Province di usare l'*opting out* per evitare che la riforma entri in vigore nel proprio territorio. Inoltre è previsto che l'eventuale opposizione del Senato possa essere superata da una seconda approvazione della Camera entro 180 giorni.

²³⁶ A tal proposito si vedano le opinioni di Michael Pal, Yaakov Roth e Jonathan Roth richiamate da Dawood Y., *The Process of Electoral Reform in Canada*, cit., p. 369.

²³⁷ *Ivi*, pp. 372-373.

di procedere unilateralmente a modificare la formula prevista per la redistribuzione dei seggi, potrebbe evitare «il rischio di una potenziale paralisi istituzionale contraddistinta dall' impossibilità di assicurare, in mancanza del consenso delle Province alla revisione costituzionale, il principio della rappresentanza per popolazione anche in presenza di significativi cambiamenti demografici»²³⁸. In effetti, come è stato evidenziato dalle proiezioni demografiche di *Statistics Canada*²³⁹, dopo il censimento del 2021 la formula prevista dal *Fair Representation Act, 2011* non appare in grado di incrementare il numero dei seggi alla Camera dei Comuni in proporzione sufficiente ad assicurare un'adeguata rappresentanza alle Province caratterizzate da un più rapido incremento demografico, a meno che non si stabilisca una diversa frequenza nella redistribuzione dei seggi o una nuova modalità di calcolo del quoziente elettorale.

3. L'esperienza statunitense. La Costituzione del 1787 e il procedimento di elezione del Presidente

Il problema elettorale negli Stati Uniti si presenta sotto profili molto diversi da quelli che connotano l'esperienza canadese. Nell'ambito di una forma di governo presidenziale, il primo tratto peculiare che emerge è che il Presidente degli Stati Uniti è selezionato attraverso un lungo e complesso percorso politico, partitico e istituzionale che culmina con l'elezione attraverso un collegio di Grandi Elettori e, quindi, con metodo indiretto, sebbene sostanziato da una prassi che rende tale elezione «come se diretta»²⁴⁰. L'analisi del procedimento di elezione del Presidente americano ci consente di comprendere, da un lato, lo stretto rapporto che lega la forma di governo, il sistema elettorale e il sistema dei partiti e, dall'altro, le diverse anomalie che caratterizzano il sistema di elezione indiretta del capo dell'Esecutivo, nell'ambito del quale emergono le problematiche della distorsione del voto popolare, quella degli elettori infedeli e l'istituto controverso del Collegio Elettorale.

In via preliminare occorre osservare che l'esperienza degli Stati Uniti d'America si caratterizza per avere «one of the longest continually operating electoral systems in the world»²⁴¹. Come sottolinea Steven L. Taylor, «[w]hile the system has evolved since the late 1780s, the basic dynamic of the system is based fundamentally on plurality winners in single-seat district elections for the national

²³⁸ Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2350.

²³⁹ Statistics Canada, *Population Projections for Canada, Provinces and Territories: 2009-2036*, Ottawa, Statistics Canada, 2010, disponibile al link <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/91-520-x/2010001/aftertoc-aprestdm1-eng.htm>. In merito si veda anche Kerr D., Mellon H., *Demographic Change and Representation by Population in the Canadian House of Commons*, in *Canadian Studies in Population*, vol. 37. 1-2, 2010, p. 53.

²⁴⁰ Così Sartori G., *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 97.

²⁴¹ Taylor L. S., *Electoral Systems in Context: United States*, in Herron S. E., Pekkang J. R., Shugart S. M. (eds.), *Op. cit.*, p. 721.

(and state) legislatures. This feature has dominated the development of the party, which is one of the most rigid two-party systems in the world»²⁴². Accanto, però, alla semplicità che contraddistingue il collegio uninominale maggioritario ad un turno solo, che ha contribuito nel tempo all'affermazione del bipartitismo²⁴³, si devono ravvisare due elementi che rendono del tutto peculiare l'*electoral process* statunitense: «the usage of primary elections to nominate the candidates of the two major parties, and the Electoral College used to elect the president»²⁴⁴.

Com'è noto, «[u]no degli elementi che caratterizzano la Costituzione federale statunitense del 1787 va individuato nell'istituzione di un esecutivo monocratico. Ad esso la Costituzione stessa riconosce un'indiscussa centralità»²⁴⁵. Il ruolo del Presidente nella Federazione²⁴⁶ è definito dall'art. 2, sez. I, in base al quale «[t]he executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his office during the term of four Years, [...] together with the Vice President, chosen from the same Term [...]». Pertanto, il Presidente viene eletto per un periodo di tempo fisso ogni quattro anni e il suo mandato può essere riconfermato una volta soltanto (a seguito dell'approvazione del XXII Emendamento)²⁴⁷. Per essere eletto alla carica di Presidente è sufficiente essere nati cittadini americani, aver compiuto almeno 35 anni di età ed essere residente negli Stati Uniti da 14 anni²⁴⁸.

Nel distinguersi dagli altri meccanismi previsti dagli ordinamenti occidentali per modalità e tempi di svolgimento, il procedimento che porta alla designazione del Presidente degli Stati Uniti è particolarmente complesso ed è solo parzialmente disciplinato nella Costituzione. Esso copre un arco temporale di circa due anni e, per maggiore semplificazione, può essere diviso in due fasi: in quella preliminare, non regolata dalla Costituzione, viene selezionato il candidato che i due principali partiti propongono alle rispettive *National Conventions* per la corsa alla Casa Bianca; la fase conclusiva,

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ Su questi aspetti v. Volterra S., *Sistemi elettorali e partiti in America*, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 9-10 e 30 ss.

²⁴⁴ Taylor L. S., *Op. cit.*, p. 721.

²⁴⁵ Aravantinou Leonidi G., *L'elezione del Presidente negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 79.

²⁴⁶ Com'è noto, la Presidenza si inserisce in un contesto costituzionale di *check and balances*, pesi e contrappesi, che ne bilanciano il ruolo e l'influenza. Ciò fa sì che il Presidente non sia il soggetto principale del sistema politico, ma eserciti un ruolo la cui influenza dipende dagli equilibri complessivi. A ciò si sommano i vincoli propri delle "istituzioni separate che condividono il potere", che limitano e condizionano alcune funzioni del Presidente sia nel confronto con il Congresso che con la Corte Suprema (v. Passarelli, *Gli Stati Uniti...*, in *Federalismi.it*, pp. iv ss.).

²⁴⁷ Il XXII Emendamento, approvato nel 1951, ha limitato ad una sola volta la possibilità di rielezione del Presidente. La proposta di tale previsione era stata avanzata dai membri del Congresso del Partito Repubblicano dopo che Franklin D. Roosevelt (1933-1945) era stato rieletto per ben tre volte di seguito. Con l'approvazione di tale emendamento si voleva evitare, infatti, che si concentrasse una forte *leadership* dell'Esecutivo nelle mani della stessa persona. Occorre notare, inoltre, che il primo Presidente che subì gli effetti dell'emendamento fu il repubblicano Eisenhower (1953-1961). In argomento v. Pritchett C. H., *The American Constitutional System*, New York, McGraw Hill, 1971, p. 15.

²⁴⁸ Costituzione degli Stati Uniti d'America, art. 2, sez. I, 5. Si tratta della c.d. *Eligibility Clause*, in merito alla quale l'attenzione della dottrina costituzionalistica si è concentrata sul requisito dell'essere nati cittadini americani, dato che né la Costituzione né tantomeno la giurisprudenza hanno contribuito a chiarirne la portata e ad interpretarne la terminologia. Sul tema si sofferma ampiamente Aravantinou Leonidi G., *L'elezione del Presidente negli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 81 ss. L'A. rileva che la storia costituzionale americana, la giurisprudenza e la dottrina costituzionalistica indicano che la clausola debba essere interpretata nel senso di includere nella categoria del *national born citizen* ogni individuo nato sul territorio statunitense e soggetto alla giurisdizione federale, indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori.

disciplinata interamente dalla Costituzione, è costituita dalle elezioni che hanno luogo nel cosiddetto *Election Day*²⁴⁹ e dal voto successivo dei Grandi Elettori nel mese di dicembre che culmina con la vera e propria elezione del nuovo Presidente.

3.1 La fase c.d. intrapartitica

La prima fase delle elezioni presidenziali, consistente in una procedura intrapartitica diretta all'individuazione dei candidati alla presidenza, inizia con la designazione dei delegati di ogni Stato alla *Party National Convention*. Sono gli statuti dei partiti che stabiliscono il numero dei delegati attribuiti a ciascuno degli Stati membri della Federazione, in ragione di alcuni indici, quali la popolazione globale, il numero di voti ottenuti dal partito nelle ultime consultazioni elettorali e la variazione dei voti registratisi fra la penultima e l'ultima elezione²⁵⁰.

In virtù dell'organizzazione prevalentemente statale dei partiti americani, si può riscontrare che il metodo di designazione dei candidati varia da Stato a Stato. In alcuni di essi, i delegati sono scelti attraverso i *caucuses* dei partiti, mentre in altri, che sono la maggior parte, attraverso il meccanismo delle cosiddette primarie; in altri ancora è prevista invece una combinazione dei due sistemi.

I *caucuses* (termine di derivazione pellerossa) sono riunioni locali organizzati (che si svolgono generalmente in luoghi pubblici come scuole, palestre e auditorium) e finanziati dai due principali partiti, nell'ambito delle quali i "membri" del partito²⁵¹ designano i delegati futuri alla Convenzione. Tale processo di selezione che parte dal "basso" non sembra contenere aspetti particolarmente innovativi rispetto ai metodi di scelta dei delegati che vengono utilizzati anche in Europa nei congressi di partito²⁵². Negli Stati Uniti, i *caucuses* di partito scelgono i delegati per le Assemblee di contea, nelle quali vengono scelti i rappresentanti per i *caucuses* distrettuali o direttamente per quelli statali. Nell'Assemblea statale, infine, vengono eletti i delegati alla *National Convention*, i quali assumeranno l'impegno di votare per un determinato candidato. Sono peraltro differenti le procedure

²⁴⁹ La data delle elezioni non è in realtà scritta nella Costituzione, ma in una legge federale del 1845. Questa prevede che i Grandi Elettori che formano l'*Electoral College* presidenziale, chiamato ad eleggere il Presidente e il Vice-Presidente, devono essere scelti lo stesso giorno in tutti gli Stati membri dell'Unione. Questo giorno è il primo martedì successivo al primo lunedì di novembre di ogni quattro anni, per evitare che il giorno delle elezioni cada il primo novembre, che è un giorno festivo.

²⁵⁰ Pirino L., *La legge elettorale presidenziale e le norme sulla campagna elettorale negli Stati Uniti d'America*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 ottobre 2008, p. 3.

²⁵¹ In realtà, i partiti statunitensi non fanno propria alcuna forma di tesseramento e l'identificazione dei membri di partito non è semplice. Sul punto v. Lucifredi P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema statunitense*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 39.

²⁵² Si rileva, tuttavia, una differenza netta nei requisiti di appartenenza al partito, che negli Stati Uniti sono stabiliti dalla legge dello Stato, mentre in Italia e in Europa sono i partiti che determinano i requisiti di appartenenza in modo autonomo. Sul punto si veda Volterra S., *Op. cit.*, pp. 184 ss.

di voto che adottano i partiti in occasione dei *caucuses*, per cui mentre i Democratici si dispongono fisicamente in gruppi, i Repubblicani procedono con voto segreto. Rispetto alle elezioni primarie, che sono generalmente disciplinate dalle leggi statali, sono i partiti che definiscono regole, modalità, sedi ed orari in cui devono tenersi i *caucuses* per la selezione dei delegati.

In seguito alle riforme introdotte nel 1972 per rendere più inclusivo e trasparente il procedimento di nomina, la maggior parte degli Stati ha adottato il sistema delle primarie²⁵³, le quali si tengono in seggi regolari gestiti da funzionari statali. In origine assemblee di membri di partito, divenute solo dopo la Guerra Civile procedure per la designazione dei candidati, le primarie si possono configurare, nel procedimento moderno, come *preference primary*, in cui l'elettore ha la facoltà di indicare sulla scheda la propria preferenza per il solo candidato alla presidenza, o come *direct election primary*, che consente invece all'elettore di votare per il candidato alla presidenza e un certo numero di delegati a questo collegati²⁵⁴. In linea generale è possibile distinguere le primarie secondo due modelli: le primarie aperte e le primarie chiuse²⁵⁵. Nel primo caso, è ammessa la partecipazione di ogni elettore indipendentemente dalla sua preregistrazione nelle liste del partito, mentre le primarie chiuse prevedono che l'elettore debba dichiarare preventivamente la propria appartenenza al partito.

Le elezioni primarie e i *caucuses* si tengono di norma in un arco temporale di sei mesi, inaugurato all'inizio dell'anno delle elezioni presidenziali. Tuttavia, negli ultimi anni il loro svolgimento è stato anticipato in alcuni Stati, dando luogo al fenomeno che prende il nome di *front-loading*. Per evitare il dilagare di questo fenomeno e ovviare ai suoi effetti sul sistema politico, i partiti si sono adoperati per introdurre regole che diano maggiore rilevanza agli Stati in cui le procedure di *nomination* si svolgono nella primavera inoltrata²⁵⁶.

²⁵³ In una ricerca comparativa tra le elezioni presidenziali del 2016 e del 2020, viene messo in risalto che nel 2016 i Democratici hanno fatto ricorso ai *caucuses* presidenziali in 14 Stati. Nel 2020, 11 di questi hanno invece optato per le elezioni primarie, con il risultato che solo tre Stati – Iowa, Nevada e Wyoming – utilizzano il sistema dei *caucuses* tradizionali. Anche i Repubblicani hanno fatto meno ricorso al metodo del *caucus*: in 13 Stati si sono svolti *caucuses* nel 2016, mentre solo 5 li useranno per le elezioni presidenziali del 2020 (Hawaii, Iowa, Kentucky, North Dakota e Wyoming). Sul punto v. Zoch A., *Elections 2020: Shifting from Caucuses to Primaries*, in *NCSL Blog*, 13 febbraio 2020, consultabile al link <https://www.ncsl.org/blog/2020/02/13/elections-2020-shifting-from-caucuses-to-primaries.aspx>.

²⁵⁴ Aravantinou Leonidi G., *L'elezione del Presidente negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 88.

²⁵⁵ La tipologia delle elezioni primarie, in realtà, è piuttosto vasta. Si possono annoverare, oltre alle primarie chiuse (riservate a chi sia registrato ad un partito), le primarie chiuse aperte agli indipendenti (in cui possono votare gli elettori registrati in un partito ma possono aggiungersi anche i cosiddetti indipendenti, i quali decidono di partecipare alla primaria diretta di un altro partito), le primarie aperte con dichiarazione pubblica (vi partecipano gli elettori che dichiarano la loro scelta di partito il giorno stesso delle elezioni), le primarie aperte con scelta privata (alle quali prendono parte tutti gli elettori che si presentano al seggio il giorno in cui si tengono le primarie dei vari partiti, dei quali ricevono le varie schede con i nomi dei candidati che corrono nell'elezione primaria e solo al momento di votare l'elettore esprime le sue preferenze), ed infine le primarie coperte, *blanket primary*, (nelle quali gli elettori ricevono un'unica scheda con i nomi dei candidati di tutti i partiti e i due candidati più votati, a prescindere dalla loro appartenenza partitica, si presentano alle elezioni successive per ottenere la carica in gioco. Si tratta di cariche diverse, per ciascuna delle quali gli elettori ricevono la scheda con i relativi candidati dei vari partiti). *Stati Uniti. Country Profile*, cit., pp. 58-59.

²⁵⁶ Nel 2020, il *caucus* dell'Iowa tenutosi il 3 febbraio ha aperto la corsa alla *nomination* democratica (e, formalmente, anche quella repubblicana). È stato consentito, inoltre, a quattro Stati di anticipare la selezione dei delegati nel mese di febbraio: Iowa, per i *caucuses* di entrambi i partiti, New Hampshire, Nevada (dove si sono tenuti il *caucus* democratico

È importante osservare che esistono tre diversi sistemi di allocazione dei delegati: proporzionale, *winner-take-all* e sistemi misti. Nel 2012, il Partito Repubblicano si è dotato di nuove regole che stabiliscono una nuova scansione temporale delle procedure di *nomination* e l'introduzione di un sistema proporzionale per la designazione dei delegati, al posto del metodo *winner-take-all* preferito a livello locale²⁵⁷. Sul sistema di allocazione dei delegati sono state avanzate diverse proposte di riforma, tra cui quella che prevede l'assegnazione dei delegati con sistema proporzionale e il voto di preferenza, ma occorre anche rilevare che numerose proposte hanno riguardato il sistema delle elezioni primarie in generale²⁵⁸.

Il sistema delle elezioni primarie è stato peraltro oggetto di un vivace dibattito nella letteratura politologica, in cui è stata posta in evidenza la circostanza che le primarie possano ulteriormente indebolire i partiti, privandoli del potere di scelta dei candidati e portando ad una crescita dell'attività di *fund-raising* da parte di questi ultimi²⁵⁹. In realtà, gli elevati costi sostenuti dai candidati nel corso della campagna elettorale e le difficoltà di fare campagna elettorale negli Stati in cui le primarie si svolgono nello stesso giorno ma a migliaia di chilometri di distanza, sono alcune ragioni che negli anni si sono poste alla base di una serie di proposte di riforma del sistema.

A ciò occorre aggiungere che la giurisprudenza della Corte Suprema ha affermato la piena autorità del Congresso nel regolare la materia, anche se il legislativo federale si è finora sottratto a tale onere²⁶⁰. La Corte Suprema si è occupata, in diverse occasioni, del potere del Congresso di disciplinare il procedimento per l'elezione del Presidente degli Stati Uniti²⁶¹. Tuttavia, anche se «al Congresso sia stata riconosciuta dalla Costituzione la facoltà di legiferare in materia elettorale, la disciplina del procedimento elettorale per il Presidente degli Stati Uniti è stata affidata alla legislazione statale»²⁶². Questo perché nell'ottica dei Padri Fondatori l'elezione presidenziale doveva essere una funzione statale piuttosto che un procedimento elettorale regolato dal Governo nazionale,

e, per il Partito Repubblicano, il *Nevada Republican Alternative Presidential Preference Poll*) e South Carolina (per lo svolgimento della *Democratic primary*). Gli altri Stati (13) hanno dovuto attendere fino al 3 marzo, giorno noto generalmente come "Super Tuesday", in cui nella gran parte degli Stati federati l'elettorato è chiamato a recarsi alle primarie o ai *caucuses*, indetti dai Democratici o dai Repubblicani, per nominare il candidato presidente dei rispettivi partiti.

²⁵⁷ Aravantinou Leonidi G., *L'elezione del Presidente negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 91. L'A. precisa che prima delle suddette revisioni normative, il Partito Repubblicano non aveva stabilito un metodo specifico per la designazione dei candidati, riservando così agli Stati la scelta sul sistema che preferivano adottare. La *Republic National Convention*, pur indicando come preferibile il metodo proporzionale, ha lasciato aperta la possibilità che i delegati possano essere designati in base al metodo *winner-take-all*.

²⁵⁸ V. *ibidem*, in cui l'A. distingue in quattro categorie i disegni di legge presentati in anni recenti in materia: quelli che intendono stabilire primarie a livello regionale, la legislazione che intende stabilire quattro date per lo svolgimento delle primarie, quella che si propone di introdurre la primaria diretta nazionale e, infine, quella che mira all'istituzione di una commissione che esamini il procedimento di nomina presidenziale.

²⁵⁹ Vedi *Stati Uniti. Country Profile*, cit., p. 59.

²⁶⁰ Geer J. G., *Rules Governing Presidential Primaries*, in *The Journal of Politics*, vol. 48, n. 4, 1986, pp. 1006-1025.

²⁶¹ In argomento si vedano le sentenze *Burroughs and Cannon v. United States*, 290 U.S. 534 (1934), *Oregon v. Mitchell* 400 U.S. 112 (1970), *Buckley v. Valeo* 424 U.S. 1 (1976).

²⁶² Aravantinou Leonidi G., *L'elezione del Presidente negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 91.

ma il risultato è stato che «[l]o sviluppo e la diffusione del sistema delle primarie ha fatto emergere con chiarezza i problemi dovuti alla mancata uniformità del procedimento di nomina dei grandi elettori»²⁶³.

Un altro aspetto che viene in rilievo in riferimento al sistema delle primarie, oggi, come si è visto, di gran lunga più diffuso rispetto a quello che prevede la designazione da parte dei quadri del partito, è quello che, secondo quanto riportato nella letteratura, si collega ad una notevole personalizzazione del periodo elettorale, che finisce per mettere in ombra i partiti a tutto favore dei *leader* singoli²⁶⁴. Un aspetto che si riscontra anche nel corso della campagna elettorale, secondo alcuni sempre più a «tendenza plebiscitaria»²⁶⁵.

In questo quadro, bisogna però riconoscere che «[l]’azione partitica agisce ovviamente sulle modalità attraverso le quali il candidato presidenziale verrà selezionato e, in talune circostanze, può incidere in maniera addirittura significativa e persino determinante sul chi sarà il candidato»²⁶⁶. Infatti, sebbene i partiti come organizzazione abbiano subito l’adozione di un processo di selezione delle candidature che coinvolge elettori esterni al proprio organigramma, possono intervenire non solo tramite la strutturazione delle regole e il sostegno (*endorsement*) per un candidato, ma anche tramite il controllo e la mobilitazione delle risorse durante la campagna elettorale. Da ciò si desume un ruolo non marginale dei partiti nella selezione dei candidati alla Presidenza, tenendo anche conto del fatto che la loro struttura fortemente decentrata ricalca l’assetto federale dello Stato, con la conseguenza che non esistono solo due partiti, ma quantomeno sei livelli di partito per le formazioni politiche più importanti²⁶⁷.

Il processo di *nomination* tramite il sistema delle primarie e dei *caucuses* termina in occasione delle *National Conventions* dei due principali partiti, chiamate ad eleggere, a maggioranza semplice dei voti, i due candidati alla presidenza e alla vice-presidenza e ad approvare il programma del partito, oggetto di dibattito nel corso della campagna elettorale presidenziale.

²⁶³ *Ivi*, p. 92.

²⁶⁴ Campus D., Pasquino G., *Usa: elezioni e sistema politico*, Bologna, Bononia University Press, 2003, pp. 58 ss.

²⁶⁵ Cavalli L., *Il presidente americano: ruolo e selezione del leader USA nell’era degli imperi mondiali*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 87 ss.

²⁶⁶ Clementi F., Passarelli G., *Eleggere il Presidente. Gli Stati Uniti da Roosevelt ad oggi*, Venezia, Marsilio, 2020, p. 45.

²⁶⁷ *Ivi*, p. 46. Gli Autori, infatti, rilevano che si tratta del «partito organizzato a livello federale, del Senato e del Congresso, al quale si aggiungono tutti i diversi e vari ambiti statali e, secondo alcuni, perfino quelli dei singoli distretti e collegi elettorali».

3.2 La fase c.d. interpartitica

Conclusa la fase di scelta dei candidati alla presidenza e alla vice-presidenza, inizia la seconda fase del processo elettorale, ovvero quella interpartitica, disciplinata dalla Costituzione. L'art. 2, sez. I, 2 della Costituzione così recita: «Each State shall appoint, in such manner as the legislature thereof may direct, a number of Electors, equal to the whole number of Senators and Representatives to which the State may be entitled in the Congress». Pertanto, in ogni Stato ci sarà un numero di “elettori presidenziali” che hanno il compito di eleggere il Presidente e, contestualmente, il Vice-Presidente²⁶⁸. Alla designazione dei cosiddetti Grandi Elettori provvedevano originariamente gli organi legislativi dei singoli Stati, ma in seguito tutti gli Stati abbandonarono tale sistema e introdussero l'elezione popolare per la loro scelta²⁶⁹. È importante sottolineare che il dettato della Costituzione al primo comma dell'art. 2 utilizza il verbo “*appoint*”, col significato di “nominare”, in riferimento alla competenza dei singoli Stati federati, anziché il più esplicito verbo “*elect*”. In questo senso, si può rilevare che il testo costituzionale non definisce il metodo con cui vanno designati i Grandi Elettori, ma prevede piuttosto che tale metodo sia definito individualmente dagli organi legislativi statali.

Tale formulazione, come ha riconosciuto la Corte Suprema nel 2000 in merito al caso *Bush v. Gore*²⁷⁰, implica che «the individual citizen has no federal constitutional right to vote for electors for the President of the United States unless and until the state legislature chooses a statewide election as the means to implement its power to appoint members of the Electoral College»²⁷¹. Da quanto ha affermato la maggioranza dei giudici, i legislativi statali possono in qualsiasi occasione decidere di esercitare direttamente il potere di nomina attribuito loro dalla Costituzione, revocandolo ai cittadini. Inoltre, come riconosciuto nella sentenza *McPherson v. Blacker* del 1892, la discrezionalità degli Stati nel definire i sistemi di designazione dei partecipanti al Collegio elettorale è da intendersi come assoluta:

The legislative power is the supreme authority, except as limited by the constitution of the state, and the sovereignty of the people is exercised through their representatives in the legislature,

²⁶⁸ A seguito dell'approvazione del XII Emendamento nel 1804, il voto espresso per il Presidente e il Vice-Presidente avviene separatamente, nel senso che i componenti del Collegio elettorale sono chiamati ad esprimere due preferenze distinte. L'elaborazione di tale Emendamento si era resa necessaria dopo il risultato delle elezioni del 1800, nelle quali Thomas Jefferson e Aaron Burr avevano ricevuto un eguale numero di voti (v. Maddex R. L., *The U.S. Constitution*, Ithaca, Cornell University Press, 2005, p. 159).

²⁶⁹ D'Ignazio G., *Costituzione federale e sistemi di governo negli Stati Uniti d'America*, in Gambino S. (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, cit., p. 377.

²⁷⁰ Una decisione da ritenersi storica, in quanto per la prima volta la Corte ha determinato il vincitore di un'elezione presidenziale. V. Pirino L., *Op. cit.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 7.

²⁷¹ Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *George W. Bush, et al., Petitioners v. Albert Gore, Jr., et al.*, 531 U.S. 98 (2000), *Per curiam*, II, B,

unless by the fundamental law power is elsewhere reposed. The constitution of the United States frequently refers to the state as a political community, and also in terms to the people of the several states and the citizens of each state. What is forbidden or required to be done by a state is forbidden or required of the legislative power under state constitutions as they exist. The clause under consideration does not read that the people or the citizens shall appoint, but that 'each state shall'²⁷².

Oltre a ciò, la giurisprudenza della Corte Suprema ha precisato che, una volta riconosciuto nell'esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini il sistema da seguire per l'individuazione dei componenti del Collegio elettorale, ad ogni elettore «deve essere riconosciuta uguale dignità nell'esercizio del potere attribuitogli ed ogni voto deve essere computato con peso eguale, indifferentemente dalla fonte che lo ha espresso»²⁷³. In questa direzione, la sentenza del 2000 è stata emblematica, in quanto la Corte ha ritenuto che il riconteggio manuale dei voti nello Stato della Florida violava tali requisiti relativi all'esercizio del diritto di voto, poiché avrebbe trattato gli aventi diritto in modo diseguale e, perciò, ne ha ordinato la sospensione.

Inoltre, bisogna dire che l'insieme dei componenti chiamati a formare il Corpo elettorale di secondo grado il cui voto è decisivo per l'elezione presidenziale²⁷⁴ è noto in dottrina come *Electoral College*, dizione che non si trova nel testo costituzionale²⁷⁵. Il Collegio Elettorale è uno degli istituti più controversi della democrazia americana, che si configura come uno di quegli strumenti antimaggioritari previsti in Costituzione, accanto all'elezione indiretta dei senatori, volti a contenere l'azione delle "fazioni", antenati dei partiti politici moderni, considerati dai Padri Fondatori come delle possibili minacce per il governo nazionale²⁷⁶. Si tratta di un organo che esercita funzioni elettorali in via temporanea, dato che la sua cessazione è prevista una volta che abbia espresso il voto per il candidato presidente. Inoltre, presenta la caratteristica per cui non riunisce mai i suoi componenti in un'unica sede, neppure nel momento dell'elezione presidenziale: in base a quanto previsto dall'articolo della Costituzione dedicato all'elezione presidenziale, i componenti dell'*Electoral College* si riuniranno, infatti, nei rispettivi Stati e voteranno, a scrutinio segreto, per due persone, delle quali una almeno non residente nello stesso Stato; viene, quindi, compilata una lista di tutti coloro che hanno ottenuto suffragi con il numero dei voti raccolti da ciascuno, la quale

²⁷² Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *McPherson et al. v. Blacker, Secretary of State*, 146 U.S. 1 (1892), par. 12.

²⁷³ Pirino L., *Op. cit.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 8.

²⁷⁴ Così, *ibidem*.

²⁷⁵ Per una storia critica dell'istituto del Collegio Elettorale v. Bennett R.W., *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti? Il problema del Collegio Elettorale*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 31 ss.

²⁷⁶ Aravantinou Leonidi G., *L'elezione del Presidente negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 86.

viene autenticata e trasmessa alla sede del Governo, indirizzata al Presidente del Senato che procede al computo dei voti²⁷⁷.

Oggi, in quarantotto Stati, i Grandi Elettori vengono individuati sulla base di leggi elettorali maggioritarie, mentre in due Stati, il Maine e il Nebraska, cui sono assegnati rispettivamente cinque e quattro *Electors*, adottano procedure differenti, per cui i due componenti del Collegio che corrispondono ai senatori sono eletti secondo il sistema maggioritario, mentre i restanti sono individuati con il metodo proporzionale. Il numero complessivo dei voti elettorali è di 538, per cui è necessario, per vincere le elezioni, che un candidato raggiunga la maggioranza di 270 voti dei Grandi Elettori. Nel caso in cui più di un candidato ottenga lo stesso numero di preferenze o nessuno riesca a raggiungere la maggioranza richiesta per essere eletto, deciderà la *House of Representatives* con votazione a scrutinio segreto, ma «[i]n questa evenienza [...] i voti espressi non seguiranno il principio “one person one vote”, ma piuttosto quello “one State one vote”»²⁷⁸. Si tratta, in realtà, più di un caso di scuola che una reale possibilità (essendo accaduto solo due volte: nel 1801 con Thomas Jefferson e nel 1825 con John Quincy Adams).

Come, invece, accade solitamente, al candidato che abbia ottenuto in uno Stato la maggioranza relativa dei voti popolari sono assegnati tutti i voti presidenziali del medesimo Stato, che viene pertanto considerato come un'unica circoscrizione elettorale²⁷⁹ e si applica così il sistema del *winner-take-all*, che non prevede, quindi, l'attribuzione di nessun voto elettorale al candidato arrivato secondo nella competizione, anche se con un margine ridotto di voti. La competizione *plurality* possiede, com'è noto, una potente forza polarizzante che, in assenza di partiti terzi “forti” e nazionali in grado di contrastare con i propri sfidanti quelli del Partito Democratico e del Partito Repubblicano, produce un aspetto cruciale della competizione elettorale per la Presidenza, che consiste nella bipolarizzazione della campagna e della concentrazione del consenso attorno a due candidati soltanto²⁸⁰.

Peraltro, in virtù del meccanismo elettorale vigente assumono particolare importanza i cosiddetti mega Stati chiamati a designare il maggior numero di Grandi Elettori: California (55), Texas (38), Florida (29), New York (29), Illinois (20), Pennsylvania (20), Ohio (18). In questo senso si può dire che «l'elezione del Presidente è strettamente collegata alle vittorie nei singoli stati e l'importanza

²⁷⁷ Costituzione degli Stati Uniti d'America, art. 2, sez. I, 3.

²⁷⁸ Pirino L., *Op. cit.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 9, ciò perché, in questa votazione, ciascuno Stato avrà la rappresentanza di un solo voto, indipendentemente dalla sua popolazione.

²⁷⁹ Come si è detto, rileva l'eccezione del Maine e del Nebraska, dove la scelta degli elettori presidenziali avviene sempre con il sistema maggioritario, ma lo Stato è diviso in collegi circoscrizionali, per cui i voti elettorali possono essere suddivisi anche tra più candidati. D'Ignazio G., *Op. cit.*, p. 377.

²⁸⁰ Così Clementi F., Passarelli G., *Op. cit.*, p. 60.

degli stati è in funzione del numero degli elettori presidenziali»²⁸¹. Ciò mostra come «il sistema elettorale del presidente risenta ancora fortemente della struttura federale del Paese: l'esito della battaglia elettorale è il frutto della sommatoria delle partite che si giocano con il metodo maggioritario all'interno di ogni Stato dove la posta in gioco varia a seconda delle dimensioni della popolazione di ciascuno di essi»²⁸². Si tratta, dunque, di una elezione che avviene in modo indiretto, dato che «il sistema premia non tanto il candidato più votato dal corpo elettorale, quanto piuttosto il candidato che riesce ad ottenere la maggioranza dei voti dei Grandi Elettori. Il peso del voto popolare deve essere pertanto commisurato a quello di ciascuno Stato in termini di Grandi Elettori espressi»²⁸³. Una delle conseguenze più controverse di tale meccanismo di elezione è la possibilità che venga eletto un candidato che abbia ricevuto meno voti popolari rispetto al candidato sconfitto in termini di voti elettorali nell'*Electoral College*. Una problematica che «potrebbe aumentare stante la crescente polarizzazione del voto, la concentrazione in aree geografiche popolate e circoscritte in base alle preferenze per uno dei due partiti maggiori, e la conseguente scarsa azione di propaganda e campagna elettorale negli Stati non *swing*»²⁸⁴.

I casi in cui un candidato è stato eletto alla Presidenza con un numero inferiore di voti popolari rispetto all'avversario non sono numerosi, ma rivestono in ogni caso una certa rilevanza. Sul punto occorre notare che due delle cinque elezioni presidenziali tenutesi negli ultimi anni sono state perse dal candidato che ha vinto il voto popolare (quelle del 2000 e del 2016, che hanno visto i candidati repubblicani, rispettivamente George W. Bush e Donald Trump, imporsi sui rivali Al Gore e Clinton, pur avendo questi ultimi riportato la vittoria nel voto popolare)²⁸⁵. In particolare, le elezioni presidenziali del 2016, segnando l'inizio di una fase del tutto inedita nella politica americana, sono

²⁸¹ D'Ignazio G., *Op. cit.*, pp. 377-378. Occorre però notare come alcuni rilevano che i compromessi raggiunti in sede costituzionale tra piccoli e grandi Stati e tra Nord e Sud dell'Unione abbiano dato origine ad una composizione del Collegio Elettorale che favorisce i piccoli Stati, se si pensa, ad esempio, che la California, con una popolazione 66 volte superiore a quella del Wyoming abbia una rappresentanza nel Collegio Elettorale che è di sole 18 volte superiore (cfr. ad esempio Morini M., *La rielezione di Obama. Un'analisi del voto presidenziale 2012 negli Stati Uniti*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 68, 2012, p. 74). In realtà, occorre notare come vi sia una lunga lista di fattori bilanciati dai *framers* nel progettare il sistema di elezione del Presidente, che includono la protezione contro il regionalismo e la protezione del federalismo, la garanzia che il vincitore goda di un ampio sostegno popolare, che abbia le qualifiche necessarie all'incarico ed, infine, la garanzia di proteggersi dall'influenza straniera (cfr. Aravantinou Leonidi G., *L'elezione presidenziale negli Stati Uniti e la tenuta della democrazia: dalle tenebre alla luce*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2020, p. 4).

²⁸² Martinelli C., *Le radici del costituzionalismo. Idee, istituzioni e trasformazioni dal Medioevo alle rivoluzioni del XVIII secolo*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 164.

²⁸³ Conti G., *L'elezione del Presidente degli Stati Uniti in un'America polarizzata*, in *Diritti Comparati*, n. 1, 2016, p. 9.

²⁸⁴ Clementi F., Passarelli G., *Op. cit.*, p. 57.

²⁸⁵ A queste si aggiungono anche le elezioni tenutesi nel 1876 e nel 1888, nelle quali furono eletti alla presidenza rispettivamente i candidati repubblicani Hayes ed Harrison, pur avendo ottenuto un numero di voti popolari inferiori a quelli conseguiti dai loro rivali Tilden e Cleveland. Si può ricordare che in elezioni più recenti, quelle del 1960, Kennedy prevalse sul rivale Nixon, invece, ottenendo uno scarto minimo di voti popolari, ma riuscendo a conquistare comunque una maggioranza netta dei voti presidenziali, anche perché era riuscito a vincere per pochi voti popolari in due Stati importanti come l'Illinois e il Missouri.

state testimoni di quella che è stata da alcuni ritenuta una “rivolta” degli elettori di entrambi i partiti tradizionali contro l’*establishment*, rappresentato dalla candidata Hillary Clinton, a cui hanno preferito l’*outsider* Trump dagli orientamenti spiccatamente più radicali²⁸⁶. Il rapporto tra elettori e classe dirigente si è così incrinato e la polarizzazione della vita politica statunitense è diventata lo specchio di una società sempre più complessa e conflittuale e di una crisi che attraversa trasversalmente il Paese, le cui ripercussioni si sono riflesse sulle dinamiche istituzionali. Occorre rilevare che le competizioni elettorali per la conquista della Presidenza hanno messo in evidenza negli ultimi decenni la debolezza dei partiti americani e la loro incapacità di incanalare e ridurre la domanda politica della società. A queste trasformazioni del sistema politico hanno coinciso il declino dell’identificazione partitica e una netta diminuzione della partecipazione elettorale, sia alle presidenziali che alle elezioni di *mid-term*, al netto dei limiti imposti dal processo di registrazione per l’esercizio del diritto di voto. Certamente, anche il voto del 2020 ha polarizzato il Paese attorno ai due candidati, non solo in virtù del sistema elettorale ma anche del profilo del Presidente uscente, su cui le elezioni del 3 novembre scorso sono state una sorta di referendum.

In questo contesto, il problema della mancata corrispondenza tra voti popolari e voti dei Grandi Elettori cui si accennava in precedenza e che è emerso cinque volte su cinquantotto elezioni presidenziali, costituisce un segnale politico inequivocabile di un Paese diviso e frammentato²⁸⁷. Peraltro, nonostante il fatto che il meccanismo di elezione presidenziale indiretta, attraverso l’*Electoral College*, renda possibile una distorsione tra voto dei cittadini ed elezione presidenziale, rischio ritenuto inaccettabile in una democrazia del XXI secolo, si deve rilevare come tale circostanza non abbia impedito il diffondersi dell’opinione nella dottrina statunitense secondo la quale tale meccanismo assicura che, anche laddove le differenze in termini di voto popolari siano minime, le differenze in termini di *Electors* possano garantire un sicuro margine di vittoria a tutto favore della governabilità²⁸⁸.

Peraltro, oltre agli effetti distorsivi tra voto popolare e voto elettorale che vengono a prodursi, è importante anche segnalare la complicazione che può sorgere dal verificarsi di un’altra eventualità, sempre legata al funzionamento dell’istituto dell’*Electoral College*, vale a dire quella che in seno al Collegio possa manifestarsi il voto dei c.d. elettori infedeli, ossia dei Grandi Elettori che votano per un candidato diverso da quello che si erano impegnati a sostenere²⁸⁹. Una recente giurisprudenza della Corte Suprema ha confermato la costituzionalità delle leggi statali sui “*faithless electors*”. I due casi

²⁸⁶ Fukuyama F., *American Political Decay or Renewal? The Meaning of the 2016 Election*, in *Foreign Affairs*, luglio/Agosto 2016, pp. 58-68.

²⁸⁷ Clementi F., Passarelli G., *Op. cit.*, pp. 99-100.

²⁸⁸ In merito si veda, per tutti, Maddex R.L., *Op. cit.*, p. 160.

²⁸⁹ Si tratta di una evenienza che, seppure riscontrabile nella storia politica statunitense, non ha mai prodotto effetti significativi. Sul punto v. Aravantinou Leonidi G., *L’elezione del Presidente negli Stati Uniti d’America*, cit., p. 96.

di riferimento riguardavano lo Stato di Washington²⁹⁰ e del Colorado²⁹¹. Di particolare interesse è la causa di Washington, che prende le mosse dagli elettori infedeli che nel 2016 non votarono per Hillary Clinton, dopo che questa aveva conquistato il voto popolare. Il giudice autore dell'*opinion* della Corte ha affermato che nella legislazione degli Stati i Grandi Elettori non vengono configurati come «free agents», osservando come la Costituzione non chiarisca nulla in merito all'indipendenza e alla fedeltà al partito dell'elettore presidenziale. Il Giudice Clarence Thomas, autore della *concurring opinion*, mostrandosi d'accordo con le conclusioni della Corte, ha elaborato un ragionamento diverso, sostenendo che, in base al principio federale, agli Stati spettano tutti i poteri non conferiti dalla Costituzione alla Federazione e, pertanto, che le leggi statali che disciplinano il compito degli elettori presidenziali sono da ritenersi costituzionali.

Sulla base di queste ed altre insidie²⁹², il sistema del Collegio Elettorale è stato sin dalla sua istituzione oggetto di proposte di riforma, nessuna delle quali è stata finora realizzata, in quanto incentrate su problematiche importanti, ossia quella degli elettori infedeli e del vincitore sbagliato, laddove, invece, riforme meno ampie e a Costituzione invariata avrebbero probabilmente maggiori possibilità di successo²⁹³. Un importante limite alla modifica di questo sistema è rappresentato dal macchinoso procedimento disciplinato dall'art. 5 della Costituzione per l'approvazione di un emendamento costituzionale, che necessiterebbe di un largo consenso in seno al Congresso e che sarebbe tanto più difficile ad ottenersi se si considera il carattere federale degli Stati Uniti d'America²⁹⁴.

3.3 Il voto per l'elezione dei membri del Congresso

Le elezioni per la scelta dei membri del Congresso (Senato e Camera dei Rappresentanti) «sono connesse a importanti aspetti della politica americana. In primo luogo perché da esse dipende direttamente l'attività del Congresso e il funzionamento della forma di governo. In secondo luogo, poiché esse forniscono preziose indicazioni relativamente alla trasformazione del panorama politico»²⁹⁵. Si può notare che la maggior parte degli studi che si sono occupati delle elezioni

²⁹⁰ Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Chiafalo v. Washington*, 591 U.S.__(2020).

²⁹¹ Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Colorado Dept. Of State v. Baca*, 591 U.S.__(2020).

²⁹² Tra queste si possono annoverare quella che prevede l'esclusione dalla candidatura alla carica di Grande Elettore di chi ricopra una carica pubblica o un impiego retribuito, o quella che stabilisce che i Grandi Elettori non possano votare per un abitante del loro stesso Stato, o, ancora, quella legata alla scomparsa prematura del candidato o alla tempistica serrata del procedimento elettorale.

²⁹³ Aravatinou Leonidi G., *L'elezione del Presidente negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 96.

²⁹⁴ V. Pirino L., *Op. cit.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 10.

²⁹⁵ Aravatinou Leonidi G., *L'elezione del Presidente negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 105.

congressuali hanno riguardato principalmente le elezioni di *mid-term* piuttosto che quelle che avvengono in concomitanza con l'elezione del Presidente, anche se è opportuno precisare che una adeguata «comprensione del momento elettorale è possibile solo se tutti i suoi diversi aspetti vengono considerati contestualmente»²⁹⁶.

Nonostante le consultazioni elettorali per il Congresso abbiano manifestato, nell'ultimo decennio, una tendenza dell'elettorato alla fidelizzazione verso un determinato partito politico e alla coerenza ideologica nel prendere posizione sulle varie *issues*, le «congressional campaigns [...] continue to be largely candidate- rather than party-focused affairs. Even as national forces have come to exert a powerful influence on the results, their effects continue to vary according to how they are exploited locally»²⁹⁷. Sebbene, infatti, le organizzazioni di partito esercitino un ruolo importante nella ricerca dei candidati e per il finanziamento delle campagne elettorali, il risultato della competizione risulta, ad oggi, profondamente condizionato dalla personalità del singolo candidato e dalla sua capacità di attrarre voti in relazione al proprio programma politico.

Rispetto al Senato, la Camera dei Rappresentanti «risulta una “*big institution*”, composta da 435 membri, ripartiti tra gli stati in base alla popolazione risultante dal periodico censimento decennale»²⁹⁸, ma agli Stati più piccoli è assicurato almeno un rappresentante²⁹⁹. Le elezioni dei membri della Camera, che avvengono ogni due anni, si svolgono secondo il sistema maggioritario nella variante *plurality*, a turno unico ed in collegi uninominali.

I requisiti per essere eletto rappresentante consistono nell'aver raggiunto il venticinquesimo anno di età, nell'essere cittadini degli Stati Uniti da almeno sette anni e nell'essere residenti nello Stato in cui si è eletti (art. 1, sez. II, 2). Il fatto che la base della rappresentanza siano i singoli Stati, il tipo di sistema elettorale adottato e il requisito della residenza sono tutti elementi che fanno sì che l'eletto mantenga con il collegio di provenienza un rapporto privilegiato che, talvolta, è pure più forte della fedeltà al partito di appartenenza³⁰⁰. In tale situazione, il rappresentante in carica riesce a trarre un

²⁹⁶ *Ivi*, p. 106.

²⁹⁷ Jacobson C. G., Carson L. J., *The Politics of Congressional Elections*, Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield, 2020, pp. 6-7.

²⁹⁸ D'Ignazio G., *Op. cit.*, p. 389. Si ricordi che una legge federale del 1929 ha fissato in 435 il numero dei membri alla Camera dei Rappresentanti. In occasione di ogni censimento, viene effettuata una complessa redistribuzione dei seggi tra gli Stati in base alle variazioni demografiche che si sono nel frattempo verificate.

²⁹⁹ Si ricordi che, in origine, il numero dei seggi era fissato dall'art. 1, comma 1 della Costituzione in un rappresentante ogni 30.000 abitanti, per cui la distribuzione tra gli Stati avveniva tramite il metodo “automatico”. Dal 1850, esso venne stabilito in 433, poi 435 seggi, che venivano assegnati sulla base di «un quoziente ricavato dal rapporto popolazione americana divisa per 435. Il numero ottenuto costituiva il denominatore del rapporto con la popolazione di ogni singolo Stato. Nel 1941 è stato adottato il metodo Huntigton (o delle eguali proporzioni)» (Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 191-192). Per il numero dei rappresentanti spettanti a ciascuno Stato si rinvia a U.S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States*, 2012, p. 252, disponibile al link: <https://www.census.gov/library/publications/2011/compendia/statab/131ed/elections.html>.

³⁰⁰ In tal senso v. Bifulco R. *Ordinamenti federali comparati. Gli Stati federali «classici»*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2010, p.110, il quale evidenzia come tale dinamica sia foriera spesso di spinte centrifughe.

vantaggio enorme rispetto allo sfidante, in quanto può sfruttare la “visibilità” personale che deriva direttamente dalla sua carica e che gli consente di mantenere contatti diretti con il proprio elettorato. Se poi si considera che molte circoscrizioni elettorali vengono considerate come circoscrizioni monopartitiche, in cui l’opposizione ha scarse possibilità di vincere, si può facilmente comprendere «come l’*incumbency factor* riesca ad ammortizzare gli effetti di instabilità derivanti da una scadenza elettorale con un tempo così ravvicinato»³⁰¹.

L’adozione dei collegi uninominali comporta una divisione del territorio di ciascuno Stato in distretti elettorali, nei quali viene eletto alla *House of Representatives* un solo *congressman*. La delimitazione dei confini dei distretti spetta ai legislativi statali, ma tale processo non avviene senza contrasti, in quanto non sono previste formule fisse per il disegno dei collegi, con la conseguenza che in ogni caso tale operazione non è né obiettiva né neutrale, ma risulta condizionata da scelte politiche, dato che, dal modo con cui vengono definiti i confini dei collegi elettorali, si potranno produrre conseguenze dirette sui risultati elettorali³⁰². Come vedremo nel prossimo paragrafo, in questa materia determinante è stata la giurisprudenza della Corte Suprema per stabilire che la delimitazione delle circoscrizioni elettorali deve avvenire nel rispetto del principio “*one man, one vote*, in base al quale i collegi elettorali si devono definire in modo tale da evitare che ci siano grosse variazioni di popolazione.

Così come per i membri della Camera dei Rappresentanti, anche per l’elezione dei senatori è adottato il *plurality*, abbinato al collegio uninominale, che coincide con l’intero territorio dello Stato, in quanto nell’anno delle elezioni viene a scadenza solo uno dei due seggi senatoriali dello Stato. Originariamente, i senatori erano eletti dai legislativi statali, mentre nel 1913, con l’adozione del XVII Emendamento, si è resa diretta l’elezione dei senatori ed è stato superato anche tale residuo federale³⁰³. La previsione dell’elezione diretta dei membri del Senato, oltre a rafforzare il principio democratico, ha anche determinato una maggiore autonomia del senatore rispetto al partito di provenienza, contribuendo a consolidare così l’idea che essi sono i rappresentanti degli Stati in cui sono stati eletti. Con l’approvazione del XVII Emendamento, infatti, un senatore che non si preoccupa di tutelare gli interessi del proprio territorio ha poche *chance* di essere rieletto³⁰⁴. Del resto, la priorità conferita agli interessi territoriali, che costituisce l’elemento caratterizzante del Senato, deve essere letta nell’ambito del progetto di fare di questo corpo legislativo uno snodo cruciale della vita politica nazionale³⁰⁵

³⁰¹ D’Ignazio G., *Op. cit.*, p. 391.

³⁰² *Ivi*, p. 390.

³⁰³ *Stati Uniti. Country Profile*, cit., p. 44.

³⁰⁴ Così afferma Bifulco R. *Ordinamenti federali comparati*, cit., p. 127.

³⁰⁵ Al Senato, infatti, la Costituzione attribuisce un importante potere di *advise and consent* per le nomine presidenziali e per la ratifica dei trattati internazionali. Come osserva Sergio Fabbrini, in questo modo, «un organismo fortemente elitario

La scadenza del mandato per i senatori è fissata in sei anni (art. 1, sez. II), con lo scopo di dare a questo ramo del Congresso una maggiore stabilità e continuità della linea politica rispetto alla Camera dei Rappresentanti, considerata maggiormente soggetta ai condizionamenti suscitati dai mutamenti dell'opinione pubblica. Il legame con la volontà popolare è assicurato, però, dalla previsione che l'elezione di un terzo dei suoi membri deve avvenire ogni due anni³⁰⁶. I requisiti di eleggibilità per i senatori consistono nell'aver superato i trent'anni di età, nel godimento della cittadinanza americana da almeno nove anni e nell'essere residenti, al momento dell'elezione, nello stesso Stato in cui si viene eletti (art. 1, sez. III, 3).

Il Senato è composto da cento senatori, due per ogni Stato (art. 1, sez. III, 1), a prescindere dalla popolazione. Un sistema del genere implica che gli Stati membri dell'Unione con una popolazione inferiore al milione di abitanti, come l'Alaska e il Wyoming, abbiano la stessa rappresentanza in Senato degli Stati più popolosi, come la California e lo Stato di New York. È evidente, pertanto, «come oggi, ancor di più rispetto al passato per la maggiore accentuazione delle differenze di popolazione tra gli stati, la rappresentanza distribuita in modo paritario tra gli stati sia considerata la massima esaltazione del principio federale nell'ambito di organi di rappresentanza politica»³⁰⁷.

Detto questo, il primo elemento che emerge dall'analisi del voto per l'elezione dei membri del Congresso è che la Costituzione separa anche temporalmente le elezioni delle istituzioni americane, dando a ciascuna una base di legittimazione politica indipendente, in quanto sancisce che il mandato è biennale, quello presidenziale di quattro e quello senatoriale di sei anni. Si tratta, pertanto, di «orizzonti temporali diversi che forniscono tanto un naturale controllo reciproco tra le diverse istituzioni quanto un bilanciamento, da parte degli elettori, della percezione politica dell'operato di ciascuna istituzione rappresentativa in vista del bene pubblico»³⁰⁸.

Oltre a ciò, bisogna considerare il valore politico che rivestono le elezioni di metà termine per il panorama politico americano, ossia di quelle elezioni che si tengono a metà della durata del mandato presidenziale e che rappresentano un momento molto importante non solo per le istituzioni che si rinnovano (interamente la Camera e parzialmente, per un terzo, il Senato), ma anche per lo stesso Presidente, il quale ha l'opportunità, tramite queste elezioni, di “misurare” il suo consenso elettorale rispetto ai suoi primi anni di mandato e di modificare, eventualmente, l'indirizzo politico in vista degli ultimi due anni che gli restano. La logica politica nazionale di controllo dell'attività e

veniva ad essere investito di un potere particolare in ambiti di rilevanza strategica per i singoli stati, come quello della politica giudiziaria e della politica estera, anche attraverso il controllo che era legittimato ad esercitare sulla politica del personale federale» (Fabbrini S., *USA: maggioritario e sistema di governo presidenziale*, in Massari O., Pasquino G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 59).

³⁰⁶ D'Ignazio G., *Op. cit.*, p. 393.

³⁰⁷ *Ibidem*.

³⁰⁸ Clementi F., Passarelli G., *Op. cit.*, p. 15.

dell'operato presidenziale da parte dell'elettorato permea, peraltro, anche le altre elezioni che qualificano il *mid-term*, comprese quelle dei Governatori statali e dei membri degli organi legislativi statali, nonostante le profonde asimmetrie che connotano le singole cariche istituzionali, l'assetto dei partiti nazionali a livello statale e locale e gli stessi profili dei candidati. Può essere, inoltre, interessante rilevare come, storicamente, le elezioni di metà mandato abbiano prodotto in sei casi, da Franklin Delano Roosevelt in poi, condizioni di "governo diviso", costituito dalla presenza in carica di un Presidente il cui partito non ha la maggioranza nei due rami del Congresso. Ciò si è verificato a seguito delle elezioni del 1946, 1954, 1994, 2006, 2010 e 2018 «a conferma della crescente incidenza del governo diviso nonché della volatilità elettorale e del voto "sanzione" nei confronti del presidente in carica dopo metà del suo mandato»³⁰⁹.

Le ultime elezioni per il rinnovo di tutti i membri della Camera dei Rappresentanti e di 35 seggi del Senato si sono tenute il 3 novembre 2020. Il quadro che è andato delineandosi è quello di una conferma della maggioranza democratica alla Camera, e, dopo la competizione elettorale parziale per i due seggi da senatore che si è tenuta in Georgia il 5 gennaio 2021, di un controllo di 50 senatori a testa da parte dei due principali partiti. Com'è noto, in caso di pareggio le regole del Senato prevedono che possa votare anche chi presiede l'aula, ossia il Vicepresidente degli Stati Uniti, che nell'attuale legislatura è la democratica Kamala Harris. I Democratici hanno così strappato il controllo del Senato ai Repubblicani, scongiurando così il rischio di vedere il Presidente costretto a ricercare continui compromessi per l'approvazione di molte leggi, in particolare quelle relative alle manovre di bilancio e alla ratifica delle nomine presidenziali.

3.4 La giurisprudenza della *U.S. Supreme Court* in materia di delimitazione dei collegi elettorali e l'affermazione del principio "*one person, one vote*"

Nell'ambito dell'esperienza americana, di sicuro interesse per il confronto con il Canada sono soprattutto le problematiche relative al riparto e alla delimitazione dei collegi. Per avere un inquadramento generale della situazione giuridica d'oltreoceano, occorre far notare che la Costituzione non prevede nessun parametro per la suddivisione dei seggi tra i collegi, né per l'elezione della Camera bassa, né per l'elezione dei Parlamenti degli Stati dell'Unione. L'elezione della Camera dei Rappresentanti è regolata dall'art. 1, sezione 2, della Costituzione, dove si stabilisce che «I rappresentanti e i tributi diretti saranno ripartiti tra i diversi Stati che facciano parte di questa

³⁰⁹ *Ivi*, p. 72.

Unione, in proporzione alla loro rispettiva consistenza numerica»³¹⁰. L'adozione dei collegi uninominali comporta una divisione del territorio di ciascuno Stato in distretti elettorali, nei quali viene eletto alla *House of Representatives* un solo *congressman*. La delimitazione dei confini dei distretti spetta ai legislativi statali, ma la relativa disciplina può essere stabilita o modificata dal Congresso³¹¹, che col tempo ha stabilito rigide regole per il disegno dei collegi, perlomeno per la Camera federale, regole che, però, venivano largamente disattese dai legislatori statali, la cui attività di determinazione dei collegi elettorali produceva grandi squilibri nella consistenza demografica degli stessi. In un quadro segnato da evidenti abusi degli Stati e da forti disproporzionalità nel disegno dei collegi, si è inserita la giurisprudenza della Corte Suprema, la quale ha dapprima riconosciuto la giustiziabilità del diritto politico elettorale in materia di definizione dei collegi elettorali con la nota sentenza *Baker v. Carr*³¹² del 1962. Sulla base di questa apertura, con due importanti sentenze degli anni successivi, la Corte ha contestato direttamente la legittimità della diseguale composizione dei collegi del singolo Stato per la composizione della Camera dei Rappresentanti.

Nel caso *Gray v. Sanders* (1963)³¹³, i ricorrenti contestarono l'illegittimità costituzionale di un sistema di computo dei voti della Georgia per l'elezione del Governatore e dei senatori che venivano conteggiati per contea, con il risultato che quelli ricevuti da un candidato di minoranza in una unità non si sommavano a quelli delle altre unità. In particolare, la Corte sindacò il fatto che i voti che non raggiungevano la maggioranza risultavano sprecati, in quanto non potevano essere sommati a quelli di altre unità, con ciò mettendo in discussione uno dei principi cardine della legislazione elettorale statunitense, cioè quello che sta alla base del sistema uninominale maggioritario per cui "*winner takes all*". Se la Corte cercò di delimitare la portata della pronuncia, consapevole dei possibili effetti che avrebbe prodotto, escludendone così l'applicazione in via analogica al *legislative apportionment*³¹⁴, l'elemento realmente innovativo della sentenza in esame è stato quello di riconoscere che «there existed a personal right to cast a vote that was mathematical equivalent of the vote cast by any other member of the constituency»³¹⁵.

Nel caso *Wesberry v. Sanders*³¹⁶, che riguardava la delimitazione dei collegi elettorali per le elezioni del Congresso federale nello Stato della Georgia, i ricorrenti denunciarono che la popolazione del

³¹⁰ Allo scopo di evitare che la popolazione di uno Stato non sia sufficiente per attribuirgli una rappresentanza nella Camera si prevede che ad ogni Stato sia assicurato almeno un deputato.

³¹¹ V. Art. 1, sezione 4, della Costituzione degli Stati Uniti d'America.

³¹² 369 U.S. 186 (1962). Con questa sentenza, che riguardava la configurazione dei collegi elettorali per l'elezione di Camera e Senato nello Stato del Tennessee, si ribaltava il precedente in materia elettorale introdotto con la sentenza *Colegrove v. Green* (328 U.S. 549) del 1946, in cui la Corte rifiutò di entrare nel merito della questione elettorale, facendo leva sulla *political question* che avrebbe ricoperto tale materia.

³¹³ 372 U.S. 368 (1963).

³¹⁴ Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 199.

³¹⁵ Tribe L., *Op. cit.*, p. 1064.

³¹⁶ 376 U.S. 1 (1964).

loro distretto superava «di due o tre volte» la popolazione degli altri collegi in cui era diviso lo Stato. La Corte Suprema, pur accogliendo il ricorso, non ammise una violazione della *Equal Protection Clause*, ma si ancorò alla norma contenuta nell'art. 1, sezione 2, della Costituzione USA che, come abbiamo visto, prevede la distribuzione dei rappresentanti della Camera federale in proporzione alla popolazione residente negli Stati, ritenendo «abundantly clear» che l'espressione «dal popolo» usata dai Padri Costituenti dovesse garantire la parità di rappresentanza nell'elezione dei deputati alla Camera federale. Tale parità, aggiunse la Corte, non deve essere riferita esclusivamente alla distribuzione dei rappresentanti in ciascuno Stato, sulla base della popolazione residente, ma deve riflettersi nella parità demografica di ciascuna ripartizione territoriale in cui è diviso lo Stato³¹⁷. L'elemento essenziale della sentenza risiede dunque nella interpretazione del rapporto tra rappresentanza e uguaglianza, affermando in un passaggio importante che: «While it may not be possible to draw congressional districts with mathematical precision, that is no excuse for ignoring our Constitution's plain objective of making equal representation for equal numbers of people the fundamental goal for the House of Representatives»³¹⁸.

L'effetto di tale sentenza fu quello di limitare la discrezionalità in materia elettorale che i Parlamenti statali si erano arrogati sino a quel momento, con il rischio che la Corte potesse dichiarare illegittime le operazioni di ritaglio dei collegi se questi presentavano tassi di ineguaglianza simili a quei casi già esaminati dal massimo organo giurisdizionale³¹⁹.

Si è detto come nella sentenza in esame la Corte non si fosse basata sulla *Equal Protection Clause* del XIV Emendamento per accertare la illegittimità delle operazioni di ritaglio dei collegi elettorali. Tale clausola è stata, invece, utilizzata come esplicito parametro di legittimità nella sentenza *Reynold v. Sims* del 1964³²⁰, al fine di rigettare la suddivisione territoriale stabilita dalla legge dello Stato dell'Alabama, in base alla quale tutte le contee dello Stato avevano diritto ad almeno un rappresentante da eleggere alla Camera federale, mentre per il Senato nessuna contea poteva essere suddivisa in due distinti distretti elettorali. Inoltre, nel caso in esame, i ricorrenti lamentavano il fatto che la ripartizione dei collegi fosse effettuata sulla base del numero dei residenti identificato con il censimento del 1900 e che, dunque, non teneva conto della crescita demografica di alcune contee. Ricorrendo al parametro del XIV Emendamento, la Corte ha potuto allargare l'ambito dello scrutinio di legittimità costituzionale nei confronti delle norme che stabiliscono le modalità per il disegno dei

³¹⁷ 376 U.S. 1, p. 13.

³¹⁸ 376 U.S. 1, p. 18.

³¹⁹ Nella ricerca di Schubert G., Press C., *Measuring Malapportionment*, in *The American Political Science Review*, n. 2/1964, pp. 320 ss. si riportano i dati relativi alle percentuali di *malapportionment* presenti nel 1964 in diversi Stati dell'Unione che mettono in risalto casi di estrema disuguaglianza, specie in riferimento al ritaglio dei collegi per l'elezione dei legislativi statali.

³²⁰ 377 U.S. 533 (1964).

collegi elettorali per l'elezione delle Assemblee legislative degli Stati federati. Scrivendo a nome della Corte, *Chief Justice* Earl Warren sostenne che entrambe le Camere statali dovessero attenersi, quanto alla ripartizione geografica dei collegi, al criterio costituzionale del «one person, one vote», sconfessando ogni altro criterio di ripartizione su base geografica, economica o sociale:

Legislators represent people, not trees or acres. Legislators are elected by voters, not farms or cities or economic interests. As long as ours is a representative form of government, and our legislatures are those instruments of government elected directly by and directly representative of the people, the right to elect legislators in a free and unimpaired fashion is a bedrock of our political system³²¹.

Differenziandosi dall'approccio pluralista che avrebbe seguito la Corte Suprema canadese nel 1991 con l'affermare l'esistenza di un diritto costituzionale a godere di una rappresentanza efficace, la Corte Suprema statunitense giunse così ad affermare che l'elemento principale per verificare la legittimità costituzionale delle operazioni di *redistricting* fosse la corrispondenza numerica, come criterio tendente ad assicurare una sostanziale equivalenza, riconoscendo però che possibili deviazioni dal principio possano essere tollerate sulla base di razionali e legittime motivazioni di carattere eccezionale (come il mantenimento dell'integrità delle suddivisioni politiche o l'esigenza di stabilire distretti compatti e contigui), le quali possono essere valutate con minore vigore nel caso delle elezioni statali³²².

La diversa percezione delle deviazioni dal principio del “*one person, one vote*” nella giurisprudenza delle Corti Supreme canadese e statunitense si spiega per diversi motivi. Innanzitutto, negli anni '60 la Corte Suprema USA, a fronte dei casi accentuati di *gerrymandering*, decideva di rimediare alle deviazioni dal principio paritario attraverso l'imposizione al legislatore statale del “*one person, one vote*”, affermando la giustiziabilità del *voting power* e dei fenomeni ad esso collegati. In Canada, invece, le mappe elettorali erano disegnate da Commissioni elettorali indipendenti, che riuscivano a contenere entro limiti ragionevoli gli scostamenti dal principio dell'equi-popolazione dei distretti. A questo dato si aggiunge un aspetto legato più che altro alla tradizione storica-giuridica dei due ordinamenti. Mentre gli Stati Uniti hanno dato inizio alla propria esperienza storica rompendo i legami con la Madrepatria britannica in maniera dirompente e violenta con la Guerra di indipendenza, il Canada ha mutuato in misura maggiore e con più consapevolezza i modelli culturali e la tradizione giuridica della Gran Bretagna: si possono allora ritrovare «nello stesso “patrimonio genetico” dei due

³²¹ 377 U.S. 533, p. 562.

³²² V. per il relativo passo della sentenza: 377 U.S. 533, p. 579.

ordinamenti tracce di una dissimile valutazione del fenomeno rappresentativo ed una differente predisposizione a dare seguito all'esperienza giuridica britannica (anche) in quella materia»³²³. Inoltre, si può ravvisare come anche l'incapacità del Senato canadese di farsi portatore delle istanze e degli interessi provinciali abbia contribuito a dare spiegazione del differente valore riconosciuto al principio secondo cui il voto espresso da ogni elettore deve avere lo stesso valore, cioè lo stesso "peso specifico" di quello espresso da ogni altro elettore e, con esso, del principio dell'equi-popolazione dei collegi³²⁴.

Dall'esame della sentenza *Reynold v. Sims* emerge chiaramente l'apporto dato dai giudici costituzionali statunitensi nell'arricchire il contenuto del XIV Emendamento, inteso come norma dotata di specifiche potenzialità espansive³²⁵, che «demands no less than substantially equal state legislative representation for all citizens, of all places as well as of all races»³²⁶. In tale prospettiva, si introducono le basi per riconoscere una violazione del diritto di voto «when its weight is in substantial fashion diluted»³²⁷, ma occorre anche notare come la portata della formula "one person, one vote" sia in realtà più limitata di quanto possa sembrare a prima vista. Ciò in quanto, come abbiamo già accennato, la Corte ha ammesso che il livello di deviazione dal principio della corrispondenza numerica può essere tollerato in misura maggiore per le elezioni statali rispetto alle elezioni federali. A spiegazione di tale disparità di trattamento può addursi il fatto che, mentre a livello federale gli interessi degli Stati potevano essere rappresentati dal Senato, negli Stati membri dell'Unione mancava una seconda Camera che fosse direttamente rappresentativa delle istanze locali³²⁸.

3.5 Diritto di voto e *gerrymandering* nella giurisprudenza della Corte Suprema statunitense

L'affermazione del principio "one person, one vote" non ha scoraggiato la pratica del *gerrymandering*³²⁹, che confligge con il principio di eguaglianza del voto e della rappresentanza,

³²³ Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 595.

³²⁴ *Ibidem*.

³²⁵ *Ivi*, p. 204.

³²⁶ 377 U.S. 533, p. 568.

³²⁷ 377 U.S. 533, p. 568.

³²⁸ Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., p. 208.

³²⁹ Il termine *gerrymandering* deriva da Elbridge Gerry, Governatore del Massachusetts che nel 1812 disegnò un nuovo collegio elettorale con confini tortuosi e irregolari, tali da includere quei territori in cui insistevano strati di popolazione a lui favorevoli ed escludendo quelli a lui sfavorevoli, in modo da accrescere le probabilità per una sua rielezione. Tali confini assunsero la caratteristica forma a salamandra e da qui il termine *gerrymandering*, che indica così la pratica del ritaglio artificioso dei collegi elettorali con lo scopo di favorire determinati partiti, o per fini etnici o religiosi o per avvantaggiare determinate aree territoriali. V. Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 186; Diamond R. A., *Guide to U.S. Elections*, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1975, pp. 519 ss.

sfruttando il meccanismo maggioritario delle elezioni statunitensi. Questa pratica può, infatti, mostrare i suoi effetti più evidenti sugli organi elettivi attraverso i collegi uninominali, ossia la Camera dei Rappresentanti e i Parlamenti dei cinquanta Stati, ma può pesare indirettamente anche sull'elezione presidenziale. Analizzando la giurisprudenza che si è sviluppata in materia, la dottrina statunitense ha individuato tre diverse forme di *gerrymandering*: il *gerrymandering* razziale, il *gerrymandering* politico e il *gerrymandering* razziale a fini positivi³³⁰.

Per quanto riguarda la prima tipologia, emblematico è il caso *Gomillion v. Lightfoot*³³¹, in cui la Corte dichiarò l'incostituzionalità, per contrasto con il XV Emendamento, della legge in base alla quale era stata disegnata la circoscrizione elettorale della città di Tuskegee, in Alabama, perché lasciava al di fuori dei confini municipali tutti, salvo quattro o cinque, i quattrocento elettori afroamericani, privandoli così del diritto di votare alle elezioni cittadine, mantenendo inalterato però il numero degli elettori bianchi³³². Inoltre, il contributo della giurisprudenza della Corte Suprema è stato determinante per enucleare i profili costitutivi del fenomeno del c.d. *vote dilution*, che allude all'operazione tendente a disegnare le mappe elettorali in modo tale da frammentare le minoranze etniche all'interno di una pluralità di collegi, rendendone impossibile il raggiungimento delle dimensioni necessarie per controllare o influenzare gli esiti del voto³³³. Si tratta di una pratica utilizzata già prima della promulgazione del *Voting Rights Act*, come dimostrano il caso *Gomillion v. Lightfoot* del 1960³³⁴ oppure il già citato caso *Raynolds v. Simms*, in cui la Corte dichiarò che l'*apportionment* dello Stato dell'Alabama, nel violare la clausola dell'*Equal Protection* di cui al XIV Emendamento, diluiva il voto degli elettori bianchi, dato che i collegi erano costituiti da numeri sproporzionalmente diversi di elettori (con un rapporto di 41:1)³³⁵. A seguito dell'entrata in vigore del *Voting Rights Act*, la giurisprudenza della Corte Suprema è divenuta ovviamente più articolata. A tal proposito, fra le innumerevoli sentenze, una delle più significative è costituita da *Allen v. State Board of Elections*³³⁶, in cui la Corte ha affermato che tutti i mutamenti alla legislazione elettorale che comportino una *vote dilution*, pur non privando l'elettorato nero del proprio diritto, sono sottoposti ai requisiti di autorizzazione di cui alla sezione 5 del *Voting Rights Act*. Altra sentenza significativa è *City of Mobile v. Bolden*³³⁷, in cui la Corte ha richiesto che i tentativi di *vote dilution* fossero dimostrati al fine di integrare una fattispecie di illecito. Questo aspetto trovò poi una soluzione

³³⁰ V. Sasson V. M., *Shaw v. Reno: is a remedial racial gerrymandering another victim of the pursuit of the color-blind constitution?*, in *New England Law Review*, vol. 92, n. 2, 1995, p. 363.

³³¹ 364 S. Ct., 339 (1960).

³³² Ceccherini E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze*, in *Quaderni costituzionali*, cit., p. 312.

³³³ Casonato C., *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata*, Trento, Giunta della Provincia Autonoma di Trento, 1998, p. 16.

³³⁴ 364 S. Ct. 339 (1960).

³³⁵ Ceccherini E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze*, in *Quaderni costituzionali*, cit., p. 320.

³³⁶ 393 U.S. 544 (1969).

³³⁷ 246, U.S. 55 (1980).

normativa, a seguito di un emendamento al *Voting Rights Act* del 1982 che stabilì che fosse sufficiente dimostrare il solo effetto negativo nei confronti della minoranza nera, senza la necessità dell'esistenza di una effettiva volontà discriminatoria, affinché si configurasse una violazione delle disposizioni del VRA. Degna di nota è anche la sentenza *Thornburg v. Gingles*³³⁸, particolarmente incisiva sul tema trattato perché fornisce i requisiti utili all'identificazione del fenomeno del *vote dilution*: «la popolazione di minoranza deve essere sufficientemente ampia e geograficamente compatta in modo sufficiente per costituire una maggioranza in un collegio uninominale; gli elettori della minoranza devono essere politicamente coesi e la maggioranza bianca deve votare sostanzialmente in blocco per sconfiggere i candidati della minoranza»³³⁹.

Tra le pronunce più recenti, rivestono una certa importanza la sentenza riguardante i due casi *Abbott v. Perez*, No. 17-586 ed *Abbott v. Perez*, No. 17-626, sul *racial gerrymandering* in Texas, e la sentenza sul caso *North Carolina v. Covington*, sul *racial gerrymandering* in North Carolina, entrambe emesse nel 2018. Appare opportuno ricordare che con la prima sentenza la maggioranza della *Supreme Court* non ha riscontrato alcuna discriminazione basata sull'appartenenza etnica dei votanti nelle operazioni di configurazione del *congressional district* e dello *state legislative district* del Texas, ribaltando così la pronuncia della Corte distrettuale. La particolarità del caso deriva dal fatto che le mappe elettorali erano state messe a punto dalle stesse Corti inferiori e così adottate dal legislativo statale. Dopo tre cicli elettorali in cui queste mappe erano state utilizzate, la Corte distrettuale aveva però sostenuto la loro irregolarità, in quanto in precedenza non erano state valutate in modo sufficientemente approfondito per la pressione causata dall'imminenza delle elezioni. È bene precisare che al centro della discussione della Corte Suprema si è posta una questione procedurale, cioè se il caso poteva stare davanti ai giudici. Nel caso di specie, come riportato dalla Giudice Sotomayor, non esisteva di fatto alcuna decisione di una *lower Court* da riesaminare, in quanto la Corte di San Antonio, che aveva in precedenza approvato le mappe elettorali, successivamente adottate dal legislativo del Texas, non aveva ingiunto allo Stato di agire positivamente, ma aveva ordinato alle autorità elettorali statali di informarla qualora avessero avuto intenzione di disegnare nuove mappe³⁴⁰.

Nel caso *North Carolina v. Covington*, i giudici di Washington hanno invece confermato, in parte, la decisione della Corte inferiore, condividendo le censure mosse verso le *remedial maps* adottate

³³⁸ 478 U.S. 30 (1986).

³³⁹ Ceccherini E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze*, in *Quaderni costituzionali*, cit., p. 321.

³⁴⁰ Il giudice Alito aveva però scritto che quella della Corte distrettuale costituiva effettivamente un'ingiunzione e che, dunque, la Corte Suprema aveva giurisdizione sull'appello presentato dallo Stato. V. Filippi S., *Partisan e racial gerrymandering: quattro sentenze della Corte Suprema americana*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 16 luglio 2018, p. 7.

dallo Stato in ottemperanza ad un precedente giudizio che aveva già riconosciuto la sussistenza di una pratica incostituzionale di diluzione del voto operata su base razziale in quattro distretti su sei.

In riferimento alla seconda tipologia di *gerrymandering*, quella cui si è fatto ricorso per massimizzare i suffragi del proprio partito politico, una delle sentenze maggiormente significative è *Davis v. Bandemer*³⁴¹, in cui la Corte Suprema ha condannato il frazionamento delle circoscrizioni al fine di ridurre la forza di un partito. In tema di *partisan gerrymandering*, si può segnalare, inoltre, la recente pronuncia sul caso *Gill v. Whitford*³⁴², nato dall'appello da parte del Winsconsin contro la sentenza di una Corte distrettuale federale che aveva sancito l'illegittimità della mappa elettorale (disposta dopo la vittoria repubblicana nel 2010) così come disegnata dal legislativo statale; la Corte Suprema ha, tuttavia, evitato di valutare se l'asserita violazione del diritto di voto fosse legata al ridisegno della mappa elettorale del Winsconsin, fissando nuovamente l'attenzione su un profilo squisitamente procedurale relativo all'instaurazione del giudizio, in quanto i ricorrenti originari non erano riusciti a dimostrare che il loro voto fosse stato abusivamente ed intenzionalmente "diluato" e quindi non legittimati a stare in giudizio³⁴³. Nella sentenza in parola, la Corte ha poi aggiunto che «considerable efforts in *Gaffney, Bandemer, Vieth, and LULAC* leave unresolved whether such claims may be brought in cases involving allegations of partisan gerrymandering. In particular, two threshold questions remain: what is necessary to show standing in a case of this sort, and whether those claims are justiciable»³⁴⁴. Sulla seconda questione menzionata in questo passaggio della pronuncia, ossia se il *gerrymandering* partigiano fosse giustiziabile, la Corte Suprema si è espressa nella recente sentenza del giugno 2019 sul caso *Rucho v. Common Cause*³⁴⁵ (caso consolidato con *Lamone v. Benisek*)³⁴⁶, con la quale ha stabilito, con un voto di cinque a quattro, come questo tipo di *gerrymandering* non possa essere deciso dalle Corti federali, perché la questione deve essere risolta attraverso il processo politico. Nella opinione dissenziente, redatta dalla Justice Elena Kagan, insieme ai Giudici Ginsburg, Breyer e Sotomayor, si è sostenuto che il *partisan gerrymandering* priva i cittadini del diritto di partecipare al processo politico e di scegliere i propri rappresentanti, mettendo in risalto il fatto che si tratta di una pratica che, sebbene esistente da sempre nella storia della Repubblica, ha avuto sviluppi significativi nei dati e nella tecnologia che permettono al *gerrymandering* moderno di essere più

³⁴¹ 478 U.S., 109 (1986).

³⁴² No. 16-1161, 585 U.S. ____ (2018). Per un commento alla sentenza in parola si veda Naglieri G., *La rilevanza ultraindividuale del partisan gerrymandering nell'eterno scontro tra interessi politici diffusi e diritti individuali: la Corte Suprema acquartierata nella standing doctrine? Un commento a margine di Gill v. Whitford [U.S. Supreme Court, 585 U.S. ____(2018)]*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 settembre 2019.

³⁴³ Filippi S., *Partisan e racial gerrymandering...*, in *Rivista di Diritti Comparati*, cit., p. 3.

³⁴⁴ 585 U.S. ____ (2018), p. 13.

³⁴⁵ No. 18-422, 588 U.S. ____ (2019).

³⁴⁶ No. 18-726, 588 U. S. ____ (2019).

efficace di prima³⁴⁷. Pur non concludendo per la legittimazione di questa pratica, ma anzi riconoscendo che una «excessive partisanship» sia suscettibile di produrre risultati che sembrano ingiusti, il Giudice Roberts, autore della *majority opinion*, ha scritto che l'operazione di "ricollocare" le quote di potere politico tra i due maggiori partiti è una competenza che esorbita da quelle dei giudici federali, non sussistendo in Costituzione il riconoscimento di un simile potere né ravvisando nelle fonti di rango legislativo alcuna disposizione diretta a delimitare o guidare una simile attività³⁴⁸. C'è da dire, peraltro, che con questa sentenza la Corte ha assunto una posizione ancor più radicale di quella espressa nel 2004 con la sentenza *Vieth v. Jubelirer*, nella quale, pur pronunciandosi la maggioranza della Corte a favore della non giustiziabilità delle *political gerrymandering claims*, il Giudice Kennedy nella sua *concurring opinion* ha sostenuto la possibilità che in futuro possano essere trattati ricorsi analoghi. Nel 2018, la Corte aveva invece rinviato alle Corti inferiori dei casi di *partial gerrymandering* per motivi procedurali (v. il già citato caso *Gill v. Whitford* e il caso *Bensiek v. Lamone*)³⁴⁹, ma lasciando comunque aperta la possibilità di un futuro accoglimento di ricorsi redatti secondo determinati parametri, individuati dalla *concurring opinion* del Giudice Kagan alla sentenza *Gill*³⁵⁰.

L'esame della giurisprudenza della Corte Suprema sulle *partisan e racial gerrymandering claims* dimostra come la Corte abbia evitato di dirigersi verso un *judicial scrutiny* più pervasivo sulle modalità di ridisegno dei distretti, mantenendo una maggiore cautela nell'esprimere considerazioni di principio e riservando l'attenzione su questioni di carattere procedurale. In tal modo i giudici di Washington hanno cercato di non intervenire in materie ad altissimo grado di politicità, in un momento in cui l'opinione pubblica americana risulta fortemente frammentata anche dall'attuazione di politiche rispondenti a logiche di potere divisive e capaci di esacerbare i conflitti latenti della società³⁵¹.

Nella fattispecie del *remedial racial gerrymandering*, considerata la nuova frontiera posta dalla Corte almeno fino alle più recenti sentenze, in cui «[l]a razza, come nel caso del *racial gerrymandering*, è il presupposto per una determinata legislazione, la differenziazione risiede nei fini che il legislatore intende perseguire e cioè nella ricerca dell'ampliamento della rappresentanza di

³⁴⁷ Sul punto v. Aravantinou Leonidi G., *Still "the land of the free and the home of the brave"?* *Politica dell'immigrazione, partisan gerrymandering e presidente: i riflessi della long disjunction della democrazia americana*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2019, pp. 13-14.

³⁴⁸ Così spiega Fillippi S., *I casi di partisan gerrymandering non sono giustiziabili. La Corte Suprema USA invoca la political question doctrine in Rucho v. Common Cause*, in *Diritti comparati*, 4 luglio 2019, p. 3.

³⁴⁹ Nel caso *Bensiek v. Lamone*, No. 17-333, la Corte ha respinto il ricorso di un gruppo di elettori repubblicani che lamentavano l'illegittimità costituzionale del piano di ridisegno del *congressional district* del Maryland, sostenendo il loro tardivo intervento rispetto alla configurazione del distretto, disegnato nel 2011, evitando così di pronunciarsi sulla legittimità o meno del ridisegno della mappa elettorale dello Stato.

³⁵⁰ V. sul punto Filippi S., *Partisan e racial gerrymandering...*, in *Diritti comparati*, cit., p. 2.

³⁵¹ *Ivi*, p. 9.

esponenti di quella razza»³⁵². Sono numerose le sentenze della Corte Suprema su questo tema, che raramente hanno legittimato una delimitazione dei confini dei collegi elettorali in questo senso³⁵³, mentre in diversi casi hanno precluso la strada di collegi elettorali costituiti *ad hoc*³⁵⁴.

3.6 I sistemi elettorali a livello statale e locale

Il quadro istituzionale degli Stati e delle amministrazioni locali negli Stati Uniti si caratterizza per la notevole varietà delle forme di governo e la sostanziale uniformità dei sistemi elettorali.

Si ricordi che la competenza in materia elettorale spetta agli organi legislativi dei vari Stati, ma, nonostante l'esclusione del principio dell'omologazione dei sistemi elettorali, tutti gli Stati hanno adottato lo scrutinio maggioritario con formula *plurality* a un turno solo e con collegi uninominali. Le forme di governo si differenziano, invece, in funzione dei poteri esercitati dall'organo esecutivo, il Governatore³⁵⁵, e hanno la loro influenza anche sull'organo legislativo³⁵⁶.

Il livello di governo locale infra-statale è composto dalle contee e dalle municipalità. È importante evidenziare che l'elezione diretta agli incarichi di governo è prevista, quasi in modo capillare, per tutti i livelli di governo e vanno dal Sindaco della municipalità, al semplice membro del distretto scolastico o dello "*special district*"³⁵⁷. La proliferazione delle cariche assegnate con elezione diretta, situazione che coinvolge gli organi di tutti e tre i poteri a livello statale e locale, contribuisce in maniera significativa a determinare, come segnala Taylor, «to the [...] long ballot (typically multiple

³⁵² Ceccherini E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze*, in *Quaderni costituzionali*, cit., p. 312.

³⁵³ Si tenga presente, in questo senso, la sentenza *United Jewish Organization of Williamburgh, Inc. v. Carey (UJO)*, 430 U.S. 144 (1977), con la quale i giudici hanno ritenuto che si potesse utilizzare il criterio della razza per configurare le mappe elettorali, in modo tale che la minoranza fosse posta nella condizione di esprimere una propria specifica rappresentanza.

³⁵⁴ In questa prospettiva si sono collocate la maggior parte delle sentenze sul tema, tutte successive alla pronuncia *United Jewish Organization of Williamburgh, Inc. v. Carey*. Tra queste, occorre segnalare la pronuncia *Shaw v. Reno* 509 U.S. 630 (1993), nella quale i Nove sostennero che la determinazione dei collegi «andava dichiarata incostituzionale in quanto formata sulla base di considerazioni di prevalente natura razziale» (Casonato C., *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche*, cit., p. 15).

³⁵⁵ La dottrina distingue due modelli generali: *Weak Governor System* e *Strong Governor System*. Nella prima, il Governatore è affiancato da amministratori eletti direttamente dal Corpo elettorale, ma non esistono forme di coordinamento tra i due organi esecutivi. Nel modello c.d. "forte", il sistema di governo è evoluto in un sistema che prevede una concentrazione di autorità e responsabilità del Governatore, che coordina l'Esecutivo e controlla l'attività dei Dipartimenti dello Stato. Occorre mettere in evidenza, però, come la tendenza dei sistemi di governo statali si stia indirizzando verso un modello di potere esecutivo concentrato, avendo come riferimento quello federale del Presidente degli Stati Uniti e la rigida separazione tra esecutivo e legislativo (*ivi*, p. 400).

³⁵⁶ Le due Camere legislative possono acquistare maggiori poteri nella forma di governo c.d. "debole", tramite un'estensione del loro potere di controllo e della loro influenza sulle attività dei Dipartimenti statali (*ibidem*).

³⁵⁷ *Ibidem*.

pages). One study noted that the average ballot in 2010 contained seventeen offices and five ballot questions»³⁵⁸.

In aggiunta a ciò, è possibile rilevare come in molti Stati le consultazioni elettorali possano tenersi con una certa frequenza (quasi ogni anno), dato che le elezioni per i vari livelli di governo non sono simultanee e, dal momento che sono previste quasi dappertutto elezioni primarie per la selezione dei candidati, «tale meccanismo raddoppia il numero delle volte in cui i cittadini si recano alle urne»³⁵⁹.

Per le elezioni locali negli Stati Uniti viene adottato, quasi universalmente, il sistema maggioritario con formula *plurality* in collegi uninominali o plurinominali. Resta da evidenziare, infatti, che, «[a]nche se i sistemi elettorali dipendono dalle leggi elettorali dei vari stati e dall'autonomia statutaria dei governi locali, quando ad essi demandano le leggi dello stato, da questa potenzialità non ne scaturisce una grossa varietà di sistemi elettorali»³⁶⁰. Nonostante una uniformità di fondo, bisogna sottolineare che «there is some amount of variation and experimentation at the local level. It is not unusual for municipal elections to be elected not via single-seat district, but rather using an at-large format, for example»³⁶¹. Con il *Single Member District*, il territorio della municipalità viene diviso in vari collegi elettorali, ognuno dei quali esprime un rappresentante per il Consiglio comunale, mentre il sistema *At large* prevede un unico collegio plurinominali a livello municipale. Si rilevi come questo modello sia stato consigliato dal movimento di riforma elettorale per il governo locale nato nel 1899, in sostituzione dei collegi uninominali all'epoca prevalenti, in quanto ritenuto più idoneo ad attrarre nei Consigli delle municipalità una classe politica più capace di decidere sui problemi comuni a tutta la città, andando oltre gli interessi dei singoli distretti elettorali o delle minoranze etniche, concentrate solitamente solo in alcune aree delle città³⁶². Tale riforma ha registrato un notevole successo e col tempo il modello *At large* è diventato il sistema prevalentemente adottato per eleggere i membri dei Consigli comunali³⁶³.

Dopo l'approvazione del *Voting Rights Act* e la riduzione di alcune barriere storiche alla registrazione degli elettori, furono introdotte diverse *legal challenges* a livello di contea o di municipalità, concernenti anche le elezioni degli *school boards*, in diverse giurisdizioni in cui le

³⁵⁸ Taylor L. S., *Op. cit.*, p. 734. Le statistiche del Governo americano indicano che le cariche elettive sono più di 500.000 per tutti i livelli di governo. Sul punto c. Lawless L. J., *Becoming a Candidate. Political Ambition and the Decision to Run for Office*, New York, Cambridge University Press, 2012, p. 127.

³⁵⁹ D'Ignazio G., *Op. cit.*, p. 401.

³⁶⁰ *Ibidem*.

³⁶¹ Taylor L. S., *Op. cit.*, p. 734.

³⁶² D'Ignazio G., *Op. cit.*, p. 402.

³⁶³ Sul punto v. lo studio condotto da Svara H. J., *Two Decades of Continuity and Change in American City Councils*, Washington, National League of Cities, 2003, disponibile al link <https://wenty.com/wp-content/uploads/2018/01/NLC-City-Councils.pdf>, dove si rileva che su 649 municipalità, il 45 per cento utilizza il metodo *At large*, il 28,8 per cento il *district method* e il 26,2 per cento un sistema misto.

minoranze erano state effettivamente escluse dalla rappresentanza nei consigli locali³⁶⁴. A causa dell'adozione del sistema *At large*, in alcuni casi gli afroamericani non sono stati in grado di eleggere alcun rappresentante di loro scelta nei *County Councils* e nei consigli scolastici³⁶⁵.

Oltre a ciò, occorre far notare che il sistema proporzionale non ha avuto una grande diffusione negli Stati Uniti. Solo per l'elezione dei Consigli di qualche municipalità e alcuni distretti scolastici viene impiegato il sistema proporzionale: «[s]ome experimentation over time has also seen the use of single-transferable vote (which is still used in Cambridge, Massachusetts, for its city council and school board), the limited vote, cumulative voting, and ranked choice voting»³⁶⁶.

4. L'esperienza australiana: il Voto Singolo Trasferibile e il Voto Alternativo nel quadro del *compulsory voting*

Nel condividere con il Canada una forma di governo parlamentare che risponde al modello del *Cabinet Government* di tipo inglese, l'Australia può costituire un valido modello di riferimento per una razionalizzazione del sistema maggioritario, con l'opzione per una formula elettorale di tipo *majority*, come quella che si pone alla base del Voto Alternativo usato in Australia per eleggere la Camera dei Rappresentanti, che, tra le altre cose, consente un'influenza significativa dell'elettorato sul voto³⁶⁷. Inoltre, può costituire un modello di riferimento anche per quanto riguarda il sistema di elezione del Senato, che è funzionale a garantire il raccordo con la struttura federale dello Stato, dato che il Senato australiano è composto da rappresentanti di ogni Stato in modo eguale (12 senatori per ciascuno dei 6 Stati e 2 per ciascuno dei 2 Territori), oltre a configurare una seconda Camera che gode di legittimazione democratica, perché è eletta dai cittadini di ciascuno Stato³⁶⁸, ma con un

³⁶⁴ Un esempio, in questo senso, è rappresentato dalla Contea di Charleston, nella Carolina del Sud, dove nel 2004 è stato raggiunto un accordo per risolvere una lite insorta nel 2001, che ha previsto che il Consiglio di Contea fosse composto da nove membri eletti con il sistema del *Single Member District*. Nel 2015, da quando la minoranza nera ha costituito più di un terzo della popolazione, sono stati eletti sei Repubblicani bianchi e tre Democratici afroamericani.

³⁶⁵ Si fa riferimento, in particolare, ad un altro caso, quello della Contea di Fayette (Georgia), dove nel 2013 insisteva una maggioranza bianca del 70 per cento e una minoranza afroamericana del 20 per cento, e alla quale un tribunale distrettuale federale aveva ordinato di ricorrere al sistema del *Single Member District* per l'elezione dei membri del Consiglio di contea e di quelli scolastici.

Oltre a ciò, si rilevi che alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, alcune grandi città del Tennessee raggiunsero un accordo in sede giudiziaria per l'adozione del *Single Member District* con lo scopo di consentire alle minoranze di eleggere candidati di propria scelta nei Consigli comunali.

³⁶⁶ Taylor L. S., *Op. cit.*, p. 734.

³⁶⁷ Moscarini A., *Brevi considerazioni sulla razionalizzazione dei sistemi maggioritari: il caso dell'Australia*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2011, p. 3.

³⁶⁸ V. Doria G., *In cerca di una normalizzazione. Il Senato canadese alla luce dei modelli comparati del bicameralismo*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2007, pp. 1 ss. dove si riportano le parole pronunciate dal Premier canadese Stephen Harper nel corso di una visita di Stato in Australia in cui disse: «Quando guardiamo all'Australia, noi canadesi siamo presi da una sorta di 'invidia del senato'. I nostri senatori, infatti, non sono eletti, ma nominati, e non debbono ritirarsi che all'età di settantacinque anni, dopo aver scaldato i loro scranni perfino per quarantacinque: in una parola, in virtù della natura del

sistema elettorale proporzionale, che, dunque, differisce da quello in vigore per l'elezione dei deputati. Come ha osservato acutamente Henry Milner «[w]hile Canada's founding fathers accepted a form of American-invented federalism, they, in contrast with their Australian counterparts two generations later, took for granted the electoral system inherited from Britain, failing to ask if it suited a federal country dispersed over far-flung regions»³⁶⁹.

Punto di partenza importante per l'esame del caso australiano è comprendere come esso sia caratterizzato dalla diversità di sistemi elettorali adottati tanto a livello federale quanto a livello statale. Su questo aspetto, già nel 1952 il politologo Louis Overacker osservava che «no modern democracy has shown greater readiness to experiment with various electoral methods than Australia»³⁷⁰. La grande varietà di *electoral systems* presenti in ambito locale, statale e nazionale e delle operazioni e procedure elettorali condotte sotto l'elemento unificante rappresentato dal *compulsory voting*, consente di affermare che «to navigate this complex and often changing system, the Australian voter has become one of the most sophisticated in the world»³⁷¹. Come osservano Ian McAllister e Toni Makkai l'origine di un quadro contrassegnato dalla propensione alla “*electoral experimentation*” è riconducibile a tre ordini di fattori:

One was the international debate that was taking place about electoral reform, most notably those in Britain. This was the period when Britain was considering the adoption of proportional representation (PR), and the debates over the merits of the single transferable vote influenced Australia's early electoral reformers. [...]. Second, there was already a great deal of electoral experimentation among the colonies that came together to form the Commonwealth in 1901. This meant that legislators had a diversity of systems and experiences to draw on when considering any change. The final factor was a small group of influential actors who were staunch advocates of preferential voting systems and well connected with the legislators of the day³⁷².

Il regime elettorale australiano si distingue non solo per aver previsto formule diverse per l'elezione delle due Camere, ma anche per l'adozione, a partire dal 1924, del c.d. “*compulsory voting*”, ossia il voto obbligatorio. Tale misura venne introdotta a livello statale nel 1914 dal Queensland e da ultimo nel 1942 dal South Australia.

loro sistema, essi non sono responsabili di fronte agli elettori. (...) Ecco perché i canadesi hanno ben chiaro che il nostro Senato, per come esso è fatto oggi, deve o cambiare o – come è già accaduto alle antiche camere alte delle nostre Province - svanire».

³⁶⁹ Milner H., *The Two Case for Proportional Representation in Canada*, in Id. (ed.), *Making Every Vote Count*, cit., p. 37.

³⁷⁰ Overacker L., *The Australian Party System*, New Haven, CT, Yale University Press, 1952, p. 15.

³⁷¹ McAllister I., Makkai T., *Electoral Systems in Context: Australia*, in Herron S. E., Pekkangen J. R., Shugart S. M. (eds.), *Op. cit.*, p. 763.

³⁷² *Ivi*, p. 764.

Nonostante le ragionevoli critiche che sono state espresse sia in sede di approvazione del *Commonwealth Electoral Act 1918* (CEA)³⁷³ sia nei decenni successivi, il voto obbligatorio ha avuto il merito di conseguire un'elevata affluenza alle urne, anche in conseguenza delle sanzioni amministrative e pecuniarie che sono previste in caso di suo mancato esercizio. L'elettore che non esprime il proprio suffragio, infatti, non solo deve addurre adeguate giustificazioni alla *Australian Electoral Commission*, ma può essere anche condannato a pagare una ammenda (che, sebbene sia di modesta entità, circa 20 dollari australiani, ha evidentemente il suo impatto, come suggeriscono i tassi di affluenza alle urne)³⁷⁴, ovvero essere sottoposto a procedimento giudiziario nel caso in cui la motivazione non venga accolta o qualora non abbia proceduto per tempo al pagamento della sanzione³⁷⁵.

L'adozione del voto obbligatorio è avvenuta con l'assenso di tutte le forze politiche, in correlazione con il passaggio dal *plurality* al Voto Alternativo Trasferibile, cambiamento reso necessario perché «la particolare disposizione del sistema partitico australiano, fondato sul formato tripartitico ed una meccanica bipolare, non poteva infatti continuare a utilizzare il sistema maggioritario ad un turno solo»³⁷⁶. D'altro canto, è anche vero che, per un corretto funzionamento del sistema del Voto Alternativo Trasferibile, fosse necessario garantire «un'alta partecipazione elettorale in modo che tutti gli elettori, anche gli indecisi esprimessero le loro preferenze ordinali. Il voto obbligatorio risponde così ad una serie di esigenze essenziali per il funzionamento del sistema, caratterizzato in precedenza da un altissimo tasso di astensionismo»³⁷⁷. In questi termini si spiega come il voto obbligatorio sia stato introdotto in Australia per consentire un migliore funzionamento del sistema elettorale in senso stretto, ossia del Voto Alternativo Trasferibile.

Vediamo, a questo punto, i sistemi elettorali adottati in Australia per eleggere le due Camere del Parlamento.

L'Australia è uno dei pochissimi Paesi al mondo che attualmente utilizza il sistema del *Single Transferable Vote* (STV) per l'elezione del Senato. Si tratta di un sistema di rappresentanza proporzionale personalizzata, elaborato nel XIX secolo da Thomas Hare³⁷⁸ e fortemente sostenuto da

³⁷³ V. *subsection 245* del *Commonwealth Electoral Act 1918* (Cth) e successive modifiche.

³⁷⁴ L'affluenza alle urne alle elezioni federali supera o si attesta attorno alla percentuale del 90 per cento: alle elezioni del 2016, per la Camera dei Rappresentanti hanno votato il 91,01 per cento degli elettori, mentre per il Senato il tasso si è attestato al 91,9 per cento; in occasione delle consultazioni del 2019, si è registrato un tasso di affluenza alle urne per la *Lower* e la *Upper House*, rispettivamente, del 91,89 per cento e del 92,48 per cento. I dati sono ricavati da Australian Electoral Commission, *Voter turnout – previous events*, 10 December 2019, disponibile al seguente link https://www.aec.gov.au/elections/federal_elections/voter-turnout.htm.

³⁷⁵ *Australia. Country Profile*, cit., p. 341.

³⁷⁶ Lanchester F., *Il voto obbligatorio da principio a strumento* in *Il Politico*, cit., p. 47.

³⁷⁷ *Ibidem*.

³⁷⁸ È per questa ragione che il SVT viene anche chiamato “sistema Hare”, anche se il progetto si discosta dai casi di applicazione oggi riscontrabili. Sul punto si veda Gnani L., *Proporzionale quasi per caso: il singolo voto trasferibile*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 62, 2009, p. 77.

John Stuart Mill³⁷⁹, applicato al Senato australiano a partire dal 1949, mentre tra il 1902, anno delle prime elezioni politiche dell’Australia, e il 1918 veniva applicato il *block voting* e dal 1918 al 1949 il *preferential block voting*³⁸⁰.

Dal 1984, dopo l’approvazione di una riforma della legge elettorale, all’elettore è concessa la possibilità di utilizzare una “scorciatoia” per indicare il proprio ordine di preferenza: invece di ordinare tutti i candidati, operazione sicuramente laboriosa, si può segnare il partito preferito, dato che la scheda raggruppa i candidati per appartenenza partitica, accettando in tal modo l’ordine completo prestabilito dalla *leadership* del partito scelto³⁸¹. Si tratta di una scelta di voto (*ticket voting*) introdotta al fine di diminuire il numero di schede non valide, ma senza modificare la formula elettorale. In realtà, attraverso il *ticket* di preferenze, il potere della *leadership* partitica si accresce significativamente, con la conseguenza di inibire o stravolgere uno degli elementi caratterizzanti il sistema del STV, ossia il voto ai candidati trasversali per appartenenze di partito. In sostanza, emerge la stessa logica tipica del sistema proporzionale a lista chiusa, in base alla quale chi intenda essere eletto deve cercare di accaparrarsi prima di tutto il favore dei selezionatori dei candidati piuttosto che quello degli elettori. Così, «[u]n candidato di un partito maggiore in buona posizione in lista ha il posto in Senato garantito. In più, il controllo sul trasferimento dei voti dei propri sostenitori consente alla leadership dei partiti, anche piccoli, un potere di contrattazione pre-elettorale notevole»³⁸².

La scheda elettorale è divisa in due sezioni, che esprimono due metodi alternativi di voto, per cui non è possibile per l’elettore votare in entrambe le sezioni. Se vota nella parte superiore (*vote above the line*), l’elettore ha la facoltà di numerare sei caselle da 1 a 6 (*optional preferential voting above the line*), mettendo 1 nella casella che si riferisce al partito o al gruppo di prima scelta, il numero 2 nella casella del partito o del gruppo che rappresenta la seconda scelta, e così via finché non si arriva a numerare almeno 6 caselle sopra la linea che divide la scheda. Così, le preferenze saranno prima distribuite al partito o al gruppo che corrisponde alla prima scelta, quindi a quelli della seconda scelta e così via, fino a quando tutte le preferenze non saranno state distribuite. Se si vota nella parte inferiore della scheda (*vote below the line*), l’elettore esprime le proprie preferenze per i candidati ordinandoli ed è necessario numerare almeno 12 caselle da 1 a 12. Di conseguenza, si inserisce il numero 1 per il candidato che rappresenta la prima scelta e i numeri 2, 3, 4 e così via fino ad arrivare almeno a 12³⁸³.

³⁷⁹ Brocchini R., *Il livello di proporzionalità del voto singolo trasferibile: un confronto con il voto alternativo*, in *Quaderni dell’Osservatorio Elettorale*, n. 43, 2016, p. 134.

³⁸⁰ Il *block voting* è un sistema elettorale di natura maggioritaria, che prevede l’assegnazione di tutti i seggi circoscrizionali ad una formazione politica che ottiene la maggioranza relativa dei voti validi.

³⁸¹ Si rilevi che entro quarantotto ore dalla chiusura della presentazione delle candidature, ciascun gruppo deve indicare alla Commissione elettorale australiana l’ordine che intendono “confezionare” per i propri sostenitori. V. Gnani L., *Op. cit.*, in *Quaderni dell’Osservatorio Elettorale*, p. 85.

³⁸² *Ibidem*.

³⁸³ Brocchini R., *Archivio elettorale - Sistema elettorale Parlamento dell’Australia*, 6 marzo 2017, pagina disponibile al link:

Gli elettori saranno però liberi di continuare a numerare le loro preferenze anche oltre il numero specificato. Occorre precisare che il sistema delle opzioni e preferenze che l'elettore ha modo di esprimere attraverso la scheda è il risultato delle modifiche apportate alla legge elettorale nel marzo 2016, dopo che è stata approvata dal Parlamento la proposta di riforma del sistema di votazione formulata dal Governo liberal-nazionale guidato da Turnbull, *leader* del Partito Liberale, grazie al sostegno dei Verdi e di una parte del Partito Laburista. In particolare, è stato eliminato l'obbligo di esprimere una sola preferenza per la lista (c.d. *group voting ticket*) in caso di voto *above the line*; inoltre, è stato eliminato l'obbligo di esprimere l'ordine di preferenza per tutti i candidati, se l'elettore sceglie di votare sotto la linea della scheda. Con queste modifiche, la riforma mirava chiaramente a ridurre la possibilità di elezione dei micro-partiti che spesso risultano decisivi nell'ambito dei processi di formazione dei Governi e nelle scelte di politica legislativa³⁸⁴.

Come per Malta e Irlanda, che utilizzano il sistema del Voto Singolo Trasferibile per l'elezione, rispettivamente, dell'Assemblea legislativa e del *Dáil*, la Camera dei deputati, il numero minimo di voti sufficienti ad un candidato per aggiudicarsi un seggio è dato dalla *Drop Quota*, che si ottiene dal numero totale dei voti diviso il numero dei candidati da eleggere più uno, senza contare i resti. L'eventuale *surplus* di voti viene assegnato proporzionalmente agli altri candidati piazzatisi secondi nell'ordine di preferenza indicato sulle schede. Nel caso rimangano ancora dei seggi da assegnare, viene eliminato dalla competizione il candidato meno votato e le sue schede verranno trasferite sugli altri candidati in base alle seconde scelte operate dagli elettori, fino a che non siano assegnati tutti i seggi in palio.

Secondo la Costituzione australiana, il Senato deve essere costituito da un numero uguale di senatori per ogni Stato, cui deve essere attribuito un numero di seggi non inferiore a sei, al fine di assicurare che la legge elettorale che riguarda il Senato non operi discriminazioni tra gli Stati. Come abbiamo detto, sono eletti 12 senatori per ciascuno dei 6 Stati e 2 per ciascuno dei 2 Territori, ma il numero dei senatori è cambiato negli anni³⁸⁵ e attualmente è fissato a 76. I membri del Senato sono eletti per sei anni, ma occorre specificare che quelli che provengono dai Territori restano in carica per lo stesso periodo dei deputati, quindi massimo tre anni.

Per la Camera dei Rappresentanti viene invece applicato sin dal 1918, in sostituzione del maggioritario a turno unico³⁸⁶, il sistema del Voto Alternativo, in base al quale l'elettore dispone di

http://www.archivioelettorale.it/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=13791:sistema-elettorale-parlamento-dellaustralia&catid=540:australia&Itemid=203.

³⁸⁴ V. Muller D., *The new Senate voting system and the 2016 election, Research Paper*, Canberra, Parliamentary Library, 25 gennaio 2018, reperibile al link: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5753272/upload_binary/5753272.pdf.

³⁸⁵ V. *Australia. Country Profile*, cit., p. 307.

³⁸⁶ Il sistema venne introdotto dopo che divenne evidente che i molti candidati conservatori riuscivano, tramite accordi elettorali, a suddividersi i propri voti fra loro, a totale svantaggio dei rappresentanti laburisti. La sua introduzione è quindi

una scheda in cui sono inseriti, tramite estrazione a sorte, i nominativi dei candidati dei vari partiti. Perché il voto sia valido, l'elettore deve esprimere un ordine di preferenza per tutti i candidati presenti sulla scheda e viene eletto il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti preferenziali. Nel caso in cui nessun candidato raggiunga tale *quorum*, viene eliminato il candidato meno votato e si riversano le seconde preferenze sugli altri candidati e così via, fino a che non si raggiunga la maggioranza stabilita. Si tratta, dunque, di un sistema che si basa su una logica maggioritaria e che costituisce in sostanza un doppio turno senza bisogno di ballottaggio³⁸⁷.

Il sistema *majority*, con la formula del Voto Alternativo, pone, però i partiti nella condizione di subire l'aleatorietà del risultato del voto. Il meccanismo di traduzione dei voti in seggi è, infatti, congegnato in modo da attribuire all'elettore un'ampia possibilità di condizionare l'esito elettorale, il che costringe il partito del candidato più votato nel collegio a negoziare accordi con altre forze politiche per il raggiungimento della maggioranza assoluta nel collegio medesimo prima delle elezioni, nel caso in cui la maggioranza assoluta non sia raggiunta automaticamente dal candidato dei partiti maggiori³⁸⁸. Nella storia politica australiana, ciò si è verificato per le negoziazioni anteriori alle elezioni tra il *Liberal* e il *Country Party* volte ad assicurare ai Conservatori la maggioranza necessaria per la formazione del Governo, oppure, più di recente, a seguito delle *inconclusive elections* del 2010 che hanno costretto i Laburisti ad accordi pre-elettorali con i Verdi e le minoranze.

Oltre a ciò, è possibile osservare che il sistema in esame pone a rischio la capacità di mediazione del consenso dei maggiori partiti, aprendo la strada all'elezione dei candidati indipendenti che, nell'ambito del collegio di riferimento, riescano ad ottenere la maggioranza assoluta, o sin da subito o a seguito della redistribuzione delle preferenze per l'esclusione dei candidati meno votati³⁸⁹.

Inoltre, il sistema di elezione della Camera dei Rappresentanti consente di eliminare la dispersione dei voti e la tendenza degli elettori a votare "strategicamente" per i candidati che non rappresentano la loro prima scelta. Il territorio australiano è diviso in 150 collegi, uno per ogni seggio da assegnare alla Camera e, di conseguenza, ogni lista può presentare un solo candidato per collegio.

In Australia, i confini delle *electoral divisions*, come vengono chiamati i collegi per l'elezione della Camera dei Rappresentanti, o più comunemente *electorates*, sono determinati sotto il controllo di una agenzia indipendente, la *Australian Electoral Commission*. Ai sensi della *section 59* del *Commonwealth Electoral Act 1918* sono stabiliti i presupposti che possono dar luogo ai meccanismi

collegata alla esigenza di incoraggiare la collaborazione e il formarsi di coalizioni tra le varie liste di partito. La capacità del sistema di far convergere interessi simili, piuttosto che dividerli, è stata a lungo una caratteristica del sistema politico australiano, sebbene poco pubblicizzata.

³⁸⁷ Lanchester F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., p. 77.

³⁸⁸ Moscarini A., *Op. cit.*, in *Federalismi.it*, p. 3. Con tale sistema, infatti, il partito i cui candidati ottengono la maggioranza dei voti in assoluto, o meglio delle prime preferenze, rischia di non vederli necessariamente trasformati in altrettanti seggi, con la conseguenza di diventare poi minoranza in Parlamento.

³⁸⁹ *Ivi*, p. 8.

di revisione delle circoscrizioni: quando si determinano cambiamenti nella distribuzione della popolazione che rende necessaria la revisione del numero dei deputati assegnati a ciascuno Stato; se il numero degli elettori in più di un terzo delle *divisions* di uno Stato o di un Territorio si discosta dal dato di iscrizione elettorale medio in quello Stato o quel Territorio di oltre il dieci per cento per un periodo superiore a due mesi; oppure, quando una nuova redistribuzione in uno Stato o in un Territorio deve essere effettuata dopo che siano trascorsi sette anni dalla precedente³⁹⁰. Come segnala Rod Medew, «[r]edistribution prompted by malapportionment (the second trigger) are not at all common; much more often it is a change in the number of members allocated to a State that initiates the redrawing of electorate boundaries»³⁹¹. Sulla base dei presupposti suindicati, la delimitazione dei collegi elettorali è attuata da un *Redistribution Committee*, organismo indipendente e *nonpartisan* nominato dalla *Australian Electoral Commission*, all'interno di ciascuno Stato e Territorio. Nell'assolvere questo compito, «the overriding consideration in Australia is population equality. In its broader sense, the concept of “one vote, one value” implies that each electoral district should be drawn so that the population is approximately equal»³⁹². Su queste basi, si può osservare che, oltre al requisito per il quale la popolazione di ciascun distretto non può scostarsi di oltre il dieci per cento dalla media della popolazione in uno Stato o in un Territorio, un altro criterio viene utilizzato per evitare il *malapportionment*: «No electorate can deviate by more than 3.5 percent in 3 years and 6 months from the time to the gazettal of the redistribution. (Three and a half years is the midpoint in the maximum period of the time allowable – seven years – between redistributions)»³⁹³. Sebbene il procedimento di *electoral redistribution* si regga fundamentalmente sul principio della *population equality*, la legislazione elettorale australiana, analogamente a quella neozelandese, prevede altri criteri che il *Redistribution Committee* è tenuto a prendere in considerazione per la revisione periodica delle circoscrizioni: «communities of interest, including economic, social, and regional interests; means of communication and travel; physical features; and the boundaries of existing Divisions in the State or Territory»³⁹⁴.

La *High Court* ha avuto occasione di pronunciarsi su un noto caso del 1975 relativo alla presunta disparità nelle dimensioni dei collegi per l'elezione della Camera dei Rappresentanti. La Corte ha stabilito che la Costituzione australiana non prevede l'assoluta eguaglianza numerica del Corpo elettorale come criterio per la delineazione degli *electorates*, sostenendo che la *section 24* della Costituzione, nello stabilire che i membri della Camera dei Rappresentanti sono direttamente eletti

³⁹⁰ *Commonwealth Electoral Act 1918* (Cth.), *section 59* (2)(a)(b)(c).

³⁹¹ Medew R., *Redistribution in Australia: The Importance of One Vote, One Value*, in Handley L., Grofman B. (eds.), *Op. cit.*, p. 98.

³⁹² *Ivi*, p. 100.

³⁹³ *Ivi*, p. 101.

³⁹⁴ *Ivi*, p. 103.

dal popolo della Confederazione, non costituisce una «guarantee of equality in the voting value or weight of each vote cast in an election for the House of Representatives»³⁹⁵. La Corte ha così respinto l'interpretazione elaborata dalla giurisprudenza della Corte Suprema USA della analoga espressione «directly chosen by the people» contenuta nell'art. 1 della Costituzione americana, sottolineando che le Carte fondamentali dei due ordinamenti hanno differenze radicali. Anche in un caso di *malapportionment* che venne portato all'attenzione della *High Court* nel 1996, i querelanti hanno cercato di ottenere una pronuncia che sancisse il principio “*one vote one value*” sulla base dell'interpretazione delle disposizioni costituzionali rilevanti in materia elettorale, ma la Corte ha respinto le loro argomentazioni, ribadendo che «[e]quality of voting power is not a fundamental feature of the Constitution. On the contrary, inequality of individual voting power is one of its striking features»³⁹⁶.

Secondo la dottrina australiana, dall'esame di queste sentenze emerge che la Corte deve ancora sviluppare una giurisprudenza coerente sotto il profilo dell'interpretazione delle *sections 7 e 24* della Costituzione, in quanto «the court has not yet explained why a universal adult franchise is entrenched but not an equality of voting power»³⁹⁷.

Tornando ai sistemi elettorali del STV e dell'*Alternative Vote* e, in particolare, agli effetti che la combinazione di tali sistemi ha sugli elettori e sui partiti australiani, Ian McAllister e Toni Makkai hanno messo in risalto tre diversi aspetti: «[t]he first [...] split-ticket voting [...]. Second, the high proportion of invalid votes [...]. Third, the existence of strong, highly disciplined political parties [that] has its origins in frequent elections held under compulsory voting»³⁹⁸.

Il primo fenomeno (*split-ticket voting*) fa riferimento al comportamento “tattico” degli elettori di votare un partito per la *Lower House* diverso da quello che si è scelto per le elezioni della *Upper House*. Questo comportamento elettorale riflette «a desire to see power shared between the parties»³⁹⁹ e un modo di vedere «a tactical vote as an important means of forcing a government to compromise on unpopular policies»⁴⁰⁰.

³⁹⁵ Alta Corte dell'Australia, *Attorney-General (Cth) (Ex rel McKinlay) v Commonwealth*, 135 CLR 1, (1975).

³⁹⁶ Alta Corte dell'Australia, *McGinty v. Western Australia*, 186 CLR 140, (1996).

³⁹⁷ Carney G., *The High Court and the Constitutionalism of Electoral Law*, in Mercurio B., Orr G., Williams G. (eds.), *Realising Democracy. Electoral Law in Australia*, Sydney, The Federation Press, 2003, p. 181. L'A. evidenzia il ruolo di grande rilevanza che riveste la *High Court* australiana in materia elettorale, non solo dal punto di vista dell'interpretazione delle previsioni costituzionali, ma anche per le funzioni di speciale giurisdizione che essa esercita in qualità di *Court of Disputed Returns*, essendo chiamata ad occuparsi delle dispute e delle contestazioni concernenti le procedure elettorali a livello federale, in forza di quanto dispone l'art. 47 della Costituzione e la *Part XXII del Commonwealth Electoral Act 1918*.

³⁹⁸ McAllister I., Makkai T., *Electoral Systems in Context: Australia*, cit., p. 772.

³⁹⁹ *Ibidem*. Gli Autori mostrano che lo «split-ticket voting began to increase significantly in the late 1990s, peaking at 22 percent in 2013, and falling back to 19 percent in 2016 with the change in the Senate ballot paper».

⁴⁰⁰ *Ibidem*.

Quanto al secondo aspetto, si può notare come l’Australia registri un tasso di schede nulle (*informal voting*) molto alto rispetto ad altre democrazie consolidate. Le ragioni di tale fenomeno possono ricondursi, oltre al voto obbligatorio, anche ad altri due fattori importanti: in prima battuta, «there are a large number of non-English-speaking immigrants in the electorate, many from countries lacking democratic traditions who are unfamiliar with the process of democratic participation»⁴⁰¹; in secondo luogo, occorre considerare «the heavy information burden that electoral system places on voters, both in the frequency of elections and in the complexity of their procedures»⁴⁰², per cui si calcola che gli elettori vengono chiamati a recarsi alle urne una volta ogni diciotto mesi circa sia per le elezioni a livello statale che quelle a livello federale, interfacciandosi con la pluralità di diversi sistemi elettorali che vengono utilizzati in tutto il Paese.

Sul terzo punto, i due studiosi rilevano come l’elettore, per giungere alla scelta di voto finale, risulti ancorato all’influenza del proprio partito, «with the result that current and former party employees often dominate shortlists»⁴⁰³ e ciò è particolarmente evidente dopo la riforma della legge elettorale del 1984 di cui si è già parlato.

4.1 I sistemi elettorali relativi ai diversi livelli di governo

La complessità del caso australiano dal punto di vista elettorale si evidenzia, oltre che a livello federale, anche, e soprattutto, all’interno dei singoli Stati⁴⁰⁴. I sei Stati federati (Nuovo Galles del Sud, Victoria, Queensland, Australia meridionale, Australia occidentale e Tasmania) e i due Territori (Territorio del Nord e Territorio della capitale australiana) hanno in genere una Camera bassa, chiamata *Legislative Assembly* e una Camera alta, il *Legislative Council*, e adottano sistemi elettorali diversi, anche se in parte simili a quelli previsti per l’elezione delle due Camere del Parlamento federale, vale a dire il sistema maggioritario con il Voto Singolo Trasferibile. Il New South Wales utilizza il sistema *Instant Run-Off Voting* (anche detto *Optional Preferential Vote*) per l’elezione dell’Assemblea legislativa, in forza del quale l’elettore può esprimere le preferenze che vuole, anche una sola, mentre per il Consiglio Legislativo viene impiegato un sistema di Voto Singolo Trasferibile con rappresentanza proporzionale; quest’ultimo sistema viene impiegato anche nell’*Australian*

⁴⁰¹ *Ivi*, p. 773.

⁴⁰² *Ibidem*. I due studiosi rilevano come, dopo le modifiche apportate alla legge elettorale nel 1984, vi sia stata una riduzione di schede nulle per quanto riguarda l’elezione dei membri del Senato, mentre per la Camera dei Rappresentanti il fenomeno dell’*informal voting* è gradualmente aumentato, in confronto a quello che si è registrato per le elezioni del Senato, a partire dal 1998, raggiungendo, ad esempio, il 5,3 per cento nel 2013, rispetto al dato del 3 per cento del Senato.

⁴⁰³ *Ibidem*.

⁴⁰⁴ Sawyer G., *The Australian Constitution*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1975, pp. 99 ss.; Lanchester F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., pp. 219-220.

Capital Territory per eleggere i membri della *Legislative Assembly*, dato che in questo caso manca una Camera alta, oltre che per l'elezione del Consiglio legislativo del South Australia, del Western Australia e dello Stato di Victoria; nel Queensland, Stato che ha cambiato più volte il proprio sistema elettorale, è ora vigente, per l'elezione del Parlamento unicamerale costituito dalla *Legislative Assembly*, il *Full Preferential Vote*, adottato anche per la Camera dei Rappresentanti a livello federale, con il quale gli elettori sono obbligati ad esprimere un elenco completo di preferenze affinché il voto sia valido, mentre dal 1992 al 2016 è stato utilizzato il Voto Alternativo nella variante dell'*Optional Preferential Voting system*; medesimo sistema è utilizzato anche per l'elezione della *Northern Territory Legislative Assembly*, per la Camera bassa del South Australia (*House of Assembly*) e per l'Assemblea dello Stato di Victoria e del Western Australia; si rilevi, invece, che tra i *Legislative Councils* solo quello della Tasmania è eletto con il sistema dell'*Alternative Vote*, mentre il sistema del STV è adottato per l'elezione dell'Assemblea⁴⁰⁵.

Si registra così, nelle elezioni a livello sub-federale, una certa tendenza «to favour the compulsory expression of preferences. This peculiarity Australian practice has been seen as reflecting a general political culture that favours regulation and efficiency, and an emphasis on citizens' duty over and above individual freedom and choice»⁴⁰⁶. Oltre a ciò, David Farrell e Ian McAllister segnalano che «the dominant explanation is the partisan gain accruing to the large parties, particularly the Liberal Party and its predecessors. There is also the view that the compulsory expression of preferences is a natural corollary to compulsory voting, and for both parties, compulsory preferences help to shore up their final two-party preferred vote»⁴⁰⁷.

5. L'esperienza neozelandese: gli effetti del *Mixed-member proportional system* e il ruolo delle Corti in materia elettorale

Un altro esempio di temperamento del modello maggioritario si ricava dal caso neozelandese, che per molto tempo è stato considerato dal politologo olandese Lijphart il caso empirico più vicino al modello Westminster⁴⁰⁸, ma, come evidenzia lo stesso Lijphart «un manifesto allontanamento dal

⁴⁰⁵ I dati sono ripresi da *Australia. Country Profile*, cit., p. 308.

⁴⁰⁶ Farrell M. D., McAllister I., *The Australian electoral system: origins, variations and consequences*, Sydney – NSW, UNSW Press, 2006, p. 55.

⁴⁰⁷ *Ibidem*.

⁴⁰⁸ Lijphart A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 43 ss. L'A. osserva come anche la Nuova Zelanda, precedentemente al 1996, sia stata caratterizzata dalla presenza di Gabinetti monopartitici a maggioranza risicata, dal predominio dell'Esecutivo, da un sistema bipartitico, dall'adozione di un sistema elettorale maggioritario, da un sistema di governo unitario e centralizzato, dalla concentrazione del potere legislativo in un Parlamento unicamerale, dall'assenza di qualunque tipo di previsione sulla revisione costituzionale. Tutti elementi, questi descritti dal politologo olandese, che avevano fatto della Nuova Zelanda un perfetto esempio di "modello Westminster".

principio maggioritario si è verificato nel 1996, quando in Nuova Zelanda per la prima volta si sono tenute delle elezioni utilizzando il sistema elettorale proporzionale»⁴⁰⁹. Prima di vedere cosa è successo negli anni Novanta in Nuova Zelanda e come sia cambiato il suo sistema elettorale, occorre svolgere una breve analisi storica. Il percorso verso la riforma elettorale neozelandese è stato, infatti, tortuoso ed è durato alcuni decenni⁴¹⁰.

Prima del 1996, la Camera dei Rappresentanti veniva eletta con il metodo *plurality* attraverso collegi uninominali e l'unica deviazione dal modello maggioritario Westminster era rappresentata dall'esistenza di quattro grandi circoscrizioni elettorali riservate ai Maori, perché il loro fine principale era quello di garantire la rappresentanza di questa minoranza etnica. Così come in Gran Bretagna, anche in Nuova Zelanda la formula *plurality* ha prodotto i medesimi effetti distorsivi e ha registrato risultati fortemente non proporzionali, come si è verificato nelle elezioni del 1978 e del 1981⁴¹¹.

Ora, mentre i partiti minori premevano per una riforma elettorale, i due partiti più grandi, cioè il *National Party* e il *Labour Party*, non intendevano mettere mano a un sistema che li favoriva. Quando fu istituita, da parte del Governo laburista, una *Royal Commission* per sondare la possibilità di modificare il sistema elettorale, ciò avvenne nella convinzione dei Laburisti che si sarebbe tenuta la situazione sotto controllo, senza abbandonare il *plurality*. Tuttavia, la Commissione promosse l'adozione del sistema proporzionale a Membro Misto in uso già in Germania come migliore sistema elettorale, sulla base di alcuni parametri stabiliti⁴¹². Con il referendum del 1993, i cittadini neozelandesi si espressero a favore del superamento del *plurality* e del passaggio verso il *Mixed-member proportional representation*, poi introdotto con l'*Electoral Act 1993* a partire dalle elezioni

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

⁴¹⁰ Henderson A., *Consequences of Electoral Reform: Lessons for Canada*, in *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, vol. 32, n. 1, 2006, p. 42.

⁴¹¹ Così rilevano Vowles J., Aimer P., Banducci S., Karp J., *Voters' Victory? New Zealand's First Election Under Proportional Representation*, Auckland, Auckland University Press, 1998, pp. 33 ss. Sul punto, si può notare che nelle elezioni del 1978, il Partito Nazionale ottenne una maggioranza di 52 seggi su 92, nonostante non avesse raggiunto né la maggioranza assoluta dei voti (dato che conseguì il 39,8 per cento dei suffragi) né quella relativa (essendosi il *Labour Party* attestato al 40,4 per cento), mentre il *Social Credit Party* ottenne un solo seggio, pur avendo raggiunto il 17,1 per cento. Una situazione analoga si verificò nel 1981, quando il Partito Nazionale ottenne nuovamente la maggioranza assoluta di 47 seggi su 92, pur avendo ancora un numero di voti complessivi inferiore a quello dei Laburisti (38,8 per cento contro il 39,0 per cento). Il *Social Credit* giunse invece a guadagnare il 20,7 per cento, cioè più della metà dei voti ottenuti dai due maggiori partiti, ma non riuscì a conquistare più di due seggi in Parlamento.

⁴¹² Sul punto v. Calabrò M., *Sistemi elettorali e comportamenti di voto: una comparazione fra Germania e Nuova Zelanda*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 69, giugno 2013, p. 77.

del 1996. Il *Mixed-member proportional system*⁴¹³ viene impiegato per eleggere i 120 membri della *House of Representatives*, che costituisce il Parlamento monocamerale della Nuova Zelanda⁴¹⁴.

Gli elettori hanno a disposizione due voti: il voto nominale, che è valido per eleggere i candidati nei collegi uninominali, il cui numero può variare in base ai cambiamenti demografici⁴¹⁵; il voto di lista, che determina quanti seggi spettano complessivamente a ciascun partito. Alla ripartizione proporzionale dei seggi vi accedono i partiti che ottengono più del cinque per cento dei voti totali di lista o che vincono almeno in un collegio uninominale con un proprio candidato. I seggi sono quindi distribuiti tra i partiti che superano una delle due soglie con il metodo del divisore Sainte-Laguë⁴¹⁶. Nella scheda elettorale, le liste di partito sono riportate sulla sinistra, mentre i candidati di collegio sulla destra. Lo scopo è quello di far intendere all'elettore la maggiore rilevanza del sistema del voto di lista rispetto al voto nominale⁴¹⁷. È importante ribadire che il *Mixed-member proportional system* impiegato in Nuova Zelanda «tempera di molto il precedente sistema maggioritario»⁴¹⁸ e contribuisce a rendere «molto difficile la prosecuzione del modello Westminster caratterizzato dal governo di un solo partito e dalla competizione bipartitica»⁴¹⁹. In questo senso, occorre osservare che, a partire dal 1996, tra sei ed otto partiti sono riusciti a entrare in Parlamento e ad essere considerati come rilevanti perché sono stati coinvolti nelle maggioranze di governo. In effetti, nel sistema elettorale neozelandese, si mostra con evidenza come la seconda soglia per l'accesso in Parlamento abbia permesso in tutte le elezioni ai partiti minori di aggirare la prima soglia e, dunque, di conquistare seggi anche con meno del cinque per cento dei voti di lista⁴²⁰, in quanto per un piccolo partito può apparire una tattica percorribile quella di concentrare gli sforzi della campagna elettorale e

⁴¹³ Occorre sottolineare come tale sistema si fa rientrare in genere nel gruppo dei sistemi elettorali misti, quei gruppi di sistemi cioè che prevedono l'utilizzo contemporaneo di una formula proporzionale e una maggioritaria per l'assegnazione dei seggi parlamentari. Nel caso del *Mixed-member proportional system* «le due formule elettorali interagiscono soprattutto nella selezione dei singoli parlamentari, mentre la ripartizione dei seggi tra i partiti avviene (quasi) esclusivamente sulla base dei voti di lista, tramite la formula proporzionale», *ivi*, p. 65.

⁴¹⁴ In alcuni casi, il numero dei rappresentanti aumenta a 121 per effetto della clausola dell'*overhang*. Alcuni partiti ottengono più seggi a livello di collegio di quanto è giustificato dai voti ottenuti dalla loro lista di partito. Tale meccanismo porta quindi all'assegnazione di extra-seggi, detti appunto *overhang*. La clausola dei mandati aggiuntivi (*overhang seats*) si applica a livello nazionale nel caso neozelandese, mentre a livello subnazionale in Germania.

⁴¹⁵ Nelle elezioni del 2017 il territorio neozelandese è stato diviso in 64 collegi uninominali e 7 collegi uninominali riservati ai Maori. I restanti 49 seggi sono stati assegnati sulla base di liste bloccate di partito, presentate a livello nazionale. Tra l'altro, si ricordi che i cittadini di origine Maori possono scegliere se iscriversi nei registri elettorali generali o nel registro elettorale a loro riservato.

⁴¹⁶ Tale metodo prevede di dividere i totali dei voti di lista per 1,3,5,7 etc. e di assegnare i seggi in base ai risultati in ordine decrescente fino ad esaurimento dei seggi da assegnare. Sul punto cfr. Lanchetser F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 211 ss.

⁴¹⁷ Calabrò M., *Sistemi elettorali e comportamenti di voto*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, cit., p. 4.

⁴¹⁸ Pasquino G., *Nuovo Corso di Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 142.

⁴¹⁹ *Ibidem*.

⁴²⁰ In questo senso, è possibile riscontrare come sia più semplice per un partito riuscire ad ottenere visibilità e consenso attorno a un proprio *leader* in un collegio, piuttosto che tre *leader* in tre collegi diversi come accade in Germania. V. Calabrò M., *Il proporzionale a membro misto in Germania e Nuova Zelanda. E in Italia?*, in *Quaderni di Scienza Politica*, n. 2, 2012, p. 5.

l'attenzione mediatica attorno al proprio *leader* in una circoscrizione in cui ha un certo seguito personale, laddove sia concreto il rischio di non riuscire a superare la soglia del 5 per cento. Proprio in virtù della minore capacità selettiva della soglia di sbarramento e malgrado una maggiore concentrazione dei voti che continua a registrarsi sui partiti maggiori, il sistema partitico neozelandese si presenta frammentato, ma caratterizzato da partiti minori non polarizzati, perché anche quelli a sinistra e a destra dei partiti principali non hanno atteggiamenti antisistema, partecipano alla formazione delle maggioranze di governo e, in virtù della loro debolezza elettorale, non sono in grado di dare una spinta centrifuga alla competizione⁴²¹.

Bisogna, inoltre, notare come il sistema elettorale in esame abbia avuto un impatto significativo sulla «diversity of parliamentary representation»⁴²². Da uno studio condotto nel 2014 emerge come, sulla base dei dati ricavati dai risultati elettorali, la percentuale di parlamentari donne e di etnia maori sia aumentata già a seguito delle prime elezioni tenutesi col sistema MMP, passando, rispettivamente, dal 20 al 29 per cento e dal 7 al 13 per cento. Tra il 1999 e il 2011, la rappresentanza femminile in Parlamento si è attestata su una media del 31 per cento, mentre la presenza dei Maori nella Camera dei Rappresentanti ha raggiunto una media del 16 per cento⁴²³. Peraltro, si può notare come, dopo le elezioni del 2020, il Parlamento neozelandese risulti il più inclusivo di sempre, con la più alta percentuale di donne mai eletta (48 per cento), con membri della comunità LGBT, della popolazione maori e con la maggior parte di parlamentari sotto l'età media.

Oltre a questi aspetti, è interessante osservare gli effetti che il sistema proporzionale a Membro Misto ha sui comportamenti di voto, in quanto la contemporanea presenza di due arene competitive, con diverse formule e diverse strutture di collegi, mostra effettivamente come l'elettore possa fare «scelte diverse in presenza di diverse regole del gioco elettorale»⁴²⁴. Sotto questo profilo, l'eventualità che possano emergere comportamenti diversi da parte dell'elettore nelle due arene competitive è dovuta essenzialmente alla possibilità di esprimere un voto diviso, che consiste nel votare nel collegio uninominale un candidato di un partito diverso rispetto a quello per cui si è espresso il voto di lista. In Nuova Zelanda, tale fenomeno ha ormai assunto dimensioni importanti per una serie di motivi, riconducibili alla memoria storica del *First-past-the-post* adottato fino al 1993 e alla conseguente maggiore rilevanza che gli elettori attribuiscono ai rappresentanti di collegio, al di là della meccanica propria dell'attuale sistema elettorale e alla ridotta dimensione demografica dei collegi elettorali, che

⁴²¹ Calabrò M., *Sistemi elettorali e comportamenti di voto*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, cit., p. 79.

⁴²² Arseneau T., *The Impact of MMP on Representation in New Zealand's Parliament – a view from outside Parliament*, ASPG, 2014, p. 4, disponibile al seguente link: <https://www.aspg.org.au/wp-content/uploads/2017/08/Session-2-Dr-Therese-Arseneau-The-Impact-of-MMP-on-Representation-in-New-Zealands-Parliament.pdf>.

⁴²³ *Ibidem*. Lo studio rivela, inoltre, come il sistema MMP abbia reso possibile la rappresentanza in Parlamento di asiatici e di abitanti indigeni di isole del Pacifico, che è aumentata nel corso degli anni.

⁴²⁴ Calabrò M., *Sistemi elettorali e comportamenti di voto*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, cit., p. 79.

può favorire scelte di voto di collegio diverse dal voto di lista e, perciò, più personalistiche. Sotto quest'ultimo profilo, è importante evidenziare l'incidenza positiva che riveste il fattore *incumbency* per accrescere il livello di personalizzazione della competizione politica a livello di collegio. In sostanza, nel caso dei piccoli collegi dell'esperienza neozelandese, diventa più probabile che l'elettore abbia una conoscenza diretta di un candidato e che esprima un apprezzamento delle sue qualità personali. D'altra parte, è anche vero come tale apprezzamento possa basarsi su una conoscenza soltanto mediatica del candidato e che le risorse di visibilità legate alle attività a favore dei gruppi di interesse e degli elettori di un dato collegio siano nella disponibilità soprattutto dell'*incumbent*, ossia dell'eletto del collegio uscente. Detto ciò, si può riscontrare come contribuisca ad aumentare il voto diviso anche un altro tipo di voto dettato da una logica strategica di tipo inversa, ossia volta ad assicurare l'accesso alla rappresentanza parlamentare ad un partito minore, garantendogli il superamento della seconda soglia di sbarramento tramite il sostegno dato ad un suo candidato in un collegio uninominale⁴²⁵.

Per quanto riguarda il profilo della delimitazione dei collegi elettorali va messo in luce come nell'esperienza neozelandese sia stata istituita una Commissione autonoma specificamente incaricata di controllare la suddivisione dei seggi all'interno del territorio ogni cinque anni. Come ricorda Alan McRobie «[f]rom the time of the establishment of a politically independent Representation Commission in 1887, New Zealand has been largely free of the partisan wrangles over redistricting that have plagued many other Western democracies»⁴²⁶.

A partire dal 1887, quindi, il sistema di *electoral redistribution* neozelandese ha assunto quattro caratteristiche fondamentali, in parte derivanti dalle norme contenute nell'*Electoral Act* del 1993: la *frequency*, che sta a indicare la periodicità delle operazioni, che devono svolgersi prontamente dopo il censimento quinquennale; l'istituzione di un organismo indipendente, la *Representation Commission*, la cui composizione è di tipo misto, ma solo due dei sette membri sono di nomina politica; la *numeric equality* come criterio per la determinazione dei distretti elettorali: «All electorates must contain the same total population, subject only to a variation of up to +/- 5 percent from an electorate quota established before each redistribution commences»⁴²⁷, anche se la Commissione può prendere in considerazione altri criteri, oltre a quest'ultimo che è obbligatorio, tra cui la presenza di *communities of interest*; il carattere definitivo delle decisioni della Commissione,

⁴²⁵ *Ivi*, p. 103. L'A. rileva come «Sul voto strategico, sia ordinario che inverso, influiscono le scelte di coalizione dei partiti: quando due partiti dichiarano esplicitamente l'intenzione di far parte di un'eventuale coalizione di governo, o quando gli elettori possono ritenere che ciò accada, gli stessi partiti tendono ad essere maggiormente coinvolti dal voto diviso».

⁴²⁶ McRobie A., *An Independent Commission with Political Input: New Zealand's Electoral Redistribution Process*, in Handley L., Grofman B. (eds.), *Op. cit.*, p. 27.

⁴²⁷ *Ivi*, p. 30.

le quali, dopo la pubblicazione che deve intervenire non oltre sei mesi dalla deliberazione formale, non possono essere modificate e assumono forza di legge⁴²⁸. Ne deriva, che, se la procedura di *electoral redistribution* «is acknowledged to be fair and impartial, [...] there can be no guarantee that the ensuing election result will be fair – only that any bias will be a product of chance and not intent. No perfect solution exists»⁴²⁹.

Resta da menzionare, da ultimo, il fatto che le Corti non abbiano assunto un ruolo significativo in materia elettorale. A differenza del modello canadese, che dispone di un *constitutional bill of rights*, il rango giuridico del catalogo dei diritti contenuti nel *New Zealand Bill of Rights Act 1990* (NZBORA) è quello ordinario della legge che li istituisce. Pertanto, a presidio del classico principio di sovranità del Parlamento, è ancora impedito alle Corti di disapplicare o dichiarare invalida, inefficace o implicitamente abrogata qualsiasi disposizione di legge per la sola ragione che sia ritenuta in conflitto con la Carta (*section 4*, NZBORA). Per di più, le Corti neozelandesi si sono mostrate riluttanti ad essere coinvolte nelle controversie concernenti la legge elettorale che rivelano insidiose implicazioni politiche. Nella sentenza *Alliance Party v. Electoral Commission* del 2010, la *Court of Appeal of New Zealand* ha affermato, in continuità con il giudizio espresso in *Re Taradale Ward Electoral Petition* del 1996, che «[i]n matters relating to the election of Members of Parliament, this Court should not intrude any further than is absolutely necessary to determine lawfulness»⁴³⁰. Da ciò deriva che il ruolo di controllo che esercitano le Corti sugli atti e i fatti del procedimento elettorale «is confined to settling post-election disputes over who should be considered the winner of a given electoral contest, providing binding interpretation of those election rules that have been enacted by Parliament and exercising a degree of control over the quality of decisions taken by electoral officials»⁴³¹. Un ruolo, dunque, limitato, ma che è necessario comprendere anche alla luce della *section 6* del NZBORA, a norma della quale, al fine di evitare interpretazioni della legge contrastanti con il catalogo dei diritti e qualora siano possibili diverse interpretazioni della legge in questione, deve essere comunque prescelta quella compatibile con i diritti sanciti dalla Carta. Per esperire un simile giudizio, le Corti devono tenere presente il dettato della *section 5* del NZBORA, in base alla quale i diritti e le libertà fondamentali sono soggetti ai soli limiti ragionevoli previsti dalla legge e tali da poter essere considerati giustificabili in una società libera e democratica (clausola analoga a quella contenuta nella Carta dei diritti canadese, che ha costituito il modello di riferimento sul punto). Con riferimento a queste norme di legge, la dottrina neozelandese ritiene possibile parlare di una «“weak

⁴²⁸ V. *ivi*, p. 29.

⁴²⁹ *Ivi*, p. 39.

⁴³⁰ Corte d'Appello della Nuova Zelanda, *Alliance Party v. Electoral Commission*, NZAR 222 (CA) (2010); v. anche *Re Taradale Ward Electoral Petition* DCR 221 (1994).

⁴³¹ Geddis A., *Electoral Law in New Zealand: Practice and Policy*, Wellington, LexisNexis, 2014, p. 264.

form” of judicial review allowed under the Act»⁴³² che può contribuire a gettare le basi per affermare e rafforzare «the judiciary’s oversight role with respect to the electoral process, by involving the courts in a direct examination of the substantive merits of various legal rules enacted by Parliament [...]»⁴³³.

6. La dinamica della forma di governo e l’evoluzione del sistema elettorale in Italia

Il caso italiano rappresenta un caso estremamente interessante dal momento che, a Costituzione invariata, ha assistito ad un mutamento dell’equilibrio fra poteri, parallelamente alle trasformazioni del sistema elettorale e del fattore storico-partitico. Nel panorama comparatistico, la situazione italiana dell’ultimo quarto di secolo è da considerarsi straordinaria, in quanto la sua specificità si evidenzia alla luce dell’“ipercinetismo” peculiare della normativa relativa al sistema elettorale in senso stretto, con una sempre maggiore tendenza al controllo dei candidati e degli eletti, e il ricorso «alla giurisdizionalizzazione delle scelte parlamentari in materia elettorale»⁴³⁴.

Innanzitutto, occorre dire che in sede di redazione della Carta costituzionale, con precipuo riguardo alla materia del sistema elettorale, la scelta del Costituente è stata quella di non includere nel testo costituzionale alcun riferimento al sistema elettorale da adottare⁴³⁵, sia per non vincolare il legislatore, sia per non costringerlo a una revisione della Costituzione nel caso in cui intendesse introdurre un sistema diverso⁴³⁶. Bisogna però sottolineare che, secondo una parte della dottrina⁴³⁷, una indicazione implicita per l’adozione del sistema proporzionale si ricaverebbe proprio da alcune norme e principi costituzionali. In realtà, «pur accogliendo la tesi della non costituzionalizzazione del principio proporzionale, il silenzio della Costituzione non può essere interpretato alla stregua di una delega in bianco al legislatore»⁴³⁸, essendo questo vincolato al rispetto di una serie di garanzie costituzionali in

⁴³² *Ivi*, p. 278.

⁴³³ *Ibidem*.

⁴³⁴ Lanchester F., *L’ipercinetismo e la giurisdizione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017, p. 2; Id., *Troppe leggi elettorali in poco tempo: poco utile, anzi pericoloso*, in *Società Italiana di Studi Elettorali - Blog*, 28 gennaio 2018.

⁴³⁵ Leggendo in combinato disposto gli articoli 56 e 58 non è possibile, infatti, affermare se il Costituente avesse voluto optare per un sistema di tipo proporzionale, capace di assicurare, tra l’altro, la rappresentanza delle minoranze negli organi rappresentativi, o per uno di tipo maggioritario, che più assicurerebbe la governabilità e la stabilità politica delle maggioranze (Bilotto V., Tocci A., *La normativa elettorale nel sistema delle fonti del diritto elettorale italiano*, in Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto*, in *Osservatoriosullefonti.it*, Firenze, 2017, p. 3).

⁴³⁶ Magrini M., *Commento artt. 56 e 57*, in Bartole S., Bin R., (a cura di), *Op. cit.*, p. 558 e ss.

⁴³⁷ Lavagna C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1952, pp. 849 ss. Sul punto si veda anche Barile P., *Corso di Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1964, pp. 92 ss.; Ferrara G., *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 52 ss.; Rescigno G. U., *Op. cit.*, in *Quaderni costituzionali*, pp. 221 ss.

⁴³⁸ Bilotto V., Tocci A., *Op. cit.*, p. 3.

tema di sistema elettorale⁴³⁹. Sulla base di quanto disposto dall'art. 117, comma 2, lett. f) Cost. la scelta del sistema elettorale è rimessa al legislatore ordinario.

Detto questo, privilegiando un approccio di carattere storico, è possibile analizzare l'evoluzione del sistema elettorale e il modo in cui esso ha influito sulla forma di governo, come è andata sostanzialmente modificandosi nella storia dell'Italia Repubblicana a seconda dei contesti storico-politici in cui ha trovato attuazione.

La prima fase della vita politico-istituzionale della Repubblica italiana (1948-1993) è stata caratterizzata da una chiara stabilità della legislazione elettorale, che, tranne per la breve parentesi costituita dalla legge n. 148/1953 (meglio nota come “legge truffa”), ha visto lo svolgimento delle elezioni politiche sempre regolato dallo scrutinio proporzionale di lista, per mezzo del quale tutti i partiti, anche quelli più piccoli, potevano godere di una, seppur esigua, rappresentanza in Parlamento, purché avessero raggiunto il numero minimo di voti previsto dalla legge. La formula elettorale ha prodotto i propri effetti non solo sul sistema politico, ma anche sul funzionamento della forma di governo parlamentare. In particolare, è possibile osservare che la marginalità dei partiti “minori”, ma indispensabili per il sostegno all'Esecutivo, ha avuto l'effetto di attribuire una preponderanza marcata al partito di maggioranza relativa nella costruzione delle maggioranze parlamentari, determinando una situazione di “democrazia bloccata”⁴⁴⁰, contraddistinta da una assenza della logica dell'alternanza al potere e da una perdita di efficienza dell'Esecutivo. Era un periodo nel quale il Corpo elettorale non aveva la capacità di incidere direttamente né sulla scelta del Governo né sulle coalizioni a sostegno del Governo⁴⁴¹ e, data l'assenza di un assetto bipolare, la costruzione della maggioranza governativa era il risultato dei rapporti di forza tra i gruppi scaturenti dall'esito delle elezioni. Era, inoltre, il periodo della cosiddetta *conventio ad excludendum* nei confronti delle forze politiche estreme, sia di destra che di sinistra, e della convenzione che prevedeva di attribuire l'incarico di Presidente del Consiglio ad un membro del partito di maggioranza relativa. In un contesto del genere, il Presidente della Repubblica svolgeva una funzione conciliativa e di mediazione, volta a trovare la figura più adatta per garantirsi il sostegno della maggioranza parlamentare. Compito, infatti, non controverso e scontato, del Capo dello Stato era quello di garantire la governabilità, tramite una scelta della figura da incaricare che poteva essere più o meno ampia a seconda del tasso di stabilità politica,

⁴³⁹ *Ivi*, p. 4. Sul punto, gli Autori osservano come gli artt. 3, 48, 51, 56, 57 e 58 Cost. rappresentino il fulcro del sistema di tali garanzie.

⁴⁴⁰ Espressione di largo uso in dottrina. V., *ex multis*, Gambino S., *Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Politica del diritto*, 2008, pp. 193 ss.

⁴⁴¹ A differenza delle esperienze degli ordinamenti che seguono la tradizione del modello Westminster, dove il Corpo elettorale si riversa sul programma di governo e sul *leader* di un partito che viene designato come *leader* del Governo, in Italia la frammentazione sociale, riprodotta in Parlamento, impedisce il collegamento diretto tra scelta dei rappresentanti da parte degli elettori e decisione sul Governo. Inoltre, il *leader* di partito di maggioranza non coincideva con la figura del Presidente del Consiglio, ad eccezione di De Gasperi.

impedendo, per quanto possibile, scioglimenti anticipati, con maggioranze politiche pronte ad accordare la fiducia al Governo, che si sarebbe dovuto formare esclusivamente in Parlamento⁴⁴².

All'inizio degli anni Novanta, il sistema politico-istituzionale italiano andò incontro ad una serie di avvenimenti che ne sconvolsero l'assetto e gli equilibri. In particolare, lo scoppio degli scandali giudiziari, che diedero vita alla nota inchiesta Tangentopoli, comportò la scomparsa dei partiti di area governativa o la loro scissione in una pluralità di forze politiche. Contestualmente si assistette alla fine della *conventio ad excludendum* nei confronti del PCI e del MSI. Per quanto riguarda le modifiche del sistema elettorale, occorre ricordare che l'introduzione della preferenza unica per la Camera dei Deputati, a seguito del referendum elettorale del 9 giugno 1991 e la successiva approvazione delle leggi Mattarella (leggi n. 276 e 277 del 1993), condussero all'adozione di un sistema misto, in base al quale l'assegnazione del 75 per cento dei seggi avveniva mediante l'elezione dei candidati nei collegi uninominali (il territorio nazionale veniva diviso in 475 per la Camera e 232 per il Senato) e un meccanismo maggioritario a turno unico (per cui, per risultare eletto, il candidato doveva ottenere la maggioranza relativa delle preferenze nel collegio e non poteva presentarsi in più di un collegio), mentre il restante 25 per cento dei seggi veniva assegnato con metodo proporzionale, con sistemi di valutazione diversi per la Camera e il Senato⁴⁴³.

È opportuno far notare che la modifica di una "norma di regime" quale è quella elettorale, con la sostituzione del meccanismo speculare con uno tendenzialmente maggioritario, non ha effetti comparabili in altri ordinamenti giuridici, dato che il caso della Nuova Zelanda, ad esempio, non può essere preso in considerazione per la tendenza ad adottare solo un sistema di trasformazione dei voti in seggi più rappresentativo rispetto al passato⁴⁴⁴.

Il nuovo sistema elettorale dispiegava numerose innovazioni sul sistema politico e la forma di governo: la bipolarizzazione della contesa politica, segnata dall'emergere di coalizioni alternative, espressioni di linee politiche differenti e guidate da un *leader* candidato alla carica di Presidente del

⁴⁴² Secondo Ruggeri A., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, (Introduzione all'"incontro di studio, dall'omonimo titolo, svoltosi a Messina e Siracusa il 19 e 20 novembre 2010), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2010, pp. 6-7, in quel periodo «l'area entro cui poteva farsi valere la "forza politica" [...] del Presidente era particolarmente estesa per ciò che riguardava il conferimento dell'incarico relativo alla formazione del Governo, un'area dunque ancora più vasta di quella entro cui aveva modo di affermarsi il potere presidenziale di scioglimento. [...] Mutato il quadro politico, mutata risulta altresì la "forza politica" suddetta; e così le consultazioni (anche quelle di nuovo conio, c.d. di "schieramento") e lo stesso incarico hanno assistito ad un complessivo loro scadimento di significato, ampiamente rilevato in letteratura, nel mentre il potere di scioglimento – specie in talune congiunture – ha seguito a disporre di margini consistenti di manovra».

⁴⁴³ Alla Camera potevano accedere alla suddivisione dei seggi le liste che avessero raggiunto la soglia di sbarramento del 4 per cento, la cui spettanza avveniva tramite un complesso meccanismo, integrato dal metodo dello scorporo, vale a dire una compensazione per i partiti minori che si fossero trovati danneggiati dal sistema uninominale. Al Senato, invece, il meccanismo di suddivisione dei restanti 82 seggi da assegnare avveniva con un calcolo su base regionale, per cui in ogni singola regione venivano contati i voti di tutti i candidati perdenti, collegati ad un gruppo regionale, e venivano assegnati i seggi a coloro i quali avessero ottenuto la migliore cifra elettorale, applicando sempre il metodo dello scorporo.

⁴⁴⁴ Lanchester F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., p. 175.

Consiglio dei Ministri; alleanze elettorali costruite in base ad una precisa piattaforma programmatica; superamento della “democrazia bloccata” e affermazione del principio dell’alternanza tra schieramenti politici contrapposti⁴⁴⁵. In questa fase, il conferimento dell’incarico al Presidente del Consiglio andava incontro ad una notevole semplificazione: il Capo dello Stato si limitava, infatti, a incaricare il *leader* della coalizione vincente, espressione della maggioranza uscita dalle urne. Peraltro, si trattò di una innovazione a Costituzione vigente, dato che il Capo dello Stato non era obbligato a sciogliere le Camere in caso di crisi della coalizione di governo, come invece accade nell’ambito dei sistemi di *Cabinet government*, ma, in base al dettato costituzionale, poteva trovare una figura adatta per la strutturazione di una maggioranza parlamentare⁴⁴⁶.

Tuttavia, la svolta maggioritaria di questa fase non ha dato i frutti sperati a causa della presenza di coalizioni troppo ampie e disomogenee al loro interno, registrando una proliferazione di sigle di partito e l’emergere di una natura personalistica dei partiti politici. Per questa serie di elementi, i Governi che si sono succeduti, pur vedendo accrescere la propria stabilità, non hanno rilevato un parallelo aumento dell’efficienza governativa⁴⁴⁷.

La successiva legge elettorale n. 270/2005 (legge Calderoli o c.d. legge “*Porcellum*”) introdusse un sistema elettorale di tipo proporzionale con premio di maggioranza e soglie di sbarramento. Secondo la normativa allora vigente, ciascun elettore aveva a disposizione un voto per la scelta della lista di partito. Trattandosi di liste bloccate, la scelta dei partiti sulla collocazione dei singoli candidati all’interno della lista appariva dirimente per l’effettiva elezione degli stessi e, conseguentemente, per gli elettori erano difficilmente prevedibili gli esiti della consultazione sulla scelta dei candidati, sia a causa del loro elevato numero all’interno di ciascuna lista, sia per la possibilità di presentarsi in più circoscrizioni senza alcun limite⁴⁴⁸.

L’intento del legislatore era quello di considerare le tendenze emerse nel quadro politico, con il formarsi di due grandi schieramenti, che, per quanto eterogenei e articolati al loro interno, avevano comunque determinato un nuovo modo di intendere la competizione elettorale, con l’indicazione espressa del capo della forza politica e la presentazione di un programma elettorale da parte dello schieramento. Con l’abbandono dei collegi uninominali e il passaggio allo scrutinio di lista con premio di maggioranza, e l’attribuzione di questo sulla base dei voti conseguiti dalle liste coalizzate, si determinavano alcuni effetti sul sistema dei partiti: accanto alla stabilizzazione della meccanica

⁴⁴⁵ Fuccaro N., Rotolo S., *L’influenza dei sistemi elettorali sulla forma di governo parlamentare italiana*, n Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto*, cit., p. 42.

⁴⁴⁶ *Ibidem*; Pastore F., *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 76 ss.

⁴⁴⁷ Fuccaro N., Rotolo S., *L’influenza dei sistemi elettorali sulla forma di governo parlamentare italiana*, n Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto*, cit., p. 43.

⁴⁴⁸ Rubechi M., *Il diritto di voto*, cit., p. 106.

bipolare e competitiva, diventava conveniente aggregare più soggetti politici possibile per formare una coalizione con l'obiettivo di conquistare il premio di maggioranza, con la conseguenza di avere coalizioni eterogenee e un bipolarismo artificioso, con tutti i problemi in termini di governabilità che ne derivano⁴⁴⁹. Peraltro, a causa della diversa attribuzione dei premi di maggioranza alla Camera (su base nazionale) e al Senato (su base regionale), tale sistema elettorale ha prodotto risultati molto differenti. Le elezioni del 2006, in cui si sono confrontate due coalizioni, ampie ed eterogenee, hanno consegnato una chiara maggioranza al centro-sinistra alla Camera e una più risicata al Senato. Le elezioni del 2008, che hanno invece visto un confronto tra coalizioni più ristrette, spingendo verso una sorta di bipartitismo, hanno attribuito una ampia maggioranza in entrambe le Camere al centro-destra, maggioranza che si è poi assottigliata nel corso della legislatura per lo sfaldamento della coalizione. Alla nascita dei due partiti "a vocazione maggioritaria" (PD e PDL), che hanno ottenuto insieme quasi il 71 per cento dei voti alla Camera, si è accompagnata l'illusione di una possibile evoluzione verso un sistema bipartitico. Ma le elezioni del 2013 hanno determinato il superamento del bipolarismo "imperfetto" fra centro-destra e centro-sinistra⁴⁵⁰, con l'emergere del Movimento 5 Stelle, divenuto primo partito nazionale con il 25,55 per cento dei voti alla Camera, e con i due partiti egemoni nelle coalizioni che non sono riusciti ad ottenere un consenso significativamente maggioritario. Alla Camera dei Deputati, la coalizione di centro-sinistra riportava una vittoria di misura rispetto alla coalizione di centro-destra, esito che solo grazie al premio di maggioranza su base nazionale previsto dalla legge elettorale si trasformava in una ampia maggioranza di seggi, mentre al Senato della Repubblica nessuna coalizione raggiungeva la maggioranza assoluta di 158 seggi, non essendo tale *quorum* garantito da alcun premio previsto su base nazionale.

Durante la XVII legislatura, come vedremo meglio più avanti, nel gennaio 2014 è intervenuta la Corte costituzionale dichiarando l'illegittimità costituzionale parziale della legge elettorale, annullando il premio di maggioranza e introducendo la possibilità di esprimere un voto di preferenza⁴⁵¹. La sentenza n. 1/2014, emessa in un momento particolare della vita politico-costituzionale, ha avuto il merito di superare il vecchio tabù dell'impossibilità di penetrare in quella che costituiva una vera e propria "zona franca" del diritto costituzionale, favorendo un apparente patto costituente, detto del Nazareno⁴⁵².

⁴⁴⁹ Cherchi R., *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?*, in Scudiero M. (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, Jovene, 2009, p. 501.

⁴⁵⁰ In Italia, a partire dalle elezioni del 2006 fino al 2013, si è realizzato infatti un bipolarismo "imperfetto", sia per la eterogeneità delle coalizioni, sia per la mancanza di una legittimazione reciproca a governare. V. Minaldi G., Riolo C., *La crisi del "bipolarismo imperfetto"*, in *Intrasformazione*, vol. 2, n. 1, 2013, pp. 8-22.

⁴⁵¹ V. Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1.

⁴⁵² Lanchester F., *L'ipercinetismo e la giurisdizione*, cit., p. 2.

Di fronte all'intervento della Corte costituzionale, il legislatore ha elaborato una nuova legge elettorale, che è stata inserita in un complesso disegno riformatore di cui faceva parte anche la riforma costituzionale. L'approvazione, prima, della legge n. 52/2015 (denominata *Italicum*) per l'elezione della Camera dei Deputati (che, nella versione definitiva così come modificata dalla Consulta, prevedeva un premio di maggioranza attribuito alla lista e non più alla coalizione e la possibilità per gli elettori di esprimere sulla scheda due preferenze, obbligatoriamente di sesso diverso, pena la nullità della seconda preferenza) e, poi, del progetto di revisione costituzionale della II parte della Costituzione «doveva costituire [...] i due piloni di una strategia volta a *concludere la transizione*»⁴⁵³.

Con la nuova legge elettorale, l'intento del legislatore era chiaramente quello di consolidare la figura del *leader* di partito come “naturale” candidato alla carica di Presidente del Consiglio, valorizzando le liste a scapito delle coalizioni. In tale prospettiva, veniva mantenuta la previsione di indicare per ciascuna lista, in sede di deposito dei contrassegni elettorali, il «capo della forza politica». L'effetto sarebbe stato quello di introdurre una surrettizia forma di elezione diretta del Capo del Governo da parte del Corpo elettorale, con la possibilità di configurare la nomina del Presidente del Consiglio da parte del Capo dello Stato come una scelta «a rime obbligate» e di trasformare la fiducia iniziale della Camera «in uno stanco e inutile rito»⁴⁵⁴.

Entrambi i piloni del disegno riformatore sono stati, però, demoliti nell'arco di circa diciotto mesi. Al referendum confermativo del 4 dicembre 2016, in cui il Corpo elettorale ha respinto la legge di revisione costituzionale, ha corrisposto, infatti, la sentenza n. 35/2017 che ha dichiarato incostituzionali parti del sistema elettorale previsto per l'elezione della Camera. Si determinò, così, una situazione di emergenza contrassegnata dall'esistenza di due leggi elettorali rette da logiche diverse e disarmoniche per la Camera e per il Senato (tra l'altro, entrambe configurabili come leggi “di risulta” degli interventi della Corte costituzionale) che non assicuravano «regole elettorali chiare e adeguate perché gli elettori [potessero] esprimere, con efficacia, la loro volontà e questa [trovasse] realmente applicazione nel Parlamento che si elegge»⁴⁵⁵. In questo quadro si è dipanata la trattativa per la riscrittura della legge elettorale che ha accompagnato il dibattito politico per tutto il 2017, procedendo a rilento. Nel giugno di quell'anno era sembrato possibile e vicino l'accordo tra i quattro maggiori partiti (Partito Democratico, Movimento 5 Stelle, Forza Italia e Lega Nord) su una legge elettorale di tipo proporzionale ispirata al modello tedesco, ma la proposta naufragò al primo voto alla Camera.

⁴⁵³ *Ibidem*.

⁴⁵⁴ Volpi M., *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questione giustizia*, n. 1/2015, p. 15, secondo il quale, con la legge elettorale in esame si sarebbe verificato un accantonamento della forma di governo parlamentare.

⁴⁵⁵ *Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica*, 31 dicembre 2016, consultabile sul sito www.quirinale.it.

Si è così giunti all'approvazione, dopo otto votazioni di fiducia, del “*Rosatellum bis*” (legge n. 165/2017). L'attuale legge elettorale prevede un sistema misto, proporzionale e maggioritario, sostanzialmente identico per i due rami del Parlamento. Alle elezioni possono partecipare singole liste o coalizioni di liste omogenee a livello nazionale, per cui una lista non potrà aderire a due o più coalizioni, ma non è tenuta a presentarsi in tutte le circoscrizioni. Il territorio nazionale è suddiviso in grandi circoscrizioni⁴⁵⁶. Ogni circoscrizione è suddivisa in collegi uninominali (232 alla Camera e 116 al Senato) in cui viene eletto il candidato della lista o della coalizione che ottiene anche un solo voto in più degli altri, secondo la logica maggioritaria, mentre gli altri parlamentari sono eletti in collegi plurinominali (che sono 63 alla Camera e 34 al Senato), all'interno dei quali la ripartizione dei seggi avviene con un sistema proporzionale tra chi ha superato le soglie di sbarramento⁴⁵⁷.

L'elettore riceve un'unica scheda in cui sono indicati i candidati presentati al collegio uninominale da ciascuna lista o coalizione, sotto il cui nome vengono riportati i contrassegni delle liste che li sostengono e a fianco la lista bloccata di candidati per il collegio plurinomiale⁴⁵⁸. È esclusa la possibilità del voto disgiunto tra collegio uninominale e collegio plurinomiale⁴⁵⁹. La legge non consente, inoltre, di candidarsi in più collegi uninominali ed è invece ammessa la candidatura in più collegi plurinominali (massimo fino a cinque) anche da parte di chi è candidato in un collegio uninominale.

Il nuovo testo della legge elettorale presenta, peraltro, nuovi problemi formali e sostanziali, che potrebbero porre in prospettiva nuovi interventi della Corte costituzionale. All'attenzione si sono posti tanto presunti vizi procedurali relativi al procedimento di approvazione⁴⁶⁰, quanto dubbi di

⁴⁵⁶ Le 20 circoscrizioni del Senato coincidono con le Regioni, mentre alla Camera vi sono 28 circoscrizioni, una per ogni Regione, tranne per la Lombardia (4 circoscrizioni), il Piemonte, il Veneto, il Lazio, la Campania e la Sicilia (2 circoscrizioni per ciascuna).

⁴⁵⁷ Queste sono fissate al 3 per cento per ogni singola lista o al 10 per cento per una coalizione. Non sono quindi assegnati seggi alle liste di una coalizione che abbiano conseguito meno del 3 per cento dei voti e non sono computati a favore della coalizione i consensi delle liste che non abbiano avuto almeno l'1 per cento dei voti.

⁴⁵⁸ Se l'elettore traccia un segno sul simbolo della lista voterà a suo favore per la parte proporzionale e del suo candidato presentato nel collegio uninominale. Se si traccia un segno sul nome del candidato, il voto è espresso a favore di quest'ultimo e della relativa lista (se fosse sostenuto da una coalizione, il voto va assegnato alle liste facenti parte della coalizione in proporzione ai voti che ciascuna di esse ha ottenuto nel collegio).

⁴⁵⁹ Sul punto v. Luciani M., *Democrazia a rischio, ecco perché*, in *Il sussidiario.net*, 16 febbraio 2018, secondo il quale l'assenza del voto disgiunto costituisce per l'elettore «[u]na limitazione del suo potere di scelta. La logica del collegio uninominale è quella di esaltare la qualità dei candidati. Ma se l'elettore, attratto da un certo candidato, è costretto a prendere tutto il pacchetto, candidato uninominale e candidati di lista, [...] c'è una seria limitazione del suo potere di scelta».

⁴⁶⁰ In argomento cfr. Maddalena P., *Sovranità popolare e legge elettorale “rosatellum”*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017, p. 5, il quale sostiene che «il Parlamento [...] è stato costretto ad approvare una legge elettorale, a causa delle otto “mozioni di fiducia” poste dal governo, in palese contrasto con la tutela della sovranità popolare, considerata, sia sotto l'aspetto dell'appartenenza, sia sotto l'aspetto del suo esercizio. Con questo strumento, non previsto in Costituzione, ma dai Regolamenti parlamentari (generalmente, per consentire di convertire in legge i decreti legge entro sessanta giorni dalla loro emanazione), in realtà è stata coartata la volontà del Parlamento, poiché esso è stato costretto a scegliere tra la eventuale approvazione della legge senza altre conseguenze, o la sua non approvazione produttiva di una “crisi di governo”».

violazione dei principi costituzionali concernenti il principio di eguaglianza e di libertà di voto sia per quanto riguarda il problema della distribuzione dei seggi tra i collegi, sia per quanto attiene al voto congiunto⁴⁶¹. Tra i punti critici di maggiore interesse ai fini di questa analisi, viene rilevata la menomazione della possibilità di scelta che spetta all'elettore, in quanto egli non può disgiungere il voto e, inoltre, il voto per il candidato nel collegio si trasmette obbligatoriamente alla lista; non ci sono preferenze ma sono previste le pluricandidature; il sistema determina, inoltre, slittamenti significativi tra un collegio plurinominale e l'altro, cosicché l'elettore, pur considerando la lista del suo collegio, finisce per eleggere i candidati di altri collegi, con totale inconsapevolezza degli effetti del suo voto⁴⁶².

A seguito delle elezioni del marzo 2018, svoltesi col nuovo sistema elettorale di tipo quasi-proporzionale, l'avvio della XVIII legislatura è stato caratterizzato da un radicale stravolgimento del quadro politico che aveva caratterizzato il periodo della "seconda Repubblica" e da una procedura per la formazione del cosiddetto "Governo del cambiamento" con profili inconsueti e non privi di riserve e perplessità. I risultati di quest'ultima tornata elettorale hanno consolidato il superamento del bipolarismo "imperfetto", con il successo del M5S, in particolare nel Mezzogiorno, con il netto e generalizzato arretramento del centro-sinistra e con l'impetuosa crescita della Lega nel Nord e nel Centro del Paese. Sullo sfondo di una simile ulteriore evoluzione nella lunga transizione del sistema politico italiano, si sono registrate alcune importanti novità nella formazione del Governo. La maggiore innovazione procedimentale nella formazione del "Governo del cambiamento" è stata la sottoscrizione di un accordo tra le due forze politiche che potevano assicurare un'ampia maggioranza in Parlamento, definito "Contratto per il Governo del cambiamento", che è stato suffragato, prima dell'apposizione delle rispettive sottoscrizioni, dal responso popolare degli iscritti o degli aderenti agli stessi due partiti di maggioranza. Il programma di Governo è stato così definito dai *leader* dei due partiti – Movimento 5Stelle e Lega – prima dell'indicazione al Presidente della Repubblica della

⁴⁶¹ Per i profili critici v. Mirabelli C., *Riflessioni di merito sul Rosatellum*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2017; in senso contrario alle polemiche di costituzionalità si è espresso Ceccanti S., *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, in *ivi*.

⁴⁶² Così spiega Apostoli A., *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, p. 8. Giova rilevare che lo "slittamento" consiste in quel fenomeno per cui ad una determinata circoscrizione può risultare assegnato un numero di seggi superiore o inferiore rispetto a quello ad essa spettante in base alla popolazione. Più livelli di distribuzione dei seggi esistono, più il sistema è esposto a rischio "slittamento". Sotto questo profilo, è importante rilevare che la nuova disciplina elettorale prevede tre diversi livelli di distribuzione dei seggi della Camera dei Deputati (nazionale, circoscrizionale, di collegio plurinominale) e da ciò deriva che i rischi di slittamento da una circoscrizione ad un'altra, o da un collegio plurinominale a un altro, siano più forti, con ulteriori riflessi sul piano della eguale rappresentanza dei territori nonché dell'uguaglianza del voto (v. Tancredi Palma C., *Il c.d. Rosatellum-bis. Struttura e profili critici della legge n. 165 del 2017*, in *Treccani Diritto on line*, dicembre 2017).

persona che avrebbe dovuto rivestire il ruolo di Presidente del Consiglio, estromettendo così il Capo dello Stato nel procedimento di formazione del programma di Governo⁴⁶³.

Sulla base di questo rapido *excursus* storico è possibile osservare come, dalla parabola della “Repubblica dei partiti”⁴⁶⁴ all’attuale “democrazia del *leader*”, nel nostro Paese la questione della riforma elettorale sia sempre stata sovraccaricata di enormi responsabilità, ad essa non strettamente ricollegabili⁴⁶⁵, per assicurare un giusto equilibrio tra rappresentatività e governabilità, tra potere dei partiti e potere degli elettori, tra voto e rappresentanza territoriale. Il dato che è stato messo in risalto dell’esperienza repubblicana italiana riguarda, dunque, la crescente attenzione che è stata posta ai temi attinenti al sistema elettorale in senso stretto, elemento certamente cruciale sul piano della strutturazione del sistema partitico, del suo formato e quindi del funzionamento della forma di governo, ma senza affrontare in modo sistematico il problema della legislazione elettorale nella sua complessità. In tale prospettiva, emerge come la legislazione elettorale di contorno, che sarà trattata nella seconda parte di questo capitolo, abbia trovato solo in minima parte una disciplina coerente con il sistema elettorale e con l’esigenza di affrontare le diverse disfunzionalità della forma di governo⁴⁶⁶.

6.1 Il disegno dei collegi elettorali nell’esperienza italiana

Dopo aver descritto la dinamica dei mutamenti della forma di governo e del sistema elettorale in senso stretto in Italia, come si è fatto per gli altri ordinamenti, si rende opportuno esaminare brevemente la tematica riguardante il disegno dei collegi elettorali. Innanzitutto bisogna evidenziare che la Costituzione italiana prevede, al fine della ripartizione dei seggi tra i collegi per la Camera e tra le Regioni per il Senato, l’utilizzo del criterio della popolazione risultante dall’ultimo censimento, da suddividere in maniera proporzionale tra le diverse ripartizioni territoriali sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti⁴⁶⁷. L’attribuzione dei seggi avviene tramite un atto formale del Capo dello Stato, emanato il giorno stesso dell’indizione delle elezioni, con il quale viene disposta la distribuzione dei seggi tra i collegi e le circoscrizioni elettorali in ossequio a quanto previsto dall’art. 56 Cost. per la Camera dei Deputati e l’art. 57 per il Senato della Repubblica.

⁴⁶³ Per un approfondimento v. De Marco E., *Qualche considerazione sul “Governo del cambiamento”*. “Terza Repubblica” o ritorno al passato?, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, pp. 5 ss.

⁴⁶⁴ Scoppola P., *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Il Mulino, Bologna, 1997.

⁴⁶⁵ De Luca P., Nuzzolese L., *L’evoluzione del sistema politico-elettorale italiano*, in Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto*, cit., p. 26.

⁴⁶⁶ Fusaro C., *I limiti della legislazione elettorale vigente*, cit., p. 2.

⁴⁶⁷ Si vedano gli artt. 56, c. 4, e 57, c. 4 Cost.

Rileva evidenziare come le problematiche relative alla uguale distribuzione dei seggi tra i collegi nella fase pre-elettorale siano emerse con: la legge elettorale n. 29 del 1948 per l'elezione del Senato, le leggi n. 276 e 277 del 1993, per l'identificazione dei collegi uninominali nei quali andava eletto il 75 per cento dei componenti di Camera e Senato⁴⁶⁸; la legge n. 52/2015, per l'identificazione dei collegi plurinominali in cui eleggere un numero variabile da tre a nove deputati⁴⁶⁹; e, infine, la legge elettorale vigente n. 165/2017, per quanto attiene all'individuazione sia dei collegi uninominali (232 alla Camera e 116 al Senato) sia di quelli plurinominali costituiti dall'aggregazione dei collegi uninominali⁴⁷⁰. Si badi bene che la questione sorge in riferimento alle leggi elettorali richiamate, in quanto sono quelle che istituiscono collegi uninominali e plurinominali che eleggono un numero esiguo di rappresentanti, mentre reali rischi di *malapportionment* non si sono avuti con le altre leggi elettorali, perché erano leggi proporzionali che prevedevano l'elezione dei rappresentanti in collegi plurinominali di grandi dimensioni, coincidenti tendenzialmente con i confini di Province o Regioni, in cui il numero dei seggi assegnato sarebbe variato semplicemente al mutare della popolazione residente⁴⁷¹.

⁴⁶⁸ In base alle leggi elettorali nn. 276 e 277 del 1993, una Commissione di esperti era chiamata a predisporre uno schema di collegi elettorali al Governo, cui era delegato il potere di adottare entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge elettorale un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali, nell'ambito di ciascuna delle 27 circoscrizioni elettorali previste dalla legge. Nei principi e criteri direttivi contenuti nella delega erano stabilite alcune indicazioni per la composizione numerica e la territorialità dei collegi. La legge stabiliva, infatti, il criterio dell'omogeneità economico-sociale e storico-culturale dei collegi, ma con il limite del dieci per cento in eccesso o in difetto rispetto alla media della popolazione dei collegi della circoscrizione.

⁴⁶⁹ Allo stesso modo, la legge elettorale c.d. *Italicum* prevedeva la distribuzione dei seggi all'interno dei cento collegi plurinominali costituiti nell'ambito delle venti circoscrizioni coincidenti con i confini dei territori regionali, eccezion fatta per la Valle d'Aosta (che eleggeva un deputato con sistema maggioritario a turno unico) e il Trentino Alto Adige (in cui si prevedeva l'elezione di otto deputati nei collegi uninominali, oltre ad una quota di seggi da attribuire con recupero proporzionale). Inoltre, anche la legge n. 52/2015 prevedeva che la delimitazione dei confini territoriali fosse operata con un decreto legislativo adottato dal Governo su proposta di una Commissione. Rispetto alla legge elettorale del 1993, nei criteri direttivi era stabilito, in relazione alla composizione del collegio, che la popolazione di ciascun collegio non poteva scostarsi dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione di più del venti per cento in eccesso e in difetto, mentre per la rappresentanza "territoriale" erano stati mantenuti gli stessi accorgimenti della disciplina del 1993.

⁴⁷⁰ Con la legge n. 165/2017, si prevedono principi e criteri direttivi che indicano al Governo le modalità di determinazione dei collegi. Le norme rilevanti di questa delega garantiscono, per la composizione demografica dei collegi, un margine di discrezionalità al Ministero dell'Interno, per ogni collegio, pari al venti per cento in difetto o in eccesso rispetto alla media degli abitanti dei collegi uninominali delle circoscrizioni. Sono, inoltre, previsti una serie di criteri direttivi per la determinazione dei collegi (v. art. 3, comma 1, lett. d)). Per il disegno dei collegi, il Ministero ha quindi proceduto a nominare una Commissione indipendente composta da dieci esperti, anche se molti collegi della Camera sono stati in realtà disegnati sulla base di quelli elaborati dalla legislazione del 1993 per il Senato, approfittando del fatto che si tratta in entrambi i casi di 232 collegi, sebbene si siano rese necessarie alcune modifiche a causa dei mutamenti demografici occorsi negli ultimi venticinque anni. Bisogna, inoltre, sottolineare che, a differenza di quanto accade in altre esperienze democratiche e di quanto previsto nel contesto italiano del 1993, la Commissione del 2017 è nominata dal Governo, aspetto che finisce per avere ricadute sull'imparzialità di quest'organo chiamato a svolgere un compito così sensibile per il funzionamento del sistema democratico.

⁴⁷¹ È il caso della legge elettorale proporzionale che è stata in vigore per gran parte della storia repubblicana italiana e della legge elettorale n. 270/2005 che aveva previsto l'istituzione di 26 collegi plurinominali per la Camera dei Deputati.

Occorre notare che, sotto il profilo della definizione dei collegi elettorali, una caratteristica comune alle legislazioni elettorali italiane è quella di prevedere che una disuguaglianza tra i collegi (del dieci per cento rispetto alla media nel caso delle leggi n. 277 e 276 del 1993 o del venti per cento nel caso delle leggi n. 52/2015 e 165/2017) venga calcolata in base alla media della popolazione dei collegi della circoscrizione e non di tutti i collegi elettorali della Nazione, previsioni normative cui si collegano evidenti ricadute sul principio di eguaglianza del voto⁴⁷². A ciò occorre aggiungere che la soglia del venti per cento in eccesso o in difetto rispetto alla media dei collegi è stata criticata perché produrrebbe una disparità eccessiva della capacità rappresentativa degli elettori che si trovano nei diversi collegi della circoscrizione, disparità che a livello nazionale potrebbe essere anche superiore perché la soglia del venti per cento deve essere determinata esclusivamente a livello circoscrizionale⁴⁷³. Ciò diversamente dall'ordinamento statunitense, dove la giurisprudenza della *Supreme Court* è stata particolarmente significativa per tutelare il principio di eguaglianza degli elettori, rifiutandosi «di indicare un minimo percentuale che legittimasse la disproporzione demografica dei collegi elettorali per l'elezione della Camera federale, sulla base dell'argomento per cui la tutela del principio di uguaglianza tra gli elettori non può essere predeterminata *ex-ante* dal legislatore, ma deve essere valutata caso per caso»⁴⁷⁴.

6.2 La recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia elettorale: dalla sentenza n. 1/2014 e la nuova interpretazione del principio di eguaglianza del voto alla sentenza n. 35/2017

Nel quadro dell'esperienza italiana si rende necessaria un'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia elettorale per comprendere uno snodo problematico del controllo giurisdizionale di costituzionalità della legge elettorale, in quanto il riconoscimento della discrezionalità del legislatore

⁴⁷² Poiché l'eguaglianza del voto riguarda tutti gli elettori, che sono suddivisi nelle diverse componenti territoriali della Nazione, non dovrebbe esserci una distinzione degli stessi in base ad una ulteriore suddivisione territoriale (la circoscrizione elettorale). Al contrario, la distribuzione dei seggi all'interno di una circoscrizione sub-statale sarebbe accettabile e ragionevole per il Senato che è eletto su base regionale, in quanto l'elettore deve essere posto in una condizione di parità in riferimento agli elettori della stessa Regione. V. come esempio per le circoscrizioni del 1993 Agosta A., *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in Luciani M., Volpi M., (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, pp. 192 ss.

⁴⁷³ Casanova D., *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018, p. 204.

⁴⁷⁴ *Ivi*, p. 205. Specificamente su questo punto l'Autore fa riferimento alla sentenza della Corte Suprema *Kirkpatrick v. Preisler*, 394 U.S. 526, (1969) 530-531.

in questa materia, sovente descritta come ampia⁴⁷⁵, si accompagna alla necessità di puntualizzare i limiti entro cui può muoversi l'esercizio di tale potere discrezionale. Del resto, il riferimento alla discrezionalità del legislatore è un elemento ricorrente nelle argomentazioni dei giudici costituzionali in materia elettorale e, come si anticipava in premessa, la tensione tra legittimazione delle Corti e preservazione della discrezionalità parlamentare costituisce il filo conduttore che fa da sfondo alla giurisprudenza delle Corti straniere e della Corte costituzionale italiana.

Negli anni più recenti, la Corte costituzionale ha modificato radicalmente il proprio orientamento in materia elettorale. Fino a pochi anni fa si limitava a riconoscere la discrezionalità del legislatore, motivandola sulla base del fatto che la nostra Costituzione si limita ad affermare i principi cardine dell'esercizio del diritto di voto, ossia la personalità, l'uguaglianza, la libertà e la segretezza, mentre nulla viene stabilito in riferimento alla formula elettorale che il legislatore deve adottare, né a livello locale né a livello nazionale. Con ciò la Corte non ha fatto altro che riconoscere l'orientamento generale espresso dai Costituenti, i quali preferirono non irrigidire il sistema elettorale in una norma costituzionale, lasciando al legislatore la possibilità di adottare formule maggioritarie o miste⁴⁷⁶.

Il 2014 ha segnato, nel tragitto che la Corte costituzionale è andata costruendosi nel corso della sua attività, uno spartiacque di indubbio rilievo ermeneutico, dato che si era sempre ritenuto, nell'arco temporale antecedente la pubblicazione della storica sentenza n. 1 di detto anno, che una questione relativa alla legittimità costituzionale del sistema elettorale in senso stretto sarebbe stata destinata ad arenarsi di fronte alle regole procedurali che disciplinano il canale d'accesso, in via incidentale, al Giudice delle Leggi⁴⁷⁷.

Per aver dichiarato l'ammissibilità del rinvio incidentale della Corte di Cassazione, la Corte ha mostrato chiaramente di rifiutare la teoria dell'esistenza di "zone franche" che sottrarrebbe al suo sindacato di costituzionalità leggi essenziali dell'ordinamento democratico, anche se ledono il diritto fondamentale del voto⁴⁷⁸.

La Corte ha, dunque, aperto al controllo di legittimità costituzionale sul sistema elettorale in senso stretto, ribadendo i principi costituzionali del voto e la sua funzionalizzazione al circuito democratico, che, partendo dall'art. 1, secondo comma, passa attraverso gli articoli 48, 56 e 57 per arrivare all'art. 67, restituendo, peraltro, all'ordinamento un meccanismo elettorale che contempera le esigenze di

⁴⁷⁵ Così emerge dalla sentenza n. 1/2014 in cui la Corte costituzionale ha affermato che il sistema elettorale costituisce «espressione dell'ampia discrezionalità legislativa» in ordine alla «scelta del sistema che [il legislatore] ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico» (punto 3.1 del *Considerato in diritto*).

⁴⁷⁶ Sorrentino E., *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019, p. 2.

⁴⁷⁷ Mandanici G., Terzi M., *Il ruolo della Corte costituzionale in materia elettorale: dai sessant'anni di «zona franca» al «caldo triennio» 2014-2017, passando per un eccezionale contesto storico e politico-istituzionale*. «Salus rei publicae suprema lex esto?», in Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto*, cit., p. 11.

⁴⁷⁸ Sull'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione più approfonditamente v. Lanchester F., *Non ci sono «zone franche» nello Stato di diritto costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2013.

rappresentanza e governabilità, sulla base del «vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti»⁴⁷⁹.

Volgendo lo sguardo alla sfera del merito, la pronuncia in parola ha fornito alcune imprescindibili coordinate costituzionali: ci si riferisce alla tutela dell'eguaglianza del voto, nonché del principio della rappresentanza democratica, i quali, contrariamente al perseguimento della stabilità governativa, mero «obiettivo di rilievo costituzionale»⁴⁸⁰, costituiscono le fondamenta su cui poggia l'intera architettura del vigente ordinamento democratico repubblicano. È da ritenersi, quindi, contrario alla Costituzione, per lesione degli articoli 1, comma secondo, 3, 48, comma secondo, e 67, l'attribuzione di un premio di maggioranza alle liste o alle coalizioni di liste in assenza della previsione di una soglia minima di voti o di seggi al raggiungimento del quale subordinarlo, perché incompatibile col principio di eguaglianza del voto, attesa l'eccessiva sovra-rappresentazione della lista (o della coalizione di liste) che essa determina. Una sovra-rappresentazione che, nel causare una irragionevole compressione della rappresentatività delle Assemblee parlamentari, è in grado di generare quella «eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto»⁴⁸¹, che si manifesta in senso chiaramente discordante con i principi costituzionali in base ai quali le Camere sono le sedi della rappresentanza politica nazionale ex art. 67 Cost. ed «espressione del voto e quindi della sovranità popolare»⁴⁸².

Per le medesime considerazioni, la Corte ha dichiarato incostituzionale l'attribuzione del premio di maggioranza prevista dal d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 per il Senato della Repubblica, cui si era aggiunta l'aggravante che, essendo riconosciuto su scala regionale e non a livello nazionale, ne veniva sanzionata «anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito»⁴⁸³, ossia la stabilità della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo, giacché l'eventuale premio di maggioranza su base regionale produceva l'effetto per il quale l'eventuale maggioranza in seno all'assemblea del Senato costituiva il «risultato casuale di una somma di premi regionali»⁴⁸⁴, solo ipoteticamente capace di riflettere il consenso ottenuto dai candidati a livello nazionale. In tal modo si favorivano maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, «pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea»⁴⁸⁵.

⁴⁷⁹ Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, punto 3.1

⁴⁸⁰ Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸¹ Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸² Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸³ Punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸⁴ Punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸⁵ Punto 4 del *Considerato in diritto*.

Se, dunque, «il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza [...] combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio di eguaglianza del voto»⁴⁸⁶, è importante osservare come la Corte continui sostenendo che tale principio, «pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema [...] assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto»⁴⁸⁷. In questo senso, si può dire che la Corte ha «introdotto una differenziazione potenziale del principio di eguaglianza del voto, fondata non sul riconoscimento della sua portata generale ma declinata in relazione al sistema elettorale introdotto in un determinato ordinamento»⁴⁸⁸. Nell'avanzare questa interpretazione, la Corte offre peraltro alcuni riferimenti comparati, sostenendo che:

In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952)⁴⁸⁹.

Come si può intendere leggendo questa citazione, «la sentenza interpreta il principio di eguaglianza del voto in un senso forte, come eguaglianza non solo dei voti in “entrata” ma anche in “uscita”, cioè nel momento in cui i voti sono trasformati in seggi»⁴⁹⁰.

Nella prospettiva fatta propria dai documenti internazionali, nei quali il principio del voto eguale è sicuramente una delle garanzie dell'autonomia democratica dei cittadini, tale principio può essere inteso in una duplice lettura: in base alla prima, più debole, il voto di ognuno deve contare come uno (in senso aritmetico); nella seconda, più forte, i voti di ogni cittadino devono avere un eguale effetto nella allocazione dei seggi in seno alle Assemblee elettive⁴⁹¹. Il principio di eguaglianza del voto è stato affrontato, come è noto, dalle giurisdizioni costituzionali di ordinamenti di lingua inglese, con particolare riguardo agli effetti di tale principio nel momento in cui si scelgono i sistemi elettorali da

⁴⁸⁶Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸⁷Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸⁸ Rubechi M., *Il diritto di voto*, cit., p. 116.

⁴⁸⁹ Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, punto 3.1

⁴⁹⁰ Longo E., *Eguaglianza e diritto di voto*, in Pin A. (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 39.

⁴⁹¹ *Ivi*, p. 40.

adottare⁴⁹². Tra l'altro, anche in questi Paesi si è ritenuto necessario trovare un giusto bilanciamento tra l'esigenza di garantire la "governabilità" e l'esigenza, parimenti importante, di non imporre limiti eccessivi per le minoranze. È un fatto di natura fisiologica, prima ancora che giuridico, che non si riesca sempre ad ottenere l'eguaglianza perfetta, nel momento in cui si trasformano i voti in seggi, circostanza che è più facile assicurare solo in sistemi proporzionali puri, che consentono di allocare i seggi in completo accordo con i voti espressi da tutti i votanti in uno Stato. Si tratta di un'ipotesi certamente percorribile, ma che eliminerebbe del tutto la discrezionalità del legislatore nella scelta del sistema elettorale da adottare. Non è, dunque, un caso che in molte giurisdizioni costituzionali si sia fatta strada un'interpretazione dell'eguaglianza di voto che lasci spazio, nei vari Paesi, alla scelta di leggi elettorali capaci di garantire l'esigenza di avere maggioranze parlamentari stabili senza eccessivi pregiudizi per le minoranze⁴⁹³.

Continuando con l'esame della sentenza n. 1 del 2014, inconciliabile con il testo costituzionale, per lesione degli articoli 56, comma primo, 48, comma secondo e 49, si mostravano poi quelle disposizioni che disciplinavano le modalità di espressione del voto «non consentendo all'elettore di esprimere alcuna preferenza, ma solo di scegliere una lista di partito»⁴⁹⁴. Ciò in virtù del fatto che, laddove stabilivano che il voto espresso dall'elettore fosse un voto per la scelta della lista, tali disposizioni escludevano ogni facoltà da parte dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, con la conseguenza che quest'ultima finiva per dipendere «dall'ordine di presentazione dei candidati»⁴⁹⁵ in seno alla lista medesima. Risultavano, pertanto, determinanti e prevalenti, con riferimento all'elezione dei candidati, le scelte operate dai dirigenti delle forze politiche, elemento a cui si aggiungeva l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali e l'elevato numero di seggi da assegnare, con liste di decine di candidati che, data l'ampiezza, non potevano trovare posto nella scheda. Emergeva chiaramente, dunque, la condizione di subalternità in cui si poneva il cittadino elettore rispetto alle decisioni di partito⁴⁹⁶, cosicché, in definitiva, «alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca[va] il sostegno della indicazione personale dei cittadini»⁴⁹⁷, circostanza che finiva per ferire «la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione»⁴⁹⁸.

Intervenendo a pochi anni di distanza dalla sentenza n. 1 del 2014, la Corte costituzionale si è pronunciata su una molteplicità di questioni riguardanti la legge elettorale n. 52 del 2015. La sentenza

⁴⁹² Per questo ordine di problemi si veda, tra gli altri, Ladewig J.W., McKee S.C., *The Devil's in the Details: Evaluating the One Person, One Vote Principle in American Politics*, in *Politics and Governance*, vol. 2, n. 1, 2014.

⁴⁹³ Longo E., *Op. cit.*, p. 40.

⁴⁹⁴ Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 5.

⁴⁹⁵ Punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁹⁶ De Luca P., Nuzzolese L., *Op. cit.*, p. 18.

⁴⁹⁷ Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 5.1

⁴⁹⁸ Punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

del 9 febbraio 2017, n. 35 si inserisce in un quadro politico-istituzionale alquanto complicato: poche settimane prima si era, infatti, tenuto il referendum che aveva respinto la proposta di riforma costituzionale, mantenendo così il bicameralismo paritario e un Senato direttamente eletto dai cittadini⁴⁹⁹. A ben vedere la Corte costituzionale non è stata condizionata dall'esito del referendum, ma si è limitata a constatare che la legislazione elettorale di Camera e Senato deve consentire la formazione di maggioranze omogenee⁵⁰⁰. Su quest'ultimo punto, è bene ricordare, però, che, se nella prima fase dell'esperienza repubblicana il sistema politico riusciva ad assicurare la formazione in entrambe le Camere della stessa maggioranza, imperniata sul partito di maggioranza relativa, ossia la Democrazia Cristiana, nella seconda fase dell'esperienza repubblicana si è invece presentata in più di una occasione la circostanza in cui una forza politica deteneva la maggioranza in una Camera ma non nell'altra⁵⁰¹. Ciò, dunque, evidenzia come il problema di maggioranze omogenee nelle due Camere dipenda dal funzionamento del sistema politico e dalla capacità dei partiti di raccogliere i consensi⁵⁰², aspetti che il legislatore ordinario con la disciplina del sistema elettorale non può determinare in maniera incisiva.

Sono tre le questioni maggiormente rilevanti su cui la Corte si è pronunciata con quest'ultima sentenza: il premio di maggioranza, le liste semi-bloccate e il ballottaggio. La Corte ha respinto le eccezioni di incostituzionalità concernenti le prime due, mentre ha accolto quella riguardante il ballottaggio. In riferimento al premio di maggioranza, la Corte ha affermato che la soglia del 40 per cento non è censurabile «poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro»⁵⁰³. In tal modo la Corte si è conformata a quel criterio di "autolimitazione", formulato nella sentenza n. 1 del 2014, in cui aveva affermato di poter censurare solo le scelte del legislatore che appaiono manifestamente irragionevoli⁵⁰⁴.

⁴⁹⁹ Sui motivi che hanno spinto il legislatore costituzionale a superare il bicameralismo paritario v. Frosini T.E., *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in *Federalismi.it, Focus Riforma costituzionale*, n. 12, 2016, pp. 2 ss.; per un commento sul referendum tenutosi il 4 dicembre 2016 v. Caravita di Toritto B., *Dopo il referendum: come e quando si scioglie in un sistema di bicameralismo paritario, senza leggi elettorali legittime e vigenti? Ancora una volta, di notte e senza gps*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2016.

⁵⁰⁰ Dickmann R., *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2017, p. 3.

⁵⁰¹ Così fa notare Ferri G., *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2017, P. 34.

⁵⁰² Cfr. Martinelli C., *Il mito dell'omogeneità tra le leggi elettorali*, in Ferri G. (a cura di), *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, p. 174.

⁵⁰³ Corte cost., sent. 9 febbraio 2017, n. 35, *Considerato in diritto*, n. 6.

⁵⁰⁴ Pertanto, se la soglia fissata dalla legge n. 52 del 2015 poteva essere variamente apprezzata dal punto di vista politico, era difficile immaginare che fosse giudicata costituzionalmente illegittima per un vizio di manifesta irragionevolezza (Ferri G., *I sistemi elettorali delle Camere...*, in *Osservatoriosullefonti.it*, cit., p. 24).

Seguendo lo stesso criterio, la Corte ha dichiarato non fondata la questione relativa alle liste semi-bloccate⁵⁰⁵, argomentando che il sistema introdotto nel 2015:

si discosta da quello previgente per tre aspetti essenziali»: a) «le liste sono presentate in cento collegi plurinominali di dimensioni ridotte, e sono dunque formate da un numero assai inferiore di candidati»; b) «l'unico candidato bloccato è il capolista, il cui nome compare sulla scheda elettorale (ciò che valorizza la sua conoscibilità da parte degli elettori)»; c) «l'elettore può infine esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capolista⁵⁰⁶.

Detto questo, bisogna notare che oggetto della censura di incostituzionalità è stato il meccanismo di opzione dei capolista, nei casi di elezione in più circoscrizioni. In sostanza, è stata dichiarata illegittima la previsione normativa che consentiva al candidato capolista, eletto in più collegi plurinominali, di optare per uno di questi in base ad una mera valutazione di opportunità. La Consulta ha, perciò, riconosciuto che la mancata previsione di un criterio oggettivo che possa orientare la scelta del capolista plurieletto fosse «in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza»⁵⁰⁷. Ciò che la Corte ha voluto, di fatto, impedire era che il capolista si avvallesse di un improprio potere di designazione tale da determinare l'elezione del rappresentante di un dato collegio elettorale e «condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori»⁵⁰⁸.

È stata, infine, accolta, come si è detto, la questione della legittimità costituzionale relativa al ballottaggio. La legge elettorale prevedeva, nella non remota ipotesi del mancato raggiungimento al primo turno del 40 per cento dei voti validi da parte di alcuna formazione partitica, un secondo turno tra le due liste che, al primo turno, avessero ottenuto il maggior numero di voti. Alla lista vincitrice al ballottaggio sarebbero spettati 340 seggi, allo scopo di garantire la governabilità. Occorre precisare che la Corte non ha inteso censurare in astratto il ballottaggio, bensì «le concrete modalità dell'attribuzione del premio di maggioranza attraverso il turno di ballottaggio»⁵⁰⁹ che determinano una lesione degli articoli 1, comma 2, 3 e 48, comma 2, Cost. Sotto questo profilo, la Consulta ha sostenuto che il perseguimento dell'obiettivo della stabilità governativa non può imporre un eccessivo

⁵⁰⁵ La Corte ha infatti premesso che «mentre lede la libertà del voto un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati, nel quale è in radice esclusa, per la totalità degli eletti, qualunque indicazione di consenso degli elettori, appartiene al legislatore» la «discrezionalità nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio consenso ai candidati» (Corte cost., sent. 9 febbraio 2017, n. 35, *Considerato in diritto*, n. 11.2).

⁵⁰⁶ Punto n. 11.2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁰⁷ Punto 12.2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁰⁸ Punto 12.2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁰⁹ Punto 9.2 del *Considerato in diritto*.

sacrificio alla rappresentatività e all'eguaglianza del voto, ciò che si andrebbe a determinare qualora si trasformasse artificialmente il consenso limitato, ed in certe ipotesi anche esiguo, ottenuto da una lista in maggioranza assoluta.

Come si può desumere da questa disamina, il percorso sin qui condotto dalla Corte costituzionale fa emergere la tensione tra il principio di costituzionalità, che richiede che possa esercitarsi un controllo delle norme elettorali rispetto ai parametri costituzionali, e il riconoscimento della discrezionalità legislativa, che può essere messa a rischio quando quel controllo irrigidisce eccessivamente lo svolgimento del processo politico⁵¹⁰.

Oltre a questo aspetto, il confronto con altre esperienze costituzionali, in particolare le esperienze a cui si è prestata maggiore attenzione, ossia Canada e Stati Uniti, ci permette di notare come, sulla base di un primo dato normativo di rango costituzionale ed ordinario, il giudiziario abbia svolto in questi ordinamenti e in Italia un ruolo fondamentale aprendo alla giustiziabilità di un settore delicato e sensibile alle scelte politiche come quello elettorale in generale o quello legato alle operazioni di *reapportionment*, come è emerso nell'ambito dei summenzionati ordinamenti di *common law*. L'attivismo delle Corti Supreme e della Corte costituzionale in ambito elettorale, se da un lato ha sicuramente acuito il conflitto con il legislatore, dall'altro ha comportato un affinamento degli argomenti utilizzabili a fondamento delle pronunce giurisdizionali e degli strumenti decisori. Come ha affermato un noto studioso nordamericano, «the constitutionalization of democratic politics»⁵¹¹ trova nel controllo di costituzionalità delle leggi elettorali uno dei suoi elementi più importanti. A ben vedere, la maggiore frequenza dell'intervento delle Corti in materia elettorale è sicuramente, in parte, riconducibile ad un fenomeno di convergenza delle giurisprudenze costituzionali con particolare riguardo all'interpretazione di determinate clausole costituzionali, come l'eguaglianza del voto e, in parte, è anche il prodotto della maggiore conflittualità e instabilità del sistema politico e della crescente difficoltà dei sistemi elettorali nel soddisfare le aspettative in essi riposte⁵¹².

⁵¹⁰ Romano A., *Accesso alla giustizia costituzionale ed eguaglianza del voto. Legittimazione delle Corti e discrezionalità legislativa*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015, p. 501.

⁵¹¹ Pildes R.H., *Elections*, in Rosenfeld M., Sajó A. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 530.

⁵¹² Delledonne G., *La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche*, in *DPCE Online*, n.4, 2019, p. 2880.

PARTE SECONDA

La legislazione elettorale di contorno

1. Premessa. La legislazione elettorale di contorno: definizioni e ambito dell'indagine

Dopo aver esaminato le problematiche connesse al funzionamento e agli effetti dei sistemi elettorali in senso stretto vigenti negli ordinamenti presi in esame, appare opportuno trattare quell'ampio ambito normativo che rappresenta il contesto restrostante l'espressione dell'atto elettivo, inteso a consentire all'elettore di acquisire, o di trovarsi nelle condizioni per acquisire, tutti gli elementi necessari per valutare i fatti rilevanti e le persone su cui è chiamato ad esprimere una scelta nel seggio elettorale.

Per riflettere intorno al problema dell'integrità del procedimento elettorale, in questa seconda parte del terzo capitolo ci si occuperà di trattare il quadro normativo in cui si sviluppano le campagne elettorali e le regole connesse al fenomeno elettorale, in considerazione dell'impatto che esse hanno sull'andamento della dialettica democratica, sulla formazione dell'opinione pubblica e della coscienza civica dei cittadini. Tutte realtà che trovano nell'espressione del voto il loro momento culminante. Le votazioni elettive e deliberative del Corpo elettorale negli ordinamenti di democrazia pluralista presuppongono pluralità di offerta nell'ambito della contesa elettorale e possibilità di scelta da parte degli aventi diritto al voto, senza che questi subiscano livelli di manipolazioni o condizionamenti superiori a determinati gradi¹. Dal lavoro svolto in questa parte sarà esclusa la trattazione della campagna referendaria, che ha caratteri propri e sarà oggetto di indagine nel quarto capitolo.

Si può facilmente intuire così che «la disciplina delle campagne elettorale [...] è il regno dei valori e principi contrapposti che si tratta di contemperare o, come dicono i giuristi, di sottoporre a *bilanciamento*, dal momento che nessuno di essi può essere annullato a scapito dell'altro»². La campagna elettorale costituisce, infatti, il periodo in cui sembrerebbe ragionevole esaltare e assicurare senza condizionamenti la libertà di manifestazione del pensiero di tutti i soggetti dell'ordinamento (candidati, partiti, operatori di mezzi di comunicazione, persone singole o associate in funzione di un particolare interesse in comune), ma, allo stesso tempo, è anche il periodo durante il quale, in tutti gli ordinamenti, si pone la necessità di regolare tutte le attività finalizzate a formare il convincimento

¹ Lanchester F., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, cit., p. 49.

² Fusaro C., *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 51, 2004, p. 8.

degli elettori, in modo da contemperare alcuni valori chiave delle democrazie consolidate in un contesto di aperta tensione tra svariati diritti individuali (diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero e ad essere adeguatamente informati; diritto di esprimere il proprio voto; diritto di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale; diritto di esercitare liberamente l'iniziativa economica nei settori dell'informazione e della comunicazione).

Nell'ambito delle votazioni democratiche ha assunto un ruolo sempre maggiore la cosiddetta legislazione elettorale di contorno, che costituisce «un settore particolarmente vasto che investe la fase preparatoria della votazione e quella successiva e si allarga alla regolazione dei comportamenti dei soggetti politicamente rilevanti»³. Da questa definizione si desume come questo complesso di norme incida su tematiche assai diversificate, quali, ad esempio, quelle della disciplina dei partiti e del loro finanziamento, delle campagne elettorali, dell'amministrazione, del procedimento e del contenzioso elettorale. Alcuni dei settori che ricadono nell'ambito della normativa di contorno possono considerarsi più o meno marginali o oramai consolidati (come l'orario delle votazioni, i modi di selezione dei componenti dei seggi o i tipi di controllo), mentre altri, come quello relativo alla comunicazione elettorale o al finanziamento della campagna elettorale, vengono considerati strategici per la stessa natura del procedimento elettorale⁴.

I procedimenti elettorali evidenziano il susseguirsi di una serie di fasi (dalla presentazione delle candidature allo svolgimento della campagna elettorale, fino alla regolarità del voto e dei risultati) e delle relative posizioni soggettive che gli ordinamenti sono tenuti a tutelare, in quanto assurgono al rango di diritti costituzionali e fondamentali per il funzionamento della democrazia. Tra queste, essenziale è l'espressione di una scelta libera e consapevole da parte dell'elettore, la cui tutela non deve essere limitata al solo momento costitutivo dell'espressione, ma estendersi anche alla fase preparatoria e a quella della verifica dei risultati finali del procedimento elettorale. In questa prospettiva, l'introduzione di limiti alle spese elettorali di partiti e candidati e il corretto svolgimento del dibattito politico sui canali di informazione servono per far sì che l'esercizio del diritto di voto e il processo democratico non siano distorti dalla spesa o dalla comunicazione elettorale sproporzionata di un qualsiasi partito o candidato.

Si ritiene, pertanto, indispensabile analizzare le aree strategiche della legislazione elettorale di contorno dei Paesi presi in esame, considerando anche i temi del contenzioso elettorale e dell'amministrazione delle elezioni, dato che risultano direttamente o indirettamente connesse al fenomeno elettorale. L'analisi comparata ci servirà per mettere in rilievo un contesto caratterizzato da una reciproca influenza tra i modelli di regolazione presi in esame e da una unitarietà di obiettivi

³ Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 295.

⁴ *Ibidem*.

e principi che connotano la disciplina delle campagne elettorali, come l'obiettivo di garantire la veridicità del voto e la libertà dell'elettore da indebiti condizionamenti esterni e il principio fondamentale dell'eguaglianza delle *chances* tra i concorrenti dal punto di vista dell'offerta elettorale. In un simile contesto occorrerà tenere conto delle varianti che il *legal framework* dei singoli ordinamenti presenta, varianti che, come si vedrà, occorre attribuire a ragioni di contesto, riconducibili, ad esempio, alle caratteristiche di ciascun sistema politico e alla cultura politica dei singoli Paesi.

2. Sullo sfondo del principio di “*effective representation*”: la disciplina dei partiti politici in Canada

Per comprendere il problema del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali bisogna prima trattare della posizione dei partiti nei diversi ordinamenti costituzionali⁵.

Oltre a ciò, è importante osservare come il tema della disciplina dei partiti politici appaia di grande rilevanza per il diritto di voto, aspetto che si riscontra chiaramente se si osserva l'esperienza del Canada, dove le regole che in passato hanno imposto restrizioni ai partiti politici ai fini della *registration* sono state ritenute illegittime dalla Corte Suprema, in quanto lesive del *right to vote* inteso come diritto di partecipazione al processo elettorale.

Una sentenza che prende le mosse dal principio di “*effective representation*” e che ha contribuito a rendere esplicita la portata dell'art. 3 della Carta è stata quella pronunciata dalla Corte Suprema sul caso *Figueroa v. Canada*⁶ nel 2003, concernente la disciplina dei partiti politici. Miguel Figueroa, leader del *Communist Party of Canada*, aveva proposto un ricorso avente ad oggetto gli artt. 24 (2), 24 (3) e 28 (2) del *Canada Elections Act*, che stabilivano che, per poter essere registrati, i partiti dovevano riuscire a presentare candidati propri in almeno 50 collegi elettorali, condizione che poteva essere soddisfatta solo dai partiti di grandi dimensioni. Erano previsti, inoltre, una serie di benefici

⁵ V. Daum W., *Il finanziamento dei partiti politici: analisi comparata*, in *Il Politico*, vol. 34, n. 3, 1969, p. 513, il quale distingueva due gruppi di Paesi in relazione alla posizione dei partiti nel diritto positivo e alle conseguenze per il finanziamento pubblico dei partiti. Nella concezione dell'A., al primo gruppo di Paesi, che riconoscono ai partiti una mera funzione elettorale, volta ad una canalizzazione delle idee già presenti nella società, appartengono Canada, USA e Gran Bretagna, dove i partiti non sono presi in considerazione dall'ordinamento, che si occupa solo di singoli candidati e, tutt'al più, dei *Political Committees*. Il secondo gruppo di Paesi, a cui appartengono l'Italia e la Germania, vede, invece, i partiti come organi che influiscono sull'opinione pubblica e la formano e, pertanto, non sono solo un filtro elettorale. Queste riflessioni si applicano al finanziamento pubblico nel senso che, come dice l'A., «è evidente che un finanziamento pubblico è conciliabile con un tipo di partito così inteso, mentre non lo sarebbe se il partito fosse concepito soltanto come canalizzazione di opinioni già esistenti. Non è dunque esatto giustificare il finanziamento pubblico con la sola funzione elettorale: essa può essere intesa in un senso puramente tecnico; essa può anche essere adempiuta interamente dallo Stato o da un partito unico, come negli Stati totalitari» (*ivi*, p. 516).

⁶ Corte Suprema del Canada, *Figueroa v. Canada*, 1 S.C.R. 912 (2003).

per i partiti che erano in grado di superare questa soglia, tra cui la possibilità di accedere al finanziamento pubblico e di apporre il proprio simbolo accanto al candidato.

Nel raggiungere la propria decisione sul caso, la Corte ha richiamato l'interpretazione del diritto di voto formulata nel *Reference re Prov. Electoral Boundaries (Saskatchewan)*, inteso come diritto degli elettori di essere "effettivamente rappresentati" e nella sentenza *Haig v. Canada*, dove il diritto di voto politico è stato inteso come capacità di "giocare un ruolo significativo nel procedimento elettorale", affermando come quest'ultimo costituisca il «central focus»⁷ dell'art. 3, i cui destinatari non sono soltanto gli individui ma anche le comunità presenti sul territorio canadese. In tal modo, la Corte ha esteso il significato del diritto di partecipare al procedimento elettorale, «a right that extended beyond the simple exercise of the franchise and the right to stand as a candidate»⁸, riconoscendo ai partiti politici un ruolo fondamentale nel rendere la partecipazione dei cittadini più effettiva, perché capaci di mettere a disposizione degli elettori le informazioni necessarie per operare le loro scelte⁹. Su queste basi, la Corte ha sostenuto che la soglia dei 50 candidati prevista dalla legislazione elettorale come requisito per la registrazione dei partiti costituiva una violazione dell'art. 3, in quanto non garantiva ai partiti più piccoli e ai loro sostenitori la possibilità di partecipare alla competizione elettorale in maniera significativa.

La sentenza affronta, dunque, la questione dei partiti politici, che in Canada non sono oggetto di una disciplina costituzionale, tenendo sempre ben presente l'articolazione della società canadese, composta non solo da singoli elettori, ma anche da comunità, le quali, soprattutto quando sono poco consistenti, hanno diritto di partecipare al processo elettorale e di essere "effettivamente rappresentate". Pertanto, sulla base di quanto deciso dalla Corte Suprema, il Parlamento federale ha modificato il *Canada Elections Act*, introducendo, nella parte relativa alla registrazione dei partiti, una definizione di partito politico quale «organization one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election»¹⁰. In questo senso, qualsiasi altra legge che miri a stabilire differenziazioni tra i partiti politici, avvantaggiando alcuni a discapito di altri, finirebbe per essere incostituzionale, perché posta in violazione della *section 3* della *Charter*¹¹. A ciò si collegano le critiche di incostituzionalità rivolte al collegio uninominale maggioritario a turno unico, perché volto a favorire, a livello federale e provinciale, i partiti maggiori (quali il *Labour Party*, il *Conservative Party* e il *New Democratic Party*) e quelli che hanno un consenso fortemente concentrato sul territorio (*Bloc Québécois*). Nel

⁷ *Ivi*, par. 26.

⁸ Flynn G., Kuzman T., *Meaningful Participation? The Judicialization of Electoral Reform in Canada Post-Figueroa v. Canada*, in *Canadian Political Science Review*, vol. 7, n. 1, 2013, p. 40.

⁹ Pitino A., *Op. cit.*, p. 537.

¹⁰ *An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act 2004*.

¹¹ Pitino A., *Op. cit.*, p. 538.

rendere così più difficile per i partiti minori eleggere propri candidati, tale sistema sarebbe di ostacolo alla realizzazione di una “*effective representation*” degli elettori e delle comunità minoritarie, costringendo gli aventi diritto ad esprimere le proprie preferenze per i partiti di grandi dimensioni per evitare di vedere sprecato il proprio voto¹².

In base a quanto prevede il *Canada Elections Act*, opportunamente modificato, i partiti che concorrono alle elezioni possono registrarsi presso l’Ufficio elettorale. Sebbene la registrazione non sia obbligatoria, costituisce condizione indispensabile per apparire sulla scheda elettorale, ricevere finanziamenti e donazioni e accedere al rimborso delle spese determinate dall’Esecutivo federale¹³. Inoltre, la registrazione volontaria non è automatica, in quanto è soggetta al soddisfacimento di almeno tre requisiti: avere almeno 250 membri o elettori iscritti e appoggiare ufficialmente un candidato alle elezioni. I partiti possono cancellarsi volontariamente o essere cancellati se non soddisfano più i requisiti richiesti dalla legge. Le nuove norme contenute nell’*Elections Modernization Act 2018* rendono, inoltre, obbligatoria la predisposizione e la pubblicazione *online* della *privacy policy* da parte dei partiti politici che intendono richiedere la registrazione tramite *Elections Canada*. Come riportano i dati diffusi da *Elections Canada*, sono venti i partiti che risultano registrati, mentre tre sono quelli classificati come *eligible for registration*¹⁴.

I membri del partito partecipano alla vita interna del partito stesso e devono pagare una tessera. Tra i diritti loro riconosciuti, vi è la possibilità di concorrere all’elezione del *leader* e partecipare alle votazioni sugli emendamenti allo statuto/costituzione del partito. Tuttavia, la partecipazione attiva alle attività e alla vita interna dei partiti è piuttosto bassa: si stima che solo il due per cento dei canadesi risulta iscritto effettivamente ad un partito politico¹⁵.

L’organizzazione interna dei partiti politici canadesi è tale da garantire il rispetto delle indicazioni dei centri decisionali dei partiti e da rendere, così, molto rari i casi di dissenso e di voto contrario, anche se in alcune circostanze, come in occasione dell’esame dei *Private Members’ Bills*, può essere lasciata libertà di voto. L’influenza del modello Westminster e l’adozione del medesimo sistema elettorale hanno favorito lo sviluppo di un sistema simile a quello britannico, anche per ciò che riguarda il processo di “leaderizzazione” della politica e l’aumento dell’importanza rivestita dal *leader* nell’ambito della vita politica interna dei partiti canadesi¹⁶.

¹² *Ibidem*.

¹³ Bourgeois J. D., Campbell B. S., *Election Law in Canada*, Markham – Ontario, LexisNexis, 2015, pp. 72-73.

¹⁴ V. la pagina a ciò dedicata Elections Canada, *Registered Political Parties and Parties Eligible for Registration*, disponibile al seguente link: <https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=par&document=index&lang=e>.

¹⁵ *Canada. Country Profile*, cit., p. 209.

¹⁶ Michelmann J. H., Story C. D., Steeves S. J., *Political Leadership and Representation in Canada: Essays in Honour of John C. Courtney*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, pp. 19 ss.

Occorre, poi, ricordare che in Canada, come in Australia, non è previsto l'istituto delle primarie e si ricorre alla *leadership convention* o alla *one member, one vote* come strumenti di selezione del candidato *Premier*. Si tratta di strumenti che prevedono l'uso del voto segreto che favorisce il voto strategico e ciò determina, a volte, l'emergere di *outsider* rispetto ai militanti di lungo corso¹⁷.

Volendo sintetizzare ciò che si desume da questa rapida disamina, si può dire che, circa la natura giuridica dei partiti politici canadesi, questi vengono riconosciuti alla stregua di «organizzazioni»; la legge non determina i contenuti minimi dello statuto; la registrazione dei partiti non è obbligatoria, ma è necessaria per avere accesso ai benefici di carattere economico, mentre la partecipazione alle elezioni è consentita anche in assenza di registrazione. Emerge, inoltre, come il ruolo dei partiti politici costituisca un aspetto cruciale della rappresentanza politica, in quanto i membri di partito, essendo soggetti ad una esasperata disciplina di gruppo, rispondono, una volta eletti, ai vertici dello stesso partito piuttosto che agli elettori che essi rappresentano, incidendo così anche sul tasso di partecipazione dei cittadini al processo elettorale¹⁸.

2.1 Il ruolo e lo status giuridico dei partiti politici nelle esperienze costituzionali di Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda e Italia

Dopo aver analizzato la disciplina dei partiti politici in Canada, appare opportuno esaminare l'esperienza degli altri ordinamenti presi in esame.

Iniziando dall'esperienza statunitense, occorre evidenziare che i partiti politici americani non hanno un rilievo costituzionale, non essendo nemmeno menzionati nella Carta fondamentale. I partiti hanno fatto la loro comparsa negli Stati Uniti già alla fine del XVIII secolo, ma, fin dall'inizio, non erano assimilabili alle organizzazioni che si erano sviluppate in Europa a partire dalla seconda metà dell'Ottocento. A differenza di quanto avvenuto in Europa, infatti, «i partiti americani sono e sono stati per lo più privi di apparati e strutture interne, di meccanismi di tesseramento, di diramazioni territoriali stabili, del compito di formare e quindi selezionare all'interno i propri leader»¹⁹. Il sistema elettorale e la struttura federale degli Stati Uniti hanno, peraltro, condizionato profondamente i due grandi partiti americani, il Partito Democratico e il Partito Repubblicano, rendendoli fortemente decentralizzati e immuni da qualsiasi irrigidimento ideologico²⁰. La decentralizzazione dei partiti

¹⁷ *Canada. Country Profile*, cit., p. 209.

¹⁸ Groppi T., *Canada*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 104. Sul punto occorre ricordare che finora il tasso di partecipazione alle elezioni ha toccato il suo minimo storico nel 2008, attestandosi attorno al 58 per cento.

¹⁹ *USA. Country Profile*, cit., p. 85.

²⁰ Rae W. D., *The Political Consequence of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1971, pp. 12.

costituisce, in particolare, una caratteristica irreversibile perché non solo i partiti nascono come organizzazioni locali, ma rimangono tali sostanzialmente, dato che il loro principale obiettivo è la vittoria alle elezioni locali, statali e congressuali e il sistema elettorale li spinge a restringere il loro campo d'azione ai collegi uninominali²¹. Le strutture dei partiti nazionali sono state, dunque, costrette ad adeguarsi ad una situazione nella quale le *issues* locali prevalgono rispetto alle questioni di rilevanza nazionale e i singoli *Congressmen* godono di una sfera di autonomia molto ampia e difficile da intaccare dal vertice. Le divisioni e la mancanza di una disciplina interna ai partiti costituiscono la regola più che l'eccezione²² e la figura del *leader* non riesce ad esercitare alcuna autorità sui membri del Congresso o sui dirigenti locali del partito, ne ha alcun potere di rimuoverli. Per queste ragioni, si può dire che ciò che viene rappresentato come partito nazionale si ricostituisce ogni quattro anni con l'elezione del nuovo Presidente, ma in realtà rimane un'aggregazione dei partiti nei vari Stati²³. Nonostante l'immagine evocata da alcuni autori dei partiti come vassoi vuoti (*empty vassels*)²⁴ a disposizione del *leader* di turno (il Presidente), i partiti politici restano attori centrali nella vita politica americana. In particolare, come abbiamo già visto nella prima parte di questo capitolo, essi hanno svolto e continuano a svolgere una preminente funzione elettorale ed un ruolo decisivo, attraverso le *Conventions* e i comitati elettorali, nella selezione dei candidati alle elezioni, soprattutto quelle presidenziali che costituiscono l'appuntamento politico più importante. In questo senso, si possono considerare i partiti americani come comitati elettorali che hanno il principale compito di organizzare le primarie per la selezione delle candidature.

Nell'esperienza statunitense rileva, inoltre, la disciplina sui partiti politici dei singoli Stati che, in alcuni casi, prevede requisiti stringenti per i piccoli partiti e i candidati indipendenti per comparire sulla scheda elettorale. Tali restrizioni, unitamente ai requisiti prescritti in materia di registrazione dei partiti politici, finiscono per rinforzare inevitabilmente i partiti di grandi dimensioni ed «encouraging voters to think of themselves as Republicans or Democrats»²⁵. Una regolamentazione che, nell'ottica della Corte Suprema USA, si giustifica alla luce della necessità di preservare il procedimento elettorale, di non ingenerare confusione nell'elettorato e mantenere la stabilità del sistema partitico²⁶.

²¹ D'Ignazio G., *Op. cit.*, p. 385.

²² *Ibidem*.

²³ Volterra S., *Op. cit.*, p. 19.

²⁴ Katz S. R., Kolodny R., *Party Organization as an Empty Vessel: Parties in American Politics*, in Katz S. R., Mair P. (eds.), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Torquay, SAGE Publications, 1994, pp. 23 ss.

²⁵ Rosenblum N., *Symposium: Law and Political Parties: Political Parties as Membership Groups*, in *Columbia Law Review*, vol. 100, n. 3, 2000, p. 832.

²⁶ Sul punto si vedano le sentenze della Corte Suprema relative ai casi *American Party of Texas v. White* 415 U.S. 767 (1974) e *Jenness v. Forston* 403 U.S. 431 (1971).

Anche nell'ordinamento australiano i partiti politici giocano un ruolo chiave nel processo democratico, benché non citati in Costituzione. Come ricorda Graeme Orr, a livello federale «it was not until the advent of campaign finance laws in 1983 that parties were recognised by statute. Those laws created two schemes: one imposed obligations to annually disclose donations received; the other entitled parties to public funding»²⁷. In realtà, i partiti controllavano il processo di selezione dei candidati alle elezioni già prima del 1983 e, oltre a questo aspetto, si deve tenere conto che «[t]hey also dominate by exercising tight discipline in Parliament and on the election trail»²⁸, anche se, in tema di disciplina interna, è bene evidenziare come il *Liberal Party of Australia* (LPA) sia più fedele alla tradizione liberale rispetto all'*Australian Labor Party* (ALP), in quanto riconosce una maggiore autonomia ai suoi gruppi parlamentari²⁹.

Peraltro, è importante notare che l'introduzione nel 1984 della registrazione dei partiti implicò il riconoscimento giuridico delle associazioni che partecipavano alle elezioni come partiti, consentendo così di superare la famosa pronuncia della *High Court of Australia* del 1934 sul caso *Cameron v. Horgan*, che aveva definito i partiti politici come «private entities»³⁰ e come tali non sottoposti alla giurisdizione della Corte in quanto «the internal affairs of the party [are] a set of private agreements and relationships between members [...] [so] internal party disputes were for the members to resolve, not the courts»³¹.

La registrazione non costituisce un obbligo per i partiti, ma è condizione necessaria per partecipare alla competizione elettorale. I requisiti richiesti ai fini della registrazione differiscono tra le varie *jurisdictions*. A livello federale, un partito deve avere almeno 500 membri (soglia che secondo il *Joint Standing Committee on Electoral Matters* dovrebbe essere innalzata a 1000 per riflettere meglio le dimensioni della media dei votanti australiani)³², i quali non devono necessariamente essere anche elettori, ma devono pagare una tassa di iscrizione di 500 dollari australiani. A livello sub-federale, invece, sono previsti requisiti meno stringenti negli Stati più piccoli³³, mentre la legislazione del New South Wales prevede che i partiti per registrarsi debbano avere almeno 750 membri, i quali devono avere corrisposto una tassa di iscrizione di almeno 2000 dollari australiani.

²⁷ Orr G., *The Law of Politics*, cit., p. 114.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Australia. Country Profile*, cit., p. 330.

³⁰ *Cameron v. Horgan*, 51 CLR 358 (1934).

³¹ Orr G., *The Law of Politics*, cit., p. 115.

³² Joint Standing Committee on Electoral Matters (JSCEM), *Report on the Conduct of the 2016 Federal Election and Matters Related Thereto*, Canberra, Parliament of Australia, novembre 2018, pp. 24-28, consultabile al link seguente: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Electoral_Matters/2016Election/2016_election_report

³³ Si pensi alla Tasmania il cui *Electoral Act 2004* alla *section 44(1)(f)* prevede una soglia minima di soli 100 membri ai fini della registrazione dei partiti.

La soglia dei 500 membri prevista a livello federale è stata oggetto di un ricorso proposto da parte del *Democratic Labour Party* dinanzi la *High Court*, ritenendo che l'impossibilità per un partito non registrato di veder comparire il proprio simbolo sulla scheda lede la *freedom of political communication*³⁴. A differenza dell'approccio tenuto dalla Corte Suprema canadese nel caso *Figueroa*, l'Alta Corte australiana ha respinto il ricorso, rigettando l'idea che la libertà di comunicazione politica possa applicarsi agli «statutory schemes such as ballot labelling»³⁵, mentre la minoranza del collegio giudicante ha sostenuto che «ballot labelling is not a mere administrative privilege»³⁶, bensì una forma di vera e propria comunicazione politica, che non dovrebbe essere, pertanto, ad appannaggio esclusivo dei partiti registrati. Oltre a questo, la Corte ha ribadito il potere del Parlamento di legiferare su ogni aspetto della materia elettorale, purché ciò avvenga nel rispetto del dettato costituzionale e, in particolare, degli articoli 7 e 24 della Costituzione, a norma dei quali i membri di entrambe le Camere devono essere «directly chosen by the people». In definitiva, la pronuncia della *High Court* «indicates that although they are subject to some constitutional limitations, gatekeeper provisions that affect access to the electoral system are within the power of the Parliament to determine, and that the judiciary should generally be reluctant to interfere in this process»³⁷.

Per quanto attiene, invece, al profilo organizzativo, la letteratura politologica ravvisa l'esistenza di una tendenza alla leaderizzazione o, per certi versi, alla presidenzializzazione dei partiti australiani³⁸, similmente a quanto avviene in altre democrazie consolidate³⁹.

Nell'ordinamento neozelandese, analogamente a quanto accade in Australia, la legislazione elettorale non prevede l'obbligatorietà della registrazione per i partiti politici, ma la registrazione si configura come un adempimento necessario per avere accesso ad una serie di benefici connessi al procedimento elettorale. Solo i partiti politici registrati possono, infatti, «submit a party list to contest

³⁴ Il riferimento è al caso *Mulholland v. Australian Electoral Commission*, 220 CLR 181, (2004).

³⁵ Orr G., *The Law of Politics*, cit., p. 127.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Gauja A., *Political Parties and Elections, Legislating for Representative Democracy*, New York, Routledge, 2016, p. 83.

³⁸ Gauja A., *The Presidentialization of Parties in Australia*, in Passarelli G. (ed.), *The Presidentialization of Political Parties: Organizations, Institutions and Leaders*, London, Palgrave MacMillan, 2015, pp. 160 ss. Si tratta di un processo che trova la sua base empirica nella stretta relazione che esiste tra popolarità del *leader* e *performance* elettorale dei partiti. Più in particolare, l'influenza della figura del *leader* sulle scelte politiche del partito sembra scorgersi sia sul versante della vita interna al partito, e specificamente sul processo di selezione delle candidature, che sul comportamento istituzionale dello stesso, dove conta anche la forza del gruppo parlamentare.

³⁹ Tuttavia, è bene sottolineare come vi siano sostanziali differenze tra i due maggiori partiti circa il modo in cui la *leadership* è centralizzata. Nella vita politica interna dell'ALP vige la convenzione che prevede che il governo ombra venga eletto dal gruppo parlamentare e vengono, inoltre, affidati a gruppi esterni (tra cui i sindacati) i processi decisionali chiave, inclusa la selezione dei candidati. D'altro canto, l'organizzazione dell'ALP si concentra maggiormente su un *leader* forte, al quale, peraltro, è legato il successo elettorale del partito medesimo e, all'interno del gruppo parlamentare, è il *leader* che controlla e che si assume la responsabilità finale per il programma della sua forza politica (*Australia, Country Profile*, cit., p. 329).

the party vote and be considered for an allocation of election broadcasting money»⁴⁰, oltre ad essere legittimati alla tutela giurisdizionale degli elementi identificativi (nome e simbolo del partito) contro atti appropriativi illeciti. La legislazione elettorale vigente richiede, quale requisito fondamentale per la registrazione, che i partiti dimostrino alla *Electoral Commission* di avere il sostegno di almeno «500 current financial members», che devono possedere anche i requisiti per essere elettori⁴¹.

Come evidenzia Andrew Geddis, il riconoscimento e la regolazione dei partiti politici sono fenomeni piuttosto recenti in Nuova Zelanda. Con il passaggio dal *First-past-the-post* al *Mixed-member proportional representation*, lo status formale dei partiti ha subito una sostanziale trasformazione: durante gli anni del FPTP, infatti, «the legal framework reflected a lingering presumption that individual candidates were the main campaigners at election time and regulated them accordingly, leaving the election-related activities of political parties virtually untouched»⁴².

Per quanto riguarda la selezione dei candidati, i partiti possono decidere quali e quanti candidati sostenere alle elezioni in base alle proprie regole interne, configurandosi così il sistema MMP neozelandese come una «“closed list” form of proportional representation»⁴³. Su questo aspetto, per contrastare il processo di *leadership domination* nella selezione dei candidati, la *section 71* dell'*Electoral Act 1993* prevede che i partiti registrati assicurino che alla suddetta selezione partecipino i «current financial members» o i delegati che siano stati direttamente o indirettamente eletti dai membri del partito o di entrambi. I pochi tentativi finora esperiti di contrastare in sede giurisdizionale il potere di scelta dei candidati da parte dei partiti usando come parametro normativo la *section 71* si sono rivelati infruttuosi. Ad esempio, nel caso *Payne v. New Zealand National Party*, la *High Court* ha sostenuto che l'esercizio di un *veto power* da parte degli organi di governo dei partiti fosse legittimo in quanto i membri di quegli organi (nel caso specifico si trattava del *National Party of New Zealand*) erano annualmente eletti dai delegati di partito ad una conferenza, che a sua volta era stata eletta dai membri del partito. Come ha affermato la Corte, infatti, «the participatory requirement [in s 71] was [...] deliberately framed so as to leave the scope for the overarching influence of senior officials of the party, provided that they too were democratically elected by the party membership»⁴⁴. Inoltre, la Corte ha sottolineato che, se i requisiti dell'art. 71 sono soddisfatti,

⁴⁰ New Zealand Electoral Commission, *Party Registration Handbook*, Wellington, Chief Electoral Office of New Zealand, 2020, p. 2, disponibile al seguente link: <https://www.elections.nz/assets/pagecomponent-file-files/Party-Registration-Handbook-2020.pdf>.

⁴¹ *Electoral Act 1993*, ss. 63(2)(c)(vii), 66(1)(b) e 70(2). La *section 3* definisce i «current financial members» come coloro che risultano iscritti al partito, che sono tenuti a corrispondere una tassa di iscrizione almeno una volta ogni tre anni e che abbiano provveduto a pagare questa tassa. Sono inoltre previste condizioni per la registrazione di carattere più amministrativo, tra cui quello di sottoporre alla Commissione i nominativi della persona che riveste il ruolo di segretario e quello di *auditor* (*Electoral Act 1993*, s. 63(2)(e)).

⁴² Geddis A., *Electoral Law in New Zealand*, cit., p. 79.

⁴³ *Ivi*, p. 81.

⁴⁴ Alta Corte della Nuova Zelanda, *Payne v. New Zealand National Party*, 3 NZLR 233 (2008), par. 52.

«political parties are [...] free to regulate how they will go about the selection of constituency candidates at general elections»⁴⁵. Sembra, dunque, improbabile, secondo Geddis, che una Corte possa imporre a un partito di seguire un determinato procedimento per la selezione dei candidati alle elezioni e, pertanto, l'unico rimedio «would be a declaration that the selection process used by the party fails to meet the requirement of s 7, possibly accompanied by an order that the party itself devise and adopt a new selection policy»⁴⁶.

Nel nostro ordinamento, dalla caduta del fascismo e del sistema di Stato-partito da esso creato, i partiti di massa hanno esercitato un ruolo centrale nella Resistenza, nella transizione alla democrazia, nella redazione della Costituzione e nella vita politica e sociale della Repubblica⁴⁷. Dal punto di vista normativo, la scelta contro il modello organico di Stato-partito «si è tradotta in una costruzione costituzionale che, nel combinato disposto tra gli artt. 1, 2, 18 della Costituzione, vede nell'art. 49 sui partiti politici il punto finale di un percorso nel quale il partito costituisce il luogo naturale per i cittadini, associati liberamente, di “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”»⁴⁸.

Per la prima volta in Europa nel secondo dopoguerra, la Costituzione italiana ha dunque sancito la rilevanza costituzionale dei partiti politici, pur essendo prevalsa nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente la tesi di non disciplinare nel testo costituzionale l'attribuzione ai partiti di funzioni di carattere costituzionale. L'art. 49 Cost. non ha ad oggetto, dunque, la disciplina dell'organizzazione interna dei partiti politici, esprimendo in tal modo una precisa volontà dei Costituenti di evitare una disciplina che «avrebbe potuto fornire pretesto a misure antidemocratiche. Il rischio sarebbe stato un possibile uso strumentale contro i partiti di opposizione con una forte concentrazione del pluralismo partitico»⁴⁹. Inoltre, occorre notare che non vi sono disposizioni normative che prevedono la rappresentanza o la consultazione dei partiti politici negli organi e processi decisionali, non essendo formalmente riconosciuto il loro ruolo nelle istituzioni⁵⁰, salvo alcuni timidi riferimenti presenti nella

⁴⁵ 3 NZLR 233 (2008), par. 58.

⁴⁶ Geddis A., *Op. cit.*, p. 86.

⁴⁷ Coduti D., *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 2.

⁴⁸ Amato G., *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2012, p. 773.

⁴⁹ Bonfiglio S., *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: “rilettura” o “incompiuta” costituzionale?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2018, p. 2.

⁵⁰ Sul punto, si rilevi che, pur valorizzando il ruolo dei partiti politici soprattutto nel procedimento elettorale, la Corte costituzionale ha negato agli stessi la qualità di potere dello Stato (ord. n. 79 del 2006). Pertanto, i partiti non sono riconosciuti quali soggetti legittimati a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, perché, come afferma la Corte, così ha voluto il Costituente. Tale orientamento della Corte è stato oggetto di critica da parte della più attenta dottrina (v. ad esempio Curreri S., *Non varcate quella soglia! Prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 aprile 2006), ma è stato successivamente confermato con l'ordinanza n. 120 del 2009.

legge elettorale, mentre sono riconosciuti i gruppi parlamentari, che di solito costituiscono proiezione dei partiti politici⁵¹.

Fino a prima della caduta del Muro di Berlino, l'abbandono della teoria della regolamentazione del partito politico sembrava comprensibile, in considerazione del significato giuridico e politico che assumeva non soltanto la Costituzione come integrazione, ma soprattutto del partito politico come principale artefice dell'integrazione⁵². In realtà, nonostante i partiti di massa avessero contribuito a consolidare le istituzioni repubblicane, ciò che si è realizzata è stata «una integrazione parziale e sregolata, a causa di un blocco “sistemico”, che impedì l'alternanza dei principali partiti politici di massa alla guida del governo»⁵³. In questo contesto, il partito politico è stato “attratto” sotto l'alveo della libertà di associazione, con la conseguenza che è rimasta una istituzione incompiuta, perché incompiuto si configura il riconoscimento normativo delle sue funzioni costituzionalmente rilevanti. In tal senso, si può ricordare l'ordinanza delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione del 18 maggio 2015, n. 1094, che ricostruisce la natura del partito politico quale associazione privata non riconosciuta come persona giuridica, regolata dal codice civile.

Del resto, occorre considerare come la giurisprudenza della Corte costituzionale neghi ai partiti politici la qualità di potere dello Stato⁵⁴, pur valorizzandone il ruolo nel procedimento elettorale⁵⁵.

La sentenza n. 35 del 2017 sembra, invece, maggiormente in sintonia con l'art. 49 Cost., perché, nel dichiarare costituzionalmente illegittima la legge n. 52 del 2015 in alcune sue parti, ha avuto modo di ribadire «il ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale»⁵⁶.

Più di recente, il 10 gennaio 2019, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal gruppo parlamentare di opposizione del Partito Democratico al Senato in relazione alle modalità con cui la seconda Camera ha approvato la

⁵¹ V. Id., Stegher G., *I partiti politici in Italia*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2018, p. 15, in cui si spiega che gli unici riferimenti presenti nella legge elettorale riguardano la presentazione dei candidati nei collegi uninominali e plurinominali, con contestuale deposito del contrassegno elettorale (art. 14 d.p.r. 361/1957), la possibilità di collegarsi con altri partiti (art. 14-bis) e la esenzione della raccolta delle firme per la presentazione di liste e candidati per i partiti costituiti in gruppi parlamentari (art. 18-bis.2). Inoltre, si sottolinea che i gruppi parlamentari sono riconosciuti sia formalmente dagli artt. 72.3 e 82.2 Cost., ma anche informalmente, perché, in virtù di una prassi considerata ormai consuetudine costituzionale, il Presidente della Repubblica consulta i Presidenti dei gruppi parlamentari di entrambe le Camere in ordine alla scelta della personalità cui affidare l'incarico di formare il Governo.

⁵² In questa prospettiva, il Lanchester parla di “partito dell'integrazione” piuttosto che di “partito della Costituzione” (Lanchester F., *Introduzione a Tra parte e il tutto: il partito e le sue radici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2014, p. 5).

⁵³ Bonfiglio S., *Op. cit.*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, p. 3.

⁵⁴ In tal senso si veda l'ordinanza n. 79 del 2006. Pertanto, i partiti non sono legittimati a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato perché, afferma la Consulta, così ha voluto il Costituente.

⁵⁵ Corte cost., sent. 10 luglio 1975, n. 203.

⁵⁶ Corte cost., sent. 9 febbraio 2017, n. 35, *Considerato in diritto*, punto 11.2.

legge di bilancio, perché non ha ravvisato un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari, che costituiscono il requisito di ammissibilità per conflitti di questo tipo. Con questa decisione, la Corte costituzionale, attraverso una lettura restrittiva della nozione di potere dello Stato, non ha legittimato i gruppi parlamentari, che nel nuovo Regolamento del Senato coincidono con i partiti politici⁵⁷, a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ma ha ritenuto, invece, che vi fossero legittimati i singoli parlamentari⁵⁸.

Detto questo, ancora oggi la dottrina, il legislatore e la giurisprudenza hanno difficoltà a definire il ruolo dei partiti politici nell'ordinamento costituzionale, rifiutando l'idea della incorporazione del diritto dei partiti politici nell'ordinamento giuridico statale, per la preoccupazione che l'incorporazione, se assunta in modo integrale, possa ledere il pluralismo⁵⁹.

Sebbene le soluzioni giuridiche possono essere molteplici (e in Italia sono stati diversi i disegni di legge presentati in Parlamento in materia di partito politico)⁶⁰, occorre rilevare che un importante ostacolo alla regolazione del partito politico riguarda due aspetti, vale a dire le finalità e l'azione dei partiti antisistema, nonché l'affermarsi dei partiti personali. I primi sono certamente contrari alla regolazione, mentre i secondi, privi di radici storiche e caratterizzati da un consenso elettorale acquisito in breve tempo, sono poco inclini a farsi regolare, perché questo potrebbe sottoporli a controlli più o meno stringenti sui propri mezzi di finanziamento e le loro reti di comunicazione (soprattutto quando sono di loro proprietà), compromettendone l'ascesa.

Resta da evidenziare, però, come sia più corretto ricondurre la nascita dei partiti personali a profondi mutamenti etico-sociali, piuttosto che all'adozione di modelli elettorali maggioritari. In una democrazia "matura" e improntata al parlamentarismo maggioritario britannico, come è quella canadese, il multipartitismo temperato e la personalizzazione della politica non hanno gettato le basi per l'emergere di partiti personali, bensì di *leadership* democratiche forti⁶¹, in un quadro politico-istituzionale che tende a garantire la stabilità degli Esecutivi. Se si tiene conto di questo aspetto, bisogna anche considerare che le variabili determinanti la formazione di *leadership* democratiche forti non sono tanto collegate al sistema elettorale, ma ai partiti politici, che si rigenerano non modificando il nome, la sigla o il simbolo, ma cambiando la propria *leadership*.

⁵⁷ Bonfiglio S., *Op. cit.*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, p. 8.

⁵⁸ Corte cost., ord. 10 gennaio 2019 – 8 febbraio 2019, n. 17.

⁵⁹ Bonfiglio S., *Op. cit.*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, p. 9.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ L'espressione è ripresa da *ivi*, p. 11.

3. Il finanziamento della politica in Canada

Il radicamento dei partiti nella società, come strumento importante per i cittadini che attraverso di essi possono esprimere le proprie idee e necessità, l'espansione del loro apparato organizzativo e il conseguente incremento dei costi della attività politica, sono stati i fattori che hanno reso necessaria l'introduzione del finanziamento pubblico dei partiti politici anche in un ordinamento, come quello canadese, segnato da una marcata tradizione liberale.

Preliminarmente occorre evidenziare che la gran parte della legislazione elettorale federale di contorno in vigore alla fine dello scorso secolo nell'ordinamento canadese era stata approvata nel 1970. Nel corso dei suoi trent'anni di vigenza, il «Canada Elections Act evolved into an intimidating maze of updates, amendments, revisions and clarifications, to the extent that much of its contents were hard to decipher»⁶². Sulla base dei *Reports* prodotti dalla *Lortie Commission* e dall'*Hawkes Committee*, che evidenziarono l'urgenza di una riforma della legislazione elettorale vigente che ne garantisse la conformità ai dettami della *Charter*, e a seguito delle elezioni federali del 1997, che consacrarono la vittoria del liberale Jean Chrétien, lo *Standing Committee on Procedure and House Affairs* emanò una serie di raccomandazioni che confluirono, tramite l'approvazione del *Bill C-2* nel settembre del 2000, nel nuovo *Canada Elections Act*, una legislazione che traccia un modello fondato sulla disciplina diversificata⁶³, caratterizzata da una regolazione dettagliata ed estesa ai singoli profili della materia, avente ad oggetto, fra l'altro, il meccanismo di registrazione dei partiti cui sono subordinati alcuni benefici finanziari, obblighi di rendicontazione, limitazioni di tempo disponibile nelle trasmissioni televisive ecc.

Il finanziamento pubblico in Canada, introdotto come strumento diretto a coprire la gran parte delle spese elettorali⁶⁴, consiste in rimborsi per le spese elettorali e fino a poco tempo fa anche in sussidi per voto. I rimborsi parziali consistono nella restituzione di circa la metà delle spese sostenute in campagna elettorale da parte di quei partiti che abbiano ottenuto almeno il due per cento dei suffragi a livello federale e il cinque per cento nei distretti dove hanno presentato candidati⁶⁵. I limiti di spesa per i partiti politici e i candidati, pensati per garantire piena accessibilità ed equità alla politica⁶⁶, oltre

⁶² Elections Canada, *A History of the Right to Vote in Canada*, cit., p. 108.

⁶³ Mezzetti L., *Finanziamento e condizionamenti del partito politico*, in *Rivista AIC, Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione (atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Alessandria, 17 - 18 ottobre 2008)*, Napoli, Jovene, 2009, p. 158.

⁶⁴ Feasby C., *Constitutional Questions about Canada's New Political Finance Regime*, in *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 45, n. 3, 2007, pp. 519 ss.

⁶⁵ *Canada. Country Profile*, cit., p. 209.

⁶⁶ La dottrina canadese ha identificato con l'espressione "egalitarian model" l'approccio sul quale si dovrebbe fondare la regolamentazione dello svolgimento della campagna elettorale e del processo democratico in generale. Sul punto v. Feasby C., *Libman v. Quebec (A.G.) and the Administration of the Process of Democracy under the Charter: The Emerging Egalitarian Model*, in *McGill Law Journal – Revue de Droit de McGill*, vol. 44, n. 1, 1999, pp. 5-38. Il principio

a contrastare il problema della influenza indebita dei soggetti privati, sono stati aumentati nel 2003 e ridefiniti in maniera più ampia per includere quelle per i sondaggi di opinione, per gli stipendi dello *staff* e per i viaggi effettuati⁶⁷.

Il sussidio per voto consisteva, invece, in un contributo governativo erogato per ogni voto totalizzato nei distretti elettorali dove il partito ha presentato candidati: le soglie rimangono quelle del 2 per cento dei voti totalizzati su scala federale e del 5 per cento nei distretti elettorali⁶⁸. Introdotto per evitare che i partiti ricevessero donazioni da parte di aziende private e associazioni sindacali, l'ammontare del contributo è stato modificato nel corso del tempo: originariamente era di poco più di due dollari per voto, nel 2012 è stato ridotto su iniziativa del Governo Harper e nel 2015 è stato definitivamente eliminato.

L'art. 3 della Carta dei diritti è entrato anche nella materia del finanziamento delle attività politiche, ma è stato utilizzato soltanto in via ausiliaria, in quanto la Corte ha preferito utilizzare come parametro altri articoli. Nel caso *Libman v. Quebec (AG)* la Corte Suprema ha sostenuto che i limiti di spesa per le campagne referendarie imposte dal *Referendum Act* del Québec erano contrarie alla libertà di espressione di cui all'art. 2(b) della *Charter* e non giustificabili in base al *test Oakes*, in quanto la legislazione quebecchese prevedeva che le «regulated expenses» relative alle campagne referendarie potessero essere sostenute solo attraverso un comitato nazionale volto a sostenere il “Si” o il “No” al quesito e non già da parte di persone o gruppi che non intendono aderire ai comitati nazionali, potendo quindi esprimere le loro posizioni solo attraverso le «unregulated expenses»⁶⁹. In tal modo, come evidenzia Yasmine Dawood, la Corte ha adottato un «egalitarian approach to the rules governing spending during an election or a referendum»⁷⁰, in quanto simili regole dovrebbero avere lo scopo di impedire che il denaro riproduca a livello politico le diseguaglianze sociali e che una minoranza con redditi e patrimoni più elevati possa esercitare un'influenza sproporzionata sulle attività politiche, elettorali e referendarie. Nel caso *Libman* la Corte ha inoltre riconosciuto per la prima volta l'esistenza di un «right of equal participation in democratic government»⁷¹, su cui la Corte è tornata nel noto caso *Harper v. Canada*⁷², concernente due disposizioni del *Canada Elections Act*, che riguardavano, l'una, il divieto di propaganda elettorale nel giorno delle elezioni, l'altra il tetto di spesa per i partiti

del c.d. *egalitarian model* era stato sostenuto originariamente dalla Corte Suprema nella sentenza *Libman v. Québec (Attorney General)* (1997) 3 S.C.R. 569.

⁶⁷ Del Monte D. (a cura di), *Partiti politici – trasparenza e democrazia*, Milano, Transparency International Italia, 2013, p. 28, disponibile sul sito <https://www.transparency.it/partiti-politici/>; sul problema dei limiti delle spese elettorali v. anche Coletto D., Jansen H. J., Young L., *Stratarchical Party Organization and Party Finance in Canada*, in *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, vol. 44, n. 11, 2011, pp. 117 ss.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ 3 S.C.R. 569 (1997).

⁷⁰ Dawood Y., *Democratic Rights*, cit., p. 728.

⁷¹ 3 S.C.R. 569 (1997), par. 44.

⁷² 1 S.C.R. 827 (2004).

non registrati o non candidati alle elezioni. In riferimento ad entrambe, la Corte non ha ravvisato alcuna violazione dell'art. 3, ma, bensì, dell'art. 2(b) della Carta canadese dei diritti e delle libertà, sulla libertà di espressione, ritenuta giustificabile sulla base del criterio di cui all'art. 1 della stessa⁷³. In questa prospettiva, la Corte ha affermato che per assicurare «a right of equal participation in democratic government, laws limiting spending are needed to preserve the equality of democratic rights and ensure that one person's exercise of the freedom to spend does not hinder the communication opportunities of others»⁷⁴.

Detto ciò, si può osservare che, sull'esempio dell'esperienza statunitense, l'ordinamento canadese ha adottato una normativa volta a regolamentare le modalità di finanziamento privato⁷⁵. Per i contributi individuali di ammontare fino a 300 dollari canadesi è previsto un credito di imposta del 75 per cento, che via a scalare può raggiungere la soglia del 33 per cento per i contributi al di sopra di 750 dollari, per un ammontare massimo di 650 dollari di credito in un anno⁷⁶. In Canada esiste il divieto assoluto di donazioni dirette ai partiti da parte di aziende private ed entità giuridiche, mentre per le donazioni individuali è stato posto un limite di 1.100 dollari canadesi all'anno.

Nuove restrizioni in tema di finanziamento delle campagne elettorali sono state introdotte con l'*Election Modernization Act* del 2018, che vieta ai c.d. *foreign third-parties* (ossia di soggetti terzi o “fiancheggiatori” stranieri, che possono essere: persone fisiche prive di cittadinanza o residenza canadese; oppure *corporations* o altre entità che non hanno sede in Canada o ivi non svolgono la loro attività principale) di sostenere spese elettorali durante il c.d. *pre-election period*⁷⁷. Per evitare indebite interferenze nella campagna elettorale da parte di soggetti stranieri pubblici e privati viene, inoltre, stabilito il divieto per tutti i partiti politici e i *third-parties* canadesi di accettare finanziamenti provenienti da Governi o enti di Stati esteri nel periodo menzionato.

Tale ultimo aspetto della normativa vigente ci consente, peraltro, di osservare che dal 2019 sono stati imposti limiti di spesa assai forti per i c.d. *third parties*, cioè quei singoli o quelle associazioni che, indipendentemente dalla campagna di questo o quel candidato o di questo o di quel partito, intendono promuovere un candidato o contrastarne un altro⁷⁸. In particolare, il *Canada Elections Act* prevede stringenti limiti sulla pubblicità di tali soggetti: per il periodo pre-elettorale, ha previsto un tetto nazionale di \$1.023.400 e un tetto per distretto elettorale di \$10.234; per quanto riguarda il

⁷³ Pitino A., *Op. cit.*, p. 539.

⁷⁴ 1 S.C.R. 827 (2004), par. 61.

⁷⁵ Mezzetti L., *Op. cit.*, in *Rivista AIC*, p. 158.

⁷⁶ *Canada. Country Profile*, cit., p. 209.

⁷⁷ Ai sensi dell'*Election Modernization Act* 2018, il c.d. *pre-election period* si applica solo alle elezioni generali a data fissa. Per le elezioni federali del 21 ottobre 2019, il c.d. periodo preelettorale è stato stabilito dal 30 giugno fino al giorno prima delle elezioni.

⁷⁸ La definizione è ripresa da Fusaro C., *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata...*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, cit., p. 25.

periodo elettorale ha previsto un limite nazionale di spesa pari a \$511.700, mentre a livello di distretto è pari a \$4.386.

A livello provinciale, bisogna sottolineare che già all'inizio degli anni Novanta la gran parte delle Province (con l'eccezione dell'Alberta, Columbia Britannica e Terranova e Labrador) e i tre Territori si erano dotati di una regolamentazione sui limiti delle spese elettorali⁷⁹. Non tutte le *jurisdictions* sub-federali consentono un rimborso ai partiti politici delle spese da essi sostenute in campagna elettorale: in particolare si tratta, laddove siano previsti, di rimborsi parziali in ragione dei voti totalizzati dai partiti a livello provinciale (si passa da un minimo dell'un per cento dei voti come previsto dalla legislazione quebecchese ad una soglia massima del quindici per cento, come quella vigente nel Saskatchewan e nell'Ontario)⁸⁰. Naturalmente, nei Territori del Nord-Ovest e nel Nunavut, dove non esistono partiti politici, non è stata adottata alcuna regolamentazione per la restituzione delle spese elettorali né per questi ultimi né per i singoli candidati. Nello Yukon, invece, pur essendovi presenti tre forze politiche che riescono ad eleggere candidati in seno all'Assemblea legislativa, la materia dei rimborsi elettorali non è stata ancora fatta oggetto di una apposita disciplina.

In quasi tutte le Province (escluse il Saskatchewan, Terranova e Labrador e Isola del Principe Edoardo) sono previsti limiti per l'ammontare dei contributi che possono essere erogati ai partiti politici⁸¹. Contributi anonimi sono consentiti in sette *jurisdictions* sub-federate – segnatamente quelle del Terranova e Labrador, Manitoba, Saskatchewan, dell'Alberta, della Columbia Britannica, dei Territori del Nord-Ovest e del Nunavut. Si rilevi, inoltre, che solo sei entità federate – Québec, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Territori del Nord-Ovest e Nunavut – vietano ai partiti politici di percepire contributi da parte di soggetti esteri pubblici e privati o contributi provenienti dal di fuori delle rispettive *jurisdictions*. In aggiunta a ciò, occorre segnalare che in Nuova Scozia, Nuovo Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba e Alberta i partiti non possono ricevere contributi da parte di aziende private e organizzazioni sindacali⁸².

⁷⁹ Seidle L. F. (ed.), *Provincial Party and Election Finance in Canada*, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Toronto, Dundurn Press, 1991, pp. 10 ss.

⁸⁰ I dati sono ripresi da Elections Canada, *Compendium of Election Administration in Canada*, cit., p. 91.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² In Québec alle contribuzioni private alla politica sono ammessi soltanto gli aventi diritto al voto, mentre nelle altre *jurisdictions* suindicate vi hanno accesso tutte le persone fisiche (v. *ivi*, p. 92).

3.1 Il finanziamento della politica nelle esperienze statunitense, australiana, neozelandese e italiana

Dopo aver esaminato il caso canadese, appare opportuno condurre un'analisi comparata delle esperienze degli altri ordinamenti presi in esame, a partire da una analisi della disciplina del finanziamento elettorale negli Stati Uniti,

Va fatto notare, innanzitutto, che in questo ordinamento le primissime norme in materia risalgono al *Tillman Act*⁸³, approvato dal Congresso nel 1907 con lo scopo di limitare l'influenza sul processo politico di persone facoltose e disincentivare gli abusi, facendo spazio all'introduzione di precisi obblighi di trasparenza. In effetti, nella democrazia americana il principale problema in materia di finanziamento della politica rimane quello di porre un argine all'imponente mole di denaro privato circolante nelle campagne elettorali, mentre il problema comune alle democrazie europee è quello di assicurare finanziamenti adeguati a partiti e candidati di fronte alla riluttanza dei privati di contribuire a coprire i costi della politica. Nel 1971 il Congresso emanò la principale legge che ancora oggi regola la materia, ossia il *Federal Election Campaign Act* (FECA), (in precedenza, oltre al già citato *Tillman Act*, erano i *Federal Corrupt Practices Act* del 1910 e 1925, il *Taft-Hartley Act* del 1947 che avevano avuto scarsa applicazione). La legge federale fu poi significativamente modificata soltanto tre anni dopo sull'onda dello scandalo *Watergate*. Il quadro normativo che emerse dagli interventi effettuati tra il 1971 e il 1974 consisteva in questi punti principali: introduzione del finanziamento pubblico per le campagne federali; obblighi di trasparenza e informazione aventi come destinatari partiti e candidati su fonti ed entità di contributi ricevuti (*disclosure*); limiti ai contributi e alle spese elettorali; creazione della *Federal Election Commission*, incaricata di sovrintendere all'implementazione delle disposizioni contenute nel testo della legge⁸⁴.

I fondi di provenienza pubblica sono previsti a disposizione dei candidati ufficiali per le elezioni presidenziali, a partire dallo svolgimento delle primarie. Dall'aprile 2014 si è sancita, infatti, la fine del finanziamento pubblico per i candidati alla *Convention*, per cui resta la possibilità di finanziare la campagna elettorale per le primarie e le elezioni presidenziali. Inoltre, non tutti i candidati possono

⁸³ La legge federale prese il nome dal suo *sponsor*, il senatore democratico della Carolina del Sud Tillman. Le ragioni che spinsero Tillman a farsi promotore del progetto di legge sono da rinvenire nella sua avversione nei confronti del Presidente Theodore Roosevelt, il quale aveva beneficiato delle contribuzioni dei privati per la sua campagna elettorale del 1904, e nell'opposizione delle *corporations* alle politiche segregazioniste sostenute da Tillman. Alcuni anni dopo l'approvazione del *Tillman Act* seguirono le c.d. *publications laws*, che introdussero l'obbligo di pubblicare i nominativi dei finanziatori delle campagne elettorali (Aravantinou Leonidi G., *Tra mito e realtà. Il finanziamento della politica negli USA. Considerazioni a margine della sentenza McCutcheon v. Federal Election Commission*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2014, p. 2).

⁸⁴ De Caria R., *Lobbying e finanziamento elettorale negli Stati Uniti al tempo di Obama*, in Palici di Suni E. (a cura di), *La presidenza Obama nel sistema costituzionale statunitense: novità e riconferme*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010, p. 110.

accedere ai finanziamenti pubblici: questi sono infatti destinati ai candidati dei due principali partiti (Democratico e Repubblicano) e ai candidati minori che abbiano raggiunto almeno il cinque per cento dei voti. In ogni caso, il ricorso al finanziamento pubblico è facoltativo⁸⁵. Al momento della dichiarazione dei redditi, ogni contribuente può destinare tre dollari al *Presidential Election Campaign Fund*, amministrato dalla *Federal Election Commission*. Questo contributo si divide in tre fasi: due per i candidati, i quali per accedere a questi fondi devono dichiarare di non accettare alcun contributo dai privati, ed una ulteriore per i partiti politici⁸⁶. La prima fase, che riguarda i candidati, attiene al periodo delle primarie fino alle definitive *presidential nominees* da parte delle *Conventions*; il contributo a ciascun candidato si incentra sul meccanismo dei c.d. *matching funds*, vale a dire quei fondi che consentono al candidato di potersi confrontare direttamente con gli altri candidati del suo partito durante le elezioni primarie e il finanziamento viene concesso a quei candidati che dimostrano di essere stati in grado di raccogliere un certo ammontare (pari ad almeno 5.000 dollari in 20 Stati diversi) di contributi individuali, che non devono superare i 250 dollari, per un totale di almeno 100 mila dollari. La seconda fase riguarda, invece, i partiti politici e i fondi che servono per la preparazione delle *Conventions*. La terza fase, che riguarda ancora i candidati, tocca il periodo che va dalle *Conventions* fino al voto federale.

La tendenza dei candidati presidenziali a reperire ingenti contributi privati ha eroso la rilevanza del finanziamento pubblico, la cui utilizzazione comporta, oltre al divieto di accedere ai finanziamenti di fonte privata e alla restituzione dei fondi pubblici in caso di violazione delle regole previste per il loro utilizzo, l'osservanza di limiti massimi di spesa di entità variabile in riferimento alla consistenza dell'elettorato dei singoli Stati e periodicamente aggiornati dalla FEC⁸⁷. Per affrancarsi dal rispetto di questi vincoli, sono frequenti le rinunce da parte dei candidati ai fondi pubblici federali e ciò concorre a spiegare il ruolo centrale rivestito dal contributo privato nel sistema americano.

Inoltre, anche se a livello federale il finanziamento pubblico è ammesso solo per le elezioni presidenziali, alcuni Stati, come Arizona, Connecticut e Maine, e alcune città, come Portland e Albuquerque, prevedono fondi pubblici anche per finanziare attività a livello statale e locale. Le elezioni federali e quelle locali si caratterizzano per una disciplina diversa per ciò che riguarda anche il finanziamento privato. La normativa in vigore ha l'obiettivo di contenere il flusso di denaro privato verso i candidati, sia stabilendo dei limiti massimi sia indicando specifiche modalità di erogazione e

⁸⁵ USA. *Country Profile*, cit., p. 86.

⁸⁶ Clementi F., *Ha ancora un senso il finanziamento pubblico delle campagne elettorali per le elezioni presidenziali negli Stati Uniti?*, in Lino M., Pegoraro L., Frosini J. (a cura di), *Da Bush a Bush. Elezioni USA 2004. From Bush to Bush. U.S. Election 2004*, Bologna, Bonomo Editore, 2004, p. 6.

⁸⁷ A tal proposito si veda la scheda dei *contribution limits* sul sito della FCA, raggiungibile al seguente link: <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/contribution-limits/>.

garantendo la trasparenza⁸⁸. Si tratta di una legislazione che opera nei confronti dei candidati e prevede il divieto di ricevere denaro da parte di determinati soggetti (*corporations*, organizzazioni sindacali, fornitori del Governo federale e stranieri). In risposta, le *corporations* e le associazioni sindacali si sono organizzati in comitati di sostegno a supporto dei candidati, fondando i c.d. *Political Action Committees* (PAC), cresciuti di numero e di influenza negli ultimi anni.

Dal 2010 l'afflusso del “*big money*” è diventata una pratica consistente e molto diffusa, con evidenti rischi per la democrazia statunitense. In quell'anno, infatti, la Corte Suprema emetteva la storica decisione sul caso *Citizens United v. Federal Election Commission*⁸⁹, spianando la strada all'ingresso nelle campagne elettorali di spese illimitate da parte di grandi aziende e dei maggiori sindacati. La sentenza ha avuto una portata dirompente per il sistema americano: i grandi finanziatori hanno avuto la possibilità di donare importi senza precedenti tramite super PAC e non solo, agendo in stretta intesa con i candidati in corsa per gli incarichi federali. Nelle ultime elezioni, peraltro, il fenomeno delle piccole donazioni è esploso.

Il dibattito sulla *Campaign Finance Reform* si è riaperto in occasione di un'altra sentenza emessa dalla Corte Suprema quattro anni più tardi, nell'aprile 2014, in merito al caso *McCutcheon v. Federal Election Commission*⁹⁰. Con questa decisione, la Corte ha dichiarato incostituzionale la disposizione del *Federal Election Campaign Act* del 1971 che fissava un tetto alle donazioni dei privati nelle campagne elettorali e ha anche precisato che solo lo scambio corruttivo, e non l'intenzione di voler acquisire un'influenza sugli attori politici rilevanti, costituisce illecito. Nella sentenza vi è un chiaro richiamo al I Emendamento, relativo alla libertà di espressione, interpretata in maniera estensiva dalla Corte, facendone derivare un diritto alla “libertà di finanziamento”. Permangono, tuttavia, i limiti di 2.600 dollari per ciascun donatore per i singoli candidati alle primarie e la stessa cifra nel caso di una *general election*.

In passato, con la celebre sentenza *Buckley v. Valeo*⁹¹, «era stata la stessa Corte a riconoscere alla disposizione del FECA la funzione di norma di garanzia contro la pratica dei finanziamenti a pioggia da parte dei privati interessati a godere di una certa considerazione a Washington, aggirando il *base limit* prescritto dalla legge, ovvero il tetto massimo di contribuzione di privati allo stesso candidato»⁹².

Dalla sentenza del 2014 della Corte Suprema è derivata, dunque, una accentuata liberalizzazione del finanziamento privato alle campagne elettorali ed è emerso un chiaro orientamento favorevole all'instaurazione di un sistema plutocratico piuttosto che alla garanzia della trasparenza del processo

⁸⁸ USA. *Country Profile*, cit., p. 87.

⁸⁹ 558 U.S. 310 (2010).

⁹⁰ 572 U.S. 185 (2014).

⁹¹ 424 U.S. 1 (1976)

⁹² Aravantinou Leonidi G., *Tra mito e realtà. Il finanziamento della politica negli USA*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., p. 3.

elettorale⁹³. Sotto il profilo dell'incidenza che i metodi di raccolta del denaro hanno sul voto, si pone indubbiamente il problema dell'azione dei PAC, i quali, se da un lato garantiscono un maggiore afflusso di denaro e sostegno elettorale, dall'altro rischiano di influire sul processo democratico a favore di interessi minoritari e, per quanto la rappresentanza di interessi sia un'espressione democratica, in termini di *outcome* essa può anche influire negativamente sulle elezioni. Su queste basi, emerge la questione se i singoli donatori possano competere con i grandi gruppi, ma è necessario riconoscere che una buona mobilitazione volta a coinvolgere più elettori possibili e a garantire maggiore visibilità mediatica possa contribuire significativamente a sopperire all'ipotetico vantaggio di partenza nella competizione elettorale.

In una prospettiva de *lege ferenda* occorre menzionare il tentativo di ulteriore modifica delle regole per il finanziamento delle campagne elettorali, esperito con l'elaborazione del *HRI - For the People Act*, riforma già presentata al Congresso nel 2018, che mira, oltre all'introduzione di modifiche al sistema del finanziamento pubblico e delle piccole donazioni, ad introdurre anche un regime di maggiore trasparenza, prevedendo restrizioni più rigorose alle attività di *lobbying* straniero e imponendo l'obbligo legale per i Super PAC e le organizzazioni no-profit di divulgare i propri donatori. Dopo gli eventi del 6 gennaio 2021, con l'assalto al Campidoglio, e l'insediamento di Joe Biden, i Democratici ritengono che sia necessario approvare questa nuova riforma per tentare di correggere anche altre storture del sistema statunitense, accentuatesi negli ultimi dieci anni di dominio repubblicano a *Capitol Hill*. In tale direzione, infatti, la riforma mira anche ad affidare l'organizzazione dei distretti elettorali ad una Commissione indipendente, togliendo così ai partiti il potere di disegnare i collegi uninominali a proprio favore, e a promuovere le pratiche del voto anticipato, della registrazione elettorale direttamente ai seggi e delle registrazioni *online*, riducendo così alcune difficoltà che si riscontrano nella democrazia statunitense dal punto di vista dell'esercizio del diritto di voto.

Per quanto riguarda l'Australia, la disciplina delle campagne elettorali si fonda sul *Commonwealth Electoral Act* del 1918, emendato ovviamente diverse volte. La legge prevede l'assegnazione ai partiti di fondi pubblici a titolo di rimborso delle spese elettorali. In occasione delle elezioni federali, e in alcuni Stati anche in caso di elezioni locali, i partiti ricevono fondi pubblici in base ai voti totalizzati (che ammontano a circa due dollari e cinquanta per voto per ciascuna camera, considerando la prima preferenza espressa) purché abbiano superato la soglia del quattro per cento dei voti validi.

Per quanto riguarda le donazioni private, a differenza di Canada e Stati Uniti, dice Greame Orr, l'Australia «is yet to tread the path of capping donations»⁹⁴. Le donazioni private a partiti e candidati

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Orr G., *The Law of Politics*, cit. p. 244.

non sono, infatti, sottoposte ad una rigida regolamentazione. Solo nel 2018 è stato approvato un emendamento al *Commonwealth Electoral Act* che vieta le donazioni provenienti da fonti straniere di importo pari o superiore a 1.000 dollari australiani, ma è da diverso tempo che da più parti sono state avanzate proposte di riforma del sistema di finanziamento alla politica, volte a compiere notevoli sforzi in direzione della trasparenza⁹⁵ e ad introdurre limitazioni che stabiliscano l'importo massimo delle donazioni politiche provenienti da *corporations* e sindacati, allo scopo di ridurre i rischi di dipendenza del personale politico dagli interessi privati e consentire un allineamento della normativa australiana a quella vigente in altri ordinamenti del *Commonwealth*.

I fondi privati costituiscono in Australia la fetta largamente maggioritaria del finanziamento ai partiti politici e sono piuttosto difficili da individuare. Anche se i partiti sono tenuti a denunciare annualmente alla Commissione Elettorale Australiana le proprie fonti di finanziamento e la Commissione provvede poi a pubblicare la lista dei donanti (*disclosure*), è complicato distinguere tra le diverse voci di entrata⁹⁶. I principali *political donors* sono le aziende e i sindacati, dei quali ultimi beneficia l'ALP. Al fine di evitare indebite influenze nella campagna elettorale, sono vietate le donazioni anonime che siano di ammontare superiore alla soglia prevista per la *disclosure* delle informazioni relative alle donazioni e ai regali elettorali ricevuti (attualmente 13.800 dollari australiani).

Durante la 45esima legislatura un certo numero di Stati ha modificato le proprie leggi sul finanziamento della politica. Oggi, la legislazione elettorale del New South Wales prevede i vincoli più severi per le donazioni dei privati ai partiti, stabilendo un tetto di 6.100 dollari australiani annui per singolo individuo e vietando la possibilità di fare donazioni per più di tre *third parties* in un anno⁹⁷. Dopo le elezioni statali del novembre 2018, anche lo stato di Victoria ha adottato limiti più stretti per le donazioni ai partiti, le quali non possono superare il tetto dei 4000 dollari annui e ha aumentato notevolmente l'importo dei finanziamenti pubblici⁹⁸. Il Queensland ha invece vietato le donazioni provenienti da promotori immobiliari⁹⁹.

Queste riforme sono state introdotte sulla scia di due decisioni chiave della *High Court*, che hanno chiarito la portata delle limitazioni previste in materia di finanziamento delle campagne elettorali. Nella prima sentenza, relativa al caso *Union NSW v. New South Wales* del 2013, l'Alta Corte australiana ha dichiarato l'incostituzionalità della legge del Nuovo Galles del Sud (*Election Funding*,

⁹⁵ V. Wood D., Griffiths K., *Who's in the room? Access and influence in Australian politics*, Carlton, Grattan Institute, 2018, p. 31. Gli Autori rilevano che le «[d]onations are not made public until long after they are made, and there are few sanctions when political parties or donors don't follow the rules. Stronger legislation in some states can be circumvented through looser regulations at the federal level» (p. 31).

⁹⁶ *Australia. Country Profile*, cit., p. 330.

⁹⁷ *Electoral Funding Act 2018* (NSW), Pt 3 Div. 3.

⁹⁸ *Electoral Act 2002* (2002) (Vic), Pt. 12, Div. 3B.

⁹⁹ *Electoral Act 1992* (Qld), Pt. 11, Div. 8.

Expenditure and Disclosure Act 1981), nella parte in cui ammetteva le donazioni politiche solo se queste provenivano da elettori registrati e in cui prevedeva l'aggregazione delle spese elettorali dei partiti politici e delle organizzazioni ad essi affiliate, come i sindacati, per calcolare i massimali di spesa consentiti, in quanto entrambe le previsioni normative costituivano una violazione della libertà di comunicazione politica¹⁰⁰. Nella decisione *McCloy v. New South Wales* emessa nel 2015, la *High Court* ha, invece, ritenuto ammissibili le restrizioni che si applicano alle donazioni private e, in particolare, il divieto di donazioni da parte di promotori immobiliari, alla luce della libertà di comunicazione politica, in quanto si configurano come strumenti finalizzati a realizzare lo scopo legittimo di prevenire fenomeni corruttivi e indebite influenze nel corso della campagna elettorale¹⁰¹.

Un'altra recente decisione della *High Court* ha, invece, affermato la competenza dei legislativi statali e territoriali a regolare autonomamente le donazioni politiche che vengono effettuate nell'ambito delle rispettive *jurisdictions*, a condizione che non siano lesive della libertà di comunicazione politica, senza interferenze da parte della Federazione¹⁰². In questo modo, la Corte ha riconosciuto il potere degli Stati e dei Territori di stabilire ulteriori obblighi di divulgazione delle fonti di finanziamento ricevute dai partiti e dai candidati e di rafforzare le limitazioni sulle donazioni private.

Con riferimento al caso della Nuova Zelanda, si può osservare che le disposizioni in materia di finanziamento delle campagne elettorali sono contenute nell'*Electoral Act* del 1933 e, per certi aspetti, anche nel *Broadcasting Act* del 1989. La disciplina neozelandese in materia di spese elettorali è fra le più chiare nella legislazione comparata e non ha mai costituito tema oggetto di un intenso dibattito politico. Questa peculiarità dell'esperienza neozelandese si spiega in relazione ad alcuni fattori chiave individuati da Geddis¹⁰³: i fattori strutturali, vale a dire la presenza di una scarsa popolazione (che consente di rafforzare i rapporti più diretti tra candidati ed elettori e rendere, così, i primi meno dipendenti da risorse finanziarie per sviluppare la propria comunicazione elettorale) e una economia di piccole dimensioni (che implica meno risorse disponibili nel sistema per finanziare le campagne elettorali); un ruolo più marginale svolto dalle Corti, se confrontato con quello esercitato dal potere giudiziario in Canada, Stati Uniti, Australia e Italia, in quanto «[t]he absence of a written constitution, and especially of an entrenched Bill of Rights, means New Zealand's courts have no constitutional, or "higher law", power to review the impact of campaign funding regulation on

¹⁰⁰ Alta Corte dell'Australia, *Unions NSW v. New South Wales*, 252 CLR 530 (2013).

¹⁰¹ Alta Corte dell'Australia, *McCloy v. New South Wales*, 257 CLR 178 (2015).

¹⁰² Alta Corte dell'Australia, *Spence v. Queensland*, HCA 15 (2019).

¹⁰³ Geddis A., *The Regulation of Campaign Funding in New Zealand: Practices, Problems and Prospects for Change*, in Ewig K. D., Issacharoff S. (eds.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, Portland – Oregon, Hart Publishing, 2006, pp. 13-14.

individual rights»¹⁰⁴. La legislazione elettorale della Nuova Zelanda, come quella canadese, stabilisce un tetto per le spese elettorali¹⁰⁵, le quali sono accuratamente definite in modo restrittivo: non sono, infatti, incluse le spese di viaggio, le spese per condurre sondaggi, le spese di consulenza¹⁰⁶. Inoltre, le spese dei candidati che sono presenti all'interno delle liste di partito sono incluse nelle spese del partito, mentre quelle dei candidati nei collegi vengono contabilizzate separatamente a cura di ciascun candidato.

Per quanto riguarda le fonti private del finanziamento della politica, occorre rilevare che la legislazione vigente impone ai partiti di dichiarare alla Commissione Elettorale le donazioni private che superano i 30.000 dollari neozelandesi e che siano state ricevute in un arco temporale di dodici mesi. Non vi è modo, dunque, di conoscere il reale ammontare di somme ricevute a titolo di donazioni private da parte dei partiti politici¹⁰⁷. Nel dicembre 2019, il Governo della Nuova Zelanda ha vietato le donazioni elettorali provenienti dall'estero sopra i 33 dollari neozelandesi (il limite precedente era fissato a NZ\$1.500), per timore che le elezioni generali del 2020 potessero essere influenzate da attori o Paesi stranieri. Sono state, inoltre, vietate le inserzioni pubblicitarie *online* anonime, per cui d'ora in avanti si dovrà dimostrare il soggetto che le ha finanziate.

Anche se il modello neozelandese non prevede il finanziamento pubblico generico ovvero forme generiche di rimborso delle spese elettorali, è prevista l'assegnazione di spazi pubblicitari gratuiti (offerti dalle emittenti private o obbligatoriamente messi a disposizione da quelle pubbliche) e l'assegnazione di risorse, che sono a carico di un apposito capitolo del bilancio statale, per acquistare spazi offerti a tariffe agevolate¹⁰⁸. Hanno titolo a ricevere questi finanziamenti i partiti politici registrati o i partiti non ancora registrati purché abbiano già richiesto o dichiarano di volere essere registrati¹⁰⁹. Il riparto delle risorse è svolto a cura della Commissione Elettorale, la quale stabilisce chi ne ha diritto in base ai seguenti criteri: 1) i voti ottenuti nelle ultime elezioni generali o suppletive; 2) il numero dei parlamentari appartenenti al partito al momento dello scioglimento del Parlamento;

¹⁰⁴ *Ivi*, p. 14.

¹⁰⁵ La *section* 205C(1)(a)(b) dell'*Electoral Act 1993* recita: «The total election expenses of a candidate in respect of any regulated period must not exceed -- a) \$27,500 [...] in the case of a candidate at a general election; and b) \$54,900 [...] in the case of a candidate at a by-election». Ai sensi della *section* 206C(1)(a)(b), che regola invece il tetto massimo delle spese elettorali per i partiti politici, «If a party is listed in the part of the ballot paper that relates to the party vote, the total election expenses of that party in respect of any regulated period must not exceed – a) \$1,169,000 [...]; and b) \$27,500 [...] for each electoral district contested by a candidate for a party». Si rilevi che il c.d. *regulated period* per le elezioni di settembre 2020 è stato compreso tra il 19 giugno e il 18 settembre, il giorno prima dell'*Election day*.

¹⁰⁶ Geddis A., *The Electoral (Finance Reform and Advance Voting) Amendment Bill*, in *Policy Quarterly*, vol. 6, n. 3, 2010, p. 6.

¹⁰⁷ Geddis A., *Electoral Law in New Zealand*, cit., p. 165.

¹⁰⁸ Fusaro C., *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, cit., p. 28.

¹⁰⁹ V. *Broadcasting Act 1989*, ss. 75(1), 76, 78(1).

3) eventuali rapporti di coalizione; 4) altri indicatori, quali i risultati dei sondaggi¹¹⁰ e il numero degli iscritti; 5) la necessità di offrire eque opportunità per tutti i partiti che possiedono i requisiti per la registrazione¹¹¹.

Per quanto riguarda il nostro Paese, appare opportuno ricordare che il sistema vigente in Italia in materia di finanziamento delle attività politiche costituisce ancora il riflesso del risultato dei due referendum che si svolsero nel 1993, nel contesto di Tangentopoli e del crollo del sistema dei partiti che aveva fondato l'Italia repubblicana. Il primo referendum abrogò le disposizioni della legge n. 195 del 1974, che introdusse il finanziamento pubblico ai partiti per contrastare alcuni scandali del passato¹¹², prevedendo da una parte il finanziamento ai gruppi parlamentari, obbligati a dare il 95 per cento delle somme ai partiti di appartenenza e, dall'altra, il finanziamento dell'attività elettorale. Il secondo, come si è già detto, abrogò alcune disposizioni della legge elettorale del Senato, aprendo la strada ad una riforma elettorale in senso maggioritario per entrambi i rami del Parlamento. I due referendum posero, dunque, il vincolo di non prevedere sovvenzioni pubbliche dirette per i partiti e l'esigenza di disciplinare il finanziamento delle campagne elettorali dei candidati nei collegi uninominali. In seguito al responso referendario fu aggiornata, con la legge n. 515 del 1993, la parte rimanente della legge del 1974 relativa al finanziamento pubblico definito "contributo per le spese elettorali", sancendo così un ritorno sotto mentite spoglie del finanziamento pubblico, dato che con il referendum abrogativo di otto mesi prima era stata cancellata la normativa allora vigente e lasciato il vuoto sulla disciplina delle possibili fonti di sostegno ai partiti. La legislazione successiva riscrisse le regole sui rimborsi elettorali aumentandoli, con l'obiettivo di sostituire il finanziamento che era stato abolito dal referendum. In particolare, la legge n. 2 del 1997 aveva introdotto la facoltà per i contribuenti di destinare il quattro per mille dell'IRPEF alla costituzione di un fondo diretto al finanziamento dei partiti e aveva allargato anche il novero dei soggetti aventi diritto al rimborso delle spese elettorali, fino a comprendere i partiti e i movimenti che avessero anche solo un parlamentare eletto alla Camera e al Senato¹¹³. La legge n. 157 del 1999 ha, invece, esplicitamente riferito ai movimenti o ai partiti un rimborso annuale per le spese direttamente sostenute per le elezioni politiche e regionali, senza più far riferimento alle spese "sostenute per i candidati" e ha previsto lo stesso tipo di rimborsi per i comitati promotori di referendum. La normativa è stata ulteriormente modificata dalla legge n. 156 del 2002 che, tra le altre cose, ha ridotto dal quattro all'uno per cento la soglia

¹¹⁰ Carlo Fusaro evidenzia come quella neozelandese sia probabilmente l'unica legislazione elettorale che prende in considerazione anche i sondaggi ai fini dell'assegnazione delle risorse pubbliche (Fusaro C., *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, cit., p. 28).

¹¹¹ V. *Broadcasting Act 1989*, s. 78.

¹¹² Loreface F., *Il finanziamento pubblico come scelta moralizzatrice. Il dibattito politico e parlamentare sulla "legge Piccoli"*, in Piccio R. D. (a cura di), *Il finanziamento della politica in Italia. Dal passato alle prospettive future*, Roma, Carocci, 2018, p. 34.

¹¹³ Per i punti più significativi e problematici della legge v. Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 307.

minima dei voti espressi in ambito nazionale da ciascun partito nella lista proporzionale per accedere al rimborso per le spese elettorali. Già a quel tempo, peraltro, era chiaro che l'intensa attività del legislatore e l'intreccio normativo che mirava a regolare la campagna elettorale (non esistendo in Italia un codice elettorale del tipo francese o spagnolo) non sembravano rispondere in maniera sufficiente al problema del finanziamento della politica e, in particolare, al problema del controllo sui bilanci; una complessa pluralità di fonti, dunque, da cui scaturivano le aporie e le incoerenze del sistema elettorale in senso stretto adottato nel 1993, con le forze politiche illusesi della possibilità di autoregolare il finanziamento della politica senza darsi regole certe¹¹⁴. Con la riforma Monti del 2012 (legge n. 96/2012) sono stati, da un lato, ridotti i rimborsi e si è tentato di giungere ad una disciplina unitaria, fino ad arrivare all'abolizione del finanziamento pubblico diretto voluto dal Governo Letta (decreto legge n. 149/2013, convertito dalla legge n. 13/2014), riducendolo gradualmente fino al suo azzeramento nel 2017. Con questa normativa sono stati anche aboliti i rimborsi elettorali che avevano sostituito il finanziamento ai partiti, già eliminato col referendum dei Radicali del '93. Sono rimaste forme di finanziamento pubblico indiretto, segnatamente il due per mille dell'IRPEF che i contribuenti possono destinare ai partiti o allo Stato e le agevolazioni fiscali sui contributi privati, ma il finanziamento privato ha assunto inevitabilmente maggiore importanza. Per i partiti con rappresentanza in Parlamento, inoltre, forme di finanziamento indiretto continuano ad esistere in base ai regolamenti della Camera (art. 15, comma 4) e del Senato (art. 16, commi 1 e 2), a norma dei quali i gruppi parlamentari ricevono contributi per finanziare le loro attività istituzionali. Si tratta di fondi che vengono erogati attingendo al bilancio della Camera e del Senato, a loro volta finanziati con denaro pubblico. Ci sono, poi, le "erogazioni liberali", cioè le donazioni private, in parte detraibili fino a 30 mila euro, ma che non possono essere maggiori di 100 mila euro.

Bisogna, infine, accennare al fenomeno delle fondazioni private collegate a uomini politici o partiti, cresciute di numero negli ultimi anni per fronteggiare il drastico calo delle risorse pubbliche destinate ai partiti, costituendo così un canale "alternativo" di finanziamento delle attività politiche¹¹⁵.

¹¹⁴ *Ivi*, p. 309.

¹¹⁵ Tali fondazioni sono state al centro della nuova normativa sugli obblighi di trasparenza nella raccolta dei fondi, costituita dalla recente legge cosiddetta "spazza-corrotti" (art. 20 che modifica il d.l. 149/2013), la quale ha equiparato ai partiti le fondazioni legate alle forze politiche, riuscendo in parte a risolvere il problema della trasparenza delle associazioni vicine alla politica, pur rimanendo, secondo quanto riporta *Openpolis*, alcune criticità del sistema (a tal proposito, v. *Openpolis*, *È tempo di correggere lo spazzacorrotti*, 15 giugno 2020, disponibile al seguente link: <https://www.openpolis.it/e-tempo-di-correggere-lo-spazzacorrotti/>).

4. L'accesso ai mezzi di informazione e la disciplina in materia di comunicazione politico-elettorale

Dopo aver esaminato la disciplina del finanziamento della politica, si rende opportuno analizzare le problematiche connesse all'accesso ai mezzi di informazione e alla disciplina in materia di comunicazione politica nei singoli casi nazionali considerati. Anche in questo ambito sembra ragionevole procedere ad una illustrazione delle singole discipline per poi svolgere considerazioni comparatistiche.

4.1 L'esperienza canadese

Con specifico riferimento all'esperienza canadese, va osservato come la materia sia divenuta oggetto di una nuova regolamentazione con il *Canada Elections Act* del 2000. In particolare, questa legge stabilisce il divieto di tutte le forme di propaganda elettorale nell'*election day* sino alla chiusura delle operazioni di voto, una previsione intesa ad assicurare l'espressione di una scelta libera e consapevole da parte degli elettori. Un'eccezione a questo divieto riguarda la propaganda elettorale svolta attraverso Internet, che può avvenire nella data stabilita per le votazioni, purché il contenuto dei messaggi diffusi *online* il giorno della consultazione elettorale risulti identico a quello reso pubblico nei giorni antecedenti a quest'ultimo.

Sono, inoltre, dettate regole specifiche in tema di *allocation of paid broadcasting time*: il *Canada Elections Act* prevede che ogni emittente operante in Canada sia tenuta a mettere a disposizione sei ore e mezza (395 minuti) di trasmissione durante un'elezione generale per l'acquisto da parte dei partiti politici registrati¹¹⁶. La legge prevede che l'assegnazione di tempi e spazi per la comunicazione elettorale sia effettuata tra le parti di comune accordo tra loro o, in mancanza di tale accordo, su decisione del *Broadcasting Arbitrator*, che a tal fine ricorre ad una *statutory formula* prevista dalla *section 338* del *Canada Elections Act*¹¹⁷.

Con particolare riguardo, invece, ai sondaggi elettorali e d'opinione va ricordata, innanzitutto, la sentenza del 1998 sul caso *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*¹¹⁸, con la quale la Corte Suprema ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legislazione che vietava le

¹¹⁶ *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, s. 335.

¹¹⁷ In realtà, a partire dal 2016, il *Broadcasting Arbitrator* utilizza la seguente formula modificata: metà del tempo assegnato dalla legge viene ripartito equamente tra tutti i partiti registrati, mentre l'altra metà del tempo viene suddivisa secondo la *statutory formula* di cui alla *section 338* del CAE.

¹¹⁸ Corte Suprema del Canada, *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, 1 S.C.R. 877 (1998).

rilevazioni di voto da parte degli istituti demoscopici nelle settantadue ore che precedono la data della convocazione dei comizi elettorali, per violazione della libertà di espressione protetta dalla lett. b) della *section 2* della Carta. Allo stesso tempo, la sentenza appare particolarmente significativa in quanto ha fornito alcune indicazioni importanti per il legislatore in merito all'accuratezza metodologica che deve essere garantita nello svolgimento dei sondaggi elettorali e di opinione. Il *Canada Elections Act* del 2000 prevede, infatti, che la pubblicazione dei risultati di questi tipi di sondaggi sia accompagnata da alcuni elementi informativi, tra cui si possono segnalare quelli concernenti l'identità del soggetto realizzatore e committente del sondaggio e il metodo di raccolta ed elaborazione dei dati. Anche per quanto attiene alle indagini demoscopiche si conferma il divieto di pubblicarne i risultati il giorno stesso delle elezioni, per le ragioni anzidette.

Nella sentenza in parola, peraltro, la Corte ha fatto riferimento al “diritto a un voto informato” come uno degli aspetti della libertà di espressione¹¹⁹, lo stesso diritto richiamato e descritto nella sentenza *Harper* come «the right of electors to be adequately informed of all the political positions advanced by the candidates and by the various political parties»¹²⁰ e che ritroviamo anche nella sentenza sul caso *R v. Bryan*, in cui una Corte divisa ha confermato la costituzionalità della *section 329* del *Canada Elections Act*, che proibiva la trasmissione tra i distretti dei risultati elettorali prima della chiusura di tutti i seggi. La maggioranza di cinque giudici ha infatti sostenuto che, sebbene la sezione impugnata violasse la libertà di espressione, poteva considerarsi giustificata in base all'art. 1 della *Charter*, in quanto il mezzo individuato dalla legge (il divieto di pubblicazione dei risultati prima della chiusura di tutti i seggi elettorali) era proporzionato rispetto al perseguimento dell'obiettivo perseguito (ossia la c.d. «informational equality»)¹²¹.

Detto ciò, per riprendere il quadro della disciplina vigente, possiamo osservare che nell'ambito delle modifiche introdotte dall'*Elections Modernization Act* del 2018, rileva la distinzione tra *partisan advertising* e *issue advertising*: la prima forma di *advertising* è quella in cui si fa menzione ad un particolare candidato, partito o piattaforma partitica e tutte le *partisan activities* che hanno un costo superiore a 500 dollari devono essere registrate presso l'*Elections Canada*; la seconda consiste, invece, in un annuncio che affronta un problema o una tematica particolare senza qualificarsi come “*partisan*” e pertanto le relative attività non sono sottoposte all'obbligo di registrazione. Una

¹¹⁹ In particolare, la Corte ha rilevato come la libertà di espressione non debba essere considerata come un fine *per se*, ma debba tendere allo scopo di promuovere la verità, la partecipazione sociale e politica e la autorealizzazione. In tale prospettiva, il diritto ad un voto informato «meets the three purposes and truly serves the core values of the freedom of expression in a free and democratic society» (1 S.C.R. 877 (1998), par. 25).

¹²⁰ 1 SCR 827 (2004), par. 61.

¹²¹ 1 SCR 527 (2007), par. 14. Nell'opinione della maggioranza, infatti, l'obiettivo della previsione normativa in questione consiste nell' «ensur[ing] informational equality by adopting reasonable measures to deal with the perception of unfairness created when some voters have general access to information that is denied to others, and the further possibility that access to that information will affect voter participation or choices».

distinzione che rischia, secondo gli analisti, di dare un ampio margine di manovra ai partiti per politicizzare inutilmente temi e questioni disparate, sovrapponendosi così ai *third-parties*, che cercano di promuovere una serie di interessi in uno specifico ambito senza essere affiliati ad un partito registrato¹²².

A livello provinciale in Canada, tutte le entità federate (Province e Territori) prevedono un “*blackout period*”, durante il quale viene vietata la trasmissione degli *spot* elettorali e qualsiasi altra forma di propaganda che possa influenzare il comportamento del singolo elettore nel giorno stesso delle elezioni (Québec e Columbia Britannica), o sia nell’*election day* che nei giorni antecedenti (Terranova e Labrador, Nuovo Brunswick e Ontario). Un ulteriore “*blackout period*” decorre in Ontario dall’inizio del periodo elettorale, ossia dall’emanazione dell’apposito ordine (*writ*) per l’indizione delle elezioni fino al ventiduesimo giorno prima della data del voto, a meno che non si tratti di elezioni a data fissa¹²³.

Tutte le Province hanno stabilito dei limiti alle spese di *electoral advertisement*, mentre solo quattro di queste – Nuova Scozia, Ontario, Alberta e Columbia Britannica – regolano la trasmissione al pubblico dei risultati dei sondaggi elettorali, politici e di opinione. In Nuova Scozia e nell’Alberta, i soggetti titolari dei mezzi di comunicazione di massa sono tenuti ad accompagnare la pubblicazione o diffusione di un sondaggio con una nota informativa indicante alcune informazioni essenziali, quali il soggetto realizzatore e quello committente e i metodi di rilevazione scientifica dei dati. In altre Province - Ontario e Columbia Britannica - i risultati dei sondaggi d’opinione e quelli politici ed elettorali non possono essere pubblicati o trasmessi al pubblico il giorno delle elezioni, senza prima attendere la chiusura delle operazioni di voto in tutti i distretti elettorali.

Nell’ambito della comunicazione politica, particolare attenzione deve essere riservata alla comunicazione politica digitale e ai radicali cambiamenti introdotti attraverso i *social media*, elementi di profonda trasformazione delle società contemporanee e dell’universo politico. Michael Pal evidenzia il fatto che i «domestic television broadcasters [...] could affect an electoral outcome if they chose to charge the Conservative Party a lower price for an advertisement placed on its network than the New Democratic Party, for example. [...] CTV or CBC could affect the outcome of an election if it simply refused to accept advertisements from a particular political party [...]. The same is true of Facebook»¹²⁴. Oltre a questo, osserva Pal, «[t]he fact that Facebook and Twitter are companies based in the United States, rather than domestic broadcasters subject to a host of rules that

¹²² La definizione di *third-parties* è descritta nella *section 349* del *Canada Elections Act*, 2000.

¹²³ Elections Canada, *Compendium of Election Administration in Canada*, cit., p. 93.

¹²⁴ Pal M., *Social Media and Democracy: Challenges for Election Law and Administration in Canada*, in *Election Law Journal: Rules, Politics and Policy*, vol. 19, n. 2, 2020, p. 208.

treat them as quasi-public entities, increases the risk that they will make commercial decisions without Canada in mind that may have an impact on the election»¹²⁵.

Se il *Canada Elections Act* non contiene alcuna disposizione che tratti esplicitamente gli aspetti connessi alla *online political advertising*, rendendo così applicabili le regole generali sulla comunicazione elettorale, l'*Election Modernization Act* riconosce che la *election advertising* può svolgersi attraverso l'utilizzo di strumenti e tecnologie *online* come i *social network*, disponendo l'obbligo per le *online platforms*¹²⁶ di tenere e pubblicare un apposito *political advertising registry* in formato digitale per consentire il monitoraggio dei fondi pubblicitari. Allo stesso tempo, però, le reazioni da parte delle piattaforme *online* alle nuove regole entrate in vigore in tempo per essere applicate alle elezioni 2019 sono state differenti¹²⁷: Facebook si è impegnato ed è riuscito ad adoperarsi per rispettare i nuovi obblighi di legge, mentre Google ha bandito tutte le *political advertisements* sia durante il *pre-writ period* che durante il periodo elettorale vero e proprio che conduce all'*Election Day*, a causa della complessità del meccanismo per l'inserimento dei messaggi elettorali sulla propria piattaforma, ritenendo che fosse impossibile tecnicamente adeguarsi alle nuove disposizioni, predisposte sulla base delle modalità operative di Facebook, considerata la principale piattaforma da regolare; Twitter ha scelto, invece, di seguire una via di mezzo, vietando le *political advertisements* durante il periodo *pre-writ*, ma consentendole nel corso della campagna elettorale.

Detto questo, bisogna anche osservare che l'EMA non dispone chiaramente se l'utilizzo dei profili *social* personali dei candidati alle elezioni come veicoli di *self-promotion* debba considerarsi come semplice condivisione delle proprie opinioni personali all'interno della rete o come una forma di *electoral advertising*, profilandosi così la necessità di stabilire regole più chiare che definiscano i contorni della propaganda elettorale attraverso i *social media* e i limiti dell'utilizzo dei profili *social* dei candidati almeno durante i *blackout periods*.

Michael Pal segnala, inoltre, il problema dell'interferenza straniera nelle elezioni attraverso la pubblicità e i "post sponsorizzati" la cui diffusione aumenta proporzionalmente al pagamento versato a Facebook. A tal proposito occorre ricordare che già il *Canada Elections Act, 2000* prevede che solo i cittadini canadesi, i residenti permanenti e le società o le organizzazioni che operano in Canada possano svolgere attività di *election advertising* nelle elezioni federali¹²⁸, mentre l'*Elections Modernization Act* ha ulteriormente limitato il coinvolgimento dei soggetti stranieri nei procedimenti

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ Le *online platforms* vengono definite dalla *section 319* del CAE come «an Internet site or Internet application whose owner or operator, in the course of their commercial activities, sells, directly or indirectly, advertising space on the site or application to persons or groups». Le piattaforme che rientrano in questa definizione e che soddisfano i particolari requisiti previsti dalla *section 325.1(1)*, devono tenere e pubblicare un registro digitale dei messaggi elettorali.

¹²⁷ Pal M., *Social Media and Democracy*, in *Election Law Journal*, cit., p. 210.

¹²⁸ *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, s. 351.1.

elettorali, eliminando in particolare la previsione normativa che consentiva loro di svolgere attività di propaganda elettorale se spendevano meno di 500 dollari¹²⁹.

4.2 L'esperienza statunitense

Per quanto concerne l'esperienza dell'ordinamento americano, si potrebbe pensare che il liberalismo di stampo statunitense non sopporti eccessive restrizioni poste da leggi e regolamenti per la disciplina delle campagne elettorali. In realtà, gli Stati Uniti hanno ritenuto opportuno porre limiti precisi in materia di informazione e comunicazione politica fin dal 1971 per tutelare la democrazia, con il già ricordato *Federal Election Campaign Act*. I due principi cardine in materia sono la *fairness doctrine* e l'*equal time*, volti a garantire l'accesso ai vari soggetti politici in condizioni di parità. Il principio dell'*equal time* trova espressione nel *Communications Act* del 1934, mentre la *fairness doctrine* è stata elaborata dalle pronunce della autorità federale di vigilanza, la *Federal Communication Commission* (FCC). La dottrina di cui si tratta, sancita nel 1938 a seguito dell'esigenza di regolare le attività delle emittenti radiofoniche, non stabiliva una serie di regole precise, bensì un comportamento corretto da assumere. Il fondamento della *fairness doctrine* risiedeva nell'esigenza di garantire che una risorsa limitata come le frequenze fosse utilizzata in modo conforme all'interesse pubblico e, prendendo in considerazione proprio questo aspetto, la Corte Suprema aveva dichiarato la costituzionalità del principio in parola, evidenziando come la concessione per l'utilizzo delle frequenze dovesse essere subordinata al perseguimento, da parte dell'emittente, del pubblico interesse e non di interessi di parte¹³⁰. Nel 1987, sotto l'amministrazione Reagan, la FCC ha abbandonato l'applicazione del principio della *fairness doctrine*, ritenendola lesiva del I Emendamento, e ha disposto la cancellazione nel 2011 dal *Federal Register* delle regole elaborate per la sua attuazione.

La regola dell'*equal time* è, invece, ancora in vigore ed è contenuta nella *section 315* del *Federal Communications Act*, la quale dispone che: «If any licensee shall permit any person who is a legally qualified candidate for any public office to use a broadcasting station, he shall afford equal opportunities to all other such candidates for that office in the use of such broadcasting station». È bene precisare che le emittenti non sono tenute per legge a concedere spazi ai soggetti politici nell'ambito della loro programmazione, ma laddove decidessero di farlo per un soggetto politico, sono obbligati a procedere in tal senso per tutti gli altri a parità di condizioni. Alcune rilevanti eccezioni all'applicazione della regola dell'*equal time* sono state stabilite da un emendamento alla

¹²⁹ *Elections Modernization Act*, S.C. 2018, c. 31, ss. 282.4, 349.4(1).

¹³⁰ Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC.*, 395 U.S. 367 (1969).

sezione 315 approvato nel 1959 dal Congresso, a seguito del caso di Lar Daly, candidato sindaco della città di Chicago, il quale richiese l'applicazione della suddetta regola nei confronti dello sfidante, nonché allora Sindaco in carica, Richard Daley, ritenendo di avere il diritto alla concessione di uno spazio sulle emittenti radiotelevisive dopo ogni intervento di Daley. Anche se questo non era possibile, il problema posto da Lar Daly consisteva nello stabilire quale fosse l'intervento di un soggetto politico idoneo a far sorgere l'obbligo dell'emittente di concedere spazi a parità di condizioni. L'emendamento di cui sopra ha così stabilito che l'*equal time* non trova applicazione quando il candidato appare all'interno di notiziari, interviste, documentari e *reportage* relativi ad eventi specifici¹³¹. La *Federal Communication Commission* e la giurisprudenza hanno chiarito negli anni successivi i casi in questa regola può essere applicata: ad esempio, su richiesta di un candidato ad una specifica carica, mentre dal 1975 non si applica ai dibattiti tra candidati alla presidenza, ai *talk show* e ai programmi informativi a partire dal 1984. Rileva poi considerare che, in materia di costi degli spazi pubblicitari, la sezione 315 dispone l'applicazione da parte delle emittenti della *lowest unit charge*, che prevede di praticare lo sconto più elevato sulle tariffe normalmente in vigore per le pubblicità elettorale nel periodo che precede di 45 giorni il voto delle primarie o di 60 giorni quello delle elezioni generali¹³².

Da quanto è stato detto si desume che la regola dell'*equal time* si applica specificamente ai programmi di comunicazione politica e non a qualsiasi programma informativo e che costituisce un principio dotato di una certa flessibilità, che non appare pertanto limitante nei confronti dei soggetti politici.

Nel quadro così delineato, occorre tenere in considerazione la significativa incidenza che ha avuto la comunicazione politica attraverso il *web* nelle recenti competizioni elettorali americane, in particolare le elezioni presidenziali del 2016, in occasione delle quali sono state riportate voci di un ruolo dei servizi segreti russi nella vittoria di Donald Trump alla presidenza, reso possibile proprio dalle nuove tecniche di comunicazione *online*, che possono avere avuto una grande incidenza sul voto. Del resto, il fatto che i *social media* riescano a dissuadere o convincere gli elettori a recarsi alle urne è provato anche dai dati diffusi da Facebook, che ha sperimentato diverse versioni del suo *badge* "ho votato", strumento con cui il *social network* ha cercato di aumentare la partecipazione al voto a partire dalle elezioni congressuali USA del 2010¹³³.

¹³¹ Gill K., *What Is The Equal Time Rule?*, in *ThoughtCo*, febbraio 2011.

¹³² Per un approfondimento su questo specifico aspetto della materia v. Oxenford D., O'Connor D., *Political Broadcasting 2020. Questions and Answers on the FCC Rules and Policies for Candidate and Issue Advertising*, Washington, Federal Communication Commission, giugno 2019, reperibile al link [http://www.wbklaw.com/uploads/file/Articles-%20News/Political%20Broadcasting\(2\).pdf](http://www.wbklaw.com/uploads/file/Articles-%20News/Political%20Broadcasting(2).pdf).

¹³³ V. Bond R., Fariss J. C., Jones J. et. al., *A 61-million-person experiment in social influence and political mobilization*, in *Nature*, vol. 489, 2012, pp. 295-298.

Facebook ha anche rivelato una serie di spese effettuate da una rete di pagine e profili *fake* per fare propaganda e interferire nelle presidenziali del 2016. Questi *account*, ora disattivati, erano riconducibili all’Agenzia per la ricerca su Internet, un’organizzazione che ha stretti legami col Governo russo ed è nota per le sue campagne *online*. L’aspetto più interessante che occorre segnalare ai fini dell’analisi condotta in questa sede sta negli effetti di “soppressione di voto” che gli *account fake* e i contenuti sponsorizzati hanno determinato nel 2016 nei confronti degli elettori afroamericani: «While African Americans make up just 12.7% of the U.S. population, 37.04% of the unique Facebook pages believed to be created by the Russian Agency were focused on Black audiences, and these pages attracted 35.72% of the followers of the pages created by the Russian Agency»¹³⁴. Anche se non è stata ancora adottata una legislazione federale che disponga misure volte alla prevenzione e repressione di comportamenti ingannevoli tramite i *social media* che siano suscettibili di provocare fenomeni di “*voter suppression*”, diversi Stati si sono dotati di una normativa in tal senso¹³⁵. Pertanto, la dottrina statunitense sostiene che gli Stati «should adopt explicit standards of liability for social media companies that develop algorithms and collect data to build audiences of color and then target them with deceptive ads that suppress voting»¹³⁶ e, allo stesso modo, la Corte Suprema ha suggerito che uno Stato può «prohibit messages intended to mislead voters about voting requirements and procedures»¹³⁷. Peraltro, se alcune *social media companies* sostengono che la *section 230* del *Communications Act* esenta da responsabilità i *website operators*, quali Facebook, Twitter e YouTube, per i contenuti diffusi da *third-party users*, la dottrina¹³⁸ sostiene invece che la suddetta sezione non limita il potere degli Stati di considerare responsabili i *social media* per le pratiche di *micro-targeting* (tramite le quali un attore politico può differenziare i messaggi in base agli interessi individuali desunti dai dati che ha lasciato nel cyberspazio), in quanto, nello svolgimento dell’attività di utilizzo e raccolta dei dati, esse non agiscono semplicemente come *neutral platforms*, limitandosi a pubblicare passivamente messaggi da parte di terzi, ma sono in grado di esercitare un ruolo di controllo nella pubblicazione di notizie e contenuti da parte di profili falsi tali da condizionare un’intera elezione.

¹³⁴ Overton S., *State Power to Regulate Social Media Companies to Prevent Voter Suppression*, in *University of California Davis Law Review*, vol. 53, 2020, p. 1796.

¹³⁵ A tal proposito si vedano: Ala. Code § 17-17-38 (1975), Alaska Stat. § 15.56.14 (2010), Colo. Rev. Stat. § 1-13-109 (2005), Fla Stat. § 104.0615 (2008), Idaho Code § 18-2305 (1972), Ill. Comp. Stat. 5/29-4 (2003), Kansas Stat. Ann. § 25-2415 (1974), La. Stat. Ann. § 18:1463 (2004), Md. Code Ann. Elec. Law § 16-201 (2009), Minn. Stat. § 204C.035 (2006), N.M. Stat. Ann. § 1-20-9 (2009), S.C. Code Ann. § 7-25-190 (1994), Va. Code Ann. § 24.2-1005.1 (2007), W. Va. Code § 3-9-10 (2002), Wis. Stat. § 12.05 (2004).

¹³⁶ Overton S., *Op. cit.*, in *University of California Davis Law Review*, p. 1801.

¹³⁷ Corte Suprema degli Stati Uniti d’America, *Minnesota Voters Alliance v. Mansky*, No. 16-1435, 585 U.S. ___ (2018), p. 15.

¹³⁸ Overton S., *Op. cit.*, in *University of California Davis Law Review*, p. 1801.

4.3 L'esperienza australiana

Con riferimento all'esperienza australiana, c'è da dire che la disciplina di questo ordinamento risente di una giurisprudenza della *High Court*¹³⁹ che, seguendo una impostazione simile a quella adottata dalla Corte Suprema americana in *Buckley v. Valeo* del 1976, ha dichiarato incostituzionale in parte il *Political Broadcast and Political Disclosures Act* del 1991¹⁴⁰: nel caso *Australian Capital Television Pty Ltd v. Commonwealth* del 1992¹⁴¹, la Corte ha affermato l'incostituzionalità delle disposizioni contenute nella parte IIID del suddetto *Act*, perché limitavano l'attribuzione di spazi gratuiti per le trasmissioni politiche ed elettorali solo ai partiti rappresentati in Parlamento o ai singoli parlamentari, con la conseguenza che quelli privi di rappresentanza parlamentare non sarebbero stati in grado di esprimere le proprie idee ed opinioni¹⁴². Con questa sentenza, la Corte ha avuto modo di dichiarare che il diritto alla libertà di espressione, nella misura in cui riguarda il dibattito politico, costituisce un requisito essenziale dello Stato democratico e, quindi, contenuto implicitamente nella Costituzione australiana.

La regolamentazione della comunicazione politica si basa su un sistema di obblighi di imparzialità, che impediscono alle emittenti pubbliche e private di assumere una linea editoriale nei servizi forniti e impongono di osservare sempre una *due impartiality* nell'attività di informazione, evitando di schierarsi apertamente a favore di una parte, privilegiandone il punto di vista rispetto ad altri. È una legislazione che fa un ampio ricorso, dunque, alla *content-based regulation*, che mira a garantire visibilità e accesso mediatico a tutte le voci della società, in particolar modo nei periodi pre-elettorali, con intensità diversa a seconda della capacità di diffusione dei vari mezzi di comunicazione¹⁴³. A ciò si collega il criterio delle *reasonable opportunities*, che dovrebbe garantire i soggetti politici contro le discriminazioni che possono derivare dall'orientamento politico delle emittenti e di avere a disposizione spazi televisivi a parità di condizioni, anche se in Australia si parla di *reasonable (not equal) opportunities* come diritto esercitabile soltanto dai partiti che hanno già una rappresentanza nelle Assemblee elettive¹⁴⁴. A ciò si aggiunge il fatto che l'Australia ha sempre resistito ad introdurre *equal allocation of access time* sia a titolo gratuito che a pagamento. Inoltre, viene vietata la pubblicità

¹³⁹ Fusaro C., *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, cit., p. 27.

¹⁴⁰ Sul punto si veda Gardini G., *La High Court australiana di fronte alla regolamentazione della propaganda elettorale*, in *Quaderni Costituzionali*, n.3, 1996, p. 449.

¹⁴¹ HCA 95 (1992), 177 CLR 106.

¹⁴² I ricorrenti sostenevano, inoltre, che richiedere alle emittenti di trasmettere pubblicità politiche gratuitamente per i partiti rappresentati in Parlamento e ai singoli parlamentari costituiva una illegittima acquisizione di proprietà da parte del *Commonwealth*, che a norma della *section 51(xxxi)* della Costituzione deve essere effettuata «on just terms».

¹⁴³ Gardini G., *Libertà vs uguaglianza: la difficile regolamentazione della campagna elettorale*, in D'Alimonte R., Fusaro C. (a cura di), *Op. cit.*, p. 218.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

elettorale a pagamento alcuni giorni prima delle elezioni, che normalmente si tengono il sabato e, pertanto, il divieto entra in vigore dalla mezzanotte del mercoledì precedente. In generale, la legislazione vigente prevede l'autorizzazione per la comunicazione elettorale a pagamento, se si tratta di un articolo promozionale o se proviene da una *disclosure entity* (candidati, partiti ed enti associativi ad essi collegati) o se ha lo scopo di influenzare il voto in un processo elettorale¹⁴⁵.

A differenza di altri ordinamenti democratici¹⁴⁶, la legislazione australiana non prevede limitazioni alla diffusione dei sondaggi pre-elettorali. Come rileva Graeme Orr, «[t]he rationales for restricting polling data are a fear of brandwagon or even reverse-brandwagon effect (a lesser concern where voting is compulsory) and the deleterious horse-race commentary it generates»¹⁴⁷.

Per quanto riguarda gli strumenti della comunicazione *online*, rilevano le recenti modifiche introdotte con l'*Electoral and Other Legislation Amendment Act, 2017*, che non sono state ancora applicate alle elezioni nazionali. Le nuove regole prevedono l'applicazione del regime delle autorizzazioni anche ai *post* sui *social media*, ai messaggi di massa e ai messaggi telefonici registrati che hanno contenuto politico-elettorale (*robocalls*). Ai fini dell'autorizzazione, le leggi in vigore stabiliscono requisiti specifici a seconda dello strumento di comunicazione utilizzato. I contenuti elettorali diffusi su Facebook, ad esempio, devono citare la fonte e riportare tutti i dettagli richiesti alla fine del messaggio, o, se lo spazio è insufficiente, in una immagine o, ancora, in un apposito sito *web* cui si accede tramite URL disponibile sul *post* pubblicato¹⁴⁸.

4.4 L'esperienza neozelandese

Per ciò che concerne la Nuova Zelanda, l'utilizzo dei *broadcasting media* a scopi elettorali costituisce oggetto di una *heavy regulation*¹⁴⁹, caratterizzata da stringenti controlli sulla trasmissione dei messaggi di tipo politico-elettorale. Anche in Nuova Zelanda, così come negli altri Paesi del *Commonwealth* (Canada, Australia) e negli Stati Uniti, è emerso il concetto di *public service broadcasting*, introdotto e attuato nel 1960 nell'ambito del sistema delle telecomunicazioni, come strumento rispetto al quale risulta complementare il *broadcasting* commerciale, che ha cominciato a

¹⁴⁵ Il regime delle autorizzazioni relativamente alla comunicazione elettorale è definito, principalmente, nella parte XXA del *Commonwealth Electoral Act 1918* e nella *Schedule 2* del *Broadcasting Service Act 1992*.

¹⁴⁶ Come ricorda Graeme Orr, ciò non è il caso degli ordinamenti di *common law*, come quello canadese, dove la Corte Suprema ha invalidato il divieto di pubblicazione dei sondaggi pre-elettorali, ma, bensì, dell'esperienza italiana, la cui normativa in materia prevede il divieto di pubblicazione di nuove rilevazioni a due settimane dal voto. Orr G., *The Law of Politics*, cit., p. 176.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ Informazioni specifiche si possono trovare sul sito web dell'AEC, al link https://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/Backgrounders/authorisation.htm.

¹⁴⁹ Geddis A., *Electoral Law in New Zealand*, cit., p. 195.

svilupparsi nel 1989 quando è stato liberalizzato il settore radiotelevisivo. Su queste basi, la «diffusion of ownership of, and access to, the broadcast media means that the main justification for the ongoing regulation of election-related content now revolves around equality of access»¹⁵⁰. Tutti i mezzi di comunicazione, pubblici e privati, sono soggetti alla disciplina prevista dal *Broadcasting Act* del 1989, accanto alla quale si pone anche la disciplina sulla propaganda elettorale contenuta nell'*Electoral Act* del 1993. Il *Broadcasting Act* vieta la trasmissione di *election programmes*¹⁵¹, fatte salve alcune eccezioni, la più importante delle quali è quella che consente ai partiti e ai candidati singoli un contingentato diritto di accesso ai mezzi di comunicazione durante la campagna elettorale¹⁵².

Nel periodo che precede le elezioni, il diritto dei partiti politici all'accesso ai mezzi di comunicazione implica la possibilità di ottenere le risorse assegnate dallo Stato (nello specifico dalla *Electoral Commission*) per acquistare gli spazi offerti, sistema di cui già si è parlato in riferimento al finanziamento delle campagne elettorali. I partiti possono trasmettere propri *election programmes* solo nell'orario di trasmissione acquistato e con le risorse allocate dalla *Commission*. È fatto divieto ai partiti l'acquisto di pubblicità radiotelevisiva con fondi diversi, anche se con questi è possibile sostenere i costi di produzione del materiale pubblicitario.

L'allocazione delle risorse statali per l'accesso agli strumenti della comunicazione politica è un metodo che è stato oggetto di numerose critiche e proposte di riforma, avanzate soprattutto a seguito dell'introduzione del sistema elettorale MMP. Secondo la dottrina si tratta di un sistema capace di determinare lesioni potenziali delle *expressive freedoms* dei diversi attori in competizione nello spazio mediatizzato¹⁵³, ma il problema di fondo è che the «current allocation criterion tries to be all things to all people. It both rewards the larger parties for their greater levels of public support and seeks to “provide a fair opportunity for each political party...to convey its policies to the public. Any distribution decision is thus torn between contradictory goals [...]»¹⁵⁴. A queste considerazioni si

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ Viene definito *election programme* un programma che «(a) encourages or persuades, or appears to encourage or persuade, voters to vote for a party or the election of a constituency candidate; or (b) encourages or persuades, or appears to encourage or persuade, voters not to vote for a party or the election of a constituency candidate; or (c) advocates support for a constituency candidate or for a party; or (d) opposes a constituency candidate or a political party; or (e) notifies meetings held or to be held in connection with an election» (*Broadcasting Act* 1989, section 69(1)).

¹⁵² Per le altre eccezioni occorre rilevare che la section 70(4) del *Broadcasting Act* 1989, così come emendata dal *Broadcasting (Election Programmes and Election Advertising) Amendment Act* 2017, stabilisce che «[n]othing in this section restricts— (a) the broadcasting, in relation to an election, of news or comments or current affairs programmes; or (b) the broadcasting of any non-partisan advertisement, as a community service, by a broadcaster».

¹⁵³ Si veda sul punto Roebottom J., *Democracy Distorted: Wealth, Influence and Democratic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 202-205 e Geddis A., *Electoral Law in New Zealand*, cit., p. 204. In particolare, Geddis rileva come i partiti più piccoli sostengano che il *Labour Party* e il *National Party*, i maggiori partiti a livello nazionale, siano in grado di accaparrarsi la quota più ampia di risorse dalla Commissione; di contro, questi due partiti criticano il fatto che il funzionamento del sistema permette ai partiti più piccoli di ottenere facilmente una quota per l'accesso ai mezzi di comunicazione, sottraendo così risorse ai competitori elettorali più “serious”.

¹⁵⁴ Geddis A., *Electoral Law in New Zealand*, cit., p. 206.

aggiungono le critiche mosse dalla *Electoral Commission*, la quale già in passato aveva osservato che «the current system of allocating time and funds to the political parties for election broadcasting is unfair and unsatisfactory, and that the procedures required by the [Broadcasting Act 1989] are very time-consuming, cumbersome, and expensive»¹⁵⁵.

4.5 L'esperienza italiana

In relazione all'esperienza del nostro ordinamento, è possibile notare come l'introduzione di regole puntuali della materia in esame sia giunta con notevole ritardo rispetto agli altri Paesi extraeuropei e anche europei. Anche in Italia l'obiettivo di una regolamentazione delle campagne elettorali e di una disciplina di settore relativa alla comunicazione politica è quello di introdurre regole volte ad assicurare la libertà del voto e a minimizzare possibili condizionamenti da parte di partiti e soggetti politici della volontà dell'elettore nel momento della sua formazione, cioè prima dello svolgersi concreto delle elezioni¹⁵⁶.

Nella prima fase della vita istituzionale repubblicana, con l'emergere di un sistema dei partiti consolidato e pervasivo, si sono registrate una serie di consuetudini volte al riparto degli spazi ai fini della comunicazione politica sia durante la campagna elettorale sia in generale¹⁵⁷. Una prima disciplina della *par condicio* è stata introdotta con la legge 25 marzo 1993, n. 81, in seguito alla trasformazione della forma di governo dei Comuni e delle Province italiane attraverso l'elezione diretta del vertice dell'organo di governo, il che mostra chiaramente la consapevolezza del rischio che una concentrazione eccessiva di potere in capo a un singolo soggetto possa condizionare il risultato delle elezioni, specialmente se si tratta di cariche monocratiche. Nel corso degli anni Novanta molti furono gli sforzi per adottare anche a livello nazionale una disciplina organica del tema. Solo nel 1995 si giunse ad una prima regolamentazione, in seguito all'approvazione del decreto legge 25 marzo 1995, n. 83, che costituì un provvedimento provvisorio, mai divenuto definitivo a causa della conflittualità fra le diverse forze politiche, nonostante fosse di grande centralità per le limitazioni alla libertà di manifestazione del pensiero che stabiliva. Nel corso della XIII legislatura, in vista delle elezioni politiche del 2001, si riuscì ad approvare una disciplina organica in materia, contenuta nella

¹⁵⁵ MMP Review Committee, *Inquiry into the Review of MMP: Report of the MMP Review Committee*, AJHR 123A, 2001, p. 60.

¹⁵⁶ Rubechi M., *Il diritto di voto*, cit., p. 110.

¹⁵⁷ In Italia non solo l'impiego generalizzato dei mezzi di comunicazione è stato piuttosto recente rispetto ad altri Paesi, ma anche la prima regolamentazione specifica, essendo stata introdotta solamente a partire dagli anni Novanta e ciò a causa della peculiare situazione politico-istituzionale del nostro ordinamento. Per un'analisi comparata si veda Borrello P., *Par condicio e radiotelevisione*, Torino, Giappichelli, vol. I, 2007.

legge 22 febbraio 2000, n. 28, tutt'ora vigente, che introdusse un principio di parità tra le forze politiche ai fini dell'accesso agli spazi pubblici e privati dell'informazione e della propaganda elettorale, ponendo il vincolo per le emittenti nazionali di mettere a disposizione gratuitamente spazi per ciascuna di esse¹⁵⁸. Si possono individuare tre punti centrali della normativa vigente, che riguardano rispettivamente il riparto dei tempi tra le forze politiche, la disciplina degli *spot* elettorali e le regole in tema di sondaggi¹⁵⁹.

Sotto il primo profilo, la legge n. 28 del 2000 prevede che nel tempo compreso fra la data di convocazione dei comizi elettorali e la presentazione delle candidature sia assicurato un riparto degli spazi tra i soggetti politici presenti nelle Assemblee da rinnovare, cui si aggiungono quelli non rappresentati ma che siano presenti nel Parlamento europeo o in una delle due Camere. Mentre nel lasso di tempo che va dalla presentazione delle candidature alla chiusura della campagna elettorale, viene stabilito che gli spazi siano ripartiti «secondo il principio della pari opportunità tra le coalizioni e tra le liste in competizione che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione, fatta salva l'eventuale presenza di soggetti politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute, tenendo conto del sistema elettorale da applicare e dell'ambito territoriale di riferimento» (art. 4, comma 2, lett. b)). L'applicazione dello stesso principio di pari opportunità viene, inoltre, disposta per quanto riguarda, in via generale, la comunicazione politica, i messaggi politici autogestiti e i programmi di informazione. A seguito di una controversia trascinatasi dal periodo elettorale del 2000, relativa alle disposizioni normative che pongono limitazioni alle trasmissioni di natura politica delle emittenti radiotelevisive private, con particolare riferimento al periodo della campagna elettorale, la legge è stata impugnata davanti alla Corte costituzionale, che ha affrontato il problema del rapporto tra libertà di espressione politica e la funzione pubblicistica del mezzo radiotelevisivo. Con la sentenza n. 155 del 2002 la Corte ha respinto la questione di legittimità costituzionale, considerando legittimi i vincoli anche alla comunicazione politica delle emittenti private, poiché si trattava di oneri di natura meramente organizzativa, dunque non incidenti sulla libertà di manifestazione del pensiero. Ciò significava, ad avviso della Corte, affermare non già una funzionalizzazione dei mezzi di comunicazione ad interessi pubblici, quanto piuttosto un contemperamento della libertà di espressione del pensiero con l'interesse ad una competizione politica che sia caratterizzata dalla parità di *chances*. La legge poi tratta i tempi relativi al ballottaggio, disponendo un regime partitario tra i due candidati ammessi. Per quanto riguarda gli *spot* elettorali, la presente legge pone un divieto

¹⁵⁸ Tra l'altro, viene prevista la compartecipazione della Commissione parlamentare di vigilanza dei servizi radiotelevisivi e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in ordine alla predisposizione dei regolamenti per le campagne elettorali nonché alle attività di vigilanza sul loro corretto svolgimento.

¹⁵⁹ Rubechi M., *Il diritto di voto*, cit., p. 112.

assoluto di messaggi a pagamento per le emittenti nazionali, mentre per i messaggi autogestiti gratuiti ne stabilisce una tipizzazione, rendendoli obbligatori per le emittenti pubbliche e facoltativi per quelle private, ma imponendo al contempo il rispetto del principio delle pari opportunità tra le forze politiche¹⁶⁰. In riferimento ai sondaggi, considerata l'incidenza che possono avere sulla formazione della volontà dell'elettore, la normativa in esame dispone un divieto assoluto di diffusione nei 15 giorni antecedenti lo svolgimento delle elezioni e, nei giorni che precedono questa fase temporale, è previsto l'obbligo di allegare ai risultati dei sondaggi anche una serie di informazioni che rivelino le modalità di indagine, il soggetto committente e il soggetto responsabile¹⁶¹.

Oltre a queste puntuali disposizioni che regolano la comunicazione sui media tradizionali, attraverso le quali si può tutelare la libertà del voto nella sua formazione e tentare di garantire un comportamento neutrale ed imparziale nei confronti di tutti i soggetti coinvolti, si può notare che nessuna previsione è dedicata nello specifico ad Internet e alla rete, sebbene sia indubbio come oggi le campagne elettorali trovino nei mezzi di comunicazione politica *online* decisive forme di sviluppo¹⁶². Anche in Italia l'esistenza di piattaforme digitali ha causato una rivoluzione nei metodi e negli sforzi volti a influenzare l'opinione pubblica, determinando nuove problematiche come quella del *micro-targeting*, di cui già si è parlato in riferimento all'analisi dell'esperienza statunitense. A fronte dell'assenza di regole relative, ad esempio, alla parità di spazio da garantire alle formazioni politiche, nonché alla trasparenza sull'uso dei dati personali sensibili, si pone in maniera alquanto auspicabile e forse più opportuna l'esigenza di adottare linee guida e codici di comportamento della rete finalizzati a promuovere il principio pluralistico anche in riferimento al periodo elettorale. A tal proposito si possono segnalare le “*Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*”, come fonti di *soft law* predisposti dall'AGCOM su pubblicità politica *online*, trasparenza, sondaggi, *fact-checking* e contenuti illeciti¹⁶³. Si tratta, è

¹⁶⁰ Con riguardo alle emittenti nazionali, non possono esserci più di due contenitori al giorno dedicati ai messaggi politici autogestiti e il tempo ad essi complessivamente dedicato non può superare il 25 per cento del totale della comunicazione politica della settimana nella stessa fascia oraria (art. 3, comma 4).

¹⁶¹ Peculiare è, invece, la disciplina della campagna elettorale per il voto nella circoscrizione estero, che prevede disposizioni diverse rispetto a quelle che valgono per il territorio nazionale, sul punto v. Rubechi M., *Il diritto di voto*, cit., p. 116-118.

¹⁶² Sul punto v. Grandi R., Vaccari C., *Come si vincono le elezioni*, Roma, Carocci, 2014.

¹⁶³ Sebbene le previsioni contenute nella legge n. 28/2000 non possano essere mutate per le piattaforme digitali, queste ultime dovrebbero, secondo l'AGCOM, uniformarsi, ove possibile, ai principi che animano il dettato normativo. Ad esempio, in riferimento ai messaggi pubblicitari i cui inserzionisti sono soggetti politici, le linee guida evidenziano la necessità che venga indicata la natura di “messaggio elettorale”, specificando, altresì, il soggetto politico committente, alla stregua di quanto già avviene per i messaggi politico-elettorali diffusi sulla stampa quotidiana e periodica ai sensi dell'art. 7 della legge n. 28/2000. Inoltre, ad avviso dell'Autorità, un elemento derivante dalla normativa che si presta ad essere applicato anche al campo digitale è il divieto di comunicazione istituzionale, di cui all'art. 9 della legge sulla *par condicio*, in quanto, come si legge nelle linee guida, ciò «può ben riguardare anche l'utilizzo di account istituzionali di social media per la diffusione di messaggi e comunicazione istituzionale». Più problematico è invece assicurare il rispetto del divieto di pubblicazione dei sondaggi nei 15 giorni antecedenti il voto, dato che in questo specifico ambito emerge la

bene ribadirlo, di raccomandazioni generali, la cui adozione non fa venir meno la richiesta di una revisione della regolamentazione esistente per assicurare che le “regole del gioco” continuino a garantire elezioni libere, corrette e legittime, evitando di lasciare questo onere fondamentale alle aziende digitali private.

5. Il controllo sulle elezioni e il contenzioso elettorale nella prospettiva comparata

Esaminata la disciplina sul finanziamento della politica e sull’accesso ai mezzi di informazione, occorre soffermarsi sulla disciplina del contenzioso elettorale, in relazione alla quale gli ordinamenti analizzati ci consentono di illustrare differenti modelli.

Nell’ordinamento canadese, il controllo sul procedimento elettorale è stato opportunamente regolato dal *Dominion Controverted Elections Act*, al fine di scongiurare indebite interferenze del potere esecutivo e dei partiti politici. Tale normativa è stata abrogata nel 2000, a seguito delle sollecitazioni manifestate da più parti sulla necessità di riformare la legislazione elettorale e tenendo conto delle conclusioni cui era giunto lo *Standing Committee on Procedure and House Affairs* nel 1998¹⁶⁴. Le previsioni del suddetto *Act* sono state così incorporate nel *Canada Elections Act*. Sulla base della normativa vigente, ogni elezione può essere contestata nel caso in cui vi sia una di queste violazioni alla *electoral integrity*: nel caso in cui ci sia stato uno scarto irrisorio di voti nei risultati a livello di distretto elettorale, ovvero nel caso in cui vengano rilevate irregolarità nelle operazioni di voto e nel conteggio delle schede; qualora ci fossero i motivi per ritenere che un candidato non abbia i requisiti di eleggibilità; nell’ipotesi in cui vengano rilevate irregolarità, frodi, atti corruttivi o illegali¹⁶⁵.

Per quanto attiene ai profili procedurali, ogni elettore e/o candidato che rilevi la presenza di anomalie nella propria circoscrizione può presentare una *election petition* presso il tribunale provinciale o territoriale¹⁶⁶. La domanda deve essere presentata entro e non oltre il trentesimo giorno successivo alla pubblicazione del risultato delle elezioni sulla Gazzetta Ufficiale, ovvero entro i trenta giorni successivi al verificarsi del fatto. Il collegio inquirente, composto da due giudici, procede alle

necessità di identificare le procedure che consentano all’Autorità di segnalare alle piattaforme digitali i contenuti che diffondono tali sondaggi (Biondi Dal Monte F., *Esiste ancora la “par condicio”? Contenuti e limiti della legge n. 28/2000*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, pp. 6-7).

¹⁶⁴ *Canada. Country Profile*, cit., p. 221.

¹⁶⁵ Le disposizioni rilevanti in materia sono contenute nella *Part 21* del *Canada Elections Act*, negli articoli 522 e ss.

¹⁶⁶ La *section 525* del *Canada Elections Act* elenca le c.d. “*Competent Courts*”: la *Superior Court of Justice* dell’Ontario, la *Superior Court* del Québec, la *Supreme Court* di Nova Scotia, British Columbia, Prince Edward Island, dello Yukon e dei Northwest Territories, la *Court of Queen’s Bench* delle Province di New Brunswick, Manitoba, Saskatchewan e Alberta, la *Trial Division of the Supreme Court* della Provincia del Newfoundland and Labrador e, infine, la *Nunavut Court of Justice*.

relative indagini e redige quindi un *report* che viene trasmesso allo *Speaker* della Camera dei Comuni nei dodici giorni successivi alla decisione, con cui può dichiarare nulla l'elezione, o dichiarare eletto un candidato diverso da quello che è stato proclamato, oppure può respingere la decisione se il fatto non sussiste e confermare così il risultato sottoposto a verifica. Entro otto giorni dalla decisione, la stessa può divenire oggetto di ricorso dinanzi alla Corte Suprema del Canada, la cui pronuncia deve essere trasmessa al Presidente della Assemblea per la cui elezione sono sorte le relative contestazioni. Se l'elezione viene dichiarata nulla, il Presidente dell'Assemblea si rivolge al *Chief Electoral Officer* per l'emissione di un'ingiunzione volta a convocare nuove elezioni¹⁶⁷.

Il modello canadese prevede, dunque, l'attribuzione al potere giudiziario del controllo sul procedimento elettorale. Tale impostazione prende le mosse dall'evoluzione del sistema inglese, nel quale la prerogativa in esame affonda le sue radici. La stessa Inghilterra, infatti, maturata la sua convinzione della sovranità parlamentare, fu la prima a decidere di affidare al Parlamento il potere di giudicare la regolarità delle elezioni, nell'ottica però di assicurare l'autonomia del potere legislativo rispetto al potere monarchico, originario depositario di questo potere, piuttosto che configurare un istituto volto a garantire la conformità tra voto popolare e composizione delle Assemblee. L'idea originaria perse la sua ragion d'essere con l'affermazione dei regimi parlamentari moderni, che adottarono soluzioni alternative, come per l'appunto sistemi interamente giurisdizionali, per evitare l'inconveniente tipico del modello di controllo assembleare, ossia che la maggioranza potesse esercitare questa funzione ai danni della minoranza¹⁶⁸.

Tornando al caso canadese, come osserva Michael Pal, il quadro normativo vigente contenuto nell'*Elections Act* è ben lontano dal configurarsi come un codice completo in materia di controllo sul procedimento elettorale, in quanto lascia irrisolte una serie di questioni su alcune definizioni tecniche e sul ruolo delle Corti in materia. Sul punto, Pal afferma: «The legislation [...] does not define the relationship between the terms irregularities, fraud, or corrupt or illegal practices. It also fails to detail how a court should evaluate whether the result of an election has been 'affected' by the electoral malpractice. The discretion about whether to annul a tainted election also leaves courts without much statutory guidance»¹⁶⁹. Inoltre, il costituzionalista evidenzia che in materia vi è una scarsa giurisprudenza, in quanto in passato sono state contestate poche elezioni¹⁷⁰, e che, dunque, in due casi

¹⁶⁷ *Canada. Country Profile*, cit., pp. 221-222.

¹⁶⁸ Filippi M., *La verifica dei poteri: il controllo delle elezioni nel procedimento interno alle Camere. Spunti di diritto comparato e attualità dell'istituto*, in *Amministrazione in cammino*, 2016, p. 3.

¹⁶⁹ Pal M., *Canadian Election Administration on Trial: 'Robocalls', Opitz and Disputed Elections in the Courts*, in *King's Law Journal*, vol. 28, n. 2, 2017, p. 219.

¹⁷⁰ A partire dal 1949 tra le poche elezioni contestate vi sono quella di: Annapolis-Kings, Nova Scotia (1949), Yukon (1957), St. John's West, Newfoundland (1962), Comox-Alberni, British Columbia (1968), York North, Ontario (1988) (*Canada. Country Profile*, cit., p. 222).

di grande rilievo per l'argomento in esame, ossia *Opitz v Wrzesnewskyj* del 2012¹⁷¹ e *McEwing v Canada* del 2013¹⁷², approdati rispettivamente alla Corte Suprema e alla *Federal Court*, le due Corti non avevano molti precedenti su casi simili che potessero guidare le loro decisioni.

Il caso *Opitz* riguardava la richiesta di annullamento dell'elezione del candidato conservatore Ted Opitz in un distretto di Toronto nelle elezioni federali del 2011, presentata dal candidato liberale Borys Wrzesnewsky risultato sconfitto per uno scarto di soli 26 voti, a causa di presunte irregolarità che avevano influenzato il risultato dell'elezione (nella fattispecie, si trattava del fatto che i funzionari di seggio avevano permesso di votare anche ad elettori non idonei). La maggioranza dei giudici della Corte Suprema ha validato l'elezione di Opitz, ritenendo che il numero totale di schede non valide fosse al massimo pari a venti (quindi inferiore al margine di vittoria di 26 voti che aveva permesso a Opitz di essere proclamato eletto)¹⁷³ e adottando quello che viene definito un “*substantive approach*” all'interpretazione delle disposizioni dell'*Elections Act*¹⁷⁴, in base al quale i requisiti per votare imposti dalla legge (tra cui l'identificazione al seggio) devono essere considerati come garanzie procedurali che non possono incidere sull'esercizio del diritto di voto di una persona, in quanto tale diritto fondamentale del *democratic process* risulta consacrato e riconosciuto in un documento di rango costituzionale, ossia la Carta canadese dei diritti e delle libertà.

Il caso *McEwing* riguardava un altro aspetto del fenomeno delle irregolarità del voto, legato ai messaggi telefonici registrati (c.d. *robocalls*) contenenti informazioni fuorvianti, relative in particolare all'ubicazione dei seggi elettorali, capaci di dare luogo a pratiche di “*voter suppression*” e che sono stati al centro di inchieste giornalistiche e indagini svolte dall'agenzia *Elections Canada*. Il caso di specie prendeva le mosse dalle denunce presentate da una serie di elettori residenti in diversi distretti elettorali, i quali erano stati destinatari di telefonate automatiche ingannevoli nei giorni immediatamente precedenti le elezioni generali del 2011. Nel riconoscere l'esistenza di fatto di una «concerted campaign by persons who had access to a database of voter information maintained by a political party»¹⁷⁵ e che le *robocalls* avevano avvantaggiato i candidati conservatori scoraggiando a votare gli elettori che avrebbero sostenuto altri partiti, la *Federal Court* non ha però ribaltato il risultato elettorale, sostenendo che non vi fossero prove sufficienti per dimostrare che la frode avesse influenzato l'esito delle votazioni. Pertanto, parallelamente alla Corte Suprema sul caso *Opitz*, «the

¹⁷¹ 2012 SCC 55, 3 S.C.R. 76 (2012).

¹⁷² (2013) FC 525.

¹⁷³ Nel caso di specie la Corte Suprema ha così adottato il c.d. “*magic number test*”, già proposto nel caso *Blanchard v Cole*, [1950] 4 D.L.R. 316 (NS CA), che prevede di annullare le elezioni solo se il numero di schede non valide è uguale o superiore al margine di voti che ha consentito ad un candidato di essere proclamato eletto.

¹⁷⁴ Hane F., Emptage H., *Disputed Election Results: A More Rigorous “Magic Number Test”*, in *Constitutional Forum Constitutionnel*, vol. 22, n. 3, 2013, pp. 28 ss.

¹⁷⁵ (2013) FC 525, par. 4.

Federal Court in the *Robocalls* case did not want to disenfranchise those who had legitimately cast a ballot by ordering a new election»¹⁷⁶.

Oltre a porre una serie di problematiche rilevanti per le Corti nel valutare la correttezza delle procedure elettorali¹⁷⁷, i due casi sollevano una questione importante, molto dibattuta nella letteratura scientifica¹⁷⁸, ovvero se i tribunali siano il luogo più appropriato per risolvere le contestazioni legate alle elezioni. Un'alternativa al ruolo delle Corti che è andata delineandosi in questa materia riguarda la possibilità di attribuire alle Commissioni elettorali il potere di dichiarare l'invalidità delle elezioni, dato che spesso si tratta di organi in possesso di dati e informazioni di estrema rilevanza per la risoluzione delle controversie elettorali, come dimostra ad esempio il caso sulle *robocalls* della *Federal Court*¹⁷⁹. Vi sono anche evidenti svantaggi connessi all'adozione di una simile soluzione, in quanto c'è il rischio che le autorità elettorali vengano tacciate di "partigianeria" quando si tratta di invalidare le elezioni di parlamentari in carica oppure che il loro lavoro venga considerato come un inutile aggravio burocratico con ulteriore allungamento dei tempi per la risoluzione del contenzioso elettorale, dato che le loro decisioni dovrebbero essere sempre suscettibili di impugnazione in sede giurisdizionale, trattandosi di decisioni capaci di incidere su diritti fondamentali per il processo democratico, quali il diritto di elettorato attivo e passivo.

A parte le diverse soluzioni che sono state prospettate per rendere più efficiente il controllo sul procedimento elettorale, è importante anche osservare che i casi *Opitz* e *McEwing* che abbiamo esaminato hanno messo in luce evidenti debolezze nel sistema canadese del contenzioso elettorale, ma, allo stesso tempo, come segnala Pal, «may also serve as catalysts for improving judicial approaches to resolving disputed elections, or for considering alternative institutional forums that may be more effective»¹⁸⁰.

Prendendo in considerazione l'esperienza statunitense, l'aspetto che rileva evidenziare innanzitutto è la forte decentralizzazione che contraddistingue il sistema elettorale americano e la disciplina del contenzioso elettorale, elemento che, da un lato, ha comportato un rafforzamento del concetto di democrazia partecipativa e, dall'altro, ha avuto forti ripercussioni sui risultati elettorali¹⁸¹.

¹⁷⁶ Pal M., *Canadian Election Administration on Trial*, in *King's Law Journal*, cit., p. 334.

¹⁷⁷ Tali problematiche comprendono, ad esempio, la difficoltà di considerare i contributi di altre scienze sociali per stabilire che i risultati di una elezione siano o meno interessati da frodi e irregolarità, oppure la difficoltà di stabilire quando sia opportuno riconvocare un'elezione suppletiva come rimedio alle irregolarità certificate dalle Corti (v. *ivi*, p. 341).

¹⁷⁸ V. Foley E. B., *The McCain v. Obama Simulation: A Fair Tribunal for Disputed Presidential Elections*, in *New York University Journal of Legislation & Public Policy*, vol. 13, 2010, p. 471; Id., *Electoral Dispute Resolution: The Need for a New Sub-Specialty*, in *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, vol. 27, 2012, p. 281.

¹⁷⁹ Si rilevi, infatti, che nel caso *McEwing*, le prove più importanti in merito agli effetti di "voter suppression" delle *robocalls* ingannevoli erano basate proprio sulle indagini condotte dai funzionari di *Elections Canada*.

¹⁸⁰ Pal M., *Canadian Election Administration on Trial*, in *King's Law Journal*, cit., p. 342.

¹⁸¹ USA. *Country Profile*, cit., p. 95.

A differenza del Canada, nell'ordinamento statunitense persiste il principio della convalida delle elezioni riservata alle Camere¹⁸² di derivazione anglosassone, come proprio accade nell'ordinamento italiano, ma occorre precisare che negli Stati Uniti si assiste ad una graduale attenuazione delle prerogative del Congresso, in quanto la verifica formale sui titoli è circoscritta al controllo sui requisiti dell'età, cittadinanza e residenza dell'eletto, essendo precluso alla Camera di considerare altri elementi¹⁸³. Peraltro, le controversie legate all'elezione del Presidente degli Stati Uniti sono decise dalla magistratura ordinaria, venendosi così a porre, accanto alla convalida riservata alle Camere, il principio della giurisdizione ordinaria per il contenzioso elettorale relativo all'Esecutivo¹⁸⁴.

Oltre a ciò, è importante notare che la competenza in materia di regolamentazione e conduzione delle elezioni viene attribuita ai Parlamenti dei singoli Stati membri, anche se il Congresso mantiene la prerogativa, a cui mai ha fatto ricorso, di regolare le modalità, le tempistiche e i luoghi dell'elezione dei membri dei due rami del Congresso (*ex art. 1, sez. 4, della Costituzione*).

Detto questo, occorre osservare che l'attribuzione alle Camere della funzione di verifica dei poteri trova la sua ragion d'essere nell'esigenza di sottolineare l'importanza della sfera di autonomia di cui gode il potere legislativo, sia nell'ottica di una rigida separazione dei poteri che contraddistingue la forma di governo presidenziale americana¹⁸⁵, sia come garanzia dello stesso organo¹⁸⁶.

Sul piano del quadro normativo, occorre evidenziare che, accanto alle regole fondamentali relative al diritto elettorale e alle norme dei singoli Stati, ad integrazione della disciplina vigente è stato approvato nel 1969 il *Federal Contested Elections Act*, in base al quale qualsiasi contestazione avanzata dagli stessi candidati alle Assemblee viene decisa, previa presentazione di una apposita richiesta al Segretario generale della *House of Representatives*, dal *Committee on Rules and Administration*, senza però seguire alcun criterio quanto all'assunzione della decisione¹⁸⁷.

¹⁸² L'art. 1, sez. V, della Costituzione degli Stati Uniti d'America recita: «Each House shall be the Judge of the Elections, Returns and Qualifications of its own Members». La letteratura in materia è molto vasta. Si rinvia, tra gli altri, a Murphy W.F., *Constitutions, Constitutionalism and Democracy*, in Greenberg D. et al. (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1993; Chase A., *Law and History. The evolution of the American legal system*, New York, The New Press, 1997; Bodenheimer E., Oakley J. B. Love J. C., *An introduction to the Anglo-American Legal System. Readings and cases*, 2 nd ed., St. Paul - Minn., West Publishing Company, 1988. Per la dottrina italiana si segnala, in particolare, D'Aloia A., Torretta P., *Le funzioni "non legislative" del Congresso degli Stati Uniti d'America*, in Dickmann R., Staiano S. (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. Studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 42 ss.

¹⁸³ Rodriquez S., *Il controllo sulle elezioni: dalla "verifica dei poteri" ai tribunali elettorali. Uno studio comparato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2013, p. 10.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ *USA. Country Profile*, cit., pp. 94-95.

¹⁸⁶ Cfr. Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Baker v. Carr*, 369 U.S. 217 (1962).

¹⁸⁷ I casi più famosi di contestazione degli eletti per il Senato hanno riguardato l'elezione del senatore William Lorimer dell'Illinois (1911), del repubblicano Louis Wyman, del democratico John Durkin (1974) e quello della democratica Mary Landrieu risultata vincente a danno del candidato repubblicano Louis Jenkins. Per la Camera, i casi più noti hanno riguardato la c.d. "Mississippi dispute" del 1965 e il Sanchez-Dorman contest del 1998 (*USA. Country Profile*, cit., p. 96).

Per quanto riguarda le procedure relative alla convalida delle elezioni, gli Esecutivi degli Stati devono trasmettere allo *Speaker* dell'Assemblea la documentazione che certifichi l'avvenuta elezione (*credentials*) e poi spetta alle Camere deliberare a maggioranza dei voti espressi sul diritto dell'eletto di occupare il seggio (“*duly elected by his constituency*”)¹⁸⁸. Si rilevi, inoltre, che la Costituzione sancisce che le Camere non solo svolgano il ruolo di giudice dell'elezione dei rispettivi membri, estromettendo così qualsiasi intervento da parte della magistratura nel merito delle decisioni assunte, ma prevede anche che abbiano la facoltà di dichiarare la decadenza di un parlamentare, esprimendosi in tal senso a maggioranza dei due terzi.

Per quanto riguarda, invece, le elezioni presidenziali, sul piano procedurale, un membro di entrambi i rami dell'organo legislativo ha facoltà di contestare il risultato delle elezioni e da ciò scaturisce un dibattito e una votazione relativa alla denuncia (che deve essere presentata in forma scritta). Perché la contestazione sia lecita, è necessario che la votazione popolare presenti dubbi di legittimità, che lo Stato abbia certificato il voto e che i suoi membri eletti al Collegio Elettorale abbiano espresso il voto per il Presidente. Conclusa questa fase, la sessione per il conteggio dei voti viene sospesa in modo da permettere a ciascun ramo del legislativo di decidere separatamente se accettare o meno la denuncia e interrompere la fase di proclamazione del Presidente ovvero considerare validi i voti dei Grandi Elettori¹⁸⁹.

Nel quadro di una disciplina che appare del tutto sommaria in materia, maggiori riscontri possono essere individuati in ambito giurisprudenziale¹⁹⁰. Sono, infatti, due casi giudiziari molto noti che hanno rappresentato un punto di svolta della materia in esame: il caso *Powell v. McCormack*, 395 US 486 (1969) e il caso *Bush v. Al Gore*, 531 U.S. 98 del 2000. Il primo caso riguardava l'elezione di Adam Clayton Powell, persona condannata in primo grado per una serie di illeciti penali. La Camera non procedette alla convalida della sua elezione, ma nelle elezioni suppletive Powell venne rieletto. La Camera lo esclude dal consesso e Powell adì le vie giudiziarie, riuscendo ad accedere al giudizio della Corte Suprema, la quale annullò la decisione della Camera e accordò il seggio al ricorrente. Si tratta di un caso che ci dimostra come possa esserci chiaramente un coinvolgimento, seppur indiretto, della massima istanza giurisdizionale federale nel caso dovesse manifestarsi una violazione del testo costituzionale e quindi la possibilità di appellare in sede giudiziaria la decisione sulla convalida degli eletti¹⁹¹.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ *Ivi*, p. 97. Si ricordi che nella storia americana le due Camere sono state costrette a sospendere la seduta tre volte, nel 1877, nel 1969 e nel 2004.

¹⁹⁰ Sul tema del *judicial review* del contenzioso elettorale negli Stati Uniti si possono citare, tra i casi decisi dalla Corte Suprema, *Williams v. Rhodes* del 1968, *Turner v. Fouche* del 1970, *Clements v. Fashing* del 1982.

¹⁹¹ Sul punto v. Campbell E., *Expulsion of Members of Parliament*, in *The University of Toronto Law Journal*, vol 21 n. 1, 1971.

La vicenda all'origine della seconda sentenza prende le mosse dalla contestazione in merito al conteggio dei voti delle elezioni presidenziali del 2001, che vedevano contrapposti il Presidente in carica Bush e il suo antagonista Al Gore, specialmente con riguardo al caso della Florida, conclusasi con la ben nota sentenza della Corte Suprema che decise con cinque voti contro quattro di accogliere un ricorso di Bush, sospendendo così il conteggio in Florida¹⁹². Questa sentenza, che costituisce il precedente più paragonabile a quello che è accaduto con le ultime elezioni presidenziali del 2020, trattandosi di un altro caso di incertezza del risultato dopo la chiusura delle urne, ha modificato radicalmente il panorama politico-giuridico portando alla luce la sostanziale mancanza di neutralità nella gestione del processo elettorale degli Stati Uniti¹⁹³ e le problematiche derivanti da una amministrazione elettorale decentralizzata, comportando tra l'altro l'istituzione dell'autorità amministrativa indipendente denominata *Federal Election Commission*.

Dopo aver esaminato un modello di controllo elettorale di natura parlamentare, appare opportuno esaminare un'altra tipologia di controllo giurisdizionale, quale quello affermatosi nell'ordinamento australiano, in cui la verifica dei procedimenti elettorali e il compito di dirimere le controversie in materia di elezioni è stata attribuita alle Corti, al pari di altri sistemi di *common law*. Tale sistema, ereditato dalla tradizione britannica, viene denominato "*Disputed Returns*"¹⁹⁴.

Il contenzioso elettorale trova apposita tutela sia in Costituzione che nella legge ordinaria. La Costituzione elenca i casi di incompatibilità agli articoli 44 e 45 e sancisce che ogni questione inerente alla qualità di deputato o di senatore, anche in conseguenza di eventuali contestazioni elettorali, debba essere decisa dalla Camera nell'ambito della quale la questione venga sollevata, fintantoché il Parlamento non provveda in modo diverso. Le disposizioni costituzionali sono state integrate, a livello legislativo, dall'*Electoral Act* del 1992, che alla *Part 16* è dedicato alla disciplina dei casi di "*Disputed elections, eligibility and vacancies*"¹⁹⁵.

La *ratio* di attribuire alla magistratura il compito di risolvere le controversie elettorali e di decidere se l'elezione di un candidato sia da considerarsi valida è riconducibile all'affermazione dell'indipendenza del potere giudiziario rispetto al potere esecutivo, dopo che in un primo momento era stato il controllo parlamentare ad affermarsi come argine all'ingerenza del potere del Sovrano. Tale percorso storico ha fatto sì che le Corti venissero considerate come gli organi più adatti a divenire

¹⁹² In particolare, il 9 dicembre la Corte fermò il conteggio manuale accogliendo il ricorso di Bush con una decisione presa con cinque voti contro quattro. Il 12, citando la differenza degli *standard* di voto tra le diverse contee, la Corte decise con la stessa maggioranza di rimandare il caso ai giudici supremi della Florida. Ciò mise fine di fatto al riconteggio, a causa dei limiti di tempo imposti dalla Corte Suprema della Florida. Per una ricostruzione dettagliata v. Pennicino S., "*Autarchia*" parlamentare: la verifica dei poteri. Stati Uniti d'America, in Pegoraro L., Pavani G., Id. (a cura di), *Chi controlla le elezioni?*, Bologna, Bononia University Press, 2011, pp. 59 ss.

¹⁹³ Rodriquez S., *Op. cit.*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, p. 10.

¹⁹⁴ *Australia. Country Profile*, cit., p. 339

¹⁹⁵ *Ibidem*.

depositari della funzione di verifica delle elezioni, in quanto risultano «impartial compared to legislature governed by party lines. They also offer procedural predictability and natural justice. And they are accountable in that they publish reasoned justifications that [...] develop precedents for future guidance»¹⁹⁶. In tale ottica è possibile istituire tribunali speciali, come ad esempio nel caso dei Territori del Nord dell'Australia, ovvero attribuire ad un organo giurisdizionale già esistente la competenza in materia. In questa fattispecie rientrano la *Supreme Court of Victoria*, la *Supreme Court of New South Wales* e la *High Court of Australia*. Nell'esercitare la giurisdizione in base alla *Part XXII* del *Commonwealth Electoral Act*, ossia nel decidere sulle *applications* che contestano la validità delle elezioni e/o sulle questioni in materia di ammissibilità dei soggetti proclamati eletti in qualità di membri dell'Assemblea legislativa, la *High Court* assume la denominazione di *Court of Disputed Returns*. È proprio come *Court of Disputed Returns* che l'Alta Corte è stata chiamata ad esercitare la sua giurisdizione per le elezioni federali del 2013, in quanto erano state smarrite 1370 schede elettorali dell'Australia occidentale, dichiarandole quindi invalide e convocando nuove elezioni.

A livello procedurale, è necessario presentare una “*application*” per la contestazione delle elezioni, in cui occorre specificare con minuziosità i fatti contestati e le informazioni anagrafiche del ricorrente. La contestazione deve essere firmata dal ricorrente o essere testimoniata da un terzo. Inoltre, sono diversi i soggetti legittimati a contestare la validità delle elezioni (candidati, elettori, commissari) e il ricorso deve essere presentato entro il termine di quaranta giorni dalla proclamazione dei risultati. Le decisioni della *High Court* sono definitive e inappellabili¹⁹⁷.

Costituisce attualmente un modello di tipo giurisdizionale anche quello previsto nell'ordinamento neozelandese. Il potere di risolvere le controversie elettorali è stato attribuito all'autorità giudiziaria con l'*Election Petitions Act* del 1880, mentre in precedenza venivano risolte dal Parlamento. Si tratta del risultato di una evoluzione dell'ordinamento neozelandese che ha visto emergere «the obvious problems associated with MPs deciding the outcome of contested elections, especially as parliamentary factions began to solidify into formal party structures, [which] led Parliament to completely outsource the resolution of such disputes»¹⁹⁸.

A livello procedurale, la *Part 8* dell'*Electoral Act* del 1993 prevede che per contestare «unlawful election or unlawful return» in relazione all'elezione di un candidato in una specifica circoscrizione sia necessaria la presentazione di una «election petition» all'ufficio (*court registry*) della *High Court* più vicino al collegio elettorale cui si riferiscono i risultati contestati entro il termine di ventotto giorni

¹⁹⁶ Orr. G., *The Law of Politics*, cit., p. 211.

¹⁹⁷ *Australia. Country Profile*, cit., p. 340.

¹⁹⁸ Geddis A., *Electoral Law in New Zealand*, cit., p. 265.

dalla proclamazione dei risultati¹⁹⁹. Sono legittimati a presentare la *petition* i candidati²⁰⁰ e gli elettori titolari del diritto di voto. La Corte, con un collegio formato da tre giudici, ha poteri investigativi e decisori sui presunti casi di illeciti e le sue decisioni sono inappellabili²⁰¹.

Un'altra forma di *election petition* prevista dall'*Electoral Act* del 1993 è quella che riguarda le operazioni di allocazione dei seggi fra i partiti svolte dall'*Electoral Commission*. In tal caso la *petition* deve essere trasmessa alla Corte d'Appello entro il termine di ventotto giorni dalla proclamazione degli eletti e solo i segretari di partito possono presentarla²⁰². Anche in tal caso la decisione giudiziaria, che si limita a valutare se la Commissione abbia agito in conformità alle procedure di legge, è definitiva²⁰³.

Come si può notare, in riferimento alle due procedure previste, ossia quella della contestazione dell'elezione di un candidato in un distretto e quella relativa all'assegnazione dei seggi fra i partiti, l'ambito della giurisdizione della *High Court* appare, dunque, molto più ampio di quello della Corte d'Appello, che può soltanto decidere sulle domande in materia di *list of seats*. Ma il dato più interessante e problematico che segnala Andrew Geddis è che il quadro normativo vigente non prevede procedure specifiche per contestare irregolarità, frodi o fenomeni corruttivi che possono influenzare il risultato delle elezioni su scala nazionale, come è il caso in cui «a large number of falsely registered electors cast their ballots in favour of one or another party [...] [or] a political party deliberately overspent its maximum election expenses in a [...] effort to increase its share of the party vote, which would constitute a corrupt practice»²⁰⁴.

In controtendenza rispetto ad alcune esperienze d'oltreoceano che abbiamo esaminato (segnatamente: Canada, Australia e Nuova Zelanda), nell'ordinamento italiano vige un modello di controllo assembleare puro, il cui prototipo storico è rappresentato dal modello del parlamentarismo inglese *ante* riforma del 1868, di cui si è già parlato. La tutela della correttezza del procedimento elettorale rientra così tra gli istituti degli *interna corporis* delle Assemblee parlamentari e il principale di questi è costituito dalla “verifica dei poteri”, formula con la quale si intendono in Italia due diverse attribuzioni riconosciute in capo alle Camere: il controllo sulla regolarità delle operazioni elettorali, che con la convalida perfeziona la posizione degli eletti; la verifica della sussistenza dei requisiti

¹⁹⁹ *Electoral Act* 1993, sections 230(4), 231(1).

²⁰⁰ Non sono incluse in questa categoria le persone che non sono state nominate dai partiti come candidati (v. *Payne v. Adams*, NZAR 417 (2009)).

²⁰¹ *Electoral Act* 1993, section 242. V. anche il caso *Singh v. Prasad*, FJSC 2 (2002). Bisogna però precisare che, se il risultato sostanziale delle elezioni come deciso dalla Corte con una decisione definitiva non può più essere discusso, una revisione della decisione è ammessa in caso di errore di diritto inerente l'interpretazione della legge (a tal proposito v. il caso *Re Hunua Election Petition*, 1 NZLR 251 (SC) (1979)).

²⁰² *Electoral Act*, 1993, section 229(4).

²⁰³ *Electoral Act*, 1993, section 262(d).

²⁰⁴ Geddis A., *Electoral Law in New Zealand*, cit., p. 271.

richiesti dalla legge per mantenere l'ufficio di parlamentare²⁰⁵. La scelta della via parlamentare, già sancita dallo Statuto Albertino all'art. 60²⁰⁶, fu confermata in sede di Assemblea Costituente per il desiderio di allontanare il più possibile l'esperienza autoritaria e lo spregio da questa dimostrato nei confronti delle Assemblee parlamentari, nonché per il timore che l'autoritarismo avesse contaminato anche l'ordine giurisdizionale.

Nell'esperienza italiana il contenzioso elettorale viene tradizionalmente distinto in due categorie: da un lato il contenzioso politico, che riguarda le operazioni elettorali di Camera e Senato, nonché i titoli di ammissione dei loro componenti; dall'altro, il contenzioso amministrativo, relativo alle controversie inerenti alle elezioni delle Assemblee rappresentative ai differenti livelli territoriali²⁰⁷.

Il contenzioso legato alle elezioni politiche ha conosciuto in Italia un clima fortemente conflittuale a partire dalle elezioni del 9 e 10 aprile 2006, contrassegnate da contestazioni di irregolarità e brogli elettorali, con conseguenti interventi giurisprudenziali in riferimento alle attività pre-elettorali²⁰⁸ e con un inevitabile riverbero sulle attività parlamentari di verifica dei poteri. La questione pone in evidenza come la correttezza e la validità del procedimento elettorale dipendano anche dalla fase preparatoria dello stesso, ossia quella serie di atti e procedimenti che partono dalla raccolta e deposito delle sottoscrizioni e culminano con la pubblicazione delle liste e l'apertura dei seggi²⁰⁹. E, come segnalato da attenta dottrina, è stato proprio con riferimento al contenzioso elettorale del 2006 che si è cominciato a porre in dubbio l'assoluta validità della "fase preparatoria" di "verifica dei titoli di ammissione" per la composizione delle Camere²¹⁰.

A questa considerazione possiamo collegare i profili critici che si manifestano nell'ambito di un procedimento di verifica dei poteri interamente in mano al Parlamento. Sul punto occorre, in primo luogo, rilevare che a norma dell'art. 66 Cost. ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità. Una previsione che è stata attuata dal Regolamento della Camera dei Deputati e da quello del Senato della Repubblica, che, rispettivamente, affidano lo svolgimento della fase istruttoria della verifica alla Giunta delle elezioni presso la Camera ed alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari presso il Senato. Sul piano procedurale, gli uffici elettorali trasmettono la documentazione di ciascun eletto al Presidente della Camera di appartenenza e questi provvede poi alla trasmissione alla Giunta, la quale

²⁰⁵ Filippi M., *La verifica dei poteri*, in *Amministrazione in cammino*, cit., p. 1.

²⁰⁶ Come spiega il Lanchester, la scelta «pareva essere obbligata dalla natura ottriata dello Statuto, dalla influenza che il potere esecutivo aveva in atto ed in potenza, dalla natura dipendente dello stesso ordine giudiziario dall'esecutivo» (Lanchester F., *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 1998, p. 2959).

²⁰⁷ Rodriquez S., *Op. cit.*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, p. 17. L'A. rileva come nel contenzioso amministrativo si facciano rientrare anche le controversie relative all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

²⁰⁸ Sulla manifestazione dei vari orientamenti giurisprudenziali in materia si rinvia a *ivi*, pp. 17 ss.

²⁰⁹ *Ivi*, p. 18

²¹⁰ Trucco L., *Ammissibilità delle liste elettorali: un chiarimento "una volta per tutte"?*, in *Giurcost.*, 2008.

gode di un periodo di 18 mesi dalle elezioni per riferire all'Assemblea in relazione a ciascun eletto. Quest'ultimo, a partire dalla proclamazione, acquisisce la carica ed entra nell'esercizio delle proprie funzioni. La verifica della Giunta si può concludere con una delibera di convalida se ritiene che le operazioni si siano svolte correttamente, diversamente si apre la fase di contestazione, che avviene in seduta pubblica. Al termine dell'udienza, la Giunta assume la sua decisione, che ha valore solo di proposta per l'Assemblea. Le decisioni della Camera di appartenenza dell'eletto sono invece definitive e non impugnabili.

Ciò detto, il meccanismo di controllo interno alle Camere è stato criticato sotto vari profili. In particolare, sono stati anche criticati i tempi lunghi impiegati dalle Giunte per concludere i procedimenti, dando luogo ad una attesa che rischia di vanificare l'intero controllo. Il procedimento è stato criticato, altresì, sotto il profilo dell'imparzialità, dato che i parlamentari si trovano a giudicare dei loro stessi colleghi. Il potere di assumere decisioni inappellabili comporta, inoltre, l'inesistenza di rimedi per eventuali vizi della decisione²¹¹.

Tali critiche costituiscono una costante del dibattito che riguarda le modalità di svolgimento della verifica dei poteri. Se si pensa, infatti, che originariamente il controllo elettorale in mano alle Assemblee rappresentative costituiva uno strumento di salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza del potere legislativo rispetto al potere della Corona e anche a quello giurisdizionale, col tempo questo modello ha assunto sempre più i tratti di un privilegio. Ciò spiega come mai il modello del controllo assembleare sui procedimenti elettorali sia oggi in fase recessiva²¹².

6. I soggetti preposti all'amministrazione e allo svolgimento delle elezioni

Un altro aspetto strettamente connesso al fenomeno elettorale riguarda l'amministrazione elettorale in senso soggettivo, vale a dire le strutture (organismi o autorità) che nei vari ordinamenti sono preposte all'organizzazione e allo svolgimento delle elezioni. Adottando un'ottica internazionale, è possibile notare che vengono definiti *electoral management bodies* gli organismi ai quali è affidato il compito di gestire tutti o alcuni elementi fondamentali per lo svolgimento delle elezioni, che comprendono: la disciplina dell'elettorato attivo, le modalità di presentazione delle candidature, le operazioni di voto e di scrutinio e la proclamazione dei risultati.

²¹¹ Marchese C., *Op. cit.*, p. 368. Per una illustrazione degli snodi più critici dell'istituto e sulle problematiche relative all'assegnazione alle Camere della verifica dei poteri v. Nicotera Guerrera I., "Verifica dei poteri" e diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 115, 1997, p. 87; Torretta P., *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull'art. 66 della Costituzione*, Roma, Aracne, 2012, p. 492.

²¹² Marchese C., *Op. cit.*, p. 369.

Procedendo ad una rapida panoramica, si può osservare che il modello delle Commissioni elettorali indipendenti caratterizza l'esperienza dei Paesi anglosassoni²¹³. Occorre però fare una importante distinzione. Il Canada e l'Australia attribuiscono ad una singola autorità il compito di gestire tutti gli aspetti che riguardano l'organizzazione e lo svolgimento delle elezioni federali della Camera dei Comuni canadese e delle due Camere del Parlamento australiano, rientrando appieno nel cosiddetto *independent model*²¹⁴. La Nuova Zelanda rientra, invece, nel c.d. *governmental model*, caratterizzato dall'istituzione di una Commissione elettorale, creata nel 1993 dalla riforma che introdusse il *Mixed member proportional system*, con funzioni limitate ad alcuni aspetti della legislazione di contorno (tra cui, la registrazione dei partiti politici e la ripartizione degli spazi radiotelevisivi e dei finanziamenti pubblici per la comunicazione elettorale), mentre l'istituzione che organizza e governa le elezioni è il *Chief Electoral Office*, un ufficio del Ministero della Giustizia. Non è diverso il caso degli Stati Uniti, che presenta però alcuni tratti distintivi, sia per le caratteristiche dell'amministrazione elettorale americana, che come abbiamo visto, è decentrata, sia per le competenze specifiche attribuite alla *Federal Election Commission*²¹⁵. Peraltro, negli Stati Uniti non esiste una legislazione paragonabile al *Canada Elections Act* o al *Commonwealth Electoral Act* australiano e, anche se è ai singoli Stati che fa capo la responsabilità delle elezioni statali e federali, che si svolgono secondo normative e procedimenti diversi da Stato e Stato, bisogna notare che non è esclusa la competenza federale in materia elettorale se si pensa ad esempio al *National Voter Registration Act* e all'*Help America Vote Act*, due leggi federali di grande rilevanza per la materia del diritto di voto.

Anche l'amministrazione elettorale italiana appartiene al *governmental model*²¹⁶. La competenza in materia di elezioni fa capo, infatti, al Ministero dell'Interno, che fornisce i cosiddetti "servizi elettorali" tramite la Direzione centrale dei servizi elettorali. A livello periferico la Direzione centrale opera attraverso gli uffici elettorali istituiti presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo; a

²¹³ Stroppiana L., *Una authority per il fenomeno elettorale*, in D'Alimonte R., Fusaro c. (a cura di), *Op. cit.*, p. 358.

²¹⁴ In particolare, in Canada il compito di supervisionare il procedimento elettorale spetta all'*Elections Canada*, organismo indipendente del Parlamento, al cui vertice è posto il *Chief Electoral Officer* (CEO), figura istituita con il *Dominion Elections Act*, adottato nel 1920. Con l'obiettivo di garantirne un'adeguata rappresentatività, il *Chief Electoral Officer* viene nominato con l'approvazione di una risoluzione della Camera dei Comuni, verso la quale è direttamente responsabile, potendo essere rimosso dal suo incarico con un voto espresso a maggioranza dalle due Camere del Parlamento. La durata del mandato del *Chief Electoral Officer* è stata predeterminata a non più di dieci anni, con una riforma del 2014, e non è rinnovabile. Si ricordi che tra le garanzie di indipendenza di questa carica vi è quella che esclude il CEO dall'elettorato attivo. In Australia esiste un organo collegiale, ossia l'*Australian Electoral Commission* (AEC) e un organo monocratico equiparabile al CEO canadese, denominato *electoral commissioner*, che è al tempo stesso componente dell'AEC e ne è il *chief executive officer*. Tra le funzioni attribuite all'AEC merita di essere messa in risalto quella di *public awareness* che si sostanzia nella predisposizione di programmi di educazione e informazione, pubblicazioni, relazioni e pareri al Parlamento e al Governo (V. *Commonwealth Electoral Act*, 1918, Part. II, section 7).

²¹⁵ L'ambito della normativa di contorno su cui la Fec ha il compito di intervenire è quello che riguarda l'amministrazione e l'applicazione delle leggi sul finanziamento delle campagne elettorali e ciò si spiega per la grande importanza che viene data alle attività di *fundraising* nel contesto americano.

²¹⁶ Stroppiana L., *Op. cit.*, p. 347.

livello locale, i “servizi elettorali” sono gestiti dai Comuni e le relative funzioni sono esercitate dal Sindaco quale “ufficiale di governo”²¹⁷. Nonostante l’OSCE abbia riconosciuto, in riferimento alle elezioni del 2018, una significativa esperienza del Ministero dell’Interno nel condurre elezioni democratiche²¹⁸, alcune valide lezioni si possono ricavare dal modello delle Commissioni indipendenti, non tanto nella direzione di creare nuovi apparati, ma nel senso di potenziare quelli già esistenti, anche attraverso l’attribuzione di una serie di funzioni che rilevano per un esercizio libero e informato del diritto di voto, quali l’attività di informazione e di *voter education*, più capillare per diffondere messaggi sul quando, come e dove si vota o la funzione di studio e ricerche sulle questioni elettorali. In tale prospettiva si potrebbe pensare ad una amministrazione elettorale che si occupi del fenomeno delle elezioni in tutti i suoi aspetti e che non si metta in moto soltanto nel momento dell’apertura dei seggi²¹⁹.

7. Alcune osservazioni comparatistiche sulla disciplina delle campagne elettorali e sugli istituti connessi al fenomeno elettorale

Sulla base dell’analisi comparata delle esperienze straniere e italiana sommariamente descritte è possibile avanzare una serie di considerazioni.

In primo luogo, occorre ribadire che, tra le finalità perseguite mediante la disciplina delle campagne elettorali, se ne registrano alcune comuni a tutti gli ordinamenti presi in esame. In particolare, in tutte le esperienze considerate emerge l’obiettivo di garantire pluralismo e parità di *chances* fra i *competitors* della contesa elettorale, siano essi candidati, partiti o coalizioni. A ciò si collega il fatto che in tutti gli ordinamenti la disciplina delle campagne elettorali mira ad evitare che lo squilibrio nella disponibilità delle risorse alteri la condizione di tendenziale pari opportunità nell’ambito della competizione elettorale. Inoltre, in tutti gli ordinamenti si cerca di tutelare la formazione libera e genuina delle scelte da parte dell’elettorato, cercando di garantire la veridicità del voto, anche se le soluzioni concretamente adottate sotto questo specifico profilo sono diverse e mirano a tutelare l’elettore in misura maggiore o in misura minore, in quanto risentono dell’impostazione dei rapporti tra cittadini e istituzioni che affondano le proprie radici nella cultura politica e costituzionale dei diversi Paesi. Tali soluzioni comprendono, ad esempio: l’adozione di disposizioni volte a vietare la

²¹⁷ V. gli artt. 14 e 54 del d.lgs. 267/2000.

²¹⁸ V. OSCE, *Comunicato post-elettorale. Osservatori Internazionali: elezioni italiane con nuovo sistema elettorale in linea con le tradizioni democratiche*, 5 marzo 2018, disponibile al seguente link: <https://www.oscepa.org/documents/election-observation/election-observation-statements/italy/statements-30/3676-versions-italiana-osce-pa-statement-on-italy-elections-05-march-2018/file>

²¹⁹ Stroppiana L., *Op. cit.*, p. 390.

diffusione dei sondaggi e/o varie forme di propaganda elettorale nel giorno del voto; disposizioni che si estendono fino a stabilire simili divieti per un certo periodo prima del voto; le previsioni normative che sono volte a garantire l'accuratezza metodologica dei sondaggi per consentire di valutarne l'attendibilità.

In secondo luogo, un altro aspetto che accomuna tutti gli ordinamenti considerati è rappresentato dall'esistenza di una minuziosa disciplina della campagna elettorale, aspetto che si riscontra anche negli ordinamenti tradizionalmente orientati ad evitare eccessi di regolazione, nei quali, peraltro, la disciplina risulta estremamente accurata e più selettiva negli oggetti da regolare (si pensi al caso della disciplina delle spese elettorali negli Stati Uniti)²²⁰. Oltre a ciò, si può notare che le norme risultano abbastanza recenti e frutto di numerose e frequenti modificazioni, come dimostrano soprattutto il caso americano e italiano, ed evidenziano reciproche influenze fra una disciplina e l'altra, come emerge chiaramente nel caso della legislazione del Canada, (*Canada Elections Act* del 2000) frutto di reciproca influenza, per un verso, con la legislazione americana, per un altro con quella inglese²²¹. Tali aspetti confermano un fenomeno che si va affermando in misura crescente: «la c.d. reciproca fertilizzazione fra modelli e ordinamenti distinti, nessuno dei quali si presenta più come una sorta di monade chiusa nella fortezza della sovranità statale, tutte facendo parte in qualche misura di un unico mondo giuridico contemporaneo»²²².

Gli elementi comuni ai vari ordinamenti e la reciproca influenza fra le diverse discipline non escludono che, come abbiamo visto, dall'esame delle singole esperienze emergano una serie di limitate varianti, più che altro riconducibili a ragioni di contesto politico. Sotto questo profilo, occorre osservare che l'affermazione e il consolidamento dei partiti (presenti nella società e rappresentati nelle istituzioni) anche negli ordinamenti che si rifanno alla tradizione liberale anglosassone e ad una concezione individualistica della rappresentanza politica hanno ormai indotto il legislatore ad estendere le regole riguardanti gli aspetti economici delle campagne elettorali alle formazioni politiche²²³. Ciò spiega perché negli ordinamenti di matrice anglosassone il legislatore sia intervenuto

²²⁰ Fusaro C., *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata...*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, cit., p. 44.

²²¹ *Ivi*, p. 27.

²²² *Ivi*, p. 44.

²²³ Tradizionalmente, il modello di derivazione liberale anglosassone prevede che lo Stato intervenga nei confronti dei soli candidati per regolare l'uso del denaro nelle campagne elettorali. Negli ordinamenti che si rifanno a tale modello esistono anche forme di finanziamento pubblico diretto o indiretto, ma oltre ad essere limitate e recessive rispetto al finanziamento privato, sono destinate ai candidati e riferite alle spese sostenute nelle campagne elettorali. Al contrario, il modello definito a "tendenza istituzionale", tipico dei Paesi dell'Europa occidentale, prevede che il legislatore intervenga per disciplinare anche le spese sostenute dai partiti nelle attività elettorali. Tuttavia, come si è detto, il radicamento dei partiti negli ordinamenti a tendenza liberale ha comportato una reciproca contaminazione di tali modelli. Come nota Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 301, «la conclusione dell'indagine comparatistica porta (...) ad affermare che il finanziamento della politica nella sua forma diretta e/o indiretta esiste ormai nelle generalità degli ordinamenti democratico-pluralistici, ma che le differenze più che nelle forme delle erogazioni stanno nella cultura politica dei soggetti politicamente rilevanti che li utilizzano e nell'efficacia dei controlli istituiti dall'ordinamento».

per regolare gli aspetti economici delle attività infra-elettorali dei partiti che si sono ormai radicati nella società e per introdurre finanziamenti pubblici diretti, spesso destinandoli ai partiti e correlandoli alle spese sostenute dalle formazioni politiche per le campagne elettorali. In questa prospettiva, si può comprendere l'importanza che riveste il principio della «adequate funding of parties»²²⁴ anche per i sistemi che seguono la «Westminster tradition of strong parties»²²⁵ che è stata ereditata dagli ordinamenti di Canada, Australia e Nuova Zelanda. Come sottolinea Grame Orr, infatti, «[i]n this view, 'money in politics' is primarily about a law of 'party finance': a law that focuses on, and reinforces, parties as the keys to the field»²²⁶.

Nell'ambito degli ordinamenti legati alla concezione liberale della rappresentanza, un'eccezione importante è rappresentata dagli Stati Uniti, dove non solo le regole del finanziamento della politica non tengono conto, in larga parte, dei partiti, ma finiscono per indebolirli²²⁷ e dove il vero oggetto del contendere è costituito dall'influenza dei fondi privati sulle decisioni dei politici che ne beneficiano.

Il modo in cui i diversi Paesi disciplinano il finanziamento della politica risulta, dunque, variegato e dipendente da ragioni storiche, politiche e culturali. Occorre, però, segnalare una convergenza comune che si indirizza verso un riconoscimento (proprio attraverso il finanziamento pubblico) del ruolo che esercitano i partiti negli ordinamenti di democrazia pluralista nella fase di mobilitazione elettorale e come connettori tra le domande della società e la loro trasposizione nell'elaborazione delle politiche pubbliche, nonché della necessità che ad essi siano garantite risorse finanziarie adeguate allo svolgimento della loro attività²²⁸.

Allo stesso tempo, bisogna rilevare che una legislazione in materia di finanziamento della politica sia apparsa necessaria per eliminare o contenere i risvolti negativi che spesso caratterizzano il rapporto tra politica e denaro, come gli scandali e i fenomeni corruttivi che molto spesso risultano collegati a questo tipo di rapporto²²⁹.

²²⁴ Tale principio si colloca nell'ambito della tassonomia dei criteri guida a cui si dovrebbe, secondo Keith Ewing, la disciplina del finanziamento dei partiti, oltre al criterio della «anti-corruption» e della «fair competition» Ewing K., *Political Party Finance: Themes in International Context*, in Than J-C-, Costar B., Orr G. (eds.), *Electoral Democracy: Australian Prospects*, Melbourne, Melbourne University Press, 2011, pp. 147-149 e 151-153.

²²⁵ Orr G., *The Law of Politics*, cit., p. 236.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ Come osserva Pinelli C., *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in D'Alimonte R., Fusaro c. (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, cit., p. 248, il sistema di finanziamento della politica vigente in America, prevedendo il finanziamento pubblico solo per le elezioni presidenziali e non per le elezioni del Congresso, finisce per indebolire ulteriormente i partiti a vantaggio dei poteri economici più forti.

²²⁸ Lanchester F., *Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di stato e vincoli sistemici*, in Id. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 11, il quale evidenzia «una evidente tendenza degli ordinamenti europei verso la istituzionalizzazione del finanziamento pubblico (diretto e/o indiretto) dei partiti e che la stessa ha superato le pur forti remore ideologiche verso un simile intervento».

²²⁹ Sul punto, è rilevante ciò che evidenzia Luca Mezzetti, il quale afferma che: «Attualmente il Canada è riuscito a distinguersi tra le democrazie consolidate per avere provveduto alla predisposizione di una efficace legislazione in ordine al finanziamento dei partiti e tesa a liberarsi dagli spettri della corruzione, mentre i tentativi percorsi in altri Paesi come l'Australia e gli Stati Uniti si sono manifestati di minor successo» (Mezzetti L., *Op. cit.*, in *Rivista AIC*, p. 33).

Non mancano, inoltre, ordinamenti nei quali la disciplina dei vari aspetti della campagna elettorale risulta improntata al mantenimento del sistema politico e, in particolare, del sistema partitico²³⁰. Ciò emerge soprattutto in relazione ai criteri di accesso alle risorse economiche pubbliche che gli Stati mettono a disposizione di partiti e candidati, criteri che nella maggior parte degli ordinamenti esaminati risultano variamente ponderati, volti a tenere conto dei risultati elettorali pregressi²³¹.

Vi sono, poi, ordinamenti nei quali la messa a disposizione degli accessi ai mezzi di informazione costituisce il vero finanziamento pubblico, che è da considerarsi così determinante da rendere “sussidiarie” altre forme di propaganda e da assorbire una parte consistente nella disciplina delle campagne elettorali (è il caso della Nuova Zelanda), aspetto che peraltro rappresenta una delle più recenti tendenze in materia. In altri ordinamenti, invece, il finanziamento è in risorse finanziarie, sotto forma di rimborso con fondi pubblici, parametrato alle spese sostenute da partiti e/o candidati adeguatamente documentate e riportate (è il caso di Australia, Canada e Stati Uniti), mentre in Italia sono rimaste forme di finanziamento indiretto per le attività istituzionali dei partiti con rappresentanza in Parlamento e, come abbiamo visto, il taglio ai fondi pubblici ha determinato la nascita di fondazioni collegate a partiti o uomini politici.

Per quanto riguarda il controllo e il contenzioso sulle procedure elettorali, abbiamo visto che esiste un quadro variegato quanto a modelli adottati dai singoli ordinamenti, ma è importante notare che non scaturisce una correlazione tra il modello adottato per la verifica dei poteri e la famiglia giuridica cui appartengono i singoli ordinamenti (*common law*, *civil law*) oppure il sistema elettorale vigente (maggioritario, proporzionale, misto) o, infine, la stessa forma di governo (parlamentare, presidenziale). Su questo aspetto è possibile notare che, ad esempio, il modello di controllo elettorale di tipo assembleare è riscontrabile in riferimento a un regime parlamentare (Italia) e a un regime presidenziale (Stati Uniti), facenti parte di famiglie giuridiche differenti.

Si deve poi rilevare come attualmente non si registra l’esistenza nei vari ordinamenti considerati di una disciplina compiuta di fenomeni nuovi quali l’utilizzo delle potenzialità della rete Internet sullo svolgimento delle campagne elettorali, aspetto evocato solo marginalmente nella legislazione canadese ed in alcuni Stati americani volti ad evitare comportamenti ingannevoli tramite i *social media*, mentre soluzioni più avanzate si riscontrano nella normativa australiana.

²³⁰ Fusaro C., *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata...*, in *Quaderni dell’Osservatorio Elettorale*, cit., p. 47.

²³¹ Abbiamo visto, infatti, che in Australia i partiti ricevono i fondi pubblici in base ai voti totalizzati purché superino la soglia del quattro per cento dei voti validi espressi. Negli USA non tutti i candidati possono accedere ai finanziamenti pubblici: questi sono, infatti, destinati ai candidati dei due maggiori partiti o ai candidati minori che abbiano raggiunto almeno il cinque per cento dei suffragi. In Canada, invece, i rimborsi parziali consistono nella restituzione di circa la metà delle spese sostenute dai partiti che abbiano ottenuto almeno il due per cento dei voti a livello federale e il cinque per cento nei distretti in cui hanno presentato propri candidati.

Accanto all'attenzione verso la comunicazione politica *online* e dei *social media* e alla tendenza relativa alla sostituzione del finanziamento in denaro con il finanziamento in spazi, occorre considerare come sia crescente anche l'attenzione rivolta alla propaganda da parte di terzi (*third parties*), non direttamente coinvolti nella campagna elettorale (come dimostra la legislazione canadese), e alle problematiche delle interferenze straniere nell'influenzare le preferenze degli elettori e nel modificare la stessa infrastruttura elettorale (come emerge chiaramente, più di tutti, nell'esperienza statunitense).

8. L'impatto della pandemia da COVID-19 sulle votazioni pubblicistiche in Canada, USA, Australia, Nuova Zelanda e Italia

La diffusione del Coronavirus, e la conseguente decisione dell'OMS dell'11 marzo 2020, di dichiarare lo stato di pandemia, hanno avuto un impatto notevole sulla vita democratica degli Stati e, più in particolare, sull'esercizio del voto elettivo e sull'amministrazione delle elezioni nel suo complesso. Ciò emerge chiaramente se si considerano gli effetti che l'emergenza pandemica ha avuto «innanzitutto sui presupposti oggettivi stessi dell'esercizio del voto, nella misura in cui esso deve essere espletato in situazioni di necessaria aggregazione materiale di individui [...] [e] su quelle che sono le due sottoaree che caratterizzano l'ambito della c.d. legislazione elettorale di contorno»²³², ossia, da un lato, gli aspetti organizzativi del procedimento elettorale di chiara connotazione pubblicistica (data delle elezioni, presentazione delle candidature, predisposizione dei seggi dove espletare le operazioni di voto, proclamazione dei risultati) e, dall'altro, le attività ricomprese nell'ambito della campagna elettorale, nei suoi aspetti finanziari e comunicativi. Appare indubbio, infatti, che le limitazioni alla libertà di circolazione e di riunione in ogni luogo imposte dalla pandemia per mantenere il distanziamento sociale incidano sullo svolgimento di una regolare campagna elettorale e sulle attività connesse al procedimento elettorale che richiedono forme di interazione fisica.

Si evidenzia, quindi, una situazione nella quale occorre bilanciare, nei diversi ordinamenti, la tutela del diritto alla salute con la necessaria effettuazione periodica del voto, con modalità che ne garantiscano la qualità costituzionalmente garantita, avendo riguardo sia al procedimento elettorale in senso stretto che alle attività intese a realizzare l'espressione di un voto libero e informato.

²³² Borrello R., *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicistiche: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2020, p. 3.

In un apposito documento, la Commissione di Venezia ha raccolto i suoi indirizzi a proposito delle situazioni di emergenza, mettendo in rilievo le condizioni cui devono attenersi i pubblici poteri per quanto riguarda l'esercizio del diritto di voto²³³ ed evidenziando che «[t]he holding of democratic elections and hence the very existence of democracy are impossible without respect for human rights, particularly the freedom of expression and of the press and the freedom of assembly and association for political purposes, including the creation of political parties. Respect for these freedoms is vital particularly during election campaigns»²³⁴. Pertanto, come precisa una attenta dottrina, è importante evidenziare che le consultazioni elettorali non si esauriscono nel momento stesso del voto, con le sue garanzie della personalità, uguaglianza, segretezza e libertà, e che il voto debba essere esercitato nell'ambito della piena fruizione dei partiti politici durante la campagna elettorale²³⁵.

In questo contesto, è possibile osservare che le reazioni degli ordinamenti democratici in merito alla gestione delle elezioni al tempo della pandemia non sono sempre risultate coerenti: in alcuni casi si è deciso, infatti, di svolgere regolarmente le elezioni, in altri (la maggior parte) si è invece optato per un rinvio. Vediamo, dunque, quali sono state le reazioni dei singoli ordinamenti presi in esame.

In Canada, l'emergenza sanitaria ha spinto le autorità a decidere di rinviare a maggio 2021 le *by-elections* di Victoria e Rossland (programmate per il 4 aprile 2020) e di Lytton (che avrebbero dovuto tenersi il 25 aprile), il referendum della città di Kamloops in British Columbia (originariamente previsto per il 4 aprile 2020) e le elezioni municipali del Nuovo Brunswick (che avrebbero dovuto tenersi inizialmente l'11 maggio 2020)²³⁶. In costanza di emergenza sanitaria, si sono tenute, oltre ad una serie di elezioni per la scelta di *leader* di partito ed elezioni municipali e suppletive, anche le elezioni per il rinnovo delle Assemblee legislative in New Brunswick, British Columbia e Saskatchewan. Tutte e tre le tornate elettorali provinciali hanno confermato al potere i partiti di governo, permettendo ai Governi del New Brunswick e della British Columbia di passare da Esecutivi di minoranza a Esecutivi con una maggioranza assoluta in Parlamento. Sul piano dell'amministrazione elettorale si sono invece registrate le novità più rilevanti, poiché l'emergenza sanitaria ha innescato cambiamenti nelle prassi dell'organizzazione delle elezioni. Sulla base dei rischi di “*voter suppression*” e di brogli elettorali, le autorità provinciali preposte all'amministrazione elettorale hanno lavorato per garantire l'integrità delle elezioni, in tempi anche molto stretti in alcuni

²³³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission opinions and reports on state of emergency*, CDL-PI(2020)003, Strasburgo, 16 aprile 2020, p. 4, disponibile al link seguente: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e..](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e..)

²³⁴ *Ivi*, p. 28.

²³⁵ Siclari M., *Votazioni ed emergenza sanitaria*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2020, p. 4.

²³⁶ L'osservazione empirica si basa sulla casistica presente in IDEA, *Global overview of COVID-19: Impact on elections*, data di aggiornamento: 29/01/2021, disponibile alla pagina web <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections> (ultima consultazione: 30/01/2021).

casi²³⁷. Tra le misure introdotte dalle autorità elettorali provinciali per proteggere la salute degli elettori e dello *staff* elettorale e per garantire, nei limiti del possibile, lo svolgimento della campagna elettorale, si possono segnalare: l'incremento del voto per posta²³⁸ e del voto anticipato; la riorganizzazione dei seggi elettorali e la fornitura del materiale disinfettante; l'adozione di specifiche procedure per la consegna delle schede elettorali e la riorganizzazione delle modalità di accesso ai seggi per garantire il distanziamento fisico; la predisposizione di codici di condotta e linee guida per condurre le campagne elettorali in sicurezza e ridurre i contatti ravvicinati con gli elettori. Non è stato invece implementato il voto elettronico per le innumerevoli vulnerabilità e le minacce di sicurezza ai sistemi, che potrebbero compromettere l'integrità del procedimento elettorale.

A livello federale, l'agenzia *Elections Canada* ha costantemente monitorato l'andamento e l'impatto della pandemia da COVID-19 sulle votazioni pubblicitiche, elaborando raccomandazioni, linee guida e atti amministrativi di pianificazione volti a gettare le basi per sviluppare un nuovo approccio operativo nel caso fosse necessario organizzare un'elezione federale nel contesto emergenziale in atto. In aggiunta a ciò, occorre segnalare la recente introduzione alla Camera dei Comuni di un disegno di legge che prevede una serie di misure per garantire l'esercizio in sicurezza del diritto di voto in costanza di emergenza sanitaria. Il *Bill C-19* prevede, tra le altre misure, la possibilità di distribuire le votazioni su tre giorni, se dovessero tenersi elezioni federali durante la pandemia, e l'istituzione di *advance polls* nelle case di cura a lungo termine per un periodo di due settimane.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, oltre alle problematiche sorte in occasione delle ultime elezioni presidenziali, che saranno trattate nel prossimo paragrafo, particolare rilievo assume il caso del Wisconsin, dove si è deciso di svolgere in piena emergenza pandemica, e con tutte le precauzioni connesse al distanziamento fisico, un *election day*, previsto per il 7 aprile 2020, comprensivo delle primarie presidenziali, di un referendum, di alcune elezioni di organi collegiali locali, dell'elezione di un giudice della Corte Suprema statale e di altre Corti inferiori. In realtà, questa determinazione è stata assunta all'esito di un duro scontro tra il Governatore democratico e la maggioranza repubblicana nell'Assemblea legislativa statale, rispetto al quale si sono inserite importanti pronunce

²³⁷ Così è stato soprattutto nel caso delle due *snap elections* convocate in New Brunswick e British Columbia, che hanno dato poco tempo alle autorità elettorali provinciali per adeguarsi alle norme anti-Covid. A causa del mancato accordo sul "congelamento" delle procedure di votazione elettive nella Provincia del Nuovo Brunswick fino al 2022, il Premier Blaine Higgs ha chiesto al *Lieutenant Governor* lo scioglimento anticipato dell'Assemblea legislativa e la convocazione dei comizi per il 14 settembre. Il *writ* è stato emesso il 17 agosto 2020. In British Columbia, invece, il Premier John Horgan ha convocato elezioni anticipate il 21 settembre 2020, con l'obiettivo di ottenere la maggioranza assoluta in Parlamento. Le elezioni provinciali si sono quindi tenute il 24 ottobre 2020, restituendo una vittoria schiacciante al Premier in carica. In Saskatchewan le elezioni si sono tenute il 26 ottobre 2020, come stabilito dalla *fixed election date law*, e il *writ* è stato emesso il 29 settembre.

²³⁸ Ad esempio, si rilevi che, come risulta dalle statistiche di *Elections British Columbia*, la percentuale del voto per posta nelle ultime elezioni provinciali della B.C. è stata del 31,4 per cento (596.287 voti postali), molto superiore rispetto al 2017, quando si attestò allo 0,3 per cento (Elections BC, *Voter Turnout Estimate*, 20 novembre 2020, disponibile al seguente URL: <https://elections.bc.ca/news/voter-turnout-estimate-updated-interim-statement-of-votes-available/>).

giurisdizionali a livello statale e federale. Si rilevi che il provvedimento di rinvio delle elezioni emesso dal Governatore è stato prontamente impugnato da esponenti di vertice del Partito Repubblicano dinanzi alla Corte Suprema statale, che lo ha annullato, sulla base dell'assenza in capo al Governatore del potere di posporre la data delle elezioni. Allo stesso tempo, la Corte Suprema federale ha delimitato la portata delle deroghe alla normativa sul voto postale disposte dalla Corte distrettuale federale²³⁹, facendo leva sul principio della stabilità della legislazione elettorale a ridosso delle votazioni, in base al quale il giudice distrettuale, cambiando le regole delle operazioni di voto nell'imminenza della tornata elettorale, contravveniva ai suoi fondamentali precedenti giurisprudenziali in tema di non interferenza del potere giudiziario nelle procedure delle votazioni pubblicistiche²⁴⁰. Tale pronuncia evidenzia chiaramente i limiti del ricorso a forme alternative al voto in presenza (come il voto postale o il voto elettronico), nel momento in cui si verificano circostanze eccezionali, suscettibili di essere applicate su numeri non considerevoli di utilizzatori e capaci di creare gravi disfunzioni che rischiano di inficiare irrimediabilmente l'intera tornata elettorale²⁴¹.

In Australia, alcuni appuntamenti elettorali sono stati rinviati a causa dell'emergenza sanitaria (come le elezioni del governo locale nel Nuovo Galles del Sud), mentre altri si sono svolti nel corso della pandemia²⁴². Le tornate elettorali tenutesi nel contesto emergenziale hanno visto un ampio ricorso al voto per corrispondenza e al voto anticipato²⁴³. Il Queensland rappresenta un caso di studio importante dal punto di vista dell'amministrazione elettorale, dato che il 28 marzo, all'apice della pandemia, si sono tenute le elezioni amministrative per 77 Consigli comunali e due elezioni suppletive statali²⁴⁴, mentre il 31 ottobre 2020 si sono svolte le elezioni per l'Assemblea legislativa statale. Questi appuntamenti elettorali hanno visto un incremento senza precedenti del voto per posta

²³⁹ In particolare, le misure cautelari adottate dalla Corte avevano stabilito che il plico, anziché giungere il giorno delle votazioni e quindi il 7 aprile 2020, poteva giungere la settimana successiva (13 aprile), dispensando anche l'elettore dell'onere dell'autentica della firma, ove avesse dimostrato l'impossibilità di osservare tale formalità in condizioni di sicurezza.

²⁴⁰ V. Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Republican National Committee vs. Democratic National Committee*, 589 U.S. 3 (2020).

²⁴¹ Borrello R., *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicistiche*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., p. 13.

²⁴² Si fa riferimento alle elezioni del 1 agosto 2020 per il *Legislative Council* nelle *divisions* di Rosevears e Huon in Tasmania, alle *local elections* del Queensland tenutesi il 29 marzo 2020, alle *by-elections* federali svoltesi il 4 luglio 2020 nella *division* di Eden-Monaro, nel Nuovo Galles del Sud, alle elezioni per il Consiglio Legislativo della Tasmania che hanno avuto luogo il 1° agosto 2020 e alle votazioni per l'elezione dei venticinque membri della Assemblea legislativa del Northern Territory che si è svolta il 22 agosto e, infine, alle elezioni dello Stato del Queensland tenutesi il 31 ottobre 2020.

²⁴³ Reilly B., *Pandemic Elections*, in *The University of Western Australia – University News*, 14 agosto 2020, reperibile al seguente link: news.uwa.edu.au/2020081412220/uwa-ppi/pandemic-elections.

²⁴⁴ La *Electoral Commission* del Queensland ha deciso infatti di procedere con lo svolgimento delle elezioni sulla base del parere del *Chief Health Officer*, il quale ha ritenuto che non vi fosse nessun maggior rischio legato alla partecipazione alle operazioni di voto rispetto a qualsiasi altra attività quotidiana. Valutazione che si è rivelata corretta, dato che non ci sono stati picchi nell'aumento dei casi di COVID-19 nelle settimane successive alle elezioni.

e del voto anticipato²⁴⁵ e le autorità elettorali hanno predisposto e implementato un piano per garantire la sicurezza degli elettori e dei funzionari elettorali nei seggi.

Il caso neozelandese si presenta, invece, come una fattispecie che ha visto il rinvio di un mese delle elezioni politiche a causa dei nuovi casi di Coronavirus²⁴⁶. Dopo le consultazioni con i partiti di opposizione, che avevano chiesto di rinviare la data di convocazione dei comizi elettorali, anche perché pensavano che i mesi di *lockdown* avessero dato un iniquo vantaggio al partito di governo, impedendo loro di svolgere adeguatamente la campagna elettorale, le elezioni generali, inizialmente programmate per il 19 settembre, si sono poi svolte il 17 ottobre. Nel riportare una vittoria netta per il Partito Laburista, riconfermando il mandato del Primo Ministro uscente Jacinda Ardern, il risultato elettorale è stato significativo in quanto ha determinato il più ampio consenso mai ottenuto da un partito, dall'adozione del sistema di voto a membro-misto. Contestualmente alle elezioni generali, i neozelandesi sono stati chiamati ad esprimersi anche su due quesiti referendari, votando a favore di quello relativo all'eutanasia, peraltro vincolante, e respingendo quello sulla legalizzazione della cannabis. Per evitare assembramenti intorno ai seggi e garantire il distanziamento sociale, la *Electoral Commission* ha permesso il voto anticipato già dal 3 ottobre, con quasi un milione e mezzo di elettori che ha deciso di avvalersi di questo sistema, ha introdotto misure rigorose di protezione ai seggi elettorali e ha, inoltre, dato molto peso alla trasparenza delle procedure e agli scambi con la popolazione²⁴⁷.

Anche il caso italiano costituisce un'altra fattispecie di rinvio di procedimenti elettorali già calendarizzati. In particolare, il 20 e il 21 settembre 2020 si sono svolte contestualmente tutte le consultazioni elettorali previste per il 2020: il referendum confermativo sulla riduzione del numero dei parlamentari, le elezioni suppletive di due senatori, le elezioni amministrative e quelle relative al rinnovo di alcuni Consigli regionali. In via eccezionale, alla luce dell'emergenza sanitaria, il decreto-legge n. 26 del 2020 aveva posticipato i termini ordinari indicati dalla legislazione vigente per lo

²⁴⁵ Nelle elezioni locali, il voto per corrispondenza è stato utilizzato da 150.000 elettori in più rispetto al 2016, mentre al voto anticipato vi hanno fatto ricorso ben 1,2 milioni di elettori rispetto ai 500.000 del 2016; soltanto 750.000 elettori hanno, invece, votato in presenza il giorno dell'*election day*, una drastica riduzione se si pensa che alle elezioni del 2016 questa forma ordinaria di votazione aveva visto la partecipazione di 1,6 milioni di elettori (I dati sono ripresi dal documento Coma F.M., *Running Local Elections During the COVID-19 Crisis: Queensland, Australia*, Stoccolma, International IDEA, 10 agosto 2020, reperibile alla pagina web https://www.idea.int/sites/default/files/running-local-elections-during-the-covid-19-crisis-queensland-australia_en.pdf).

²⁴⁶ Dopo oltre cento giorni senza contagi, l'11 agosto sono stati accertati quattro nuovi casi di infezione da Coronavirus nella città di Auckland, la più grande del Paese, nella quale è stato imposto un *lockdown*, inizialmente di tre giorni, in seguito esteso fino al 25 agosto.

²⁴⁷ Cfr. il rapporto The Commonwealth, *Managing Elections in the Context of COVID-19: Perspectives from the Commonwealth*, London, The Commonwealth Secretariat, Issue 1, 2020, p. 19, reperibile al seguente link: <https://thecommonwealth.org/sites/default/files/inline/Elections%20and%20C19%20Perspectives%20from%20CW%20FN.pdf>.

svolgimento delle consultazioni elettorali previste per il 2020, mentre il referendum costituzionale è stato rinviato dal D.L. n. 18/2020²⁴⁸.

Pregiudizialmente, il profilo che viene in rilievo è quello relativo alla possibilità del decreto-legge in esame, come atto avente forza di legge, di intervenire nell'ambito della materia elettorale. Nella specie, come sostiene la dottrina, sembra che il decreto-legge non abbia inciso in senso derogatorio-sospensivo rispetto alle disposizioni costituzionali²⁴⁹, ma ha anche rispettato la portata dell'art. 77, sia in relazione all'art. 72, comma 4, Cost., che all'art. 15, comma 2, lett. b), della legge 23 agosto 1988, n. 400²⁵⁰. Per quanto riguarda l'impatto sulla legislazione elettorale, bisogna notare che questo tipo di provvedimento non ha inciso sul nucleo fondamentale della formula elettorale e dei meccanismi ad esso connessi (requisiti per l'elettorato attivo e passivo, ampiezza delle circoscrizioni, liste, modalità di espressione delle preferenze e così via), che costituiscono, secondo l'orientamento prevalente, l'area invalicabile della materia elettorale per la decretazione d'urgenza²⁵¹, ed appare invece connesso ad interventi volti a fronteggiare contesti di gravi emergenze nazionali a tutela dell'incolumità pubblica, seguendo una logica che in precedenza è stata indenne da censure di costituzionalità²⁵².

Sempre con il fine di prevenire il rischio di contagio da COVID-19, si è disposto lo svolgimento delle consultazioni elettorali e referendarie del 20-21 settembre 2020 nel rispetto delle modalità operative e precauzionali previste dai protocolli sanitari di sicurezza predisposti dal Governo.

²⁴⁸ In particolare, il decreto-legge n. 18/2020 ha disposto che la consultazione referendaria possa essere indetta entro 240 giorni (anziché 60 come prevede la legge) dalla comunicazione dell'Ufficio centrale per il referendum che l'ha ammessa. Il decreto-legge n. 26 del 2020 ha invece disposto che, per le elezioni suppletive, venisse fissato il termine per lo svolgimento di queste elezioni in 240 giorni dalla dichiarazione della vacanza, rispetto ai 90 previsti dalla legislazione elettorale. Per le elezioni comunali e circoscrizionali, il turno viene spostato a una domenica compresa tra il 15 settembre e il 15 dicembre, anziché tra il 15 aprile e il 15 giugno. Viene prolungata di 3 mesi la durata del mandato dei Consigli regionali, il cui rinnovo era previsto per il 2 agosto 2020, e si stabilisce che le elezioni si svolgano nei 60 giorni successivi o nella domenica compresa nei 6 giorni ulteriori. Si deve inoltre far notare che, dopo l'*Election day*, a causa del persistere dell'emergenza sanitaria, sono state adottate altre misure di urgenza finalizzate al rinvio delle elezioni: il D.L. n. 148 del 2020, che ha rinviato al 2021 le elezioni già indette per il 22 e 23 novembre 2020 per i Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa; il D.L. n. 150 del 2020, che ha rinviato le elezioni regionali previste per il 2020 (Calabria) e ha previsto che le elezioni degli organi elettivi delle Regioni a statuto ordinario, già scaduti o per le quali dovessero verificarsi le condizioni per il rinnovo, abbiano luogo non prima di 90 giorni e non oltre 150 giorni successivi alla circostanza che rende necessario il rinnovo; il D.L. n. 157/2020 ha rinviato al 2021 le elezioni per i seggi di Camera e Senato che dovessero rendersi vacanti entro il 31 dicembre 2020.

²⁴⁹ Marini F.S., *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in *Federalismi.it - Osservatorio emergenza Covid-19*, n. 1, 2020.

²⁵⁰ Borrello R., *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicistiche*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., p. 19.

²⁵¹ Cfr. Lehner E., *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, in Siclari M. (a cura di), *I mutamenti nella forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, Arace, 2008, pp. 98 ss. e Zanon N., *Note sull'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 novembre 2012.

²⁵² Borrello R., *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicistiche*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., p. 19. L'A. inoltre sottolinea che è stato necessario introdurre norme specifiche dalle leggi di conversione dei decreti-legge per estendere la durata dei mandati degli organi elettivi coinvolti, norme incidenti su materie di particolare sensibilità costituzionale.

Nel corso dell'esame del decreto-legge n. 26 del 2020, con l'intesa fra maggioranza e opposizione si è stabilito un nuovo criterio per la *par condicio* durante la campagna elettorale e referendaria. Tramite un emendamento al testo del decreto-legge citato, si è previsto che la legge sulla *par condicio* si applichi «in modo da evitare posizioni di svantaggio rispetto ai mezzi di informazione e per la comunicazione politica durante la campagna elettorale e referendaria» dei candidati che sfidano i Presidenti di Regione uscenti, i quali ultimi hanno avuto una esposizione mediatica maggiore in relazione alla situazione epidemiologica derivante dalla diffusione del nuovo Coronavirus.

Oltre a questo aspetto, occorre osservare che con il decreto-legge n. 103 del 2020, (*Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020*), unitamente alle circolari del Ministero della Salute e dell'Interno (n. 39/2020) è stato definito l'impianto delle norme comportamentali di coloro che sono stati chiamati ad operare, o che sono stati coinvolti come elettori, nelle consultazioni del 20 e 21 settembre 2020. Il decreto non solo ha stabilito apposite misure precauzionali di prevenzione del rischio contagio, garantendo la piena sicurezza delle procedure di raccolta del voto, ma ha anche previsto l'esercizio domiciliare del voto per gli elettori sottoposti a trattamento domiciliare, quarantena o isolamento fiduciario, nonché l'istituzione di sezioni elettorali ospedaliere nelle strutture sanitarie che ospitano reparti COVID-19.

9. Le elezioni presidenziali statunitensi del 2020 tra emergenza sanitaria, riconteggi e azioni legali

L'emergenza sanitaria legata al nuovo Coronavirus ha avuto un impatto dirompente sull'amministrazione delle ultime elezioni presidenziali statunitensi svoltesi il 3 novembre scorso, in concomitanza con le quali gli elettori americani sono stati chiamati anche ad eleggere un terzo dei senatori e tutti i componenti della Camera dei Rappresentanti.

Innanzitutto occorre rilevare che ben oltre il giorno delle elezioni gran parte dei risultati non sono stati certificati dalle autorità competenti e la vittoria di Joe Biden è stata annunciata prima dai principali *network* americani e da Biden stesso dopo l'esito parziale degli spogli, anche perché si sono svolti riconteggi e contestazioni legali negli Stati che determinano l'esito delle elezioni. Gli Stati Uniti hanno affrontato il consueto rito elettorale con qualche incertezza in più a causa della pandemia da Coronavirus, che ha colpito duramente il Paese e ha costretto anche i partiti a rivedere prassi e riti

consolidati nei decenni e ad adottare linguaggi e strategie diverse dal passato²⁵³. Uno dei nodi problematici su cui si è concentrato il dibattito, strettamente collegato anche allo svolgimento delle primarie, della campagna elettorale e delle stesse elezioni, ha riguardato l'ipotesi di un rinvio della data delle elezioni presidenziali, che alla fine non si è concretizzata per le manifeste difficoltà costituzionali che si pongono su questo piano, dato che è necessario un intervento del Congresso per la modifica dell'*Election Day* e l'approvazione di un emendamento costituzionale poiché, in base al XX Emendamento, il Presidente e il Vicepresidente in carica decadono alla mezzanotte del 20 gennaio successivo alle elezioni, mentre il Congresso si deve insediare il 3 gennaio²⁵⁴.

Un altro terreno fortemente impattato dalla pandemia è stato quello relativo alle operazioni di voto. Le maggiori problematiche sono emerse riguardo all'impiego del voto per corrispondenza, modalità di votazione che il Presidente Trump ha cercato di delegittimare in quanto generalmente utilizzata dagli elettori democratici e che, a suo dire, sarebbe esposta all'incremento di frodi elettorali²⁵⁵. In ragione dell'impennata del voto per posta, già prevista mesi prima il giorno delle elezioni a causa della pandemia da COVID-19, i sostenitori dei diritti degli elettori hanno promosso una serie di azioni legali in tutto il Paese per eliminare gli ostacoli presenti nelle procedure di voto per corrispondenza in diversi Stati, alcune delle quali hanno riguardato le restrizioni generali imposti dagli Stati relativamente ai destinatari del voto per posta²⁵⁶. In generale, occorre precisare che nessuna delle disposizioni normative contestate prevede restrizioni per ridurre le frodi elettorali paventate dal Presidente Trump e dai Repubblicani e che le cause legali promosse hanno riguardato sostanzialmente l'impatto discriminatorio che tali restrizioni imposte ai votanti per posta possono avere sulle fasce più deboli della popolazione²⁵⁷.

Denunciando irregolarità nelle operazioni di voto e appellandosi al margine ristretto di voti che ha permesso di assegnare a Biden lo Stato chiave della Pennsylvania e di superare così la soglia dei 270

²⁵³ Aravantinou Leonidi G., *The knee on the neck of American democracy. L'ordinamento statunitense tra crisi multiple e elezioni presidenziali alle porte*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2020, p. 2.

²⁵⁴ Id., *Il gigante dai piedi d'argilla...* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., p. 8.

²⁵⁵ Bisogna ricordare che il voto per posta viene utilizzato dal 1864, da quando il Presidente Abraham Lincoln chiese che le truppe al fronte nella Guerra Civile potessero votare da casa. A causa della pandemia, però, il voto per posta è stato diverso per quantità e qualità, in quanto gli elettori democratici, in particolar modo quelli che vivono nelle grandi città, hanno deciso di votare per posta, evitando così lunghe file e assembramenti in prossimità dei seggi elettorali e per tutelare la propria salute.

²⁵⁶ Si rilevi, ad esempio, che, in riferimento al codice elettorale del Texas che qualifica al ricorso al voto anticipato per corrispondenza un elettore che abbia una malattia o una condizione fisica tale da impedirgli di recarsi al seggio il giorno delle elezioni, i querelanti hanno sostenuto che tutti gli elettori sono qualificati per ricorrere al voto per posta in base a questa disposizione. La stessa argomentazione è stata avanzata relativamente alla legislazione del Tennessee, che prevede di allegare un motivo per avere accesso al voto per corrispondenza, da parte di elettori malati, ricoverati in ospedale o fisicamente disabili che non possono recarsi al seggio elettorale. In Georgia, è stato oggetto di contestazione il requisito che prevede che gli elettori paghino le spese di spedizione per il loro voto, essendo equivalente, secondo i ricorrenti, ad una *poll tax* (v. Aravantinou Leonidi G., *The knee on the neck of American democracy...*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., p. 2).

²⁵⁷ *Ivi*, p. 4.

Grandi Elettori, il Presidente Trump e i Repubblicani suoi sostenitori hanno chiesto il riconteggio delle schede elettorali in diversi Stati chiave. Per il riconteggio, però, le regole variano da Stato a Stato²⁵⁸: in riferimento ad alcuni *swing States*, si può notare, ad esempio, che in Pennsylvania il Segretario di Stato è obbligato dalla legge statale a indire un riconteggio entro il mercoledì successivo al giorno delle elezioni se il margine di voto tra i due candidati è inferiore o pari allo 0,5 per cento; in Wisconsin non c'è un riconteggio automatico, ma la legge dello Stato permette a un candidato di chiedere un secondo riconteggio se il margine risulta inferiore all'uno per cento; in Michigan il riconteggio è automatico se c'è un margine tra due candidati di massimo due mila voti, ma un candidato può richiederlo, sostenendone le spese, entro due giorni dalla conclusione delle operazioni di spoglio se ritiene di essere stato vittima di frode e di avere legittime *chances* di vittoria; in Georgia un candidato può richiedere il riconteggio se lo scarto è inferiore allo 0,5 per cento dei voti; la legge dell'Arizona prevede, invece, un riconteggio obbligatorio in presenza di un margine fra i due candidati inferiore all'un per cento dei voti; in Nevada è data la possibilità al candidato sconfitto di richiedere un secondo conteggio delle schede entro tre giorni lavorativi, indipendentemente dal margine, ma deve coprire i costi dell'operazione, la cui somma, così come in Michigan, gli viene restituita se risulta vincitore. In alcuni casi l'esito dei riconteggi aveva già restituito la vittoria a Biden e in Pennsylvania, peraltro, Trump ha contestato il fatto che siano stati conteggiati anche i voti per posta giunti tre giorni dopo l'*Election day* e che la scadenza sia stata progressivamente allungata a ridosso delle elezioni. Il caso è stato portato dinanzi alla Corte Suprema degli Stati Uniti e il Giudice conservatore Samuel Alito ha emesso un'ordinanza temporanea che ha imposto alla Pennsylvania di operare un conteggio separato delle schede arrivate dopo il 3 novembre, senza tuttavia fermare il conteggio dei voti.

Ci sono poi le cause che il Presidente Trump e i Repubblicani hanno presentato davanti ai tribunali statali, in particolare quelli di Pennsylvania, come si è visto, ma anche di Georgia, Michigan e Nevada, per fermare il conteggio dei voti postali arrivati dopo il 3 novembre. Uno dei casi più spinosi si è registrato in Pennsylvania, dove la Corte Suprema dello Stato ha respinto un'azione legale promossa dalla campagna Trump volto a fermare lo scrutinio delle schede di voto fino a quando non sarebbe stato garantito agli osservatori repubblicani di avere un accesso adeguato alle operazioni di scrutinio, visto che dovevano tenersi a tre metri di distanza dagli scrutatori. Ribaltando la decisione della Corte d'Appello della Pennsylvania, la quale aveva stabilito che gli osservatori repubblicani potessero avvicinarsi fino a 1,8 metri ma che il conteggio dovesse proseguire, la Corte Suprema

²⁵⁸ National Association of Secretaries of States, *State election canvassing timeframes and recount thresholds*, novembre 2020, disponibile al seguente URL: <https://www.nass.org/sites/default/files/surveys/2020-11/summary-canvass-recount-laws-110520.pdf>.

statale ha evidenziato che la legge della Pennsylvania prevede solo che gli osservatori siano ammessi «in the room» in cui vengono contate le schede, senza stabilire una distanza minima e che spetta agli *Election Boards* di contea prendere questo tipo di decisioni²⁵⁹. Dopo questa sentenza, che ha aperto la strada alle autorità della Pennsylvania per l'ufficializzazione dei risultati che si sono rivelati favorevoli a Biden, un'ennesima sconfitta per il Presidente Trump si è registrata con la decisione della Corte d'Appello del terzo circuito, la quale ha respinto la richiesta di una ingiunzione d'urgenza per annullare la certificazione dei risultati elettorali della Pennsylvania, sostenendo che le «[c]harges of unfairness are serious. But calling an election unfair does not make it so. Charges require specific allegations and then proof. We have neither here»²⁶⁰.

L'11 dicembre la Corte Suprema ha anche respinto il ricorso presentato dal Procuratore generale del Texas, Ken Paxton, e sostenuto dalla campagna di Trump, oltre che da una serie di Stati governati da Repubblicani e da una maggioranza dei deputati del partito, che chiedeva di annullare il risultato delle elezioni presidenziali in quattro Stati, vinti da Joe Biden: Pennsylvania, Michigan, Wisconsin e Georgia. Il ricorso accusava i quattro Stati citati di avere compromesso la regolarità delle elezioni, permettendo il conteggio dei voti arrivati per posta nei giorni dopo le elezioni, anche se inviati per tempo. Sulla base di ciò, Paxton aveva sostenuto che queste decisioni, che dipendono dai singoli Stati, avessero influenzato il risultato nazionale con conseguenze anche sugli altri Stati. Questo assunto era stato criticato da diversi giuristi e considerato alla stregua di una ingerenza negli affari interni degli Stati, ai quali spetta la competenza sulla disciplina della procedura elettorale²⁶¹. I giudici della Corte Suprema hanno stabilito che il Texas non ha «standing» per presentare il caso e chiedere simili rimedi, in quanto «has not demonstrated a judicially cognizable interest in the manner in which another State conducts its elections». Il verdetto è stato pubblicato in un *brief order*, senza la firma di un giudice particolare²⁶².

In generale, i ricorsi presentati dagli avvocati di Trump presso le Corti statali e federali e giunti fino alla Corte Suprema sono stati tutti respinti, per cui la via giudiziaria, seppure intrapresa con perseveranza, non ha portato i risultati da essi sperati.

Come risultato del processo di votazione, com'è noto, Biden ha guadagnato 306 voti del Collegio Elettorale, 36 in più rispetto alla soglia di 270, e ha ricevuto oltre 5 milioni di voti popolari in più

²⁵⁹ V. Corte Suprema della Pennsylvania - Distretto orientale, *In Re: Canvassing Observation, Appeal Of: City Of Philadelphia Board of Elections*, No. 30 EAP (2020).

²⁶⁰ Corte d'Appello degli Stati Uniti (terzo circuito), *Donald J. Trump for President, Inc., et al. v. Secretary Commonwealth of Pennsylvania, et al.*, C.A. No. 20-3371 (2020).

²⁶¹ Howe A., *Texas Tries Hail Mary to Block Election Outcome*, in *SCOTUSblog*, 8 dicembre 2020; Hasen R., *Texas Asks Supreme Court for Permission to Sue Georgia, Pennsylvania, Michigan, and Wisconsin over How They Conducted the Election, to Disenfranchise Voters in These States and Let State Legislators Choose Electors. It Won't Work*, in *Election Law Blog*, 8 dicembre 2020.

²⁶² Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Order in pending case Orig. Texas v. Pennsylvania, et al.*, Order List: 592 U.S., 2020.

rispetto a Donald Trump²⁶³. Tuttavia, anche se lo stesso Dipartimento per la sicurezza interna di Trump ha affermato che queste elezioni sono state le più sicure nella storia degli Stati Uniti, l'ostinata contestazione del voto rappresenta una minaccia per la tenuta delle istituzioni democratiche del Paese, già in evidente declino, mettendo in discussione la capacità del sistema di elezione del Presidente, così come concepito dai Padri Fondatori, di assegnare la vittoria elettorale al candidato che abbia ottenuto la maggioranza dei voti in seno al Collegio Elettorale²⁶⁴. Il tentativo di alterazione del risultato elettorale costituisce, peraltro, un segno evidente della già accennata polarizzazione della competizione politica, acuita dalla Presidenza Trump, che annovera tra i suoi molteplici effetti anche l'uso partigiano del ritaglio dei collegi elettorali e delle stesse regole relative al diritto di voto²⁶⁵.

Da quest'ampia panoramica delle problematiche che hanno segnato le complesse dinamiche delle ultime elezioni presidenziali americane, è possibile rilevare come, al di là dei numeri confortanti in termini di partecipazione²⁶⁶, l'esercizio del diritto di voto sia in crescente difficoltà negli Stati Uniti, acuita dalle ripercussioni della pandemia da Coronavirus, che ha reso l'intero elettorato molto più vulnerabile di quanto non fosse nel 2016, generando confusione su come votare durante un'emergenza sanitaria ed aumentando le difficoltà nel farlo in maniera totalmente libera e genuina. Con questa ultima prova elettorale, come si è detto nella prima parte del presente capitolo, il Paese ha mostrato di essere profondamente diviso come forse non lo era mai stato fin dalla Guerra Civile e l'alta percentuale dell'affluenza alle urne degli aventi diritto può essere interpretata come un effetto della radicalizzazione e polarizzazione dei conflitti che ancora oggi caratterizzano la società americana. In questo contesto, come evidenziato efficacemente da Richard Hasen, la pandemia da COVID-19 ha contribuito a mettere in luce «three pathologies of American voting rights that existed before the pandemic and are sure to outlast it. First, the United States election system features deep fragmentation of authority over elections. Second, protection of voting rights in the United States is marked by polarized and judicialized decision making. Third, constitutional protections for voting rights remain weak»²⁶⁷.

²⁶³ Per un commento si veda Aravantinou Leonidi G., *L'elezione presidenziale negli Stati Uniti...*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., pp. 1 ss.

²⁶⁴ *Ivi*, p. 3.

²⁶⁵ Cfr. Currei S., *Capitol Hill, ovvero della crisi (irreversibile) del sistema presidenziale statunitense?*, in *laCostituzione.info*, 8 gennaio 2021, il quale rileva come l'assalto a Capitol Hill del 6 gennaio 2021, giorno in cui il Congresso ha certificato il risultato della vittoria di Biden, costituisca l'estrema conseguenza di questo processo di polarizzazione e mostra come l'elezione dell'avversario politico alla Presidenza non sia più percepita come elemento fisiologico dell'alternanza al potere, bensì come una minaccia all'esistenza stessa degli USA o dell'idea che di essi si ha.

²⁶⁶ Alle urne si sono presentati 150 milioni di cittadini, pari al 65 per cento degli aventi diritto, il tasso più alto dal 1908).

²⁶⁷ Hasen R.L., *Three Pathologies of American Voting Rights Illuminated by the COVID-19 Pandemic, and How to Treat and Cure Them*, in *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, vol. 19, n. 3, 2020, p. 1.

CAPITOLO QUARTO

Il diritto di voto e le votazioni di tipo deliberativo

1. Premessa: lo sviluppo, i profili problematici e gli strumenti della democrazia diretta nella prospettiva comparata

L'oggetto di questa parte è costituito dall'analisi delle modalità in cui le votazioni deliberative trovano una loro concreta declinazione nelle esperienze costituzionali prese in esame, nell'ambito delle quali si trovano ad assumere funzioni e finalità differenti, e dei profili problematici che investono l'esercizio del voto deliberativo e il più ampio tema della democrazia diretta. Nello studio di queste tematiche il metodo della comparazione giuridica è utile non solo per poter individuare punti di contatto e differenze tra le diverse discipline concernenti gli istituti di democrazia diretta, ma anche per porre in relazione tali istituti con le dinamiche relative al tipo di Stato e alla forma di governo.

Sul piano del rapporto centro-periferia, si avrà modo di osservare come i sistemi di tipo federale offrano un contesto favorevole allo sviluppo della democrazia diretta e, in particolare, dei diritti referendari: più ampia è la sfera di competenze delle entità sub-federali più ampie sono le possibilità per i cittadini di partecipare direttamente ai processi decisionali. Nell'ambito delle politiche locali è più facile, infatti, riscontrare l'interesse dei cittadini per gli strumenti referendari e di essere coinvolti in votazioni di tipo deliberativo perché i quesiti riguardano argomenti che li toccano da vicino. Non sorprenderà constatare, quindi, che la più ampia gamma di strumenti di partecipazione popolare diretta esiste nel diritto interno delle entità federate (Stati o Province o Territori), che li regolano diversamente, nonostante la totale o parziale mancanza, in alcuni casi, a livello federale di previsioni costituzionali in materia.

Sul piano della forma di governo, occorrerà verificare quale sia lo spazio assegnato alla democrazia diretta nell'ambito delle forme di governo che riconoscono il principio della rappresentanza politica, specie nella sua più propria manifestazione parlamentaristica, e notare come alcuni istituti di partecipazione popolare diretta siano più congeniali ad alcune forme di governo rispetto ad altre. Sotto questo profilo è importante evidenziare come le democrazie parlamentari d'oltreoceano che risultano influenzate dal modello Westminster abbiano sperimentato il referendum, che tra gli istituti di democrazia diretta è decisamente il più significativo, inserendolo nel sistema rappresentativo, senza modificare la propria struttura costituzionale¹. In tal modo si è superata l'ipotesi che il

¹ Per quanto riguarda il Canada, su questo specifico punto Patrick Boyer afferma: «The idea is not to displace our existing parliamentary procedures or the role of elected representatives, but to enhance them through the additional use, from time

referendum fosse incompatibile con la democrazia rappresentativa, perché limitava il potere del Parlamento, passando così da una concezione anti-costituzionale dell'istituto ad una volta a tollerarlo ed ammetterlo in questi ordinamenti². Appare necessario considerare questi elementi, dato che, come sostenuto da Vernon Bogdanor, il referendum può costituire un fattore di cambiamento e di trasformazione del modello Westminster³. Inoltre, tali sviluppi riscontrabili nelle esperienze di Canada, Australia e Nuova Zelanda sono importanti per dimostrare come la debolezza del sistema partitico, che ha ormai abbandonato il formato rigidamente bipartitico per fare spazio a nuove formazioni, e l'incapacità del momento elettorale a risolvere i conflitti abbiano aperto evidentemente la strada al voto deliberativo.

Nell'effettuare una simile ricostruzione, il metodo della comparazione tornerà utile anche per cercare di sottolineare le differenze che sussistono tra Paesi di *civil law* e di *common law*. Per cogliere tale rilievo si è ritenuto di incentrare la comparazione tra la disciplina dell'Italia e quella del Canada, la cui normativa provinciale appare caratterizzata da una certa "elasticità" o "flessibilità", in quanto risulta che l'elettorato attivo e i singoli aspetti delle procedure referendarie siano regolati in maniera differente in relazione alle singole consultazioni referendarie.

Svolte queste necessarie premesse metodologiche è possibile svolgere alcune considerazioni introduttive sul tema della democrazia diretta. Oggi, in un numero crescente di ordinamenti, si assiste ad un marcato sviluppo della democrazia diretta. In un mondo sempre più complesso e globalizzato, dove i particolarismi tendono ad essere annullati, emerge con grande evidenza l'esigenza dei cittadini di partecipazione diretta alle decisioni politiche⁴ attraverso diversi strumenti che consentano loro di farsi ascoltare dai governanti, sviluppare nuove norme legislative, porre in vigore modifiche costituzionali e incidere sull'esercizio dei pubblici poteri. Il *deficit* di legittimazione che caratterizza le istituzioni rappresentative, verso le quali i cittadini nutrono sempre meno fiducia, spinge a ricorrere al voto deliberativo per cercare di legittimare le decisioni prese dagli organi politici, deresponsabilizzando il personale politico-burocratico, grazie al rinvio al popolo della decisione⁵. Il

to time, of direct voting by all Canadian citizens on the fundamental questions concerning our country's future. The process envisaged here would complement, not compete with, parliamentary democracy. A second point concerns the appropriateness of such direct voting in our parliamentary system. Some critics of referendums and plebiscites allege that procedures for full citizen participation are incompatible with our system of government» (Boyer P., *Direct Democracy in Canada. The History and Future of Referendums*, Toronto, Dundurn Press, 1992, p. 227).

² Cfr. Carboni G.G., *Il modello Westminster tra elezioni e referendum*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017, p. 11, in riferimento all'esperienza del Regno Unito e agli effetti del referendum sulla Brexit.

³ Anche la legge elettorale (proporzionale) è in grado di cambiare profondamente il modello Westminster. V. sul punto Bogdanor V., *The People and the Party System: The referendum in British politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

⁴ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, pp. 1-2.

⁵ Su questo si veda Bilancia P., *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, n. 1/2017, p. e ss.; De Marco E., *Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, in *ivi*, p. 10 e ss.; De Santis V., *Iniziativa*

voto deliberativo, in particolare il voto referendario, consente, infatti, di recuperare una logica aggregativa delle opinioni dei cittadini-elettori, producendo una decisione maggioritaria su un argomento che impedisce ogni tentativo di compromesso e di mediazione tra le forze politiche.

Come noto, la crisi di legittimazione delle istituzioni rappresentative va di pari passo con la crisi dei partiti politici, dalla quale scaturiscono una serie di distorsioni del sistema democratico che contribuiscono ad un allontanamento di molti cittadini dai partiti, i quali denunciano infatti importanti cali nel numero degli iscritti ed un significativo ridimensionamento della capacità di rappresentanza.

Inoltre, se è vero che una parte del Corpo elettorale voglia essere maggiormente coinvolta nei processi decisionali che riguardano le scelte politiche, è altrettanto vero che l'evoluzione tecnologica e la conseguente diffusione di nuovi, più rapidi ed efficaci mezzi di comunicazione rende possibile una maggiore informazione e partecipazione di una parte, sia pur ristretta, di popolazione, all'interno e al di fuori dei confini nazionali. Attraverso la tecnologia, il popolo del *web* riesce a riunirsi virtualmente in grandi numeri di partecipanti e con grande facilità è in grado di assumere, discutere e condizionare le decisioni collettive degli ordinamenti pubblicistici.

Alla luce di questi aspetti, è possibile considerare come la crisi dei partiti politici e degli strumenti tradizionali di democrazia rappresentativa siano, al tempo stesso, la causa e la conseguenza dello sviluppo della democrazia diretta e della partecipazione attiva dei cittadini⁶. Sotto questo profilo, è possibile osservare come il ricorso ai canali della democrazia diretta avvenga, in parte, a causa della ridotta fiducia nei confronti degli organi politici rappresentativi o della loro inadeguatezza ad affrontare i grandi problemi economico-sociali del presente e, in parte, perché appare più immediato e semplice comunicare attraverso il *web*⁷.

In questo quadro, non vi è dubbio che anche nei sistemi di democrazia diretta più evoluti, come la California, siano sorti alcuni problemi, legati ad esempio al ruolo del potere finanziario nelle campagne referendarie. In questa prospettiva si discutono questioni relative alla trasparenza dei finanziamenti delle parti contendenti, alle regole che valgono per il rimborso delle spese sostenute dai promotori di una iniziativa o di un referendum, all'equità dell'informazione e all'eventuale necessità dell'introduzione di contributi pubblici all'attività degli attori in campo. Bisogna dire, infatti, che stante la natura del voto referendario, che pone il cittadino-elettore di fronte ad una scelta alternativa tra due opzioni, costretto quindi a scegliere tra il "Sì" e il "No", la stessa campagna referendaria presenta alcune rilevanti peculiarità rispetto alla campagna elettorale, dato che, in virtù

popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018, p. 303.

⁶Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 2.

⁷*Ibidem*.

della struttura binaria del quesito, si tende a privilegiare messaggi semplificati⁸ e a presentare «a somewhat different set of choices to the voter than does an election. No political parties or candidate names appear on the ballot. In a referendum, unlike an election, voters must decide among alternatives that are sometimes unfamiliar and perhaps lacking in reliable cues»⁹. Pertanto, la natura decisoria della consultazione referendaria richiede che l'espressione del diritto di voto sia assistita da particolari garanzie, tra cui la libertà del voto intesa come libera formazione di un personale convincimento da parte dell'elettore, che le norme in materia di finanziamento delle attività di propaganda e accesso alle informazioni dovrebbero assicurare.

Accanto a questi profili problematici, gli esperti dell'IDEA segnalano anche numerosi problemi legati all'applicazione concreta e alla stessa applicabilità degli strumenti di democrazia diretta in vari Paesi¹⁰. Spesso emerge, infatti, come le soglie di firme richieste per sostenere petizioni e iniziative di partecipazione popolare diretta, elenchi di materie escluse dall'ambito di intervento delle votazioni deliberative, *quorum* di partecipazione e altri requisiti formali possano ostacolare di fatto l'esercizio del voto deliberativo.

Inoltre, non va trascurato il rischio che ogni manifestazione diretta della volontà popolare possa assumere una valenza plebiscitaria, legata all'abuso da parte dei governanti degli strumenti referendari per ottenere il consenso del popolo alle scelte imposte dall'alto. I plebisciti tendono, infatti, a stravolgere la funzione originale dei diritti di partecipazione popolare diretta, che consiste nel controllare il potere politico costituito o nell'esprimere un indirizzo che il ceto politico è chiamato a seguire per affrontare alcune delicate questioni della collettività in perfetta sintonia con le esigenze e i bisogni dei cittadini¹¹. Un simile fenomeno è valutabile *a posteriori* solo in base a criteri politici (come il carattere scontato dell'esito del voto, o le disparità che emergono nello svolgimento della campagna referendaria o, ancora, l'esistenza di una iniziativa dall'alto per legittimare alcune scelte politiche)¹². Ma su questo punto il discorso può diventare più complesso se si considera che in alcuni casi le scelte di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa possono combinarsi tra loro, come è emerso in occasione dell'elezione di Donald Trump nelle presidenziali americane del 2016. In quell'occasione, infatti, non solo è stato eletto un candidato repubblicano come Presidente degli Stati

⁸ Come ha rilevato la Corte costituzionale nella sentenza n. 161 del 1995.

⁹ LeDuc L., *Referendums and Elections: How Do Campaigns Differ?*, in de Vreese C.H. (ed.), *The Dynamics of Referendum Campaigns*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, p. 21.

¹⁰ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stoccolma, International IDEA, 7 febbraio 2008, p. 53, disponibile al link: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/direct-democracy-the-international-idea-handbook.pdf>.

¹¹ Benedikter T., *Più potere ai cittadini. Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, Bolzano, POLITIS - Centro sudtirolese di formazione e studi politici, luglio 2014, p. 14, disponibile su <http://www.politis.it/157.html#.X228pWgzbIU>.

¹² Volpi M., *L'organizzazione costituzionale*, in Morbidelli G., Pegoraro L., Rinella M., Id., (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 469.

Uniti d'America, elemento che attiene certamente alla democrazia rappresentativa in quanto consiste nell'elezione con suffragio popolare di un organo costituzionale, il Presidente della Repubblica per l'appunto, ma è stato eletto un candidato "di rottura" rispetto alla tradizionale politica interna e, soprattutto, estera statunitense, attraverso una scelta, quella dell'elettorato americano, che pur collocandosi nell'ambito della democrazia rappresentativa, ha espresso un cambiamento dirompente rispetto al passato e si è tradotto in un indirizzo politico di più ampia portata¹³.

Svolte queste considerazioni, per capire come funziona la democrazia diretta appare opportuno richiamare gli strumenti più significativi in cui essa trova una sua precisa concretizzazione.

Tra questi strumenti assume una valenza centrale il referendum, meccanismo di votazione popolare che consente ai cittadini di esprimersi in maniera positiva o negativa su di una questione già predisposta, le cui forme più risalenti si rinvengono nei *Landsgemenden*, quali Assemblee popolari istituite e tuttora esistenti in alcuni Cantoni svizzeri, e nei cosiddetti *town meetings* di alcuni Stati del New England, o, volendo risalire ancora più indietro nel tempo, nelle assemblee popolari dell'antica Atene¹⁴. L'istituto referendario trova larga applicazione nelle democrazie contemporanee: basti pensare alle frequenti consultazioni popolari che hanno luogo nei singoli Stati federati degli Stati Uniti d'America o alle diverse tipologie di referendum previste dalla Costituzione italiana. In tutti i continenti e a tutti i livelli di governo, si può osservare l'emergere della richiesta dei componenti del Corpo elettorale di avere più voce in capitolo nelle decisioni collettive, manifestando così un desiderio di partecipazione che riaffiora sulla base di un diffuso malessere nei confronti del ceto politico e del sistema partitico. In questa prospettiva, come sostiene Lawrence LeDuc¹⁵, l'idea di una "*referendum democracy*"¹⁶ può costituire una valida espressione della "*strong democracy*" di cui parlava Benjamin Barber nel suo libro pubblicato nel 1984¹⁷, oppure può costituire un processo in grado di "curare" il corpo gravemente malato della democrazia rappresentativa elettiva. Anche Patrick Boyer, un ex membro del Parlamento canadese e tenace assertore della democrazia diretta, sosteneva le potenzialità proprie dell'istituto referendario, descrivendole in questi termini:

¹³ De Marco E., *Democrazia in trasformazione*, in *Federalismi.it*, cit., p. 13.

¹⁴ Marchese C., *Op. cit.*, p. 380.

¹⁵ LeDuc L., *The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, p. 38.

¹⁶ Sul concetto di "*referendum democracy*" si veda Mendelsohn M., Parkin A. *Introduction: Referendum Democracy*, in Id. (ed.), *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, London, Palgrave Mcmillan, 2001, pp. 1-22.

¹⁷ Barber R. B., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984. Barber fa una distinzione tra le democrazie forti e quelle deboli, sostenendo che la rappresentatività e lo stato di conflittualità delle democrazie contemporanee sono caratteristiche di una "democrazia debole". Al contrario, la "democrazia forte" costituisce un sistema di *self-government* da parte dei cittadini, in cui i diritti democratici non sono limitati alle sole decisioni politiche, ma risultano estesi a tutte le istituzioni sociali.

On many levels and in many ways, people can participate more in the decisions whose consequences affect their lives. Canadians can become less the passive spectators and more the active participants [...] Canada's democratic process, under increasing criticism for not providing sufficient voice to the public at large, can be broadened and strengthened through greater use of referendums as an effective means of helping Canadians achieve an energizing degree of self-government¹⁸.

Il referendum assume caratteristiche diverse nei vari ordinamenti: accanto ai referendum obbligatori, che devono essere indetti per approvare o respingere determinate decisioni, come quelle relative alle leggi di revisione costituzionale, vi sono i referendum facoltativi, che vengono indetti su iniziativa di soggetti pubblici o privati. Inoltre, agli ordinamenti nei quali solo le istituzioni sono legittimate a indire referendum, come in Australia, si contrappongono ordinamenti, come quello italiano, nei quali anche i componenti del Corpo elettorale possono farsi promotori di una iniziativa referendaria. Quanto agli effetti, il referendum può essere consultivo, pur avendo un effetto decisivo dal punto di vista politico, o avere un'efficacia vincolante. Per quanto attiene alla validità, talvolta è richiesto un *quorum* di partecipazione, talvolta la maggioranza semplice, in altri casi ancora una maggioranza che corrisponda ad almeno una certa percentuale degli aventi diritto al voto. I referendum possono anche distinguersi in relazione all'oggetto (costituzionale, legislativo o sulla forma di Stato e così via)¹⁹.

Nel quadro così delineato, emerge la figura centrale dell'elettore, che in alcuni ordinamenti è titolare del potere di avanzare richieste referendarie, mentre in altri è chiamato soltanto a partecipare al momento della votazione, ma in ogni caso è attraverso lo strumento referendario che l'elettore può trovare un ulteriore spazio, oltre alla votazione elettiva, in cui poter esercitare il proprio diritto di voto e partecipare attivamente alla determinazione delle politiche pubbliche.

Sul piano del collegamento tra il referendum e la forma di governo, si può osservare come alcuni teorici della democrazia rappresentativa, nel considerare gli istituti di democrazia diretta incompatibili con la natura di questo sistema di governo, abbiano successivamente sostenuto l'incompatibilità tra il referendum e la forma di governo parlamentare, basata sul circuito maggioranza parlamentare-Governo e l'azione di intermediazione e controllo dei partiti politici, che sarebbe riconducibile a diversi fattori: il rischio di delegittimazione e deresponsabilizzazione degli organi politici rappresentativi, la pretesa di risolvere questioni complesse con l'intervento del voto popolare chiamato ad esprimersi semplicemente a favore del "Sì" o del "No" e l'indirizzo

¹⁸ Boyer P., *The People's Mandate. Referendums and a More Democratic Canada*, Toronto, Dundurn Press, 1992, p. 9.

¹⁹ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, pp. 8-9.

prevalentemente conservatore che emerge dal voto referendario²⁰. Tuttavia, considerando che la democrazia rappresentativa non si risolve nell'ambito della sola forma di governo parlamentare, occorre sottolineare come essa abbia subito alcune modificazioni che non comportano più la preminenza dell'organo parlamentare e prevedono nuove forme di controllo sulla legge. In questo senso, si può dire che la democrazia diretta risulta incompatibile con quella rappresentativa solo se si pone come un fattore distorsivo della dinamica pluralistica, esprimendo un indirizzo politico generale alternativo a quello elaborato dal Governo e dal Parlamento. Se, invece, agisce come un fattore di arricchimento, di correzione, di integrazione e di stimolo o anche di legittimazione delle scelte politiche, allora sarà perfettamente in grado di contribuire al migliore funzionamento del sistema democratico²¹.

Nel modello statunitense, invece, «[i]l desiderio di vivere in una società in cui il governo non è assoluto, ma piuttosto è oggetto di un sistema di *checks and balances*, sta alla base della democrazia americana fin dalle sue origini. Molte costituzioni statali incarnano questo principio, riservando al popolo metodi di legislazione diretta attraverso il referendum e l'iniziativa»²². Da una parte l'ideale della sovranità popolare (*rule of the people*), declinata nella Costituzione per legittimare i poteri fondamentali dell'ordinamento, e, dall'altro, l'ideale del governo delle leggi (*rule of the law*), articolato in più principi, dal primato della Costituzione alla separazione rigida dei poteri, che sta alla base della forma di governo presidenziale, costituiscono le due dimensioni che hanno segnato il modello americano sotto il profilo della partecipazione popolare alla modifica e/o elaborazione delle Carte costituzionali.

Proseguendo con la rassegna degli strumenti di democrazia diretta, va rilevato che, com'è noto, dal referendum si distingue il plebiscito. Si tratta di un istituto al quale viene solitamente attribuito un giudizio negativo e che si svolge *una tantum*, senza una disciplina costituzionale di riferimento e per ratificare una decisione già presa altrove. In realtà, nella sua applicazione il plebiscito ha assunto forme e caratteri diversi nel corso della storia, tali da rendere impossibile ogni categorizzazione più precisa.

Altro strumento di democrazia diretta è il diritto di iniziativa popolare, che conferisce ad una frazione del Corpo elettorale il diritto di far scattare la procedura diretta all'approvazione, modificazione o abrogazione di un atto normativo. Il diritto di iniziativa si può configurare come atto di legislazione popolare diretta, tipico della tradizione statunitense, in cui l'elettore è titolare esclusivo della procedura di proposta e deliberazione, che si svolge interamente al di fuori delle istituzioni

²⁰ Così rileva Volpi M., *L'organizzazione costituzionale*, in Morbidelli G., Pegoraro L., Rinella M., Id., (a cura di), *Op. cit.*, p. 470.

²¹ *ibidem*.

²² Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 23.

rappresentative e che mira a sottoporre la proposta direttamente al Corpo elettorale²³. Questo tipo di iniziativa può essere diretto, allorché il pronunciamento degli elettori consegue direttamente alla presentazione e valutazione della regolarità della proposta, o indiretto, se la consultazione popolare avviene solo nel caso in cui l'organo legislativo non abbia provveduto in conformità alla volontà dei promotori. L'iniziativa dei cittadini può inoltre consistere in una peculiare procedura tramite la quale i firmatari possono proporre una particolare questione all'Assemblea parlamentare, senza alcun vaglio del progetto da parte del Corpo elettorale²⁴.

Vi è poi la revoca degli eletti (*recall*), presente in alcuni ordinamenti, che consente agli elettori di rimuovere un titolare di una carica pubblica dal suo incarico presentando una petizione con un dato numero di firme valide per chiedere una votazione deliberativa sulla continuazione del suo mandato. In realtà, la collocazione del voto popolare sulla persona tra gli strumenti di democrazia diretta suscita qualche perplessità, in quanto «assume inevitabilmente le caratteristiche di un giudizio politico sul suo operato che va al di là dei confini della decisione su una questione concreta o su una proposta specifica»²⁵. Un aspetto che è necessario cogliere ai fini di questa analisi riguarda il problema della compatibilità di questo strumento con la forma di governo parlamentare, su cui si tornerà nei prossimi paragrafi.

Da questi brevi cenni emerge come vi siano diversi strumenti di partecipazione popolare che differiscono da ordinamento a ordinamento, per cui occorrerà illustrare nei paragrafi successivi le diverse tipologie di istituti ammessi negli ordinamenti presi in esame, a partire dall'esperienza dell'ordinamento canadese, interrogandoci sulle finalità perseguite e le problematiche da essi sollevate.

2. La democrazia diretta e i referendum a livello nazionale nell'esperienza canadese

Nell'ordinamento canadese, la democrazia diretta ha un ruolo limitato, quasi esclusivamente, ai livelli provinciali e locali²⁶, assumendo quasi sempre la forma del referendum o di ciò che viene

²³ Baldassarre A., *Referendum e legislazione*, in Luciani M., Volpi M. (a cura di), *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 32 ss.

²⁴ Rodean N., *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, FrancoAngeli, 2014, p. 14. L'A. sottolinea come la dottrina preferisca parlare, in quest'ultimo caso, di iniziativa legislativa popolare (*agenda initiative*) che si contrappone all'iniziativa popolare propria della tradizione costituzionale statunitense.

²⁵ Volpi M., *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016, p. 17.

²⁶ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 250.

talvolta chiamato plebiscito²⁷, strumenti che sono quasi sempre di tipo consultivo, privi di efficacia giuridica vincolante.

Di particolare importanza per l'analisi della democrazia diretta in Canada è il principio centrale della tradizione costituzionale britannica: la sovranità del Parlamento. Come specifica il preambolo del *British North America Act, 1867* in base al quale il Canada ha una Costituzione simile a quella britannica, tale principio è profondamente integrato nella tradizione costituzionale canadese²⁸. Si deve, tuttavia, riconoscere che il principio della sovranità del Parlamento è temperato in Canada, da un lato, dal fatto che il Parlamento è nato come Assemblea che vedeva limitati i propri poteri dalla legge del 1867, e, dall'altro, dall'esistenza di una Costituzione scritta e rigida²⁹.

Anche nell'ordinamento canadese si è posta la questione della compatibilità della democrazia diretta con la tradizione parlamentare come era ed è tutt'ora intesa in Gran Bretagna e se il referendum sia esposto all'obiezione secondo la quale questo istituto può ridurre l'influenza del Parlamento e il dibattito parlamentare. Il ricorso alla democrazia diretta sarebbe incompatibile con un sistema di democrazia rappresentativa, che ha il suo luogo fondamentale nell'assemblea parlamentare, «ma ciononostante per Dicey poteva pur essere una buona tattica impiegare il *referendum* come controbilanciamento di una Camera dei Comuni dominata da una maggioranza faziosa e non più osservante gli *understandings* costituzionali»³⁰. Sul tema dell'interazione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Canada rivestono grande rilevanza le pronunce delle Corti canadesi dell'inizio del XX secolo relative al problema dell'ammissibilità delle leggi emanate tramite referendum popolare alla Costituzione canadese. Nel giudizio di *reference In re the Initiative and Referendum Act*³¹ era stato proposto un appello dalla Corte d'Appello del Manitoba al *Judicial Committee* del *Privy Council* britannico per verificare se l'*Initiative and Referendum Act of 1916* del Manitoba, in base al quale le leggi potevano essere approvate e abrogate direttamente tramite un voto degli elettori della Provincia, esorbitasse dai poteri dell'Assemblea provinciale. Il *Privy Council* dichiarò illegittima la legge, ritenendola in contrasto con i poteri legislativi che la sezione 92 del

²⁷ *Ibidem*. L'A. rileva come i termini referendum e plebiscito siano stati usati in modo intercambiabile in Canada, anche se il termine plebiscito sembra sia diventato obsoleto sia in inglese che in francese, lingua, quest'ultima, nella quale il plebiscito viene inteso come voto dell'elettorato a favore o contro il *leader* al potere. Sul punto l'A. rimanda al documento di Pierre-F. Côté, *Instruments of direct democracy in Canada in Canada and Québec*, Études électorales, Directeur général des élections du Québec, 3rd edition, 2001.

²⁸ Occorre anche ricordare, però, come gli sviluppi costituzionali del Canada abbiano portato ad una mitigazione di questo principio: si fa riferimento, da un lato, all'architettura federale sancita dal *Constitution Act, 1867* che comporta alcune limitazioni al potere legislativo del Parlamento nazionale in favore dei Parlamenti provinciali; dall'altro, alla adozione della *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, che stabilisce la supremazia dei principi consacrati nella Carta e richiede alle Corti di annullare le leggi contrastanti con questi principi.

²⁹ *Canada. Country Profile*. cit., p. 191.

³⁰ Torre A., *Albert Venn Dicey: un constitutional lawyer al tramonto dell'età vittoriana*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 13/I semestre 2007, p. 44.

³¹ Corte d'Appello del Manitoba, *In re the Initiative and Referendum Act*, A.C. 935 (1919).

British North America Act attribuiva all'Assemblea legislativa provinciale. In una decisione successiva, però, il *Privy Council* affermò la validità di una legge approvata dall'Assemblea legislativa dell'Alberta, dopo che un referendum tenutosi nella Provincia approvò la legge medesima e la legge provinciale sul referendum imponeva all'organo legislativo di approvare l'atto normativo se era stato accolto dagli elettori³². Nonostante questi sviluppi giurisprudenziali, bisogna evidenziare che «la decisione del 1919 del Privy Council ha esercitato e tuttora esercita un'influenza significativa sull'opinione canadese sulla questione se la democrazia diretta sia compatibile con il principio di supremazia del parlamento»³³.

Nella fase successiva alla *Patriation*, particolare importanza riveste la sentenza del 1998, *Reference re Secession of Quebec*, con cui la Corte Suprema ha considerato il significato di democrazia in Canada, configurandola come uno dei «four fundamental and organizing principles of the Constitution»³⁴ e stabilendo cosa essa significhi come principio di diritto costituzionale. Sotto quest'ultimo profilo, la Corte afferma che la «[d]emocracy is commonly understood as being a political system of majority rule»³⁵, ma per determinare cosa questo implichi occorre tracciare, secondo la Corte, l'evoluzione della tradizione democratica dalle sue origini con la Magna Charta (1215) alla lotta per la supremazia parlamentare, che culminò con l'emergere delle istituzioni politiche rappresentative in epoca coloniale, con lo sviluppo di un sistema di governo responsabile nel XIX secolo e, infine, con la istituzione della Confederazione stessa. La Corte sembra accogliere una concezione istituzionale della democrazia³⁶, laddove afferma che: «Historically, this Court has interpreted democracy to mean the process of representative and responsible government and the right of citizens to participate in the political process as voters [...] and as candidates»³⁷. Inoltre, è significativo anche il passaggio della sentenza in cui la Corte riconosce che «[i]t would be a grave mistake to equate legitimacy with the “sovereign will” or majority rule alone, to the exclusion of other constitutional values. [...] At both the federal and provincial levels, by its very nature, the need to build majorities necessitates compromise, negotiation, and deliberation»³⁸.

Sulla base di queste considerazioni preliminari occorre ribadire come, tra gli strumenti di democrazia diretta, l'unico che viene impiegato in Canada sia il referendum, per di più quasi esclusivamente a livello provinciale e locale. La Costituzione canadese, composta ai sensi della sezione 52(2) dal *Canada Act, 1982* da una lista di leggi e ordinanze specificamente elencate e da

³² Comitato Giudiziario del *Privy Council* britannico, *Rex v. Nat Bell Liquors Ltd.*, UKPC 35 (1922).

³³ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 257.

³⁴ Corte Suprema del Canada, *Reference re Secession of Quebec*, 2 S.C.R. 217 (1998), par. 32.

³⁵ 2 S.C.R. 217 (1998), par. 63.

³⁶ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 259.

³⁷ 2 S.C.R. 217 (1998), par. 65.

³⁸ 2 S.C.R. 217 (1998), par. 67-68.

qualunque modifica a qualunque legge o regolamento indicati nella tabella, non contiene alcuna previsione che regoli la partecipazione diretta del popolo nell'approvazione delle leggi o nell'emendamento della Costituzione. Significativo è il fatto che non ci sia stata partecipazione diretta del popolo neppure per approvare i fondamentali cambiamenti costituzionali che avvennero nel 1982 e nonostante vi fossero esplicite richieste da parte delle forze politiche in Ontario e Québec per sottoporre agli elettori la questione di modifiche costituzionali così importanti³⁹.

Volendo effettuare una breve panoramica, è possibile osservare come in Canada si siano svolti tre referendum a livello nazionale, nel 1898, 1942 e 1992, tutti e tre consultivi. I primi due si tennero sulla base di leggi che autorizzavano il singolo referendum in questione⁴⁰, mentre nel 1992 il Parlamento approvò l'*Act to Provide for Referendums on the Constitution of Canada (Referendum Act)*, che costituì la base giuridica per il terzo referendum ed è tuttora il testo di riferimento per la disciplina di future consultazioni referendarie⁴¹ «on any question relating to the Constitution of Canada»⁴². Secondo la legge, il referendum può tenersi solo previa richiesta ufficiale del Governo⁴³ e il popolo non ha potere di iniziativa per un referendum su una questione costituzionale. Inoltre, la legge prevede che: il testo del quesito referendario debba essere presentato alla Camera dei Comuni e successivamente approvato dai Comuni e dal Senato⁴⁴; prevede l'istituzione di *referendum committees*, stabilendo che qualsiasi gruppo o individuo può, a livello federale, sostenere spese e partecipare alla attività di propaganda che sia svolta a favore o contro il quesito proposto agli elettori, ma nessun gruppo o persona, ad eccezione di un comitato referendario registrato, può sostenere spese referendarie superiori a 5.000 dollari canadesi⁴⁵; stabilisce che una persona o un gruppo possa chiedere al *Chief Electoral Officer* la registrazione come comitato referendario in qualsiasi momento durante il *referendum period*⁴⁶ (che ha inizio il giorno in cui il testo del quesito referendario è approvato ai sensi della sezione 5 e termina il giorno della votazione); non prevede limiti all'importo dei contributi che possono ricevere i comitati referendari registrati⁴⁷, ma stabilisce che tali contributi

³⁹ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 261.

⁴⁰ *Prohibition Plebiscite Act*, S.C. 1898, 61 Victoria, c. 51; *Dominion Plebiscite Act*, S.C. 1942-43, c.1.

⁴¹ Per una analisi comparata della legislazione nazionale e delle singole legislazioni provinciali e territoriali si veda Mowrey T., Pelletier A., *Referendums in Canada: A Comparative Overview*, in *Electoral Insight*, vol. 3, n. 1, 2001, pp. 1 ss.

⁴² Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 262. In particolare, la sezione 3(1) del *Referendum Act*, S.C. 1992, c. 30 recita così: «Where the Governor in Council considers that it is in the public interest to obtain by means of a referendum the opinion of electors on any question relating to the Constitution of Canada, the Governor in Council may, by proclamation, direct that the opinion of electors be obtained by putting the question to the electors of Canada or of one or more provinces specified in the proclamation at a referendum called for that purpose».

⁴³ S.C. 1992, c. 30, *section* 3(1).

⁴⁴ Si veda S.C. 1992, c. 30, *section* 5(1)(2)(3)(4)(5)(6)(7)(8).

⁴⁵ S.C. 1992, c. 30, *section* 15(1).

⁴⁶ S.C. 1992, c. 30, *section* 13(1)(2)

⁴⁷ Ciascun comitato referendario registrato non può però sostenere spese referendarie che eccedano il prodotto ottenuto moltiplicando il numero di cui alla sezione 15(3) per il numero dei nominativi che compaiono su tutte le liste preliminari

non possano provenire da Governi o agenti stranieri, da persone che non siano cittadine o residenti permanenti in Canada, da società non operative in Canada e organizzazioni sindacali che non detengano diritti di contrattazione per i lavoratori canadesi⁴⁸; dispone, inoltre, che i comitati referendari registrati siano sottoposti a obblighi di rendicontazione dei contributi ricevuti, simili a quelli imposti ai candidati e ai partiti registrati durante le elezioni, essendo tenuti a presentare i propri *records* al *Chief Electoral Officer*⁴⁹, che indichino la categoria del contribuente e il nome del contribuente che abbia donato più di 250\$ (la soglia è di 200\$ in caso di elezioni). In tema di regolamentazione delle trasmissioni radio e televisive che si riferiscono alla campagna referendaria, la legge in esame stabilisce che ogni rete è obbligata a fornire un totale di tre ore a tutti i comitati referendari registrati che abbiano fatto richiesta di tempi di trasmissione gratuiti⁵⁰ e dispone che a decidere quali comitati referendari avranno diritto a partecipare all'allocazione dei tempi di trasmissione e alla loro ripartizione sia il *Broadcasting Arbitrator*, nominato dal *Chief Electoral Officer*⁵¹.

Sotto il profilo dell'importanza che riveste la regolazione della campagna referendaria rispetto alla libertà di voto e della formazione dell'opinione da parte degli elettori, Patrick Boyer evidenzia alcuni aspetti basilari che rilevano ai fini di uno svolgimento corretto e regolare del referendum: «(1) the impartial administration of, and sincerity of purpose in holding, the vote; (2) the nature and validity of the question being voted on; (3) the wording of the question; (4) the timing of the vote; (5) the provision of information to voters; and (6) the financing of the campaigns»⁵².

Per quanto riguarda il primo punto sottolineato da Boyer, ossia il tema dell'imparzialità dell'amministrazione e organizzazione della campagna referendaria, è possibile osservare che con la creazione di “*national committees*”, previsti dalla legislazione federale suddetta e dal *Referendum Act* del Québec, si possano efficacemente rappresentare le posizioni degli schieramenti contesi rispetto alla questione sottoposta a consultazione referendaria. Oltre a ciò si può osservare come la normativa quebecchese preveda stringenti controlli e limiti per le attività svolte e i finanziamenti ricevuti dai comitati referendari, con ciò contribuendo evidentemente ad assicurare la più assoluta imparzialità dell'amministrazione della campagna referendaria, come ha dimostrato, tra gli altri, il caso del referendum secessionista tenutosi nel 1980 in Québec, di cui si parlerà più avanti, in quanto «[t]he electoral lists were comprehensive and the voting was carried out smoothly and fairly. Even if the

di elettori al referendum per quelle circoscrizioni nelle quali il comitato svolge attività di propaganda referendaria (v. S.C. 1992, c. 30, sezione 15).

⁴⁸ S.C. 1992, c. 30, *section* 14.

⁴⁹ S.C. 1992, c. 30, *section* 15(4).

⁵⁰ S.C. 1992, c. 30, *section* 21(1).

⁵¹ S.C. 1992, c. 30, *section* 22(1).

⁵² Boyer J. P., *The People's Mandate*, cit., p. 45.

victory had been a narrow one - the result was 60 percent to 40 percent - the referendum would not have been open to any serious challenges on technical grounds»⁵³.

Particolarmente controverso è invece il tema della validità, della natura e della formulazione del quesito referendario. In materia, l'apporto della giurisprudenza è stato fondamentale per stabilire i limiti della partecipazione delle comunità locali per decidere questioni di carattere nazionale, definendo così i criteri per identificare correttamente le “*municipal questions*”, le uniche sulle quali i cittadini delle diverse municipalità potessero essere chiamati legittimamente a pronunciarsi in quanto concernenti questioni di interesse del governo locale⁵⁴. La scelta del quesito è parimenti importante, in quanto la sua formulazione può condizionare il libero esercizio del diritto di voto. Su questo tema, le Corti si sono espresse, sin dall'inizio del secolo scorso, per affermare la necessità che il quesito sia formulato in maniera chiara, semplice e diretta per permettere agli elettori di far comprendere la loro volontà⁵⁵. Sul quesito non devono, quindi, esserci confusioni e ambiguità, in quanto «[w]hen the wording of the plebiscite question makes it virtually impossible to vote any way but one, the result is that the electors in fact probably make no decision on the matter. The “loaded” question is perhaps the greatest risk»⁵⁶. Nel contesto canadese, ad esempio, il quesito referendario sulla secessione del Québec sottoposto agli elettori nel 1980 è stato considerato eccessivamente lungo e impegnativo da comprendere per gli aventi diritto al voto⁵⁷. Dopo la celebrazione del secondo referendum secessionista del 1995, la Corte Suprema canadese è intervenuta, fra l'altro, ad evidenziare che ogni futuro referendum avrebbe dovuto essere basato su un “quesito chiaro” (*clear question*) e capace di far emergere una “chiara maggioranza” (*clear majority*) affinché il Parlamento ne riconoscesse la validità. Su questi elementi chiave del referendum di secessione si tornerà nel prossimo paragrafo,

⁵³ *Ivi*, p. 47.

⁵⁴ Si veda ad esempio *Re Jones and Toronto*, 1947 O.R. 20, 2 D.L.R. 125 (1947), nel quale il *Chief Justice* della *High Court* dell'Ontario McRuer, nel definire esattamente cosa fosse una “*municipal question*” affermò che: «[V]iewed in one aspect, the matter of what action a municipal council may wish to take concerning proposed steps be a municipal question»; *Re Thomas and Hamilton*, 69 C.C.C. 299, 1 D.L.R. 374 (1938), in questo caso il *Chief Justice* McRuer riprese il criterio stabilito nella precedente sentenza per affermare che: «I think that if a municipal council wishes to have an expression of the views of the municipal electors on a matter over which the council proposes to apply for legislative power, it might well have power to submit such a question to the electors; or if the municipal council desires to have an expression of the views of the electors on some proposed course to be followed, even though further legislative power may be necessary, it might well be considered to be a municipal question»; *Lippert v. Greenock*, O.W.N. 687 (1953); *Attorney General of Ontario ex rel. Dorion v. Penetanguishene*, 30 O.R. (2d) 748 (1980).

⁵⁵ *Taprell v. Calgary*, 5 Alta. L.R. 377, 3 W.W.R. 987, 10 D.L.R. 656 (1913).

⁵⁶ Boyer J. P., *The People's Mandate*, cit., p. 58.

⁵⁷ V. *ivi*, p. 60 e Rosùlek P., *Secession and Intelligibility of a Referendum Question (RQ) – from Québec to Scotland (1980–2014)*, in *ALPPI – Annual of Language & Politics and Politics of Identity*, n. 10/2016, pp. 50-51. Il testo del quesito sottoposto agli elettori era così formulato: «The Government of Québec has made public its proposal to negotiate a new agreement with the rest of Canada, based on the equality of nations; this agreement would enable Québec to acquire the exclusive power to make its laws, levy its taxes and establish relations abroad – in other words, sovereignty – and at the same time to maintain with Canada an economic association including a common currency; no change in political status resulting from these negotiations will be effected without approval by the people through another referendum; on these terms, do you give the Government of Québec the mandate to negotiate the proposed agreement between Québec and Canada.» Yes/No.

ma è opportuno sin da subito far notare come la Corte non abbia fornito alcun criterio utile che potesse definire il significato preciso del requisito del “*clear question*”, affermando soltanto che il quesito «must be free of ambiguity both in terms of the question asked and in terms of the support it achieves»⁵⁸. Nel recepire le indicazioni della Corte Suprema, il Parlamento ha approvato il *Clarity Act, 2000*, a norma del quale un chiaro quesito referendario non dovrebbe essere un mero quesito «on a mandate to negotiate without soliciting a direct expression of the will of the population of that province on whether the province should cease to be part of Canada»⁵⁹ e, inoltre, non dovrebbe prevedere «other possibilities in addition to the secession of the province from Canada, such as economic or political arrangements with Canada, that obscure a direct expression of the will of the population of that province on whether the province should cease to be part of Canada»⁶⁰.

Altro aspetto importante segnalato da Boyer riguarda la data delle consultazioni popolari, sia che si tratti di referendum che di plebisciti. In questo campo, un problema può presentarsi nel caso di contestualità nello svolgimento di elezioni e referendum, considerato che il referendum comporta una scelta dicotomica, che solitamente divide gli schieramenti per il “Sì” e per il “No”, per cui l’abbinamento con un voto “politico” rischia di generare confusione e incomprensione da parte degli elettori, sebbene sia un fattore capace di contribuire ad un aumento del tasso di affluenza alle urne. È interessante notare che in alcune Province, come il Québec, una consultazione referendaria non può svolgersi contestualmente alle consultazioni elettorali⁶¹, analogamente a quanto stabilisce il *Referendum Act* a livello nazionale⁶², mentre in altre Province (British Columbia e Saskatchewan) sono stati sottoposti agli elettori più quesiti referendari in concomitanza con le elezioni provinciali del 1991 e le consultazioni referendarie erano state autorizzate da una legislazione approvata *ad hoc* dalle rispettive Assemblee parlamentari⁶³.

Con riferimento al tema dell’accesso ai mezzi di informazioni durante la campagna referendaria, rileva il problema di assicurare la necessaria imparzialità e una informazione completa, adeguata e corretta sul quesito e sulle ragioni degli schieramenti in gioco. Dall’esame della disciplina federale contenuta nel *Referendum Act, 1992*, emerge chiaramente come i comitati e le associazioni ammesse quali soggetti della campagna referendaria possano promuovere od opporsi ad un quesito mediante

⁵⁸ 2 S.C.R. 217 (1998), 88.

⁵⁹ *An Act to Give Effect to the Requirement for Clarity as Set out in the Opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, SC 2000, c 26, section 4(a).*

⁶⁰ *SC 2000, c 26, section 4(b).*

⁶¹ Si rilevi come la *section 15* del *Referendum Act* del Québec stabilisca che dal momento dell’emanazione del *writ* per le elezioni, il *writ* già emesso per lo svolgimento del referendum cessa di avere effetto e nessun altro *writ* può essere emanato prima dello svolgimento della consultazione elettorale.

⁶² *Referendum Act, S.C. 1992, c. 30, section 6(5).*

⁶³ Il 17 ottobre 1991 gli elettori della British Columbia si pronunciarono a favore sia dell’introduzione del diritto di *recall* sia del diritto di iniziativa popolare. Il 21 ottobre 1991 gli aventi diritto al voto nel Saskatchewan si pronunciarono su una serie di plebisciti concernenti temi costituzionali, aborto e disavanzo della spesa pubblica.

tutti i mezzi leciti di comunicazione, purché i rispettivi annunci indichino «the sponsor of the advertisement and indicates that the advertisement is authorized by that sponsor»⁶⁴. Al fine di assicurare ai cittadini la possibilità di giocare un ruolo significativo nel processo democratico è centrale nella disciplina la definizione dei limiti di tempo previsti nelle trasmissioni per informare gli elettori sui temi del referendum, garantendo così una ripartizione in misura uguale degli spazi fra i favorevoli e i contrari ai relativi quesiti. Nel campo dell'accesso all'informazione nelle campagne referendarie, lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ha fatto sì che prendessero corpo varie forme di comunicazione elettronica usate per snellire e velocizzare la trasmissione delle informazioni sui temi oggetto della consultazione referendaria. In questo contesto si riscontrano i maggiori sforzi dei Governi federale e provinciali e delle autorità indipendenti per le elezioni volti a sperimentare i diversi modi e sistemi che siano in grado di assicurare pari opportunità di accesso dei cittadini alle informazioni, la trasparenza dei processi decisionali e politici e la possibilità di esprimere un consenso informato sui temi oggetto delle consultazioni referendarie.

In materia di finanziamento delle campagne referendarie, un problema pendente sembra essere legato alla mancata previsione normativa di limiti all'ammontare dei contributi che possono ricevere e delle spese che possono effettuare i comitati referendari, i quali però sono sottoposti a un sistema di obblighi di trasparenza e rendiconto delle spese e dei contributi ricevuti⁶⁵. Si tratta di una aporia che evidenzia un altro difetto di coordinamento con la disciplina quebecchese, che prevede invece precisi limiti in materia⁶⁶, contenuta nel *Referendum Act, 1978*, in base al quale «[t]he total of contributions to each national committee by the same elector in the same referendum shall not exceed the amount of of \$3,000»⁶⁷. Quello della fissazione di tetti di spesa e dei contributi finanziarie nelle campagne referendarie costituisce un tema molto controverso, oggetto di un lungo dibattito in Canada, come segnala Matt Qvortrup: «Some argue that expenditure ceilings keep costs within

⁶⁴ *Referendum Act*, S.C. 1992, c. 30, *section 28*.

⁶⁵ Sul finanziamento delle campagne referendarie in Canada v. Johnston R., *Regulating Campaign Finance in Canadian Referendums and Initiatives*, in Gilland Lutz K., Hug S. (eds.), *Financing Referendum Campaigns*, London, Palgrave MacMillan, 2010, pp. 23-38.

⁶⁶ I limiti dei contributi destinati ai comitati referendari sono così fissati: a ciascun comitato può essere conferito un sussidio governativo di \$0.50 per votante (ai sensi della *section 427* del *Referendum Act, 1978*, il parametro “per voter” si riferisce al «number of electors whose names are entered on the list of electors produced upon the issue of a writ instituting a referendum and the number of electors whose names are entered on the list following revision»); limite analogo è previsto per i fondi che possono trasferire i partiti ai comitati referendari; le donazioni individuali sono ammesse nel limite di \$3,000.

⁶⁷ *Referendum Act, 1978*, R.S.Q., c-64.1, *section 91*.

In merito all'adozione di specifici limiti ai contributi che possono ricevere i comitati referendari, in un *white paper* del *Quebec Minister of State for Electoral and Parliamentary Reform* del 1977 si mette in evidenza che «[the regulations were inspired by] countries with strong traditions of democracy... above all by the experience of Great Britain in 1975... The parliamentary system, the long-standing democratic tradition, and a deep-rooted sense of fair play are British concepts, which have all been absorbed into Quebec's own political tradition, and the referendum mechanisms that Great Britain built on these concepts seem to the Government of Quebec to be an invaluable guide [...]» (Quebec, Minister of State for Electoral and Parliamentary Reform, *Consulting the People of Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1977, p. 7).

manageable limits, ensure that referendums cannot be "bought" by the richest side, and increase public confidence in the result. Others contend that ceilings prevent a truly effective information campaign»⁶⁸. Resta da rilevare, inoltre, che la mancanza di limiti di spesa in tali occasioni presenta effettivamente alcuni lati preoccupanti, primo fra tutti il problema, ben conosciuto nell'esperienza statunitense, che «one side prevails based on financial superiority, rather than as a result of genuine support»⁶⁹, anche se non è detto che le battaglie referendarie siano decise soltanto dal potere del denaro, poiché entrano spesso in gioco «other structural factors, such as the economy, the length of time the government has been in office, etc.»⁷⁰.

2.1 Le singole consultazioni referendarie svoltesi in Canada a livello nazionale

Passando ad esaminare i singoli referendum che si sono svolti a livello nazionale in Canada, si può ricordare che nel 1898 fu presentato agli elettori un referendum sulla proibizione dell'importazione, della produzione o della vendita delle bevande alcoliche. Il 44 per cento degli elettori si recò alle urne per votare e i risultati della votazione registrarono una piccola maggioranza in favore del proibizionismo (278.487 elettori votarono per l'approvazione del proibizionismo e 264.571 si opposero), mentre solo in Québec vi fu un chiaro rigetto del proibizionismo (122.614 contro 25.582). La consultazione referendaria ha suscitato forti emozioni ed un attento dibattito in Canada in quell'epoca. Patrick Boyer l'ha definita un esercizio profondamente democratico⁷¹, in quanto, sebbene si sia trattato di una consultazione non vincolante, «finally gave a full opportunity to everyone to come forward and have their say. No longer were arguments and facts confined in their presentation to assemblies of the like-minded»⁷². A causa della stretta maggioranza a favore del proibizionismo e della forte opposizione della Provincia francofona del Québec, il voto referendario non ha portato a una nuova legislazione e il Governo federale decise di lasciare autonomia alle Province per disciplinare la questione individualmente. Poco dopo, tutte le Province hanno introdotto leggi protezionistiche, con l'eccezione del Québec.

Nel 1942 si tenne il referendum nazionale sulla leva obbligatoria, questione altamente controversa in Canada, specialmente nella Provincia del Québec, dove il servizio militare obbligatorio aveva

⁶⁸ Qvortrup M., *Referendum Regulation: Canada and the United Kingdom as Models for Faire Practices*, in *Electoral Insight*, vol. 8, n. 1, 2006, p. 39.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Boyer P., *Direct Democracy in Canada*, cit., p. 24

⁷² *Ibidem*.

tradizionalmente incontrato molte resistenze⁷³. Il Governo liberale di Mackenzie King ottenne la rielezione nel 1942, in parte grazie al suo impegno elettorale di non istituire la leva obbligatoria per un servizio militare oltreoceano. Tuttavia, la difficile situazione bellica in Europa e in particolare la grave minaccia alla Gran Bretagna convinsero il Governo che poteva rivelarsi necessario inviare delle truppe di combattimento all'estero⁷⁴. Il Primo Ministro King e il suo *Cabinet* convennero che un referendum sulla questione li avrebbe aiutati a liberarsi dall'impegno preso in campagna elettorale. Agli elettori fu, quindi, sottoposta la questione: «Are you in favour of releasing the Government from any obligations arising out of any past commitments restricting the methods of raising men for military service?». A favore della liberazione del Governo dal suo impegno si espressero 2,95 milioni contro 1,65 milioni di elettori. La divisione del voto su base territoriale ha visto gli elettori di quasi tutte le Province votare per accogliere la richiesta del Governo, consentendogli di sostenere di aver tenuto conto della volontà popolare per compiere un importante cambio di passo nell'arruolamento di militari nel corso del secondo conflitto bellico, dandogli anche il tempo per disinnescare la questione intricata della leva obbligatoria⁷⁵. Soltanto il Québec si espresse in maniera schiacciante per non liberare il Governo dal suo impegno preso con gli elettori (i voti contrari furono infatti il 78,9 per cento).

Il referendum nazionale del 1992 fu condotto in nove delle dieci Province in base al *Referendum Act*, che era stato approvato poco tempo prima, mentre in Québec fu condotto separatamente, ai sensi della sua normativa di autorizzazione, ma il quesito posto agli elettori fu lo stesso nel referendum del Québec e nel referendum nazionale: «Do you agree that the Constitution of Canada should be renewed on the basis of the agreement reached on August 28, 1992?». Tale quesito consentiva agli elettori di esprimere la loro opinione riguardo alle modifiche costituzionali proposte con l'Accordo di Charlottetown, raggiunto tra i Primi Ministri, i *leaders* dei territori e le organizzazioni degli aborigeni, che riprendeva quanto stabilito dagli Accordi di Meech Lake del 1987 e garantiva ulteriori diritti per le Province e le popolazioni native⁷⁶. In particolare, l'Accordo prevedeva l'uguale rappresentanza di tutte le Province in un Senato elettivo, l'adozione di una Carta dei diritti e il riconoscimento del Québec come *société distincte* all'interno del Canada. Sotto quest'ultimo profilo, si può rilevare come al Québec venivano riconosciuti una serie di diritti e poteri, come una garanzia del 25 per cento dei seggi nella Camera dei Comuni e nel Senato, la previsione di assicurare al Québec tre giudici su nove della Corte Suprema e un trasferimento di competenze dal Governo nazionale al Governo del Québec.

⁷³ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 263.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Beatty D., *Amending the Canadian Constitution*, in *Constitutional Forum Constitutionnel*, vol. 14, n. 1-4, 1992, pp. 53-54.

Ma dell'Accordo veniva prospettata una lettura decisamente critica, in quanto veniva considerato inidoneo a fornire effettive garanzie delle concessioni offerte al Québec, mettendo in evidenza come esso non costituisse neanche un accordo vero e proprio, posto che era stato quasi interamente formulato al condizionale⁷⁷. Inoltre, era scomparso il diritto di veto in materia di immigrazione previsto dall'Accordo di Meech Lake, mentre il diritto di veto in ordine ai cambiamenti che avrebbero ridotto il peso politico quebecchese all'interno del Senato era stato sì mantenuto a Charlottetown, ma a costo di una iniziale riduzione del peso del Québec, che vedeva scendere i suoi rappresentanti da 24 a 6 (con la conseguenza che il voto di un senatore *québécois* che rappresenta più di un milione di abitanti si sarebbe trovato, in pratica, ad avere lo stesso peso di quello di un senatore dell'Isola del Principe Edoardo che rappresenta ventimila abitanti)⁷⁸. Veniva poi messo in risalto che una gran parte della gestione della cultura *québécois* sarebbe rimasta in mano federale e che il riconoscimento di una autonomia di governo alle popolazioni autoctone avrebbe potuto rimettere in discussione i trattati stipulati tra la Provincia francofona e gli indigeni. Queste erano sostanzialmente le ragioni dei fautori del "No", che riuscirono a prevalere nel referendum svoltosi il 26 ottobre 1992. A livello nazionale, l'Accordo venne bocciato con una percentuale del 54,3 contro il 44,8 per cento; nel Québec il voto fu di 56,7 per cento contro l'Accordo e il 43,3 per cento a favore, mentre nella popolosa Provincia dell'Ontario il voto referendario risultò equamente diviso a metà: il 50,1 per cento degli elettori votarono "Sì", a fronte del 49,9 per cento dei "No"⁷⁹. Il fallimento della riforma costituzionale sottoposta alla votazione referendaria costò al Partito Conservatore la sconfitta nelle elezioni del 1993, mentre il partito del *Bloc Québécois* (la proiezione federale del *Parti Québécois* provinciale) e il *Reform Party*, formazione di estrema destra, contrario al multiculturalismo e radicato nelle Province occidentali del Paese, riuscirono ad affermarsi a livello nazionale⁸⁰.

Come abbiamo visto, il numero dei referendum che hanno avuto luogo in Canada a livello nazionale è particolarmente basso se confrontato con quelli che si sono tenuti a livello provinciale e locale. Importanti revisioni costituzionali (la *Patriation* della Costituzione, l'estensione dei diritti degli aborigeni, l'abolizione del sistema scolastico confessionale in alcune Province e l'Accordo di Meech Lake)⁸¹ sono state peraltro adottate senza ricorrere al referendum per chiedere il preventivo consenso degli elettori canadesi. In alcune Province si sono tenute consultazioni referendarie che hanno avuto un impatto decisivo sull'assetto costituzionale canadese (come è stato il caso dei referendum che

⁷⁷ Campiglio C., *Quebec: verso la separazione dal Canada?*, in *Il Politico*, vol. 58, n. 1/2 (165), gennaio-giugno 1993, p. 271.

⁷⁸ *Ivi*, p. 272.

⁷⁹ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 264.

⁸⁰ Malcolmson P. *et al.*, *The Canadian Regime. An Introduction to Parliamentary Government in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2016, p. 73.

⁸¹ Casella R., *La riforma elettorale in Canada*, in *DPCE Online*, cit., p. 2352.

ebbero luogo nel Newfoundland and Labrador sulla forma di governo provinciale e dei referendum di stampo secessionista svoltisi in Québec, di cui si parlerà più avanti) ed altre consultazioni che hanno registrato implicazioni significative per la *governance* della singola Provincia che le ha organizzate (si pensi al caso del referendum tenutosi nella Columbia Britannica nel 2002 sulla negoziazione di accordi con le Prime Nazioni). Da quanto detto si può desumere che il referendum e gli altri strumenti di democrazia diretta, pur non essendo radicati nella cultura politico-costituzionale canadese, si sono integrati progressivamente nell'ordinamento, affermandosi soprattutto a livello sub-federale⁸².

In questo quadro, per quanto riguarda le finalità perseguite dal referendum, è possibile osservare come in Canada tale istituto sia stato impiegato con una finalità di legittimazione politica e con lo scopo di assicurare il consenso sulle riforme (si pensi alle diverse consultazioni popolari indette nelle Province in materia di riforma elettorale, di cui si è parlato nel terzo capitolo), svolgendo così una funzione integrativa della democrazia rappresentativa⁸³. Tuttavia, occorre precisare come il referendum continui ad essere considerato quale meccanismo decisionale al margine, cui ricorrere in situazioni di particolare rilievo politico e, nella gran parte dei casi, a fini esclusivamente consultivi⁸⁴. Oltre a ciò, sembra che i referendum tenutisi a livello nazionale «have only served to confirm that there is, and perhaps always will be, a wide divergence of views on many subjects between Quebec and English Canada»⁸⁵, dato che la votazione referendaria del 1942 produsse risultati opposti nel Québec e nel resto del Canada, mentre quella del 1992 vide la sconfitta dell'Accordo a causa del voto contrario sia degli elettori quebecchesi sia delle altre nove Province canadesi ma per ragioni diametralmente opposte⁸⁶.

È interessante anche notare come l'assenza di disposizioni di carattere generale e puntuale a livello federale sul referendum dimostri la grande elasticità dell'uso di questo istituto in Canada. Una simile elasticità, che non è presente negli ordinamenti di *civil law*, risulta oggi in parte ridotta a seguito

⁸² Frosina L., *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione. Un'analisi comparata*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2017, p. 32.

⁸³ Butler D., Ranney A., *Referendums: a comparative study of practice and theory*, Washington, American Enterprise Institute for Policy Research, 1978, p. 226.

⁸⁴ Sotto questo profilo, l'approccio canadese alle consultazioni referendarie prende le mosse in parte dal sistema britannico, dove, al di fuori di una predeterminata cornice normativa che disponga l'obbligatorietà di indirle, i referendum avvengono per volontà politica e rispetto a questioni particolarmente controverse. V. sul punto Parolari S., Woelk J., *The Referendum in the United Kingdom: Instrument for Greater Constitutional Legitimacy, Tool of Political Convenience or First Step to Revitalize Democracy?*, in Fraenkel-Haerberle et al. (eds.), *Citizens participation in multilevel democracies*, Leiden/Boston, Brill Publishing House, 2015, pp. 265-285, 266.

⁸⁵ Marquis P., *Referendums in Canada: The Effect of Populist Decision-Making on Representative Democracy*, BP-328E, Government of Canada, 1993, p. 10.

⁸⁶ *Ibidem*. L'A. riporta un sondaggio pubblicato nel 1992 dal Winnipeg Free Press in cui era emerso che il 59 per cento degli intervistati pensava che l'Accordo avrebbe dato al Québec «too much» in termini di concessioni in diversi ambiti, mentre una simile percentuale di quebecchesi rifiutò l'Accordo perché, al contrario, a loro parere esso «did not give enough to Quebec».

dell'adozione del *Referendum Act* del 1992, che, come si è detto, ha costituito la base giuridica per il referendum sull'Accordo di Charlottetown, ma considera solo eventuale il ricorso ad una consultazione popolare, peraltro limitata alle questioni di natura costituzionale. Questa elasticità si riflette, inoltre, sulla disciplina in materia di elettorato attivo, che è stato differentemente delineato nelle singole Province e in relazione alle diverse consultazioni referendarie. Sul punto, Willem Maas osserva che «[t]he right to vote in referendums depends on the legislation of the jurisdiction organizing the referendum»⁸⁷. Da un'analisi della legislazione provinciale e locale emerge chiaramente come la disciplina volta a fissare l'elettorato attivo nelle consultazioni referendarie cambi da Provincia a Provincia e si differenzi anche in base al tipo di consultazione considerata. Nell'esaminare questo complesso e variegato quadro normativo, Patrick Boyer sottolinea che persino all'interno di una stessa Provincia «there may be statutes authorizing special types of direct voting on submissions to specific categories of voters – milk producers, fruit producers, users of library facilities, and other economic or geographically identifiable groups. Each act authorizing a ballot submission to electors must therefore be individually examined to ascertain who is entitled to vote»⁸⁸.

In particolare, l'*Election Act, 1989* del Québec riconosce l'elettorato attivo nelle votazioni referendarie in capo ai soggetti che abbiano raggiunto il diciottesimo anno di età, godano della cittadinanza canadese, non siano stati giudicati colpevoli di reati elettorali e risultino domiciliati in Québec da almeno sei mesi⁸⁹. Nella Columbia Britannica, specifiche categorie di produttori possono esercitare il diritto di voto loro attribuito da determinate leggi provinciali nell'ambito di plebisciti speciali che riguardano i prodotti dell'industria lattiero-casearia e alcuni prodotti naturali⁹⁰. In Ontario, il *Local Roads Board Act*⁹¹ permette la partecipazione a determinate consultazioni referendarie agli elettori delle cosiddette “*local roads area*” (zone che non ricadono nell'area di competenza delle municipalità), che abbiano compiuto diciotto anni e risultino proprietari di terreni compresi nelle suddette aree. L'*Elections Act* del New Brunswick⁹² e il *Plebiscite Act* di Prince Edward Island regolano lo svolgimento dei plebisciti provinciali, ai quali sono legittimati a partecipare i soggetti che godono del diritto di voto, rispettivamente, alle elezioni generali e alle elezioni provinciali, ma ai sensi del *Plebiscite Act* l'elettorato attivo può essere limitato in base ad un *order* del Governo provinciale quando il quesito o i quesiti sottoposti a votazione popolare «relates to or affects only a limited economic group or class or to limited groups or classes»⁹³.

⁸⁷ Maas W., *Access to Electoral Rights: Canada*, cit., p. 1.

⁸⁸ Boyer P., *Direct Democracy in Canada*, cit., p. 171.

⁸⁹ *Election Act*, R.S.Q.1989, c. 1, *section 1*.

⁹⁰ V. il *Milk Industry Act*, R.S.B.C. 1979, c. 258 e il *Natural Products Marketing (BC) Act*, R.S.B.C. 1979, c. 296.

⁹¹ R.S.O. 1980, c. 251.

⁹² R.S.N.B. 1973, c. E-3 e successive modifiche.

⁹³ *Plebiscites Act*, R.S.P.E.I. 1988, Chapter P-10, *section 2(2)*.

Oltre alla disciplina dell'elettorato attivo, un'altra peculiarità del diritto di voto referendario in Canada riguarda la questione dell'applicazione della stessa *section 3* della *Charter* alle consultazioni referendarie. Sotto quest'ultimo profilo, occorre ricordare una importante sentenza della Corte Suprema canadese emessa un anno dopo la celebrazione del referendum sull'Accordo di Charlottetown. Il caso in esame, *Haig v. Canada*⁹⁴, trae origine dall'esclusione dal referendum del '92 di un cittadino canadese, Graham Haig, che aveva spostato la propria residenza dall'Ontario al Québec, Provincia, quest'ultima, in cui la votazione referendaria si svolse in base alla legislazione provinciale, che stabiliva un requisito di residenza di minimo sei mesi per tutti gli elettori. Non trovandosi in questa situazione, il ricorrente non venne considerato elettore idoneo ai sensi della legislazione quebecchese e, allo stesso tempo, non aveva il diritto di votare al referendum tenutosi anche in Ontario in base alla normativa federale, perché aveva perso la residenza abituale in quella Provincia. Dopo che il caso giunse al giudizio della Corte Suprema, questa ha stabilito che la *section 3* della *Charter* trova esclusiva applicazione rispetto all'elezione dei rappresentanti del Parlamento federale e degli organi legislativi provinciali e non garantisce il diritto di voto in caso di referendum. La Corte ha così distinto il referendum, che costituisce «basically a consultative process, a device for the gathering of opinions»⁹⁵, dalle elezioni, in cui gli elettori esprimono una volontà "politica" finalizzata all'elezione dei propri rappresentanti a livello federale e provinciale⁹⁶. Come osserva Yasmine Dawood, la sentenza sul caso *Haig* è importante anche perché la Corte ha per la prima volta ricavato dalla *section 3* il diritto per ogni cittadino di svolgere un ruolo significativo nel processo democratico⁹⁷. Con riferimento a questo aspetto si può notare infatti come il giudice L'Heureux-Dubé, autore della opinione di maggioranza, abbia affermato che: «The purpose of s. 3 of the Charter is, then, to grant every citizen of this country the right to play a meaningful role in the selection of elected representatives who, in turn, will be responsible for making decisions embodied in legislation for which they will be accountable to their electorate»⁹⁸.

⁹⁴ Corte Suprema del Canada, *Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)*, 2 S.C.R. 9995 (1993).

⁹⁵ 2 S.C.R. 9995 (1993), p. 1032.

⁹⁶ Pitino A., *Op. cit.*, p. 539.

⁹⁷ Dawood Y., *Democracy and the Right to Vote*, in *Osgoode Hall Law Journal*, cit., p. 276.

⁹⁸ 2 S.C.R. 9995 (1993), p. 1031.

2.2 Il Québec come “società distinta” e i referendum sulla secessione del 1980 e del 1995

Nell’ambito dell’esperienza canadese acquista particolare interesse il tema dei referendum di secessione svoltisi nel 1980 e nel 1995 in Québec, Provincia francofona che ha potuto conservare la propria lingua e controllare alcuni tratti distintivi della propria società rispetto al resto del Canada. Il Québec è, infatti, una Provincia molto diversa dalle altre nove Province del Canada dal punto di vista linguistico, religioso e culturale, ma anche per il suo sistema giuridico e la sua esperienza storica. A partire dalla “conquista” da parte degli inglesi nel 1760, il Québec e il resto del Canada hanno cercato di trovare una soluzione giuridica e un assetto costituzionale appropriato per regolare le proprie relazioni e affrontare queste differenze. Nel 1774 il Parlamento britannico adottò il *Quebec Act*, che conteneva alcune regole fondamentali in tema di diritto e religione, ripristinando le regole e i principi riguardanti la proprietà e i diritti civili, applicati prima della conquista nelle controversie che opponevano gli abitanti francofoni della Provincia, ai quali veniva concessa la libertà di professare la propria religione senza che, per la prima volta, fosse imposta la conversione a quella protestante. Per quanto riguarda la struttura di governo, erano previsti un Governatore e una Assemblea nazionale, entrambi di nomina regia⁹⁹.

L’affermazione di un forte sentimento nazionalista, derivante dalla forte connotazione identitaria della Provincia francofona e fondato sul reclamato diritto di decidere autonomamente il proprio *status*, è stata determinante per l’emergere dell’ipotesi della separazione dal resto del Canada alla fine degli anni Sessanta del Novecento¹⁰⁰. Le istanze indipendentiste sono state rappresentate a livello politico dal *Parti Québécois*, costituito nel 1968 e risultato vincitore nelle elezioni del 1976, avendo promesso in campagna elettorale di celebrare un referendum sulla sovranità del Québec. Per dare seguito a questo impegno, nel 1978 è stato approvato il *Referendum Act* (R.S.Q., c-64.1), con il quale è stato disciplinato il referendum provinciale. Nel 1980, poco prima degli importanti cambiamenti costituzionali che avvennero nel 1982, si è svolto il primo referendum su una proposta adottata dall’Assemblea Nazionale del Québec di far entrare il Governo provinciale in un negoziato con il Governo federale per permettere al Québec di essere uno Stato sovrano, ma associato economicamente con il resto del Canada (la cosiddetta formula della *sovereignty-association*). Tale opzione è stata respinta con il 59,6 per cento dei voti contrari e il 40,4 per cento dei voti favorevoli

⁹⁹ Nonostante gli sforzi della Gran Bretagna di riconoscere le differenze che caratterizzavano il Québec sotto il profilo della religione e delle leggi, i francofoni percepirono il *Quebec Act* come un tentativo dei britannici di instaurare una amministrazione coloniale, che garantiva certi diritti ma eliminava il carattere elettivo dell’organo legislativo provinciale.

¹⁰⁰ Frosina L., *Op. cit.*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, p. 5. Si ricordi che in quegli anni prese piede un ampio processo di modernizzazione e urbanizzazione, noto con il nome di *Quiet Revolution*, che ha contribuito all’affermazione di un sentimento nazionalista fondato su ragioni identitarie e diretto a preservare la cultura, i diritti della popolazione francofona e le differenze del Québec rispetto al resto del Canada.

da parte dell'elettorato. La scelta del *Parti Québécois* di non sottoporre agli elettori una alternativa secca a favore o contro l'indipendenza della Provincia francofona e la rilevanza che è stata, invece, attribuita all'associazione economica con il Canada hanno sollevato diverse critiche e perplessità per la presunta ambiguità e il carattere manipolativo del quesito referendario, anche se non ha avuto effetti particolarmente persuasivi nei confronti dell'elettorato¹⁰¹.

Poco tempo dopo, nel 1982, entrarono in vigore il *Canada Act* e il *Constitution Act, 1982*, che introdussero importanti cambiamenti costituzionali. Il Québec, tuttavia, si rifiutò di approvare queste nuove misure, sostenendo che la Costituzione canadese non poteva essere modificata senza il suo consenso, ma la Corte Suprema decise in senso diametralmente opposto¹⁰². A livello federale si susseguirono, dunque, numerosi tentativi per cercare di risolvere il problema del Québec attraverso il suo coinvolgimento nel processo di rimpatrio della Costituzione. A tal scopo, le negoziazioni intercorse tra il Premier Mulroney e i Primi Ministri delle dieci Province condussero nel 1987 all'approvazione del noto Accordo di Meech Lake, che riconosceva il Québec come nazione distinta all'interno del Canada, attribuendo alla *National Assembly* il potere di proteggere la specificità della Provincia francofona¹⁰³. Tuttavia, come noto, l'Accordo fallì perché non fu mai approvato dalle due Province del Manitoba e del Newfoundland, soprattutto a causa dell'opposizione degli Indiani e degli Inuit, mentre per la sua entrata in vigore sarebbe stata necessaria la ratifica, entro tre anni, da parte di tutte le Assemblee provinciali. Come si è visto nel paragrafo precedente, fallì anche l'Accordo di Charlottetown a seguito del referendum del 1992.

Il tema della secessione tornò alla ribalta dopo la vittoria del *Parti Québécois* nelle elezioni provinciali del 1994, partito che si era impegnato a tenere un referendum sull'indipendenza se vittorioso. Il quesito posto agli elettori nella consultazione referendaria del 30 ottobre 1995 fu: «Do you agree that Quebec should become sovereign after having made a formal offer to Canada for a new economic and political partnership within the scope of the bill respecting the future of Quebec and of the agreement signed on June 12, 1995?». Nonostante in questo caso si fosse scelto di prediligere una formula intermedia, come emerge dal testo del quesito sottoposto agli elettori, che potesse raccogliere il più ampio consenso elettorale, anziché puntare all'indipendenza *tout court*, l'opzione separatista fu nuovamente respinta dal 50,6 per cento dei votanti, quindi con uno scarto ridottissimo di voti.

In seguito alla celebrazione di questo secondo referendum indipendentista, la *House of Commons* approvò nel novembre 1995 una risoluzione introdotta dal Governo federale per rispondere alle

¹⁰¹ *Ivi*, p. 6.

¹⁰² *V. Reference re Amendment of Constitution of Canada*, 1 S.C.R. 753 (1981) (*Patriation Reference*); *Reference re Amendment of Canadian Constitution*, 2 S.C.R. 793 (1982) (*Quebec Veto Reference*).

¹⁰³ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 266.

preoccupazioni del Québec in riferimento alla sua posizione nella federazione canadese, riconoscendo alla Provincia francofona lo *status* di “società distinta”¹⁰⁴. Essendo una risoluzione non vincolante, non influì certamente sull’interpretazione e applicazione della Costituzione da parte della Corte Suprema canadese. Peraltro, l’interpretazione della Costituzione non è avvenuta solo da parte della Corte, ma anche da parte del Parlamento federale tramite alcune leggi ordinarie. In proposito si può ricordare la cosiddetta legge sul veto regionale, che attribuì un potere di veto in ordine alle modifiche costituzionali al Québec, all’Ontario, alla British Columbia e alla maggior parte delle Province delle praterie canadesi (*Prairie*) e alla maggioranza delle Province atlantiche¹⁰⁵. Nel 2006, date le persistenti difficoltà di dare espressione alla percezione del Québec come qualcosa di diverso dal resto del Canada, la Camera dei Comuni approvò una mozione che riconosceva «that the Québécois form a nation within a united Canada»¹⁰⁶.

In merito alle implicazioni del referendum secessionista del 1995, bisogna anche ricordare il parere consultivo della Corte Suprema canadese, richiesto dal Governo federale, relativo alla presunta esistenza di un diritto alla secessione unilaterale del Québec tanto nel diritto internazionale quanto nel diritto interno¹⁰⁷. Nel suo giudizio di *reference*, *Reference re Secession of Québec* del 1998, la Corte ha affermato che il diritto internazionale legittima la secessione solo in determinate ipotesi, tra cui quella di una oppressione straniera nei confronti di una determinata comunità, nessuna delle quali era però ravvisabile nel caso quebecchese. Per quanto riguarda il diritto interno, la Corte ha rilevato che i principi fondanti della Costituzione canadese, sia scritti sia radicati nella tradizione e nel *constitutional common law*, non riconoscono un diritto alla secessione unilaterale, neanche in presenza di una chiara volontà popolare favorevole all’opzione secessionista, espressa tramite un referendum, eventualità quest’ultima che avrebbe comportato soltanto l’obbligo delle parti di avviare procedure negoziali, perché solo una modifica costituzionale avrebbe potuto legittimare la secessione. In definitiva, con questa sentenza la Corte ha risposto ai quesiti che le erano stati posti, chiarendo alcuni concetti fondamentali relativi alla secessione nell’ordinamento costituzionale canadese, ma ha lasciato irrisolte numerose questioni, concernenti il contenuto dei futuri negoziati e la procedura da

¹⁰⁴ Sul punto si veda O’Neal B., *Distinct Society: Origins, Interpretations, Implications*, Ottawa, Library of Parliament, BP-408E, 1995, p. 20, disponibile al link: <https://web.archive.org/web/20060616001747/http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp408-e.pdf>.

¹⁰⁵ *Act respecting constitutional amendments (Regional Veto Act)*, S.C. 1996, c. 1.

¹⁰⁶ La mozione è richiamata da Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 267.

¹⁰⁷ Come noto, i quesiti proposti dal Governo federale alla Corte Suprema sono stati tre: «1) Under the Constitution of Canada, can the National Assembly, legislature or government of Québec effect the secession of Québec from Canada unilaterally?; 2) Does international law give the National Assembly, legislature or government of Québec the right to effect the secession of Québec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, legislature or government of Québec the right to effect the secession of Québec from Canada unilaterally?; 3) In the event of a conflict between domestic and international law on the right of the National Assembly, legislature or government of Québec to effect the secession of Québec from Canada unilaterally, which would take precedence in Canada?».

seguire in caso di eventuali futuri referendum secessionisti. Nonostante ciò, la sentenza ha avuto il merito di definire la funzione ascrivibile al referendum secessionista, «definendolo anzitutto un metodo democratico attraverso il quale accertare preliminarmente la volontà dell'elettorato e identificandolo -implicitamente- in un prerequisito fondamentale per l'apertura di un'eventuale secessione negoziata rivolta a conseguire l'indipendenza»¹⁰⁸. Oltre a ciò, la Corte ha delineato i due concetti chiave legati al referendum secessionista, ossia l'espressione di una chiara maggioranza degli aventi diritto al voto (*clear majority*) su un chiaro quesito concernente la questione secessionista (*clear question*), come elementi capaci di evidenziare l'esistenza di una chiara volontà popolare democraticamente espressa, volontà che, secondo i giudici canadesi, è in grado di conferire legittimazione alla domanda di secessione e determinare così l'obbligo di avviare un processo di negoziazione tra il Governo federale e le altre Province, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento canadese, consistenti nel federalismo, nella democrazia, nel costituzionalismo, nella *rule of law* e della tutela dei diritti delle minoranze¹⁰⁹.

Il Governo federale è intervenuto per cercare di colmare le lacune emerse dal giudizio di *reference* della Corte Suprema, attraverso l'approvazione di *An Act to Give Effect to the Requirement for Clarity as Set out in the Opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference* (c.d. *Clarity Act*). Questa legge, approvata nel 2000 dalla *House of Commons* su proposta del Governo federale, ha assegnato alla Camera dei Comuni un ruolo di estremo rilievo nella gestione di eventuali referendum secessionisti, dato che ad essa spetterà il compito di valutare l'esistenza di una chiara questione e la presenza di una *clear majority* che risulti esprimersi a favore della secessione, tenendo conto sia del numero dei voti validamente espressi a favore dell'indipendenza, sia della percentuale dei votanti rispetto agli aventi diritto al voto¹¹⁰. Per quanto riguarda il *clear question*, invece, la legge ha stabilito che il quesito referendario debba incentrarsi esclusivamente sulla secessione e non possa combinarsi con altre proposte¹¹¹. Sul punto è possibile notare come, in effetti, una parte della dottrina sia favorevole ad affermare la necessità del carattere binario del quesito referendario, formulato in maniera semplice e lineare¹¹², capace di rendere meno problematico lo svolgimento della campagna referendaria e di garantire all'elettore la possibilità di esprimere un voto libero e consapevole¹¹³. Tale

¹⁰⁸ Frosina L., *Op. cit.*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., p. 8.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ Rispetto al primo aspetto, il *Clarity Act* ha specificato che una chiara maggioranza deve essere superiore alla maggioranza del 50 per cento più uno dei voti, senza tuttavia chiarire a quale percentuale corrisponda.

¹¹¹ Frosina L., *Op. cit.*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., p. 9.

¹¹² Rosulek P., *Contemporary Referendum on Independence (RI) and Linguistic Aspects of an Intelligible Referendum Question (RQ)*, in Riegl M., Dobos B. (eds.), *Unrecognized States and Secession in the 21 st Century*, Cham, Springer, 2017, p. 53.

¹¹³ Sul problema della legittimità del quesito referendario in relazione alla riforma costituzionale italiana del 2016 e del conseguente problema della libertà di voto v. Lanchester F., *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2016.

impostazione appare coerente con quanto sostenuto dall'*International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), secondo il quale «[t]he wording of the question can have an important effect on the result and on its legitimacy»¹¹⁴, e dalla Commissione di Venezia che segnala l'importanza dell'omogeneità della forma e del contenuto del quesito referendario come presupposto per la libera formazione di un'opinione sul tema oggetto del referendum¹¹⁵.

In caso di valutazione negativa da parte della Camera dei Comuni, la legge prevede che il Governo federale non possa iniziare il processo negoziale sulla secessione dal Canada con la Provincia richiedente, disposizione, quest'ultima, che è stata criticata in dottrina perché ritenuta antidemocratica, contraria ai principi del federalismo e lesiva dei poteri costituzionali del Québec¹¹⁶. Il soddisfacimento delle difficili condizioni poste dal *Clarity Act* e la difficoltà di seguire un procedimento così complesso possono scoraggiare, come hanno sostenuto alcuni commentatori politici, la realizzazione di futuri progetti secessionisti, non solo legati al destino della Provincia francofona, ma anche a quello delle Province occidentali (Alberta, British Columbia, Manitoba e Saskatchewan) dove sta vedendo crescere i suoi consensi il movimento *Wexit*, il cui programma, di matrice liberista sotto il profilo economico, prevede la formazione di uno Stato sovrano e indipendente, costituito dalle Province menzionate.

L'evoluzione della questione del Québec lascia aperte numerose incognite, ma se si guarda al referendum nazionale e del Québec del 1992 sull'Accordo di Charlottetown, al referendum sull'indipendenza del 1995 e alle successive risoluzioni della Camera dei Comuni e alla legislazione prodotta dal Parlamento federale, si può notare come le consultazioni referendarie tenutesi sul tema della secessione abbiano contribuito a chiarire le relazioni tra il Québec e il resto del Canada e a fornire quantomeno la base politica per l'adozione delle risoluzioni parlamentari e delle leggi ordinarie che seguirono¹¹⁷. Oltre a questo, tali referendum hanno costituito momenti di effettiva partecipazione popolare, perché hanno consentito agli aventi diritto al voto di percepire che la loro opinione fosse tenuta in considerazione nelle decisioni giuridiche e politiche concernenti la posizione del Québec nella federazione canadese. Un diverso orientamento emerge, tuttavia, dalla prospettiva del Parlamento: in un *Background Paper* elaborato dalla Biblioteca del Parlamento si mette in evidenza come la mancanza di una soluzione soddisfacente per tutte le parti si possa rinvenire proprio nell'uso e abuso dello strumento referendario, capace di esacerbare le differenze identitarie all'interno del Canada e di offrire ai Governi un utile meccanismo per spostare sulla responsabilità degli elettori

¹¹⁴ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Op. cit.*, p. 53.

¹¹⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Code of good practice on referendums*, Study No. 371/2006, CDL-AD(2007)008rev-cor, Strasburgo, 25 ottobre 2018, pp. 11-12, reperibile sul sito [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e).

¹¹⁶ Frosina L., *Op. cit.*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., p. 11.

¹¹⁷ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 267.

la risoluzione di questioni importanti, ad alta valenza politica, come la secessione e l'indipendenza di una Provincia¹¹⁸.

2.3 Gli strumenti di partecipazione popolare a livello provinciale

Considerato che il Canada è un tipo di Stato federale con evidenti asimmetrie territoriali, dove la democrazia diretta, come si è detto, esiste quasi esclusivamente a livello provinciale e locale, risulta determinante l'esperienza delle singole Province canadesi, che disciplinano in maniera differente l'esercizio dei diritti referendari. Appare allora necessario soffermarsi sulle esperienze delle diverse componenti territoriali canadesi per una comparazione interna che metta in evidenza le analogie e le differenze tra le normative provinciali.

Innanzitutto occorre osservare che tutte le *jurisdictions*, con l'eccezione dell'Ontario, si sono ora dotate di leggi che prevedono e disciplinano lo svolgimento delle consultazioni referendarie¹¹⁹. Alcuni consentono i referendum su qualunque materia di pubblico interesse o rilevanza, altri ammettono consultazioni referendarie solo su specifiche materie¹²⁰. Nella Provincia dell'Alberta, il *Constitutional Referendum Amendment Act*, entrato in vigore il 23 luglio 2020, prevede che un referendum può trattare qualsiasi questione di pubblico interesse, mentre il *Constitutional Referendum Act* prevede che sia indetto un referendum prima che l'Assemblea legislativa voti una risoluzione che autorizzi un emendamento alla Costituzione del Canada. Una disciplina simile esiste nella Columbia Britannica, dove qualsiasi emendamento alla Costituzione canadese deve essere sottoposto a referendum ai sensi del *Constitutional Amendment Approval Act*, mentre una consultazione referendaria può essere indetta su qualunque questione di pubblico interesse in base al *Referendum Act* o all'*Elections Act*. In Québec, un referendum può essere condotto su qualsiasi questione, incluso un disegno di legge dell'Assemblea nazionale, a condizione che il *bill* contenga una disposizione che ne preveda la sottoposizione agli elettori tramite un referendum. Consultazioni referendarie solo su materie specifiche sono invece consentite nelle Province del Manitoba¹²¹ e della Nuova Scozia¹²².

¹¹⁸ Marquis P., *Referendums in Canada: The Effect of Populist Decision-Making on Representative Democracy*, Ottawa, Library of Parliament, BP-328E, 1993, p. 13, testo reperibile al seguente link: https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications.

¹¹⁹ Mowrey T., Pelletier A., *Op. cit.*, in *Electoral Insight*, pp. 18 ss.

¹²⁰ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 270.

¹²¹ Nel Manitoba, il Governo provinciale non può disporre un aumento dell'aliquota di imposta a meno che l'aumento non venga approvato tramite referendum.

¹²² Nella Nuova Scozia, la *Liquor Commission* provinciale può condurre un referendum in una comunità locale per chiedere l'autorizzazione a vendere alcolici in quella comunità.

Nella Provincia del Saskatchewan gli elettori hanno il diritto di avanzare richieste per l'indizione di procedure referendarie: il Ministro della Giustizia ha l'obbligo di indire un plebiscito quando riceve una petizione, firmata da almeno il 15 per cento degli elettori, che richiedono che un quesito relativo ad una materia rientrante nella competenza provinciale sia sottoposto agli elettori¹²³. Nelle altre Province, invece, i referendum devono essere proposti da determinati organi pubblici, come il *Lieutenant Governor* o il Ministro della Giustizia. Nella maggior parte delle *jurisdictions* canadesi non esiste un procedimento formale di approvazione parlamentare del testo del quesito referendario, previsto e disciplinato solo a livello nazionale e in Québec¹²⁴. Inoltre, nella gran parte dei casi si tratta di referendum consultivi. Tuttavia, il Saskatchewan attribuisce maggiore influenza agli elettori anche sotto questo profilo: un referendum è vincolante se più del 60 per cento dei voti espressi si esprime a favore del quesito, ma, per essere vincolante, almeno il 50 per cento degli aventi diritto al voto devono aver partecipato alla consultazione referendaria. L'Assemblea legislativa del Saskatchewan adottò la prima legislazione provinciale per consentire e disciplinare gli istituti di democrazia diretta approvando il *Direct Legislation Act*, che conteneva disposizioni sia per il referendum che per la legislazione ad iniziativa popolare, nella sessione legislativa 1912-1913. A questo intervento fece seguito quello della Provincia dell'Alberta, che approvò nel marzo 1913 il *Direct Legislation Act*, che consentiva anch'esso agli elettori di esercitare l'iniziativa legislativa popolare ed esprimere il proprio voto nelle consultazioni referendarie, l'*Initiative and Referendum Act* del Manitoba (1916) e il *Direct Legislation Act* della British Columbia (1919). Si tratta, però, di leggi che non hanno inciso in modo significativo sulle votazioni di tipo deliberativo nelle Province canadesi, perché la legge del Saskatchewan del 1913 venne abrogata più avanti nello stesso anno e la legislazione dell'Alberta, sebbene resistette ad un giudizio di legittimità costituzionale nel 1922, fu usata raramente e infine abrogata nel 1958. La legge del Manitoba, inoltre, venne dichiarata incostituzionale nel 1919, decisione che ha impattato anche sulla legge della British Columbia, divenuta ormai lettera morta¹²⁵.

Per quanto riguarda gli altri strumenti di partecipazione popolare, ossia l'iniziativa legislativa popolare e il *recall*, occorre analizzare l'esperienza della British Columbia, l'unica Provincia ad essersi dotata di una disciplina generale per entrambi gli istituti.

Preliminarmente occorre precisare che il *recall* costituisce un istituto poco diffuso nelle forme di governo parlamentari che risultano plasmate dal modello Westminster ed appare, invece, più

¹²³ *The Municipalities Act*, 2006 (2015), Chapter M-36.1.

¹²⁴ Nella Provincia francofona il dibattito sul testo di un quesito referendario ha la precedenza su tutte le altre questioni sottoposte all'esame dell'Assemblea Nazionale del Québec. Nel caso della Nuova Scozia, l'esatta formulazione del quesito da porre agli elettori è di competenza della *Liquor Commission* provinciale. Nel Saskatchewan, nel caso di una procedura referendaria avviata sulla base di una petizione degli elettori, sono questi ultimi a formulare e presentare il quesito al Ministro della Giustizia, il quale può accettarlo o presentare un'istanza al tribunale se ritiene opportuno un cambiamento.

¹²⁵ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 268.

compatibile con il sistema di governo presidenziale o quegli ordinamenti caratterizzati da una forte personalizzazione delle elezioni, che appaiono “*non-partisan*” e prive di meccanismi di controllo, come quello esercitato dai partiti nel parlamentarismo maggioritario di stampo inglese¹²⁶. Nell’ispirarsi al modello degli Stati Uniti, dove la pratica del *recall* trova le sue radici storiche, la British Columbia ha introdotto questo istituto nel proprio ordinamento allo scopo di fornire una risposta concreta all’opinione pubblica dopo una serie di scandali che avevano coinvolto alcuni parlamentari e che avevano contribuito ad aumentare la disaffezione degli elettori per la politica, spingendoli ad allontanarsi dai partiti tradizionali¹²⁷. In aggiunta a ciò, bisogna dire che anche la presenza di una forte “*populist culture*”, storicamente radicata nella Provincia grazie all’azione del *B.C. Social Credit Party* che aveva fatto del *recall* uno dei punti più importanti dei suoi programmi elettorali, ha contribuito significativamente all’adozione di questo istituto nel diritto interno della British Columbia.

Fatte queste opportune precisazioni, si può notare che la disciplina del *recall*, contenuta nel *Recall and Initiative Act, 1991*, consente ad un elettore di sottoporre una petizione agli altri componenti del Corpo elettorale di un *electoral district* per chiedere di votare la revoca del mandato di un rappresentante dell’Assemblea legislativa provinciale eletto in quel distretto. Un *Member of the Legislative Assembly* (MLA) non può essere soggetto a una procedura di richiamo nei primi 18 mesi del suo mandato¹²⁸. L’elettore proponente deve chiedere l’emissione di una *recall petition* al *Chief Electoral Officer*, oltre a presentare una dichiarazione di non più di 200 parole che spieghi i motivi del richiamo di un MLA¹²⁹. Se il *Chief Electoral Officer* accoglie la richiesta, l’elettore proponente deve raccogliere le firme del 40 per cento degli elettori registrati nell’*electoral district* in cui è stato eletto il componente dell’Assemblea provinciale¹³⁰. Se il *Chief Electoral Officer* accerta che siano state rispettate le disposizioni in materia di raccolta delle firme per sostenere la petizione, il rappresentante eletto decade dal suo mandato¹³¹ e deve essere tenuta una elezione suppletiva, alla quale può candidarsi anche il rappresentante revocato¹³².

Per quanto riguarda l’iniziativa popolare, il *Recall and Initiative Act, 1991* prevede il ricorso a questo istituto per consentire agli elettori di presentare una petizione per chiedere l’introduzione di nuovi provvedimenti legislativi o modifiche alle leggi esistenti, su qualsiasi materia di competenza

¹²⁶ Cfr. Caravale G., *Recall dei Comuni e expulsion dei Lords: il Parlamento di Westminster approva le riforme*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 8 aprile 2015, p. 3.

¹²⁷ Ruff N., *The British Columbia Legislature and Parliamentary Framework*, in Carty R. K. (a cura di), *Politics, Policy and Government in British Columbia*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1996, pp. 85-102.

¹²⁸ *Recall and Initiative Act*, RSBC 1996, Chapter 398, Part 3, Division 1, section 19(4).

¹²⁹ RSBC 1996, Chapter 398, Part 3, Division 1, section 19(2).

¹³⁰ RSBC 1996, Chapter 398, Part 3, Division 1, sections 21(1), 23(1).

¹³¹ RSBC 1996, Chapter 398, Part 3, Division 1, section 25(1).

¹³² RSBC 1996, Chapter 398, Part 3, Division 2, section 26.

provinciale. La procedura prevede che un elettore registrato possa richiedere al *Chief Electoral Officer* l'emissione di una petizione per presentare una proposta di legge all'Assemblea legislativa provinciale¹³³. Entro 90 giorni dalla data di emissione, la petizione deve essere firmata da almeno il 10 per cento degli elettori in ogni distretto elettorale della Provincia¹³⁴. Il *Chief Electoral Officer* ha 42 giorni di tempo per accertare il numero delle sottoscrizioni e la regolarità delle autenticazioni¹³⁵, dopodiché la petizione deve essere presentata ad un comitato ristretto dell'organo legislativo, il quale può ammettere l'introduzione del progetto di legge o deferirlo al *Chief Electoral Officer* affinché sia sottoposto all'elettorato in una votazione deliberativa¹³⁶. Se il 50 per cento più uno degli elettori di due terzi delle circoscrizioni elettorali vota a favore dell'iniziativa, questa è approvata e il Governo provinciale deve adottare tutti i provvedimenti necessari in conformità alla *section 16* del *Recall and Initiative Act* per dare seguito alla proposta popolare.

Detto questo, si può notare come, in mancanza di una legislazione generale sull'iniziativa legislativa popolare, le singole Province abbiano approvato leggi specifiche per sottoporre agli elettori una questione particolare. Mediante le diverse consultazioni referendarie indette a livello provinciale, sebbene non vincolanti e non intraprese dagli elettori, questi ultimi hanno avuto la possibilità di esprimere le proprie opinioni su questioni importanti e controverse, svolgendo così una funzione complementare al normale procedimento legislativo. Tuttavia, i referendum provinciali sono stati infrequenti: tra il 1878 e il 2000 si sono tenute 56 consultazioni referendarie a livello provinciale e più della metà di queste riguardarono questioni legate al proibizionismo e alla regolamentazione delle bevande alcoliche¹³⁷. Tra il 2001 e il 2020 si sono tenuti dodici referendum in sei Province (British Columbia, New Brunswick, Nova Scotia, Ontario, Prince Edward Island) su una serie di questioni: riforma elettorale, tassazione, pubblica istruzione, apertura domenicale dei negozi, gioco d'azzardo.

Come si è già fatto notare in precedenza, alcuni referendum provinciali sono stati particolarmente significativi, con rilevanti implicazioni costituzionali tanto per la singola Provincia quanto per l'assetto costituzionale del Canada nel suo complesso. Questi referendum ebbero luogo nel Newfoundland il 3 giugno 1948 e 22 luglio 1948 e in Québec nel 1980, 1992 e 1995. I due referendum del Newfoundland furono tenuti per determinare quale forma di governo volessero gli abitanti della Provincia, che a quel tempo non era parte del Canada, ma era una colonia britannica¹³⁸. Nel 1934, a causa della grave situazione finanziaria in cui si trovava la colonia, la madrepatria britannica decise

¹³³ RSBC 1996, *Chapter 398, Part 2, Division 1, section 3(1)*.

¹³⁴ RSBC 1996, *Chapter 398, Part 2, Division 1, section 4(4)*.

¹³⁵ RSBC 1996, *Chapter 398, Part 2, Division 1, section 8*.

¹³⁶ RSBC 1996, *Chapter 398, Part 2, Division 2, section 11(1)(2)*.

¹³⁷ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 269.

¹³⁸ Penney N., *The parliamentary tradition in Newfoundland*, in *Canadian parliamentary review*, vol. 4, n. 2, 1981, pp. 11-16.

di sostituire il governo rappresentativo del Newfoundland con una commissione nominata e dotata sia di poteri legislativi che esecutivi. Con il miglioramento della situazione finanziaria, la Gran Bretagna decise di ristabilire il sistema di governo rappresentativo, ma a quel punto si poneva la questione della forma di governo della colonia, per risolvere la quale i Britannici suggerirono una consultazione referendaria, che si tenne nel giugno 1948. Agli elettori fu data la possibilità di scegliere tra tre diverse opzioni: 1) decidere di continuare l'esperienza della commissione; 2) votare a favore della confederazione con il Canada; 3) ritorno al "governo responsabile" come si configurava nel 1933, che avrebbe significato indipendenza di fatto del Newfoundland all'interno dell'impero britannico¹³⁹. Il risultato si dimostrò però inconcludente, dato che nessuna delle tre opzioni ottenne la maggioranza dei voti validi espressi: a favore del "governo responsabile" votò il 45 per cento degli aventi diritto, l'opzione della confederazione con il Canada ottenne il 41,1 per cento dei voti, mentre quella relativa al governo della commissione solo il 14,3 per cento. Un altro referendum sulla questione si tenne sei settimane più tardi, offrendo agli abitanti del Newfoundland la possibilità di esprimersi sulle due opzioni più votate ("governo responsabile" e confederazione con il Canada). Dopo una campagna referendaria molto combattuta, nella quale i Britannici sostennero la confederazione con il Canada, ansiosi di liberarsi dagli oneri di governo della loro colonia finanziariamente in difficoltà, la consultazione referendaria si concluse con il 52,3 per cento dei voti in favore della Confederazione e il 47,4 per cento per il "governo responsabile". Nonostante questo basso scarto di voti, il Canada accettò il Newfoundland come la sua decima Provincia, la quale si unì ufficialmente alla Confederazione canadese il 31 marzo 1949, senza che si fosse tenuto un referendum sull'adesione del Newfoundland nelle altre nove Province canadesi¹⁴⁰.

2.4 Le diverse forme di democrazia diretta a livello municipale

Al di fuori degli istituti di democrazia diretta vengono alla ribalta anche le possibilità di usufruire di nuovi strumenti di democrazia partecipativa, che si vanno espandendo e sperimentando negli ultimi anni in molte democrazie occidentali, tra cui in particolare il Canada, specialmente a livello locale-municipale.

Nell'ambito del governo municipale canadese, la partecipazione diretta dei cittadini alla determinazione della politica locale ha svolto un ruolo rilevante, assumendo abitualmente la forma di "consultazioni" piuttosto che di procedimenti referendari o di iniziativa legislativa popolare. Inoltre,

¹³⁹ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 271.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

nei primi anni duemila si è sviluppata una serie di nuovi metodi di coinvolgimento della cittadinanza. In questa prospettiva, si può ricordare come alcune città abbiano istituito comitati di residenti e consigli di vicinato come organi di espressione delle opinioni dei cittadini che, in questo modo, partecipano al processo decisionale municipale. Il ruolo di questi comitati e consigli è meramente consultivo, per cui «[l]a reale autorità decisionale rimane il territorio esclusivo dei rappresentanti eletti della municipalità»¹⁴¹. Gli esempi più importanti sono stati quelli dei *Resident Advisory Groups* istituiti nella città di Winnipeg nel 1971 e i consigli di vicinato istituiti a Montreal (dove sono stati poi denominati *District Advisory Committees*) nel 1989 e a Quebec City nel 1993. Si tratta di gruppi consultivi che formano la propria *membership* in maniera diversa: a Quebec City, i membri sono eletti direttamente dal popolo, mentre a Montreal sono nominati dal Consiglio comunale e vengono identificati come sub-commissioni del Consiglio stesso¹⁴². Lo sviluppo verso processi decisionali che implicino diverse forme di maggiore coinvolgimento dei cittadini varia da Comune a Comune a seconda delle priorità del Consiglio comunale: si va dai *town hall meetings* e dai *public meetings* alle conferenze, agli *advisory bodies* e alle udienze pubbliche e alle giurie o *panels* di cittadini¹⁴³. Nella città di Winnipeg, ad esempio, si avviò un interessante esperimento nel 2003, che prevedeva lo svolgimento di una conferenza per gettare le basi di un nuovo regime normativo in materia di tassazione municipale, coinvolgendo una ampia parte della comunità locale, alla quale hanno poi fatto seguito una serie di *town hall meetings*, volte a promuovere la discussione pubblica e il confronto di idee, e vari *community workshops* per agevolare la comprensione da parte dei cittadini delle complesse questioni affrontate nei momenti di confronto con la municipalità.

Il sistema più decentralizzato opera invece nel Québec attraverso i cosiddetti consigli di quartiere (*borough councils*)¹⁴⁴. Mentre il Governo provinciale si apprestava ad avviare il processo di riorganizzazione municipale nel 2000, che prevedeva la fusione su larga scala di comuni più piccoli per creare città più grandi e che ha investito in particolare la città di Montreal, ventisette *borough councils* furono istituiti come organismi di mediazione tra gli interessi locali, linguistici e sindacali con quelli dell'Esecutivo provinciale. La struttura dei *borough councils* è sopravvissuta anche alla divisione della città di Montreal in ventisette distretti cui compete l'amministrazione locale. La città è oggi caratterizzata da una struttura a quattro livelli, che si articola anche in diciannove consigli di quartiere¹⁴⁵.

¹⁴¹ Ivi, p. 272.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ Philips D. S., 'You Say You Want an Evolution?' *From Citizen to Community Engagement in Canadian Cities*, in Brunet-Jailly E., Martin F. J. (eds.), *Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 2010, p. 65.

¹⁴⁴ Ivi, p. 68.

¹⁴⁵ Questi organismi consultivi sono presieduti da un Sindaco democraticamente eletto dai residenti del quartiere e sono composti da non meno di cinque consiglieri, sia di distretto che consiglieri comunali. Hanno competenza in una serie di

La base giuridica per la partecipazione del pubblico ai processi decisionali municipali si trova nella legislazione provinciale, o in una legge generale (come è il caso di un *Municipal Act*) o in una legge speciale (come in un *Planning Act*), o in uno statuto comunale approvato dall'Assemblea legislativa provinciale¹⁴⁶. La maggior parte di queste legislazioni provinciali consentono a una municipalità di svolgere un referendum su qualunque materia di competenza comunale. Solo in tre Province, i referendum municipali possono essere avviati con petizione popolare (Alberta, British Columbia e Saskatchewan); nelle altre, i referendum possono essere condotti solo su proposta del Consiglio comunale. Inoltre, in tutte le Province, tranne Saskatchewan e New Brunswick, i referendum non sono vincolanti; altre Province prevedono, invece, referendum vincolanti per l'assunzione di prestiti da parte della municipalità se si tratta di una cifra al di sopra di una certa soglia (questo avviene in British Columbia, New Brunswick e Québec). Referendum obbligatori o udienze pubbliche sono, invece, previsti in alcuni casi come requisiti specifici per intraprendere determinati tipi di azione a livello locale (come in materia di unioni municipali, progetti di sviluppo locale e di adozione e modifica degli statuti di pianificazione urbanistica e di edilizia). Occorre, peraltro, far notare che, secondo la scienziata politica canadese Louise Quesnel, «[m]unicipal politics in English Canada is characterized, in fact, by a nonpartisan approach, absence of the party system and by a decision-making process whose goal is consensus, even in large cities»¹⁴⁷. Data la particolare caratteristica della politica a livello municipale nel Canada di lingua inglese, uno strumento di democrazia diretta come il referendum, risulta «suitable in a system of adversarial democracy when attempts at consensus have failed, when opposing views are irreconcilable and when only the mathematics of vote-counting will lead out of the impasse»¹⁴⁸.

3. L'iniziativa legislativa popolare e il referendum nell'esperienza statunitense

Dopo aver esaminato l'esperienza canadese di democrazia diretta, l'analisi del caso statunitense ci consente di evidenziare come il metodo comparato sia utile per mettere in luce non solo il diverso

materie specifiche, come stabilito dallo statuto della città di Montreal, tra cui: pianificazione urbana, raccolta dei rifiuti, sviluppo sociale e comunitario, viabilità, gestione finanziaria, cultura.

¹⁴⁶ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 273. L'A. riporta alcuni atti normativi che disciplinano il governo locale di alcune Province canadesi: British Columbia, *Local Government Act*, R.S.B.C., 1996, c. 323; Vancouver, *Vancouver Charter*, S.B.C., 1953, c. 55; Alberta, *Municipal Government Act*, R.S.A., 2000, c. M-26; Saskatchewan, *Urban Municipality Act*, R.S.S., 1983-1984, c. U-11; Manitoba, *Municipal Act*, 1996, C.C.S.M., c. M225; Ontario, *Municipal Act*, 2001, S.O., c. 25; Québec, *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, 1987, R.L.R.Q., c. E-2.2.

¹⁴⁷ Quesnel L., *Public Consultation: A Tool for Local Democracy*, Toronto, ICURR Press, 2000, p. 2, disponibile al seguente link:
https://www.muniscope.ca/resource/dm/840914306166201858.pdf?n=file_Public_consultation.pdf&inline=yes

¹⁴⁸ *Ibidem*.

approccio alle votazioni deliberative che emerge negli ordinamenti canadese e americano, dato che negli Stati Uniti, che ripongono la sovranità nel popolo, esistono sistemi statali di democrazia diretta più evoluti e più sviluppati rispetto al Canada, ma anche di sottolineare le problematiche che possono riguardare l'esercizio dei diritti referendari. In questo senso, l'esame dell'esperienza statunitense può rivelarsi interessante per la possibilità di trarre alcune "lezioni" utili all'ordinamento canadese per quanto riguarda lo svolgimento delle campagne referendarie nell'ottica di un rafforzamento degli strumenti di partecipazione popolare ai processi decisionali. Gli argomenti che vengono in rilievo sotto questo profilo attengono alla necessità, da un lato, di considerare gli effetti e le conseguenze che i referendum e le iniziative popolari possono avere per i diritti delle minoranze e, dall'altro, di adottare una adeguata regolazione dello svolgimento delle campagne referendarie, come condizione essenziale per garantire la massima libertà nella scelta dei quesiti oggetto di un'iniziativa o di un referendum.

Negli Stati Uniti, la Costituzione federale non prevede la partecipazione popolare diretta ai processi di modifica costituzionale o nell'ambito del procedimento legislativo, mentre sono gli Stati che disciplinano nelle loro Costituzioni l'iniziativa legislativa popolare (diretta e indiretta) e il referendum, sia in materia di legislazione ordinaria sia costituzionale. Si può notare infatti che i Padri Fondatori espressero un netto rifiuto per il ricorso alle formule di decisione diretta del Corpo elettorale¹⁴⁹, che invece esistono a livello locale e statale e dipendono dalle singole Costituzioni e leggi statali per la loro disciplina¹⁵⁰. Peraltro, in circa la metà degli Stati dell'Unione ai cittadini sono attribuite esplicitamente funzioni legislative. Come rileva Tod Donovan, «Direct democracy is primarily a western phenomenon in North America, with roots in the Populist and Progressive movements of the early 20th century»¹⁵¹. Durante la *Progressive Era*, periodo storico degli Stati Uniti compreso indicativamente tra il 1890 e il 1920¹⁵², i primi Stati che adottarono gli istituti dell'iniziativa legislativa popolare e del referendum furono l'Oregon (1902) l'Arizona (1911), la California (1911) e Washington (1912), Stati caratterizzati da livelli di innovazione economica e di progresso sociale superiori alla media e che ancora oggi fanno sovente ricorso a questi strumenti di democrazia diretta. Gli ultimi Stati ad averli introdotti durante l'era progressista americana furono invece il

¹⁴⁹ Gorlani M., *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, n. 3/2008, p. 475. L'A. ricorda come James Madison avesse espresso ne *Il Federalista* n. 10, un chiaro rifiuto per la forma di governo basata sull'autogoverno delle piccole comunità perché questo sistema finirebbe per sacrificare l'interesse di tutti i cittadini a vantaggio delle posizioni di potere delle singole fazioni dominanti.

¹⁵⁰ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 213.

¹⁵¹ Donovan T., *Referendums and Initiatives in North America*, in Qvortrup M. (ed.), *Referendums Around the World. The Continued Growth of Direct Democracy*, London, Palgrave Macmillan, 2014, p. 122.

¹⁵² Negli Stati Uniti d'America i promotori della democrazia diretta furono infatti gli attivisti che agivano contro i fenomeni corruttivi e per favorire l'introduzione di riforme politiche, economiche e sociali in vari settori capaci di trainare il progresso della società americana. Tra gli esponenti più noti di questo movimento vi furono Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson, divenuti poi Presidenti degli Stati Uniti rispettivamente nei periodi 1901-1909 e 1913-1921.

Massachusetts e il North Dakota nel 1918. Quarant'anni più tardi ulteriori Stati adottarono questi strumenti di democrazia diretta. Nel 1959, l'Alaska è entrato a far parte degli Stati Uniti d'America con disposizioni sul referendum e sull'iniziativa contenute nella Costituzione statale. Durante gli anni Sessanta del Novecento e nei decenni che seguirono, sette Stati e il Distretto di Columbia adottarono l'iniziativa legislativa popolare o il referendum, o optarono per entrambi. Nel 2013, ventiquattro Stati federati e circa metà delle città americane avevano introdotto l'iniziativa legislativa popolare nel proprio ordinamento statale o locale e, oggi, circa il 70 per cento della popolazione vive in una città o in uno Stato in cui è consentita l'iniziativa legislativa popolare¹⁵³.

Il ritorno di interesse verso la democrazia diretta negli Stati Uniti viene fatto risalire al 1978, anno dell'approvazione in California della *Proposition 13* per mezzo di una iniziativa di cittadini¹⁵⁴, che consentì di limitare le tasse sulla proprietà per rispondere alle preoccupazioni degli elettori che sembravano non poter trovare accoglimento da parte dell'Assemblea legislativa statale. Il successo di quella iniziativa deve essere collocato nel contesto della cosiddetta "rivolta fiscale"¹⁵⁵, contrassegnata da molti altri tentativi dei cittadini di ridurre le tasse in conseguenza delle enormi spese pubbliche rese necessarie per sostenere l'economia nazionale durante la Guerra Fredda e il *welfare state* ampliato ad una vasta gamma di servizi e attività del Governo. Negli Stati dove erano disponibili gli strumenti di democrazia diretta, i cittadini ricorsero sempre più spesso all'iniziativa legislativa popolare e al referendum, determinando così tre effetti principali sulla *tax policy* statale: «First, the initiative trimmed overall spending by state and local governments. Second, the initiative [...] caused a decentralization of expenditure. And third the initiative altered the manner in which funds are raised: broad-based taxes were cut and replaced with user fees and charges over service»¹⁵⁶.

Il ritorno alla democrazia diretta è riconducibile anche all'insoddisfazione crescente degli elettori per il mancato intervento degli organi legislativi statali per l'introduzione di riforme in materia elettorale. Di conseguenza, gli elettori utilizzarono il procedimento dell'iniziativa legislativa popolare e del referendum per varie misure di riforma elettorale, come quelle riguardanti il finanziamento della campagna elettorale, l'istituzione di limiti temporali per i mandati dei rappresentanti eletti nelle Assemblee legislative e la suddivisione dei distretti elettorali. Altre questioni su cui si sono tenute consultazioni referendarie e iniziative di cittadini sono sorte negli ultimi decenni e, secondo molti

¹⁵³ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 214.

¹⁵⁴ *Ibidem*. L'A. ricorda che ci sono state 293 iniziative legislative popolari a livello di singolo Stato durante gli anni 1911-1920. Il numero è sceso bruscamente dopo di allora per poi riprendere a salire dopo il 1978. Nel periodo che va dal 1991 al 2000, riporta l'A., ci furono 389 iniziative legislative popolari a livello statale, che diminuirono a 346 tra il 2001 e il 2010. Per gli anni 2011-2019, l'*Initiative and Referendum Institute* calcola che ci sono state 240 iniziative legislative popolari in diversi Stati federati (sul punto si veda Initiative and Referendum Institute, *IRI Historical Database*, disponibile al link <http://www.iandrinstitute.org/data.cfm>).

¹⁵⁵ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 215.

¹⁵⁶ Matsusaka G. J., *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, Chicago, Chicago University Press, 2004, p. 13.

cittadini, non sono state affrontate adeguatamente dalle Assemblee legislative statali. Tra queste si possono ricordare le riforme in materia scolastica, di aborto, dei diritti degli omosessuali e dei matrimoni tra persone dello stesso sesso, responsabilità civile, controllo sull'uso delle armi, gioco d'azzardo, politiche sulla droga, diritto del lavoro e diritti degli animali¹⁵⁷.

Gli Stati accolgono diversi strumenti di democrazia diretta, che includono diverse forme di iniziative, referendum e procedure di *recall*, comunemente conosciute con il nome di “*ballot measures*” o “*propositions*”. Tra queste rientra il cosiddetto *legislatively-referred constitutional amendment*, istituto che permette ai cittadini di approvare o respingere tramite referendum le proposte di emendamento costituzionale formulate dall'organo legislativo statale. Tutti gli Stati, con la sola eccezione del Delaware, ammettono questo specifico strumento di democrazia diretta, sottoposto a requisiti e procedure diverse da Stato a Stato. Ad esempio, si può rilevare come alcuni Stati¹⁵⁸ prevedano nella loro Costituzione o legislazione interna che l'Assemblea legislativa statale possa decidere di sottoporre un emendamento costituzionale a votazione referendaria con un voto a maggioranza semplice, altri¹⁵⁹ richiedono invece una *supermajority* del sessanta per cento dei componenti del legislativo statale, altri ancora la maggioranza dei due terzi¹⁶⁰. La maggior parte degli Stati (36 su 49) stabiliscono che i propri organi legislativi approvino gli emendamenti costituzionali da sottoporre agli elettori in un'unica sessione parlamentare, altri¹⁶¹ prevedono che gli emendamenti costituzionali vengano approvati in due separate sessioni legislative nel caso vi sia il sostegno della sola maggioranza semplice dei rappresentanti eletti, mentre nel caso si riesca a raggiungere una *supermajority* o una maggioranza dei due terzi dei componenti l'organo è prevista l'approvazione in una sola sessione; in altri nove Stati¹⁶² le rispettive Assemblee legislative sono, invece, tenute ad approvare le proposte di emendamenti costituzionali in due sessioni legislative successive prima di sottoporli agli elettori.

¹⁵⁷ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 215.

¹⁵⁸ Arizona, Arkansas, Minnesota, Missouri, New Mexico, North Dakota, Oklahoma, Oregon, Rhode Island e South Dakota (i dati sono ripresi da Ballotpedia, *Legislatively referred constitutional amendment*, consultabile al link seguente: https://ballotpedia.org/Legislatively_referred_constitutional_amendment).

¹⁵⁹ Alabama, Florida, Illinois, Kentucky, Maryland, Nebraska, New Hampshire, North Carolina, Ohio.

¹⁶⁰ Gli Stati che richiedono una maggioranza di due terzi in ciascuna Camera del legislativo statale sono: l'Alaska, la California, il Colorado, la Georgia, l'Idaho, il Kansas, la Louisiana, il Maine, il Michigan, il Mississippi, il South Carolina, il Texas, lo Utah, Washington, West Virginia e Wyoming. Nel Montana i due terzi sono invece calcolati in relazione alla *membership* complessiva dell'intero organo legislativo statale. Casi particolari sono invece l'Oklahoma, che prevede il voto a maggioranza di due terzi se il legislativo statale decida di sottoporre la proposta di emendamento costituzionale ad uno *special election ballot*, e il Pennsylvania, in cui è richiesta la maggioranza dei membri dell'Assemblea generale statale in due successive sessioni, ma in caso di grave emergenza, l'organo legislativo, con un voto a maggioranza dei due terzi dei componenti, può sottoporre la proposta di emendamento ad una votazione parlamentare da esprimersi nel corso di una singola sessione.

¹⁶¹ Connecticut, Hawaii, New Jersey e Pennsylvania (v. la pagina web di Ballotpedia, *Legislatively referred constitutional amendment, two-session requirements*, disponibile su https://ballotpedia.org/Legislatively_referred_constitutional_amendment_two-session_requirements).

¹⁶² Indiana, Iowa, Massachusetts, Nevada, New York, Tennessee, Vermont, Virginia e Wisconsin.

L'*initiated constitutional amendment* costituisce un altro strumento simile al *legislatively-referred constitutional amendment*, ma che differisce da questo perché non prevede a monte l'intervento dell'organo legislativo statale per sottoporre un emendamento costituzionale ad una votazione deliberativa del Corpo elettorale, bensì la presentazione di una petizione firmata da un certo numero minimo di elettori. Dei diciotto Stati che consentono il ricorso all'*initiated constitutional amendment*, il Massachusetts, l'Illinois e il Mississippi prevedono i requisiti più stringenti e le procedure più complesse per consentire ai cittadini di avvalersi di questo strumento. Ad esempio, nel Massachusetts un emendamento costituzionale proposto dai cittadini non può essere sottoposto ad una votazione deliberativa se non dopo essere stato approvato in due successive sessioni dal legislativo statale¹⁶³ e per questo viene considerata una iniziativa di tipo indiretta per introdurre emendamenti costituzionali. Dal 2006, in Florida, Montana, Nebraska, Nevada, Oklahoma e Oregon sono stati introdotti ulteriori ostacoli procedurali che hanno reso più difficile il ricorso all'iniziativa per modificare la Costituzione¹⁶⁴, che vanno dalla previsione del requisito della super maggioranza del sessanta per cento dei componenti l'Assemblea legislativa affinché la proposta di emendamento possa essere approvata, alla modifica del numero di firme richieste per presentare una petizione di emendamento costituzionale¹⁶⁵. Un caso particolare è rappresentato dallo Stato del Nevada, la cui Costituzione all'articolo 19, sezione 2 e 3, prevede che per entrare a far parte della Costituzione statale, gli emendamenti proposti debbano essere approvati dagli elettori in due successive elezioni generali consecutive. Il caso dell'Oregon riveste una certa importanza, essendo uno degli Stati in cui si concentra maggiormente l'uso dell'iniziativa dei cittadini sia per gli emendamenti costituzionali che per le misure legislative¹⁶⁶. La Costituzione statale prevede che una petizione presentata su iniziativa dei cittadini volta a modificare la Costituzione stessa deve essere firmata da un numero di aventi diritto al voto pari all'otto per cento del numero totale dei voti attribuiti ai candidati alla carica di Governatore nelle ultime *gubernatorial election*¹⁶⁷. La petizione deve includere il testo completo dell'emendamento proposto¹⁶⁸ e le firme devono essere depositate non meno di quattro mesi prima

¹⁶³ Ellis J. R., *Democratic Delusions: The Initiative Process in America*, Lawrence, University Press of Kansas, 2002, p. 140-141. L'A. rileva che nella prima sessione la proposta può essere votata con una maggioranza dei tre quarti dei membri dell'organo legislativo e nella seconda sessione non può più essere modificata e può essere definitivamente approvata con il voto favorevole di un quarto dei componenti l'organo.

¹⁶⁴ Ballotpedia, *Initiated constitutional amendment*, disponibile su [https://ballotpedia.org/Initiated constitutional amendment](https://ballotpedia.org/Initiated_constitutional_amendment).

¹⁶⁵ Si fa riferimento, in particolare, al caso del Nebraska, dove il numero di firme richieste in relazione ad una petizione volta a modificare la Costituzione statale è passato dal dieci per cento dei voti espressi nelle ultime elezioni a Governatore al dieci per cento degli elettori registrati nello Stato.

¹⁶⁶ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 217. L'A. riporta un dato elaborato dall'*Initiative and Referendum Institute* che mette in evidenza come in Oregon vi sia stato il numero *record* di 363 iniziative legislative popolari tra il 1904 e il 2013.

¹⁶⁷ Articolo IV, sezione 1(c), della Costituzione dell'Oregon.

¹⁶⁸ Cost. Oregon, Articolo IV, sezione 1(d).

della data della votazione sulla proposta di emendamento¹⁶⁹. La Costituzione dell'Oregon vieta, inoltre, «to pay or receive money or other thing of value based on the number of signatures obtained on an initiative or referendum petition»¹⁷⁰.

Altri strumenti di democrazia diretta presenti negli Stati Uniti d'America sono il *legislatively-referred state statute*, che esiste in 23 Stati¹⁷¹ e permette al legislatore statale di sottoporre una misura legislativa al voto popolare, e l'*initiated state statute*, che è l'iniziativa legislativa, adottata in 21 Stati¹⁷², con la quale i cittadini possono approvare direttamente leggi di rango inferiore alla fonte costituzionale. Una forma particolare di iniziativa popolare per leggi ordinarie è costituita dalla *indirect initiative*: una proposta di legge di iniziativa dei cittadini che deve essere sottoposta ad approvazione parlamentare dopo che i proponenti abbiano raccolto il numero di firme richiesto¹⁷³. Il legislatore ha la possibilità di emanare o respingere la proposta e in alcuni Stati (Maine, Massachusetts, Michigan, Nevada e Washington) può anche adottare una versione alternativa della proposta di iniziativa da presentare agli elettori. L'iniziativa indiretta sembra quindi rispondere all'esigenza di dare spazio alla partecipazione popolare e di prevedere, al contempo, il contrappeso del dibattito e della conseguente deliberazione parlamentare sulla questione oggetto dell'iniziativa dei cittadini, aspetti capaci di indirizzare «an improved initiative proposal because unintended consequences and errors may come to light»¹⁷⁴.

Vi è poi il referendum confermativo non obbligatorio per leggi ordinarie (conosciuto come *citizen referendum*, *veto referendum* o *statute referendum*), strumento che garantisce l'esercizio del diritto di veto da parte degli elettori sulle leggi emanate dal legislatore statale, da un Consiglio comunale o di contea. Tale istituto esiste in 23 Stati federati¹⁷⁵ e, tra questi, gli Stati che lo hanno utilizzato più di

¹⁶⁹ Cost. Oregon, Articolo IV, sezione 1(e).

¹⁷⁰ Cost. Oregon, Articolo IV, sezione 1(b).

¹⁷¹ Arizona, Arkansas, California, Colorado, Delaware, Illinois, Kentucky Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Mexico, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Utah, Washington. V. Ballotpedia, *Legislatively referred state statute*, disponibile al link https://ballotpedia.org/Legislatively_referred_state_statute.

¹⁷² Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Maine, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Utah, Washington, Wyoming. V. Ballotpedia, *Initiated state statute*, consultabile al link https://ballotpedia.org/Initiated_state_statute.

¹⁷³ Questa forma particolare di iniziativa legislativa è adottata nei seguenti Stati: Maine, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Nevada, Ohio, Utah e Washington. Nel Massachusetts e nel Mississippi l'iniziativa indiretta è prevista anche per presentare emendamenti costituzionali.

¹⁷⁴ National Conference of State Legislatures, *Initiative and Referendum in the 21st Century - Final Report and Recommendations of the NCSL I&R Task Force*, Denver, Colorado – Washington, D.C., NCSL, luglio 2002, disponibile al seguente link: https://www.ncsl.org/Portals/1/documents/legismgt/irtaskfc/landR_report.pdf.

¹⁷⁵ Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Mexico, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Utah, Washington, Wyoming.

frequente sono il North Dakota, l'Oregon e la California, rispetto al Wyoming, Nevada e New Mexico che sono stati, invece, alquanto più contenuti nel ricorrere al *veto referendum*¹⁷⁶.

Negli Stati dell'Unione che ammettono tali forme di democrazia diretta, si riscontra un riconoscimento generalizzato del diritto di voto sulle misure oggetto di referendum o iniziative popolari in capo ai *registered voters*, individuati secondo la legislazione statale. Dalla figura dell'elettore occorre tenere distinta quella di altri soggetti coinvolti nei procedimenti di democrazia diretta, che hanno il compito di promuovere e presentare le iniziative referendarie: i cosiddetti *petition circulators*. Sul punto è bene rilevare come in alcuni Stati che ammettono il ricorso al referendum o all'iniziativa popolare, o a entrambi gli istituti, i *petition circulators* devono essere considerati idonei al voto in base ai requisiti imposti dalla normativa statale¹⁷⁷, in altri devono soddisfare i requisiti residenza nel territorio dello Stato¹⁷⁸. Tali requisiti implicano che i «circulators must be U.S. citizens, legal residents of the state, and must not have some other restriction preventing them from exercising their right to vote, such as a felony conviction in certain states»¹⁷⁹, ma occorre anche evidenziare che «[a] voter eligibility requirement usually allows a qualified person to circulate petitions even if they are not registered to vote»¹⁸⁰. Sulla legittimità costituzionale di tali requisiti si è registrato un certo attivismo delle Corti americane a partire dalla pronuncia della Corte Suprema USA sul caso *Buckley v. American Constitutional Law Foundation* del 1999¹⁸¹, con la quale la Corte ha ritenuto che il requisito della registrazione elettorale previsto dallo Stato dell'Ohio per qualificare una persona come *petition circulator* comportasse «a speech diminution of the very kind produced by the ban on paid circulators at issue in *Meyer*»¹⁸² e che l'obbligo di esibire un cartellino di riconoscimento «inhibits participation in the petitioning process»¹⁸³. Nell'accogliere i ricorsi contro leggi statali che stabilivano requisiti simili, le Corti d'appello del Quarto, Sesto, Settimo, Nono e Decimo Circuito si sono mantenute nel solco tracciato dalla Corte Suprema, applicando uno scrutinio più penetrante (*strict*

¹⁷⁶ Il ricorso allo strumento del referendum confermativo è avvenuto fino ad oggi 75 volte in North Dakota, 68 nell'Oregon e 48 in California. Nel Wyoming si è invece tenuto ad oggi un solo *veto referendum*, due sono stati invece quelli che si sono svolti nel Nevada e tre nel New Mexico. Nella gran parte dei casi si è trattato di referendum vertenti su legislazioni tributarie. V. Ballotpedia, *List of veto referendum ballot measures*, disponibile su https://ballotpedia.org/List_of_veto_referendum_ballot_measures.

¹⁷⁷ Si veda ad esempio North Dakota Cent. Code Ann. § 16.1-01-09 (West 2017).

¹⁷⁸ Si veda ad esempio Alaska Stat. § 15.45.105 (2016) (che prevede anche espressamente che i *petition circulators* debbano essere cittadini americani e che abbiano compiuto i diciotto anni di età) e Idaho Code Ann. § 34-1807 (West 2017).

¹⁷⁹ Paterlow R. A., *Decoding the "Sphinx-Like Silence": State Residency, Petition Circulation, and the First Amendment*, in *Fordham Law Review*, vol. 86, n. 5, 2018, p. 2560.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ Per la ricostruzione del caso portato all'attenzione della Corte Suprema USA v. Browder R. K., *Internet Voting with Initiatives and Referendums: Stumbling Towards Direct Democracy*, in *Seattle University Law Review*, vol. 29, n. 2, 2006, pp. 494-495.

¹⁸² 525 U.S. 182, (1999), 194. Il riferimento è al caso *Meyer v. Grant* (1988), nel quale la Corte Suprema ha annullato il divieto di remunerazione per i promotori di iniziative referendarie e popolari.

¹⁸³ 525 U.S. 182 (1999), 197.

scrutiny) sulla legislazione statale ritenuta contraria al Primo Emendamento¹⁸⁴. Dagli orientamenti giurisprudenziali che si sono sviluppati in materia, si comprende chiaramente quindi come la figura dei promotori delle iniziative popolari e referendarie sia spesso oggetto di contestazione in giudizio, ma è altrettanto evidente che essa non coincida sempre con la figura dell'elettore e che si fondi su requisiti che dipendono dalla disciplina statale e dall'intervento delle Corti.

Un altro aspetto particolarmente discusso e controverso legato all'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta negli Stati Uniti riguarda, come sottolinea Todd Donovan, il finanziamento delle campagne referendarie e delle iniziative legislative popolari, che si caratterizzano per l'impiego di molte risorse da parte di grandi finanziatori, che da soli muovono ingenti quantità di denaro e che mirano a influenzare il voto degli elettori verso preferenze specifiche, spesso di carattere *liberal*, sulle politiche sociali ed economiche¹⁸⁵. A questo aspetto si collega la critica rivolta in particolare al procedimento di iniziativa legislativa popolare per il fatto di sottrarre le decisioni su questioni pubbliche alle Assemblee legislative democraticamente elette per deferirle a grandi imprese e gruppi di interesse, che spesso agiscono in senso opposto ai diritti delle minoranze¹⁸⁶. I procedimenti per espletare le diverse forme di *ballot initiatives* previste a livello statale richiedono, in effetti, cospicue quantità di denaro oltre a una macchina organizzativa considerevole, al fine di raccogliere il numero di firme necessario per sottoporre al voto popolare una certa misura e per svolgere una campagna elettorale in suo sostegno. Sotto questo profilo, occorre ricordare la sentenza sul caso *Bellotti v. First National Bank of Boston*¹⁸⁷, risalente al 1978, con la quale la Corte Suprema statunitense ha sostenuto che il finanziamento delle campagne per i referendum e le iniziative dei cittadini non porta con sé un reale o apparente rischio di corruzione, perché i provvedimenti sottoposti al voto degli elettori non possono fornire favori politici illeciti a un donatore o finanziatore di una campagna vertente su una *ballot measure*¹⁸⁸. In contrapposizione a quanto stabilito con la sentenza *Buckley v. Valeo* del 1976, con la quale la Corte aveva imposto un limite ai contributi che individui e compagnie potevano dare a partiti e candidati, nella sentenza in esame la Corte ha innanzitutto stabilito che il diritto delle aziende di finanziare le *initiative campaigns* costituisce una forma di libertà di espressione protetta

¹⁸⁴ Paterlow R. A., *Decoding the "Sphinx-Like Silence"*, in *Fordham Law Review*, cit., p. 2577. L'A. riporta in particolare i seguenti casi: *Libertarian Party of Va. v. Judd*, 718 F.3d 308, 316–17 (4th Cir. 2013); *Nader v. Blackwell*, 545 F.3d 459, 462 (6th Cir. 2008); *Krislov v. Rednour*, 226 F.3d 851, 866 (7th Cir. 2000); *Nader v. Brewer*, 531 F.3d 1028, 1031 (9th Cir. 2008); *Yes on Term Limits, Inc. v. Savage*, 550 F.3d 1023, 1025–26, 1031 (10th Cir. 2008).

¹⁸⁵ Donovan T., *Referendums and Initiatives in North America*, cit., pp. 145-150. L'A. afferma, infatti, che: «American billionaires have also financed dozens of successful liberal measures opposed by Republican elites, including general tax increases, tax increases on specific products, funding for stem cell research, gay rights, medical marijuana use, recreational marijuana use and several environmental measures» (p. 149).

¹⁸⁶ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 219.

¹⁸⁷ 435 U.S. 765 (1978).

¹⁸⁸ Donovan T. et al., *State and Local Politics. Institutions and Reforms*, Stamford – CT (USA), Cengage Learning, 2015, p. 124.

dal Primo Emendamento e, in secondo luogo, che gli Stati non possono imporre restrizioni specifiche per l'esercizio di questo diritto, eliminando così ogni limite in ordine alle fonti e all'ammontare delle donazioni che si possono fare per finanziare questo tipo di campagne.

Le critiche più diffuse alla democrazia diretta negli Stati Uniti tendono a mettere in risalto le problematiche menzionate e, come sostiene ancora Donovan, «base their assessment of the contemporary American initiative and referendum process on observations from a handful of states that feature the most hyper-populist versions of the process - primarily California and Oregon»¹⁸⁹.

3.1 La democrazia diretta nell'esperienza della California

L'esperienza della California, in particolare, assume grande importanza ai fini dell'analisi della democrazia diretta americana, in quanto non solo è uno degli Stati che prevede nel suo ordinamento tutti gli strumenti di *ballot initiatives* che sono stati esaminati (ammettendo però solo iniziative dirette che non vengono quindi discusse in Parlamento), ma anche perché è lo Stato più popoloso degli USA (con 38 milioni di abitanti), presenta una forte varietà a livello etnico e culturale e una economia altamente diversificata¹⁹⁰. Questi elementi fanno quindi della California un utile modello per una comparazione tra i singoli istituti di democrazia diretta.

Inizialmente, questi istituti furono introdotti a livello locale e amministrativo, come dimostra il caso della città di Los Angeles, dove l'iniziativa legislativa popolare, il referendum e il richiamo degli eletti vennero inseriti nello statuto locale già nel 1903, esempio che fu presto seguito da altre città e contee dello Stato, mentre si dovette attendere il 1911 perché le diverse forme di *ballot measures* richiamate venissero introdotte anche a livello statale¹⁹¹. Tra le prime iniziative che sono state proposte e poi votate a livello statale vale la pena ricordare quelle per l'abolizione delle *poll taxes*, previste al fine di disincentivare principalmente il voto degli afroamericani, e per l'emissione di *bond* statali, destinati ad alimentare il fondo per il completamento e la costruzione di edifici presso l'Università di Berkeley; entrambe le proposte sono state in seguito approvate dal voto popolare¹⁹². Dopo un periodo di riduzione del numero di iniziative sottoposte agli elettori nel corso degli anni Sessanta, i diritti referendari in California riacquistarono popolarità. Nel 1972, gli elettori approvarono una iniziativa che si proponeva di bloccare l'ampliamento della produzione di energia

¹⁸⁹ Donovan T., *Referendums and Initiatives in North America*, cit., p. 135.

¹⁹⁰ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 242.

¹⁹¹ *Ivi*, p. 246.

¹⁹² Camera dei Deputati, *Proposta di legge (Modifiche agli articoli 73, 75, 80 e 138 della Costituzione, in materia di democrazia diretta)*, n. 3124. XVII Legislatura, 19 maggio 2015, p. 8.

nucleare nello Stato, e nel 1973 fu la volta della famosa *Proposition* 13 sulla riduzione delle tasse sugli immobili. Quest'ultima è passata alla storia, come si è visto in precedenza, per aver rinvigorito i diritti referendari in chiave di ribellione anti-imposte da parte dei cittadini di tutti i ceti sociali, ma è stata anche usata da molti commentatori politici per criticare la democrazia diretta in quanto tale, perché in grado di sottrarre larghe porzioni del bilancio statale dal circuito politico-rappresentativo e dal dibattito parlamentare, lasciando la materia fiscale in balia degli atteggiamenti irresponsabili degli elettori e portando lo Stato della California e le sue città sull'orlo della crisi finanziaria¹⁹³. In realtà, non è stato l'atteggiamento irresponsabile degli elettori all'origine della proposta di iniziativa legislativa popolare n. 13, bensì l'incapacità del Parlamento di trovare una soluzione condivisa che potesse soddisfare le esigenze dei cittadini¹⁹⁴.

Il procedimento di iniziativa popolare è stato anche usato per interventi di limitazione dell'imposta statale sui redditi e dell'imposta sulle vendite, per abolire le imposte statali su successioni e donazioni e per richiedere finanziamenti per raggiungere una serie di obiettivi particolari in materia di educazione e istruzione, politiche per l'infanzia e politiche ambientali e di ricerca sulle cellule staminali¹⁹⁵.

Negli ultimi due decenni, gli elettori della California hanno anche approvato una serie di misure particolarmente incisive per i diritti delle minoranze. Sotto questo profilo, si possono ricordare l'iniziativa che ha proposto di introdurre il requisito che il materiale elettorale fosse stampato solo in lingua inglese (1984), il riconoscimento dell'inglese come lingua ufficiale dello Stato (1986), la fine delle preferenze razziali (1996), la fine dell'istruzione bilingue (1998) e il riconoscimento del diritto al matrimonio degli omosessuali (2008)¹⁹⁶.

Una parte delle iniziative che hanno avuto successo in California sono state emendamenti alla Costituzione statale, i quali possono essere promossi dai due terzi dei voti di entrambe le Camere o con la maggioranza dei voti validi espressi dagli elettori. La Costituzione della California è stata modificata dal 1879 più di 500 volte, di cui 40 tramite iniziativa popolare, inserendovi norme molto specifiche in alcuni casi¹⁹⁷. Un recente emendamento introdotto nel 2012 ha modificato il limite dei

¹⁹³ Benedikter T., *Op. cit.*, p. 129.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, pp. 242-243. In riferimento a questi temi, l'A. ricorda la *Proposition* n. 63 del 2004 sulla sovrattassa minima dell'1 per cento sui redditi dei milionari, la proposta di legge di iniziativa popolare n. 163 del 1992 in merito al divieto di tassazione sulle vendite dei prodotti alimentari, la *Proposition* n. 6 del 1982 che ha riguardato l'abolizione delle tasse su successioni e donazioni, la *Proposition* n. 98 del 1988 che modificò la Costituzione della California per imporre la destinazione del 40 per cento delle spese statali al comparto dell'istruzione elementare e secondaria. In tema di sviluppo dell'infanzia l'A. ricorda la *Proposition* n. 10 del 1998, mentre per quanto riguarda la protezione della natura selvatica rileva la *Proposition* n. 117 del 1990 e in riferimento alla ricerca sulle cellule staminali la *Proposition* n. 71 del 2004.

¹⁹⁶ *Ivi*, p. 245. L'A. ricorda che queste misure sono state contestate in via giudiziaria per presunta violazione della *Equal Protection Clause* contenuta nel Quattordicesimo Emendamento.

¹⁹⁷ Benedikter T., *Op. cit.*, p. 129.

mandati dei membri delle due Camere del Parlamento statale¹⁹⁸, mentre un altro risalente al 2010 ha stabilito un nuovo modello di conduzione delle elezioni primarie, ma non si è configurato come una iniziativa popolare pura (*initiated constitutional amendment*), bensì come un referendum confermativo obbligatorio (*legislatively-referred constitutional amendment*), in quanto la modifica è stata prima approvata dalla Assemblea statale e dal Senato della California e poi fu confermata dalla maggioranza dei cittadini votanti¹⁹⁹.

La Costituzione californiana contiene la disciplina in materia di voto, iniziativa, referendum e *recall* nell'articolo 2, che si compone di 29 sezioni, mentre all'articolo 4 stabilisce che il potere legislativo dello Stato è attribuito all'Assemblea legislativa della California, che è composta da due Camere (il Senato e l'Assemblea statale), e riserva al popolo i poteri di iniziativa legislativa popolare e di referendum, poteri che sono garantiti, in base all'articolo 2 sezione 11(a), agli elettori di ciascuna città o contea. Per quanto riguarda le caratteristiche del potere di iniziativa, rimaste quasi un secolo sostanzialmente immutate²⁰⁰, si può notare che tutte le materie che sono di competenza dello Stato possono essere oggetto di una iniziativa legislativa popolare, comprese la materia tributaria e di spesa pubblica. Inoltre, sono ammesse sia l'iniziativa costituzionale sia l'iniziativa per leggi ordinarie, per le quali sono previsti *quorum* diversi di sottoscrizione: nel primo caso è uguale all'8 per cento dei partecipanti alle precedenti elezioni a Governatore; nel secondo caso, invece, il *quorum* è fissato al 5 per cento. Le iniziative costituzionali che sono state accolte non possono essere modificate dal Parlamento; le *statute law initiatives* dopo un certo periodo possono, invece, essere sottoposte a modifica. Una volta conseguito il numero di firme richiesto, si procede alla votazione referendaria. In questo caso bisogna tenere conto che, di regola, sono previste due giornate di votazione all'anno, nelle quali si vota su una pluralità di quesiti proposti sia da iniziative a livello statale sia da iniziative a livello locale. Una proposta di legge accolta da una votazione deliberativa dell'elettorato può essere bocciata da una Corte statale, che esercita così un esame di ammissibilità successivo al voto²⁰¹. Occorre ricordare che in California, come nel resto degli Stati Uniti, non è previsto un *quorum* di partecipazione per la validità della votazione referendaria e che sono previste solo le iniziative dirette, le quali non ammettono l'intervento del Parlamento per avanzare una proposta alternativa che sia frutto del compromesso fra ceti politico e promotori di referendum e iniziative.

¹⁹⁸ V. *Proposition* n.28 del 2012 che ha sancito il limite di dodici anni per il mandato sia dei senatori sia dei componenti dell'Assemblea Statale della California. Rimane quindi invariata la regola che stabilisce la differente durata della legislatura: quattro anni per il Senato e due anni per la Camera bassa.

¹⁹⁹ V. *Proposition* n. 14 del 2010.

²⁰⁰ Benedikter T., *Op. cit.*, p. 126.

²⁰¹ *Ivi*, p. 128. L'A. ricorda come tra il 1964 e il 1990 14 iniziative su 35 furono accolte e successivamente bocciate dalle Corti.

Delineata brevemente la disciplina di alcuni strumenti di democrazia diretta adottati dalla California, appare necessario richiamare un problema particolarmente serio che affligge i californiani nell'ambito dell'espletamento dei referendum propositivi (iniziative) e referendum confermativi: si tratta della "commercializzazione" dei diritti referendari, dato che coloro che sono incaricati della raccolta delle sottoscrizioni sono remunerati per farlo, incassando in media 5 dollari per firma²⁰². Durante le campagne referendarie in California si è arrivati a spendere fino a 30 milioni di dollari, soprattutto laddove si sia trattato di referendum capaci di incidere sugli interessi delle *corporations*, per le quali non valgono, così come per tutti gli altri gruppi e individui, limiti di spesa per il finanziamento delle campagne referendarie, in virtù del diritto fondamentale alla libertà di espressione. Su queste basi, secondo alcuni esperti, emerge il rischio di una deriva populista della democrazia diretta e di un crescente vantaggio dei grandi gruppi finanziari e industriali i quali si mostrano perfettamente in grado di gestire quella che viene definita "industria delle iniziative", mettendo in campo una folta schiera di professionisti e consulenti che riescono a coprire tutta la gamma delle attività legate all'organizzazione e alla realizzazione di una campagna referendaria²⁰³. In questo contesto, le spese per la comunicazione politica hanno fatto lievitare considerevolmente i costi di queste *initiative campaigns* favorendo i gruppi di interesse più forti, per cui anche l'introduzione di regole severe di *par condicio* in tutti gli spazi televisivi e radiofonici appare un rimedio importante, insieme ad una serie di altri temi²⁰⁴, per realizzare una compiuta riforma della democrazia diretta in California e nel resto degli Stati Uniti d'America.

3.2 La democrazia diretta nella giurisprudenza delle Corti americane

Un ultimo punto che resta da trattare riguarda il ruolo esercitato dalle Corti nel risolvere le questioni sollevate dalla democrazia diretta e nello scrutinare le leggi adottate con i procedimenti dell'iniziativa legislativa popolare e del referendum. La Costituzione degli Stati Uniti prevede una serie di diritti che la Corte Suprema e le Corti federali di grado inferiore hanno il compito di proteggere non solo contro eventuali lesioni poste dal legislatore, ma anche contro le loro violazioni messe in atto da parte

²⁰² *Ivi*, p. 127.

²⁰³ *Ivi*, p. 131.

²⁰⁴ *Ivi*, p. 133. Tra questi, l'A. elenca quelli che sono in discussione in seno alla Commissione di riforma della democrazia diretta in California: un maggiore coinvolgimento del Parlamento prima della presentazione agli elettori di una nuova iniziativa; tempi più lunghi per la raccolta delle firme in modo da sviluppare un dibattito tra i cittadini e spiegare i contenuti dell'iniziativa; la limitazione del numero dei quesiti da sottoporre agli elettori al momento della votazione; l'identificazione e la verifica della capacità dei raccoglitori delle sottoscrizioni; la pubblicazione dei fondi e degli *sponsor* di iniziative e referendum; l'introduzione di contributi pubblici per ogni firma raccolta con tetti massimi di spesa.

del popolo attraverso l'iniziativa legislativa popolare e il referendum²⁰⁵. Un'analisi delle decisioni della Corte Suprema in materia dimostra come la Corte abbia sottoposto le leggi statali e gli emendamenti costituzionali, approvati in attuazione degli strumenti di democrazia diretta in esame, allo stesso livello di scrutinio a cui ha sottoposto le leggi e gli emendamenti costituzionali adottati dalle Assemblee rappresentative²⁰⁶. Nell'esercitare questo ruolo di scrutinio, per le Corti si è posto il seguente dilemma: da un lato, in nome del principio della sovranità popolare, è emersa l'esigenza di rispettare la volontà del Corpo elettorale espressa attraverso gli istituti dell'iniziativa legislativa popolare e del referendum; dall'altro lato, però, esse si sono sentite in dovere di proteggere i diritti sostanziali come prescritti dalla Costituzione stessa²⁰⁷.

In questo contesto, un gruppo di decisioni della Corte Suprema ha ribaltato i risultati di iniziative legislative popolari e referendum in una serie di materie molto sensibili, quali le relazioni razziali. In questo ambito, la Corte ha annullato misure legislative o emendamenti costituzionali per abrogare leggi o ordinanze che proibivano la discriminazione razziale o stabilivano azioni speciali di protezione per i membri appartenenti a gruppi di minoranza²⁰⁸. In una decisione del 2014, la Corte ha però ritenuto che un emendamento alla Costituzione del Michigan, approvato dai suoi elettori per impedire alle Università statali di accordare trattamenti preferenziali basati sull'origine etnica e razziale nell'ambito delle procedure di ammissione, non violava la *Equal Protection Clause* di cui al XIV Emendamento²⁰⁹. Tale emendamento era stato approvato in risposta alla sentenza *Grutter v. Bolliger* del 2003²¹⁰, con la quale la Corte Suprema ha consentito alla *Law School* dell'Università del Michigan di introdurre un uso limitato delle preferenze razziali nei suoi piani di ammissione.

Un altro gruppo di casi riguarda invece le decisioni prese dagli elettori per riformare il procedimento elettorale, che in molti casi si sono conclusi con una sentenza di annullamento delle misure adottate con l'iniziativa legislativa popolare o il referendum. Ad esempio, la Corte Suprema nel 2012 ha annullato una misura legislativa statale approvata dalla volontà popolare che proibiva i contributi da

²⁰⁵ In questa prospettiva si possono menzionare una serie di importanti decisioni con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi approvate dalla volontà popolare. Si veda, ad esempio, *Guinn & Beal v. United States*, 238 U.S. 347 (1915); *Pierce v. Society of Sisters*, *Griffin v. California*, 380 U.S. 609 (1965); *Lucas v. Forty-Fourth General Assembly of Colorado*, 377 U.S. 713 (1964); *Reitman v. Mulkey*, 387 U.S.369 (1967); *Washington v. Seattle School Dist. No. 1*, 458 U.S. 457 (1982); *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995); *Romer v. Evans*, 517 U.S. 620 (1996); *American Tradition Partnership, Inc. v. Bullock*, 567 U.S. – (2012) (l'elenco è ripreso da Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 231).

²⁰⁶ *Ivi*, p. 233.

²⁰⁷ *Ivi*, p. 232.

²⁰⁸ Sul punto si vedano, ad esempio, le sentenze *Hunter v. Erickson*, 393 U.S. 385 (1969); *Washington v. Seattle School District No. 1*, 458 U.S. 457 (1982); *Romer v. Evans*, 517 U.S. 620 (1996). Con queste sentenze la Corte ha ritenuto contrarie alla *Equal Protection Clause* leggi ed emendamenti costituzionali approvati dalla volontà popolare che hanno reso più difficile per le minoranze promuovere i propri interessi ed esercitare i propri diritti.

²⁰⁹ Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *Schuette v. Coalition to Defend Affirmative Action*, 572 U.S. 291 (2014).

²¹⁰ 593 U.S. 306 (2003).

parte delle società alle campagne elettorali²¹¹ e, in un altro caso, una misura di livello comunale che stabiliva limiti ai contributi nelle campagne elettorali²¹², ritenendo che i divieti e i limiti imposti fossero contrari alla libertà di espressione protetta dal Primo Emendamento. La Corte Suprema ha annullato leggi statali ed emendamenti costituzionali approvati dal popolo che stabilivano limiti di durata al mandato dei membri del Congresso e di rappresentanti eletti a livello statale, ravvisando una violazione della *Qualification Clause* della Costituzione statunitense²¹³.

Inoltre, appare piuttosto rilevante evidenziare che, nei casi in cui le Corti abbiano reso decisioni giudiziarie non condivise dal popolo perché hanno posto nel nulla i risultati delle procedure di iniziativa legislativa popolare e di referendum, gli elettori possono ricorrere, come rimedio, alle votazioni per la revoca dei giudici (*recall*) o alla decisione se riconfermarli una volta scaduto il mandato, laddove questi strumenti siano ammessi dalle leggi o dalle Costituzioni statali²¹⁴. Di conseguenza, «i giudici delle Corti statali possono essere spinti a decidere in un modo o nell'altro quando valutano la costituzionalità di una misura approvata dagli elettori a causa della possibilità di revoca o di sconfitta nella successiva elezione per il mantenimento dei giudici, se i sentimenti del popolo sono trascurati»²¹⁵. Si tratta di una problematica importante che rischia di minare il ruolo delle Corti nello scrutinare le leggi e gli emendamenti costituzionali approvati dalla volontà popolare, ruolo che rende i giudici gli arbitri finali in molti settori delle politiche pubbliche e del funzionamento della stessa democrazia²¹⁶.

In questo quadro, occorre evidenziare come durante la pandemia di COVID-19 le Corti americane non abbiano accordato una serie di misure richieste dai sostenitori di iniziative popolari per garantire una più ampia partecipazione degli elettori alle votazioni di tipo deliberativo. In particolare, in quattro diversi casi le Corti hanno respinto le richieste di allentamento delle regole sulla raccolta delle firme a sostegno delle *ballot initiatives*, come la richiesta di consentire le firme elettroniche o di ridurre il numero totale di firme richieste o, ancora, di rivedere l'applicazione del requisito della provenienza

²¹¹ *American Traditional Partnership v. Bulloch*, 567 U.S. ____ (2012).

²¹² *Citizens Against Rent Control/Coalition for Fair Housing v. City of Berkeley, California*, 454 U.S. 200 (1981).

²¹³ In questo senso si può menzionare il caso *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton* 514 U.S. 779 (1995) avente ad oggetto un emendamento della Costituzione dell'Arkansas adottato dagli elettori di quello Stato che limitava il mandato dei rappresentanti dell'Arkansas presso la Camera a tre mandati di due anni e il mandato dei senatori a due mandati di sei anni.

La *Qualification Clause* recita: «No Person shall be a Representative who shall not have attained to the Age of twenty five Years, and been seven Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State in which he shall be chosen» (Costituzione degli Stati Uniti d'America, art. 1, sez. 2, cl. 2). Una clausola simile si applica al Senato (v. Costituzione degli Stati Uniti d'America, art. 1, sez. 3, cl. 3).

²¹⁴ Martin Rogoff sottolinea che la revoca dei giudici statali è ammessa in otto Stati: Arizona, California, Colorado, Minnesota, Nevada, North Dakota, Oregon e Washington. Le elezioni per il mantenimento dei giudici sono invece ammesse nei seguenti Stati: Alaska, Arizona, California, Colorado, Florida, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Maryland, Missouri, Nebraska, New Mexico, Oklahoma, Pennsylvania, South Dakota, Tennessee, Utah e Wyoming (Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 238).

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ *Ivi*, p. 239.

geografica delle firme o di altri requisiti previsti dalla normativa vigente in alcuni Stati²¹⁷. Solo in uno di questi casi, *Thompson v. DeWine*, una Corte distrettuale ha ordinato alle competenti autorità dell'Ohio di modificare le procedure e i requisiti stabiliti per ammettere le misure di iniziativa popolare, tra cui l'accettazione delle firme elettroniche. La decisione è stata però sospesa dalla Corte d'Appello del Secondo Circuito «in a stay order that was very dismissive of the rights of direct democracy and that portends bad things to come»²¹⁸.

3.3 Alcune considerazioni sull'uso del referendum e dell'iniziativa popolare negli Stati Uniti

Nel concludere l'analisi dell'istituto referendario e dell'iniziativa popolare negli Stati Uniti, si può concentrare l'attenzione sulle già menzionate “lezioni” che alcuni studiosi considerano utili per sviluppare la riflessione e il dibattito intorno alle proposte di rafforzamento della democrazia diretta in Canada²¹⁹. Certamente, ogni tentativo di comparazione tra i due ordinamenti in questo campo deve tenere conto che i tratti distintivi dell'ordinamento statunitense, che maggiormente rilevano ai fini della presente analisi, consistono nell'esistenza dell'ideale democratico della sovranità popolare e di una cultura politica secondo la quale «[u]ltimate power and authority is derived, according to [the] [...] constitution, from “We, the People” , and [...] government does not play as big a role or serve as important a reference point as it does for Canadians»²²⁰. Tenendo presente questi profili, si possono richiamare brevemente i due ambiti in cui rilevano le “lezioni” che l'esperienza statunitense può fornire, vale a dire i pericoli e le opportunità per le minoranze e lo svolgimento delle campagne referendarie.

Per quanto riguarda il primo elemento, occorre riportare uno studio sull'utilizzo dei *citizens-initiated referendums* negli Stati Uniti, il quale ha dimostrato che «the majority has indeed used [the citizens-

²¹⁷ V. in particolare Corte Distrettuale degli Stati Uniti - Distretto dell'Arizona, *Arizonans for Fair Elections v. Hobbs*, No. CV-20-00658-PHX-DWL, 2020 WL 1905747 del 17 aprile 2020; Corte Distrettuale degli Stati Uniti – Distretto meridionale dell'Illinois, *Bambenek v. White*, No. 3:20-cv-3107, 2020 WL 2123951, *2 del 1 maggio 2020; Corte Distrettuale degli Stati Uniti – Distretto settentrionale dell'Illinois, *Morgan v. White*, No. 1-20-cv-02189 del 18 maggio 2020; Corte federale d'Appello del Sesto Circuito, *Thompson v. DeWine*, ___ F.3d. ___, 2020 WL 2702483 del 26 maggio 2020.

²¹⁸ Hasen R. L., *Direct Democracy Denied: The Right to Initiative During a Pandemic*, in *The University of Chicago Law Review Online*, 26 giugno 2020, p. 11.

²¹⁹ V. Mendelsohn M., *Introducing Deliberative Direct Democracy in Canada: Learning from the American Experience*, in *American Review of Canadian Studies*, vol. 26, n. 3, 1996, pp. 449-468.

²²⁰ Boyer P., *Direct Democracy in Canada*, cit., p. 11. Sul piano socio-culturale, Patrick Boyer osserva come in effetti i canadesi non sembrano molto a loro agio con la democrazia diretta, avendo vissuto in un contesto segnato dalla deferenza nei confronti dell'autorità e dove il benessere della collettività prevale sulla preoccupazione per i diritti individuali, ma allo stesso tempo riconosce che l'atteggiamento dei canadesi potrebbe cambiare in futuro, dato che si ravvisa maggiore cinismo e una maggiore disaffezione verso la politica e la democrazia parlamentare (V. Boyer P., *The People's Mandate*, cit., pp. 13-21).

initiated referendum] to deprive political minorities of their civil rights»²²¹, rilevando come su 78 referendum di iniziativa popolare tenutisi a livello statale o locale la totalità di queste consultazioni «resulted in outcomes that constituted a defeat of minority interests»²²². In realtà, altri studiosi hanno messo in evidenza che l'istituto referendario può essere utilizzato a favore del rafforzamento e dell'estensione dei diritti delle minoranze, come è successo in diversi Stati dell'Unione che hanno ampliato l'elettorato attivo alle donne attraverso lo strumento della *direct initiative*²²³. Sulla base di queste analisi, l'esperienza statunitense di democrazia diretta può essere considerata per evidenziare i limiti legati all'applicazione del referendum e dell'iniziativa popolare, limiti che rafforzano l'esigenza di disciplinare i lineamenti fondamentali di questi strumenti, dall'elettorato attivo agli effetti giuridici, dai *quorum* ai quesiti e così via. Un complesso di regole e garanzie procedurali e sostanziali che siano in grado di mitigare la dinamica maggioritaria di questi istituti per renderli rispondenti alle caratteristiche degli ordinamenti di democrazia pluralista.

Un'altra problematica particolarmente rilevante per gli argomenti trattati che emerge dall'esperienza americana riguarda lo svolgimento della campagna referendaria. Come si è visto, negli Stati Uniti vengono spese somme ingenti per condurre le votazioni e le campagne referendarie, le quali ultime vengono coordinate da professionisti con un largo utilizzo di *spot* pubblicitari e di raccolta firme ad opera di personale remunerato. È evidente che le capacità finanziarie di alcuni individui o alcune *corporations* hanno un impatto notevole sull'esercizio dei diritti di democrazia diretta²²⁴. Per questo motivo i progressisti della California hanno avanzato l'esigenza di introdurre misure più incisive per ridurre l'influenza della grande finanza durante le campagne per i referendum²²⁵. In questo ambito, l'esperienza statunitense può essere utile per comprendere come la questione cruciale non sia tanto quella di cercare di eliminare le differenze che attualmente esistono nelle capacità degli individui, dei gruppi e dei partiti di contare in politica attraverso il proprio potere finanziario, ma piuttosto sia quella di stabilire con quali regole e quali istituzioni si possa cercare di contemperare efficacemente l'influenza politica dei gruppi economicamente più forti²²⁶. Oltre a questo, vi è anche bisogno che sia i nominativi dei maggiori finanziatori di una campagna referendaria sia l'ammontare dei fondi concessi vadano resi pubblici, come oggi è già previsto, tra l'altro, dalla legge sul referendum dello Stato della California.

²²¹ Gamble B.S., *Putting Civil Rights to a Popular Vote*, in *American Journal of Political Science*, vol. 41, n. 1, 1997, p. 254.

²²² *Ivi*, p. 262.

²²³ Mendelsohn M., Parkin A., *Introducing Direct Democracy in Canada*, in *Choices – Institute for Research on Public Policy*, vol. 7, n. 5, 2001, p. 20.

²²⁴ V. in particolare Smith A. D., *US States*, in Gilland Lutz K., Hug S. (a cura di), *Op. cit.*, pp. 39-60.

²²⁵ Benedikter T., *Op. cit.*, p. 82.

²²⁶ *Ibidem*.

3.4 L'istituto del *recall* nell'esperienza statunitense

Nell'ambito degli istituti di democrazia diretta utilizzati negli USA occorre avere particolare riguardo alla revoca degli eletti (*recall*), che, come affermato dall'*International IDEA*, appare «more coherent with a presidential style of government (with a directly elected official) than with a parliamentary system of government»²²⁷. L'istituto in esame si è sviluppato, infatti, nell'ambito del sistema politico americano che è formato da partiti pragmatici, elettorali e non disciplinati, la cui debolezza e il ruolo importante esercitato dai gruppi di pressione (*lobbies*) hanno determinato un basso livello di partecipazione elettorale e una crescente personalizzazione della politica, che riguarda soprattutto la figura del Presidente, alla ricerca di un rapporto sempre più diretto con l'opinione pubblica e l'elettorato. A ciò bisogna aggiungere la presenza di elezioni *non-partisan* e personalizzate, di competizioni moderate (al centro) tra attori partiti e l'assenza di efficaci meccanismi di controllo, anche informali, capaci di far valere l'*accountability* dei rappresentanti eletti²²⁸.

Nel contesto americano, l'istituto affonda le sue radici nella cultura politico-istituzionale delle colonie britanniche della sponda atlantica. Sul punto occorre notare che già le città del New England praticavano la democrazia diretta e la Costituzione della Pennsylvania del 1776 menzionava già l'istituto²²⁹. Nella fase costituente, i lavori della Convenzione di Philadelphia evidenziarono la prevalenza della corrente di pensiero dei Federalisti²³⁰ e la Costituzione federale americana, entrata in vigore nel 1789, non introdusse l'iniziativa popolare, il referendum e soprattutto il *recall*, come strumenti di democrazia diretta, stabilendo, al contrario, il principio del libero mandato rappresentativo per i membri del Congresso e adottando un istituto diverso, quello dell'*impeachment*, che prevede la messa in stato d'accusa di titolari di cariche pubbliche in caso di illeciti commessi nell'esercizio delle loro funzioni. Peraltro, non tutti i cinquanta Stati hanno scelto di introdurre il

²²⁷ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Op. cit.*, p. 110.

²²⁸ Cfr. Judge D., *Recall of MPs in the UK: 'If I Were You I Wouldn't Start from Here'*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 66, n. 4, 2013, p. 740.

²²⁹ Aversente G., *L'evoluzione degli strumenti di democrazia diretta e del mandato parlamentare negli Stati Uniti d'America*, in Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019, p. 272, in cui l'A. rileva che già nei primi anni del 1600 nelle colonie del New England nascevano le *town meetings* col compito di deliberare, tra le altre cose, anche sull'elezione dei giudici e dei titolari di incarichi pubblici.

²³⁰ *Ivi*, p. 274. L'A. spiega che: «Per i Federalisti, infatti, essendo il suffragio universale più libero e il numero di cittadini maggiore, si renderà più difficile a candidati immeritevoli tramare manovre tortuose e si indirizzeranno le scelte verso chi presenta meriti riconosciuti e una buona reputazione generale. Proprio queste caratteristiche sono garanzia a che l'interesse del popolo non contrasti con le sue inclinazioni, essendo dovere dei rappresentanti eletti sopportare un errore del popolo e salvarlo dalle sue fatali conseguenze. L'intera dinamica politica, insomma, sembrava risolversi tutta all'interno del rapporto tra rappresentati e rappresentanti».

recall nella loro Costituzione, con la conseguenza che tale strumento non ha una fisionomia unitaria nel territorio nazionale²³¹.

A livello locale, la revoca dei titolari di cariche fu adottata per la prima volta dalla città di Los Angeles nel 1903 e si è poi diffusa rapidamente in altre realtà locali della California, mentre l'Oregon nel 1908 è stato il primo ordinamento ad aver introdotto l'istituto in Costituzione per le cariche statali. Gli ultimi *States* ad aver adottato il *recall* furono il New Jersey nel 1993 e il Minnesota nel 1996²³², anni in cui l'istituto ha conosciuto la sua maggiore affermazione a livello costituzionale. Attualmente, sono 19 gli Stati che prevedono la revoca di titolari di cariche statali nelle loro Costituzioni o leggi e 30 quelli che permettono la rimozione dei titolari di cariche locali²³³.

Sebbene la normativa in materia di *recall* differisca da Stato a Stato, è possibile individuare alcuni elementi comuni tra le discipline dei diversi ordinamenti statali. La procedura si articola generalmente in una serie di fasi. La prima fase consiste nella presentazione di una *recall petition*, in cui devono essere indicate le motivazioni poste a fondamento della revoca²³⁴. Successivamente i promotori della procedura devono adoperarsi per raccogliere il numero di firme richieste ai fini della convocazione dei comizi elettorali. Anche il numero di firme varia da Stato a Stato, anche se, di regola, le normative vigenti in materia non stabiliscono un numero prefissato in astratto, ma una percentuale da calcolare sulla base dei partecipanti alle ultime consultazioni che hanno portato all'elezione del titolare dell'incarico pubblico che si intende destituire prima della scadenza naturale del mandato²³⁵. Sono differenti, inoltre, anche i limiti temporali previsti dagli ordinamenti statali per ottenere le

²³¹ Catani A., *Il recall negli Stati Uniti: analisi comparativa degli ordinamenti*, in Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo*, cit., p. 278.

²³² Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 220. È interessante notare che la stragrande maggioranza degli Stati che prevedono il *recall* nelle loro Costituzioni sono Stati dell'Ovest. Occorre inoltre precisare che lo Stato della Virginia prevede una procedura simile al *recall* ma che si distingue per il fatto che, una volta raccolte e vagliate le firme necessarie per la presentazione della petizione, spetta a una *circuit Court* il compito di decidere sulla destituzione del pubblico ufficiale, senza ricorrere a una consultazione popolare. Pertanto, la procedura prevista in Virginia si configura più come una *recall trial*.

²³³ V. National Conference of State Legislatures, *Recall of State Officials*, 7 agosto 2019, disponibile al link <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>. In realtà, alcune fonti indicano che gli Stati che ammettono il *recall* per titolari di cariche statali (Sindaco, Consigliere comunale, Consigliere scolastico ecc.) sono 39 (ad esempio, v. Ballotpedia, *Laws governing recall*, reperibile su https://ballotpedia.org/Laws_governing_recall).

²³⁴ Sotto questo profilo emergono le più rilevanti differenze normative esistenti tra i vari ordinamenti statali. In particolare, si possono individuare gli Stati che permettono il *recall* per qualsiasi ragione (*any ground*) e quelli (solo 8) che richiedono motivi determinati o determinabili per la revoca (*specific grounds*). A queste esperienze di *recall* fondate sul criterio delle motivazioni, si aggiunge, come rileva Elizabeth Mack, quella che consente di avvalersi dell'istituto solo al fine di rimuovere pubblici ufficiali dalla loro carica per motivi di *misconduct* (Mack E. E., *The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform*, in *Nebraska Law Review*, vol. 67, n. 3, 1988, p. 625). Tra gli Stati che richiedono specifici motivi per la procedura di revoca si può ulteriormente distinguere tra quelli che ammettono un controllo giurisdizionale esclusivamente sulla sufficienza delle motivazioni indicate nella petizione (come è il caso dello Stato di Washington) e quelli che prevedono un sindacato delle Corti anche sulla veridicità dei motivi (come avviene nel Minnesota). Le condotte più ricorrenti che possono condurre a una procedura di *recall* sono riconducibili a tre categorie: attività illegali o disoneste (*malfeasance*), inadempimento degli obblighi imposti (*nonfeasance*) e cattiva condotta, derivante da un negligente adempimento dei doveri d'ufficio (*misconduct*).

²³⁵ Catani A., *Op. cit.*, p. 284.

sottoscrizioni necessarie per sostenere l'istanza di richiamo: si va da un minimo di 60 giorni (Colorado e Idaho) a un massimo di 320 giorni (per revocare l'incarico del Governatore o un senatore del New Jersey)²³⁶. Osservando questi requisiti procedurali, la dottrina ha rilevato che «[l]a ragione per cui ci sono così poche elezioni di revoca a livello statale è che nella gran parte degli Stati il numero di firme richieste è piuttosto alto e i periodi di tempo per la raccolta delle firme sono brevi»²³⁷. In questo quadro bisogna aggiungere che alcune Costituzioni statali ammettono il *recall* per i rappresentanti eletti al Senato e alla Camera dei Rappresentanti a livello federale (è il caso dello Stato del New Jersey e del Wisconsin), sebbene siano prive di portata precettiva, dato che non trovano riscontro in una disciplina analoga all'interno della Costituzione degli Stati Uniti²³⁸, mentre negli Stati dove non è previsto il contrario il richiamo può essere presentato persino nei confronti delle componenti elettive della magistratura, possibilità che suscita qualche perplessità in dottrina perché suscettibile di minare il principio di indipendenza del potere giudiziario²³⁹.

L'ultima fase prevede la verifica delle firme da parte dei funzionari elettorali e, in caso di raggiungimento del numero di firme valide richiesto, nella indizione e conseguente espletamento della *recall election*. La votazione può concludersi con un risultato favorevole al *targeted officer*, che continuerà quindi a ricoprire l'ufficio al quale si riferisce la procedura di richiamo, oppure in senso positivo alla proposta di destituzione, che determinerà *ipso facto* la rimozione dalla carica e, di regola, l'impossibilità per il pubblico ufficiale di ricandidarsi allo stesso ufficio per almeno due anni a decorrere dalla cessazione del mandato²⁴⁰.

Per quanto riguarda lo svolgimento della votazione, si possono distinguere tre diverse tipologie procedurali: in alcuni Stati, il *recall ballot*, ossia il voto sulla revoca del pubblico ufficiale dal suo incarico, costituisce una procedura distinta dalla eventuale nuova elezione del suo sostituto; in altri Stati, le due procedure avvengono contestualmente e la scheda consiste in due parti distinte, con la prima che consente di esprimere il voto sulla rimozione del titolare della carica di cui si tratta e la

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 221. L'A. sottolinea che nel Colorado il numero di firme richieste è pari al 25 per cento dei voti espressi nell'ultima elezione per la carica cui si riferisce l'istanza di *recall*, che altri otto Stati prevedono lo stesso requisito del 25 per cento, mentre la gran parte che ammettono l'istituto richiedono invece il 15 per cento.

²³⁸ Come ritiene Joseph F. Zimmerman, infatti, il *recall* non può essere utilizzato contro un membro del Congresso senza un emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti che lo preveda (v. Zimmerman J. F., *The Recall. Tribunal of the People*, Westport – Connecticut, Praeger, 1997, prefazione). Sul tema si può ricordare anche la sentenza della Corte Suprema sul caso *United States Term Limits Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995), con cui la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità del *recall* esperito nei confronti di un membro del Congresso, ritenendo la restrizione imposta dallo Stato dell'Arkansas (che attraverso una modifica costituzionale vietava la candidatura al Congresso per chi fosse stato eletto per tre volte alla Camera e per due volte al Senato) contraria al principio fondamentale della democrazia rappresentativa, in base al quale è il popolo a dover scegliere da chi deve essere governato, mentre la *dissenting opinion* ha messo in risalto la regola secondo la quale ciò che non è espressamente vietato dalla Costituzione ed è da essa ammesso.

²³⁹ Catani A., *Op. cit.*, p. 286.

²⁴⁰ *Ivi*, pp. 286-287.

seconda che contiene un elenco di candidati che soddisfano i requisiti richiesti dalla normativa nazionale per l'elezione a quella determinata carica, prevedendo la possibilità per l'elettore di votare anche soltanto in una delle due schede; in altri Stati ancora, la nomina del supplente avviene da parte di determinati organi, secondo le modalità previste dalla normativa di riferimento²⁴¹.

L'interesse per il *recall* negli Stati Uniti è stato fortemente rilanciato dalla revoca del Governatore della California Gray Davis nel 2003 che ha portato successivamente al potere Arnold Schwarzenegger. Prima di questo episodio, l'istituto era poco conosciuto in quanto vi era stata soltanto un'altra revoca di un Governatore in carica, quello del North Dakota nel 1921²⁴².

Quella del 2003 fu in realtà l'ultimo di decine di tentativi di richiamo già esperiti contro il Governatore Davis che non riuscirono mai a raggiungere la fase della consultazione popolare²⁴³. La Costituzione della California prevede che la petizione di revoca sia sottoscritta da un numero di firme equivalente almeno al dodici per cento dei voti espressi nell'ultima consultazione tenuta per eleggere il pubblico ufficiale che si intende revocare. Nel caso specifico si trattava di raccogliere circa 900 mila firme su una popolazione di poco meno di 40 milioni di abitanti. Il testo della petizione di revoca additava Davis come responsabile della cattiva gestione delle finanze del più ricco Stato dell'Unione, del taglio dei fondi ai Governi locali e dell'esorbitante costo dell'energia elettrica²⁴⁴. Nel 2003 partì quindi la campagna per la revoca di Davis, prima della scadenza naturale del suo mandato prevista per il 2006. Agli inizi di luglio, i promotori della procedura di revoca annunciarono di aver raccolto il numero di firme necessario allo svolgimento della consultazione popolare e di aver sottoposto la richiesta al Segretario di Stato Shelley, il quale il 23 luglio confermò che le firme presentate erano sufficienti. In seguito, il Vice Governatore Bustamante stabilì il 7 ottobre successivo come data per il voto sulla proposta di *recall*²⁴⁵. La scheda elettorale si presentava divisa in due parti: nella prima veniva richiesto agli elettori di pronunciarsi in ordine alla revoca di Davis, nella seconda si dava la possibilità di scegliere il candidato in lizza che avrebbe dovuto sostituirlo; peraltro, l'elettore poteva esprimere un voto contrario al *recall* di Davis, ma scegliere comunque un supplente alla carica di Governatore²⁴⁶. Alla fine, più del cinquanta per cento degli elettori approvarono il richiamo del Governatore in carica, mentre Arnold Schwarzenegger fu il candidato che venne scelto al suo posto dalla maggioranza relativa dei voti validamente espressi²⁴⁷.

²⁴¹ *Ivi*, p. 287.

²⁴² Bianchi D. G., *Un istituto di democrazia diretta. Recall: la revoca degli eletti senza mandato imperativo*, in Id., Raniolo F. (a cura di), *Limiti e sfide della rappresentanza politica*, Milano, FrancoAngeli, 2017, p. 41.

²⁴³ Ronchi P., *Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del recall negli Stati Uniti d'America*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 61, 2009, p. 128.

²⁴⁴ Bianchi D. G., *Op. cit.*, p. 43.

²⁴⁵ Ronchi P., *Op. cit.*, p. 129.

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ *Ibidem*.

Oltre al caso della California, un altro episodio in cui l'istituto del *recall* è stato avviato nei confronti del vertice monocratico di un Esecutivo statale è stato quello del Winsconsin, dove, nel 2012, il Governatore repubblicano, Scott Walker, è stato confermato nonostante l'ampio consenso raccolto dalla richiesta, sottoscritta da più di 900.000 elettori. Come rileva Martin Rogoff, «[l]'elezione di revoca per il governatore chiedeva agli elettori di scegliere tra gli orientamenti politici piuttosto diversi del governatore Walker e del suo oppositore democratico, Tom Barrett»²⁴⁸. Il Governatore in carica non è stato, infatti, soggetto a elezione di revoca perché accusato di corruzione o per aver commesso particolari crimini o abusi. Coloro che chiedevano il suo *recall* erano organizzazioni sindacali in disaccordo con la politica di rigore dei conti pubblici promossa da Walker e concretizzatasi con l'approvazione del *Winsconsin Act n. 10, 2011*, che, intervenendo in materia di pubblico impiego, tra le altre cose, ha ridimensionato sensibilmente i diritti e i poteri dei sindacati e gli spazi a disposizione della contrattazione collettiva²⁴⁹.

Altri esempi del tentativo del popolo del Winsconsin di modificare l'orientamento politico dello Stato senza attendere la successiva tornata elettorale sono state le procedure di *recall* esperite nel 2011 da parte degli oppositori alle politiche del Governatore contro sei senatori statali repubblicani, sperando di sostituirli con candidati democratici e prendere così il controllo del Senato. I sostenitori del Governatore repubblicano reagirono proponendo elezioni di revoca nei confronti di tre senatori statali democratici, i quali però riuscirono a mantenere i propri seggi, mentre i Repubblicani persero due dei sei seggi contestati, mantenendo così la maggioranza e il controllo del Senato dello Stato anche se con un margine di un solo voto²⁵⁰.

Alla luce del quadro normativo tratteggiato e dell'analisi comparativa svolta tra i vari ordinamenti degli Stati dell'Unione che prevedono l'istituto del *recall*, non si può non prendere atto dell'esistenza di un quadro normativo particolarmente complesso e frammentato che rende difficile ogni tentativo di categorizzazione e che fa del *recall* un istituto estremamente poliedrico nella realtà americana²⁵¹. Il *recall* è oggetto di un ampio dibattito accademico in quanto chiama in causa una serie di questioni importanti, come il rischio di svuotamento del modello di democrazia rappresentativa della sua stessa ragion d'essere, a cui si connette il rischio di perdita del valore "performativo" del diritto di voto come atto di legittimazione politica per eccellenza di un regime democratico, oltre a sollevare il pericolo del sopravvento di derive populiste legato all'ampliamento degli spazi e delle forme di

²⁴⁸ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 223.

²⁴⁹ Rosa F., *Recall: gli elettori del Winsconsin confermano in carica il Governatore repubblicano Scott Walker*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 23 luglio 2012.

²⁵⁰ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 223.

²⁵¹ Catani A., *Op. cit.*, p. 288.

controllo da parte degli elettori nei confronti dei rappresentanti eletti²⁵². Allo stesso tempo, non è da trascurare il fatto che il *recall* richieda una serie di passaggi e procedure complesse (visto che uno dei maggiori ostacoli al suo utilizzo risiede nella difficoltà di raccogliere il numero di firme necessario per giungere alla consultazione popolare) che, se da un lato possono costituire un argine all'eventuale uso demagogico di questo strumento, dall'altro mettono in evidenza la rarità del ricorso alla revoca²⁵³ e una certa disaffezione dei cittadini rispetto ad essa, disaffezione che si ravvisa, peraltro, anche in altri ordinamenti che prevedono l'istituto in esame (come è il caso della Provincia canadese della British Columbia, dove le 26 petizioni presentate a partire dal 1997, due anni dopo l'entrata in vigore del *Recall and Initiative Act*, non hanno raggiunto il numero di firme richiesto o queste non sono state considerate valide o, in alcuni casi, la procedura è stata interrotta per successive dimissioni del rappresentante eletto)²⁵⁴.

3.5 Le esperienze di partecipazione popolare a livello locale negli Stati Uniti

L'esperienza americana di democrazia diretta si caratterizza per una crescente attenzione e interesse da parte dei *mass media* e degli studiosi verso l'utilizzo e l'impatto degli strumenti di partecipazione popolare a livello locale²⁵⁵. Oggi, una significativa maggioranza di americani vive in città dove sono previsti i procedimenti di iniziativa legislativa popolare o di referendum o entrambi²⁵⁶. Inoltre, «delle venti città più popolate, tutte tranne Chicago, Philadelphia, Indianapolis, Memphis e Boston, richiedono la partecipazione degli elettori nella modifica dello statuto e nell'approvazione di certe ordinanze municipali e/o permettono la partecipazione elettorale più in generale nel processo di approvazione (o rigetto) di ordinanze municipali»²⁵⁷. Le città che adottano l'iniziativa legislativa popolare e il referendum sono, peraltro, in larga misura prevalenti negli Stati dell'Ovest e uno studio

²⁵² Folchetti A., *Gli Stati Uniti: un modello atipico di democrazia rappresentativa*, n Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo*, cit., p. 261.

²⁵³ Per quanto riguarda l'esperienza statunitense, si fa riferimento in particolare al fatto che il numero di elezioni di revoca per la carica di Governatore sia decisamente basso, anche se ciò non toglie che le elezioni di revoca a livello statale diventino più frequenti in futuro. In questa prospettiva si può far notare come le procedure di *recall* contro membri delle assemblee legislative statali siano più comuni e come siano anch'esse aumentate di numero negli anni recenti (Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 222).

²⁵⁴ Si veda a tal proposito lo schema riassuntivo *Summary of recall petitions* pubblicato da *Elections BC* e disponibile al link <https://elections.bc.ca/docs/rcl/Summary-of-Recall-Petitions.pdf>.

²⁵⁵ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 225 (con riferimento a Bryan F.M., *Real Democracy: The New England Town Meeting and How It Works*, Chicago, University of Chicago Press, 2004).

²⁵⁶ Matsusaka J.G., *The Initiative and referendums in American cities: basic patterns*, in Waters M.D. (ed.), *The Initiative and Referendum Almanac: A Comprehensive Reference Guide to Citizen Lawmaking Around the World*, Durham – North Carolina, Carolina Academic Press, 2018, p. 55.

²⁵⁷ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 226.

dimostra che «cities are about 40 percent more likely to have the initiative if they are in initiative than non-initiative states»²⁵⁸.

Sul piano normativo, si può osservare che in tutte le città è richiesto un certo numero di firme (calcolate in termini assoluti, come prevedono le grandi città del Texas o in rapporto a una certa percentuale di voti espressi nella precedente elezione a Sindaco) per fare in modo che una determinata misura possa essere sottoposta a consultazione popolare e nella maggior parte dei casi i promotori dell'iniziativa devono raccogliere le firme entro un certo periodo di tempo, generalmente uno o due mesi²⁵⁹. Le firme devono poi essere validate dal funzionario elettorale della città. Si rilevi, inoltre, che la maggior parte delle città prevedono un procedimento di iniziativa indiretta, in base al quale la misura proposta dai cittadini deve essere sottoposta al *City Council*, che può approvarla senza apportare modifiche; se il Consiglio la rifiuta o se si tratta di un emendamento alla *charter* comunale, la proposta deve essere approvata dagli elettori e diventa legge se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi²⁶⁰.

Negli anni recenti, gli elettori in diverse città hanno deciso una ampia gamma di materie sulla base di una petizione popolare o perché è stato richiesto loro di pronunciarsi da parte delle autorità municipali²⁶¹. In molti casi si è trattato di approvare modifiche allo statuto comunale, dato che generalmente è prevista l'approvazione degli elettori. Peraltro, benché molte proposte di modifica siano state molto tecniche e abbiano attratto poco l'interesse dei cittadini, altre hanno riguardato temi controversi che hanno sollevato un vivace dibattito tra gli elettori²⁶². Martin Rogoff ricorda il caso della città di Portland, nel Maine, dove nel 2010 gli elettori approvarono tramite referendum una modifica allo statuto della città che prevedeva l'elezione diretta del Sindaco, che in precedenza veniva eletto dai membri del Consiglio comunale, e quali dovessero essere i poteri del Sindaco direttamente eletto dal popolo, dato che fino a quel momento aveva solo una funzione formale²⁶³. Anche gli elettori della città di San Francisco si sono pronunciati, nel 2002, per approvare una modifica rilevante allo statuto comunale che prevedeva l'introduzione del cosiddetto ballottaggio immediato per le elezioni al collegio dei revisori della città e per diverse altre cariche cittadine²⁶⁴.

²⁵⁸ Matsusaka J.G., *The Initiative and referendums in American cities*, cit., p. 55.

²⁵⁹ Si veda sul punto la tabella che riporta i requisiti richiesti nelle maggiori città degli Stati Uniti presente in *ivi*, pp. 49-52.

²⁶⁰ *Ivi*, p. 52.

²⁶¹ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 226.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ *Ibidem*.

²⁶⁴ *Ivi*, p. 227. L'A. evidenzia che il metodo del ballottaggio immediato consente agli elettori di indicare i vari candidati secondo le proprie preferenze in ordine di gradimento. Se nessun candidato riceve più del 50 per cento delle prime preferenze, i voti degli elettori i cui candidati abbiano ricevuto meno preferenze vengono distribuiti ai candidati indicati come seconde preferenze.

A livello locale si sono, inoltre, sviluppate iniziative legislative popolari e consultazioni referendarie che hanno avuto ad oggetto questioni legate all'uso e al governo del territorio. Questi strumenti di democrazia diretta sono stati usati frequentemente per cercare di limitare lo sviluppo residenziale e commerciale, imponendo restrizioni all'espansione urbana generalizzata o l'introduzione di misure volte a bloccare progetti specifici²⁶⁵. Di conseguenza, gli sviluppatori immobiliari interessati all'espansione edilizia hanno promosso una serie di casi giudiziari per contestare la validità delle misure decise e introdotte dagli elettori. Nel famoso caso *Village of Euclid v. Ambler Realty*²⁶⁶, la Corte Suprema ha affermato che il modo migliore per salvaguardare la proprietà privata sia quello di regolarne gli usi e ha affidato questo compito alle autorità locali, sancendo così la predominanza del potere pubblico sul privato e limitando considerevolmente gli spazi di controllo e decisione da parte dei cittadini sulle questioni legate all'utilizzo del territorio locale. In questo contesto emerse, dunque, il problema di stabilire se una simile concentrazione di potere in capo alle autorità municipali fosse compatibile con le disposizioni contenute negli statuti comunali o nelle Costituzioni statali che prevedono il ricorso a strumenti di democrazia diretta, come il referendum e l'iniziativa legislativa popolare, quali strumenti volti a incoraggiare la partecipazione popolare al processo decisionale statale e locale. Pertanto, a seguito della sentenza *Euclid*, «state courts confronted the application of referendum requirements to zoning decisions, underscoring the incompatibility of representative versus direct means of land use regulation»²⁶⁷. In questa prospettiva si colloca una sentenza della *Supreme Judicial Court* del Maine, la quale ha ritenuto legittima una votazione deliberativa sulla modifica di una ordinanza della città di Portland inerente alla questione se la città potesse vendere una porzione del suo territorio a sviluppatori immobiliari e se si potessero adottare misure restrittive al potere di vendita di spazi di proprietà pubblica²⁶⁸. La città sosteneva che tali questioni afferissero a materie di natura amministrativa e non legislativa e, quindi, non potevano essere oggetto di una iniziativa popolare in base alle disposizioni del *Portland City Code*. Nel sostenere che l'iniziativa in questione era di carattere legislativo e non amministrativo, la Corte si è invece basata su un approccio funzionalistico che le ha consentito di concentrare l'attenzione più sugli effetti dell'esercizio del potere di iniziativa legislativa che sulla natura dell'atto contestato in giudizio²⁶⁹. Anche la Corte Suprema, nel noto caso *City of Eastlake v. Forest City Enterprise, Inc.*²⁷⁰, ha interpretato in maniera

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ 275 U.S. 365 (1926).

²⁶⁷ Scheurer R.J., Nesbitt G.P., *Initiative and Referendum in the Land Use Process*, Technical Service Report n. 17, Denver, Colorado, The Rocky Mountain Land Use Institute, 2003, p. 1, disponibile al link <https://www.law.du.edu/documents/rmlui/publications/Initiative-and-Referendum-in-the-Land-Use-Process.pdf>

²⁶⁸ *Friedns of Congress Square Park v. City of Portland*, ME 63 (2014) (ripresa da Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, p. 228).

²⁶⁹ Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Op. cit.*, pp. 228-229.

²⁷⁰ 426 U.S. 668 (1978).

estensiva l'azione legislativa dei cittadini esercitata tramite il ricorso all'istituto referendario e ha ritenuto legittime le misure restrittive relative all'uso del territorio adottate dagli elettori.

4. Le votazioni deliberative nell'esperienza australiana

Dopo aver esaminato le realtà federali di *common law* dell'America settentrionale, si può spostare l'attenzione verso il *Commonwealth* d'Australia, un'altra esperienza costituzionale che, al pari di Canada e Stati Uniti, conosce l'esistenza di una legislazione degli strumenti di democrazia diretta articolata su più livelli territoriali, e che in alcuni casi non prevede una disciplina di carattere generale, bensì normative *ad hoc* per le singole consultazioni referendarie²⁷¹. Oltre a questo aspetto, in coerenza con la tradizione del modello Westminster, che tra le altre cose si innesta sulla regola maggioritaria non consociativa, sulla sovranità parlamentare e su una forma di democrazia esclusivamente rappresentativa, l'Australia «has only a very mild form of direct democracy built into its constitutional reform process. Beyond that (and a few local government exceptions) there is an absence of mechanisms for citizen initiatives»²⁷².

Effettivamente è possibile notare come il ruolo del referendum sia chiaramente definito dalla Costituzione australiana, che prevede il referendum a carattere obbligatorio per le revisioni parziali del testo costituzionale, come accade anche in molti Stati americani. Questo aspetto ha marcato in maniera molto diversa l'esperienza australiana rispetto a quella canadese, in quanto i «referendums [in Australia] [...] are better integrated into the process of constitutional change. These processes are successful in that the use of referendums is more predictable and that while of course these processes are politically contentious, but their higher degree of integration with representative processes has been helpful in clarifying their role»²⁷³.

Detto ciò si può osservare come l'Australia, analogamente agli Stati Uniti, abbia introdotto i diritti popolari referendari a livello subnazionale all'inizio del XX secolo. Il primo referendum australiano si tenne nel 1896 nella colonia dell'Australia meridionale, in concomitanza con le elezioni dei membri del *South Australian House of Assembly*, e trattò questioni relative all'istruzione laica e religiosa. Nel Queensland un *Popular Initiative and Referendum Bill* venne presentato al Parlamento statale nel

²⁷¹ Su questo punto si può osservare come la maggior parte degli Stati e dei Territori australiani abbiano adottato legislazioni volte a regolare le procedure referendarie. Come spiega Graine Orr, «[n]one of this legislation form a code, rather it builds on general election legislation» (Orr G., *The Law of Politics*, cit., 290). Il New South Wales e il South Australia hanno invece introdotto leggi *ad hoc* per disciplinare le singole consultazioni popolari.

²⁷² *Ivi*, p. 301.

²⁷³ Trueblood L., *The Uses and Abuses of Referendums*, tesi di dottorato, Università di Oxford, a.a.2018-2019, relatore Green L., p. 63.

1915 dal Governo laburista del Premier statale Thomas J. Ryan, ma non si proseguì più nel tentativo della sua approvazione dopo che la carica di Governatore statale passò al liberale Edward Theodore²⁷⁴. Tra il 1898 e il 1900 nelle sei colonie australiane si tennero una serie di referendum costituzionali, che decretarono la scelta del popolo delle colonie a favore della Federazione. Le consultazioni referendarie riguardarono il progetto di Costituzione che fu il frutto di numerosi compromessi tra le esigenze delle colonie con maggiore peso economico ed estensione territoriale e le colonie minori²⁷⁵. Da questo elemento si desume che «[I]ike many of the Pacific states, modern Australia came into being through the device of the referendum»²⁷⁶. La bozza della Costituzione così approvata fu integrata nel testo del *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*, un atto del Parlamento britannico che «provides the framework for the history of the referendum in Australia»²⁷⁷.

Lo strumento referendario è esplicitamente previsto dalla Costituzione australiana all'articolo 128 ai fini dell'approvazione della proposta di legge di revisione del *Constitution Act*. Tale proposta, infatti, deve essere approvata dalla maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera del Parlamento e, trascorsi due mesi e non più tardi di sei mesi da tale approvazione, la proposta di revisione deve essere sottoposta in ciascuno Stato agli elettori che hanno diritto di voto per i membri della Camera dei Rappresentanti. Nell'ipotesi in cui, invece, una delle Camere approvi la proposta a maggioranza assoluta e l'altra la respinga, non la approvi oppure la approvi con qualche emendamento non accolto dalla prima Camera, e se dopo un periodo di tre mesi la prima Camera approvi nuovamente la proposta di revisione a maggioranza assoluta e l'altra la respinga (o, ancora, non la approvi o la approvi con qualche emendamento su cui l'altra Camera non riesce ad accordarsi), il Governatore generale può sottoporre la proposta alla votazione deliberativa degli elettori di ciascuno Stato²⁷⁸. A prescindere dal modo in cui si sono espresse le Camere in ordine al disegno di legge di modifica della Costituzione, affinché questo venga approvato è necessario che dal referendum emerga una "doppia maggioranza": quella degli aventi diritto al voto nella Federazione e nella maggioranza degli Stati²⁷⁹. Peraltro, bisogna ricordare che anche per le votazioni referendarie è previsto il voto obbligatorio, che si concretizza nell'obbligo per l'elettore di recarsi al seggio. Oltre alla necessità di conseguire alti livelli di partecipazione elettorale, la dottrina australiana ritiene che il voto obbligatorio «is essential to maintain in Australia given that it ensures that the power of money

²⁷⁴ De Q. Walker G., *Participation by Initiative and Referendum: Could it Work in Australia?*, in Munro-Clark M. (ed.), *Citizen Participation in Government*, Sydney, Hale & Iremonger, 1992, p. 39.

²⁷⁵ Inizialmente, il progetto di riforma costituzionale non ottenne il voto favorevole del New South Wales, in quanto si temeva che approvando il testo costituzionale così com'era si sarebbe andati incontro ad un eccessivo carico fiscale per sostenere la Tasmania e il Western Australia (*Australia. Country Profile*, cit., p. 245).

²⁷⁶ Morris C., *Referendums in Oceania*, in Qvortrup M. (a cura di), *Referendums Around the World*, cit., p. 218.

²⁷⁷ *Ibidem*.

²⁷⁸ *Australia. Country Profile*, cit., 258.

²⁷⁹ *Ibidem*.

and organised pressure groups are kept in check and that the power of a pressure groups at the ballot box is the same as that which it is in the community generally and not distorted by the effects of participation and nonparticipation»²⁸⁰. Inoltre, anche prima dell'introduzione del *compulsory voting*, che avvenne nel 1924, i livelli di partecipazione dei cittadini alle votazioni referendarie erano relativamente alti. Basti pensare che il più basso tasso di partecipazione si raggiunse in occasione del primo referendum del *Commonwealth* d'Australia che si tenne nel 1906, quando poco più del 50 per cento degli elettori si recò al seggio per votare, ma anche oltre questa circostanza, il tasso di partecipazione si mantenne piuttosto elevato, tra il 60 e il 70 per cento, fino al 1924²⁸¹. Dopo quella data, il tasso di affluenza alle urne è aumentato considerevolmente: nel referendum del 1999, ad esempio, si è attestato al 95,1 per cento, leggermente più alto di quello registrato nelle precedenti elezioni della Camera dei Rappresentanti del 2007, nelle quali è stato del 94,8 per cento²⁸².

Per quanto riguarda, invece, le modificazioni costituzionali intese a diminuire la rappresentanza proporzionale di uno Stato in una Camera o nell'altra o il numero minimo di rappresentanti assegnati a uno Stato nella *House of Representatives*, o a modificare i confini di uno Stato o ad alterare in qualsiasi modo le disposizioni costituzionali in rapporto ai medesimi, si prevede che la proposta sia approvata dalla maggioranza degli elettori votanti nello Stato interessato²⁸³.

Da quanto detto si desume come la necessaria partecipazione del Corpo elettorale e i particolari *quorum* richiesti (ossia non solo la maggioranza degli aventi diritto al voto nella Federazione ma anche la maggioranza dei votanti all'interno della maggioranza degli Stati e dei Territori) abbiano reso particolarmente difficile le modifiche al testo costituzionale²⁸⁴. Dal 1901 fino ad oggi sono state quarantaquattro le proposte di revisione costituzionale sulle quali è stato chiamato ad esprimersi il popolo australiano, ma soltanto otto di queste sono state approvate²⁸⁵.

²⁸⁰ Gregorczyk H., *Citizens Initiated Referenda*, Research Bulletin n. 1/98, Brisbane, Queensland Parliamentary Library, 1998, p. 29, disponibile al link <https://www.parliament.qld.gov.au/documents/explore/ResearchPublications/researchBulletins/rb0198hg.pdf> (l'A. fa riferimento al contributo di Puplick C., *Citizen Initiated Referendums: The Case Against*, in Wiltshire K. (ed.), *Direct Democracy: Citizens Initiated Referendums*, Melbourne, Constitutional Centenary Foundation, October 1996, p. 42).

²⁸¹ Williams G., Hume D., *People Power. The History and Future of the Referendum in Australia*, Sydney, University of New South Wales Press, 2010, p. 49.

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ *Australia. Country Profile*, cit., p. 258.

²⁸⁴ *Ivi*, p. 259.

²⁸⁵ Di seguito le revisioni costituzionali approvate tramite referendum: nel 1906 è stata modificata la *section 13* alterando leggermente i termini di durata e l'inizio del mandato senatoriale; nel 1910 è stata modificata la *section 105* per ampliare il potere del *Commonwealth* di prendere in carico i debiti statali; la revisione approvata col referendum del 1928 ha invece inserito la *section 105* per garantire la validità della Convenzione in materia finanziaria firmata dal *Commonwealth* d'Australia e dai Governi degli Stati federati nel 1927; nel 1946 è stato inserito il punto XXIII nella *section 51*, volto ad allargare l'ambito di intervento del Governo federale in materia di servizi sociali; nel 1967 è stato modificato il punto XXVI della *section 51* per consentire al Parlamento del *Commonwealth* di legiferare sulle questioni riguardanti gli aborigeni e gli abitanti dell'Australia di qualsiasi razza e allo stesso tempo si è abrogata la disposizione della *section 127* che escludeva gli aborigeni dal computo dei cittadini del *Commonwealth*; nel 1977 si sono operate tre modifiche costituzionali: quella riguardante la *section 15*, che adesso prevede che laddove si crei un posto vacante al Senato, questo

Nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale, i cittadini e gli Stati hanno giocato un ruolo fondamentale nel fronteggiare le tendenze accentratrici manifestate dallo Stato federale rispetto al riparto di competenze legislative. Se il Senato, infatti, non è riuscito ad opporsi politicamente a questa tendenza, gli aventi diritto al voto e gli Stati lo hanno fatto nel 1973 quando hanno bocciato il *Constitution Alteration Incomes* e il *Constitution Alteration Prices*, le due proposte di modifica costituzionale intese ad attribuire al Parlamento federale il potere di legiferare in materia di prezzi e redditi con l'obiettivo di contrastare l'inflazione²⁸⁶.

Con il ricorso allo strumento referendario si sono anche avanzate proposte di revisione costituzionale volte a introdurre modifiche della forma di Stato e del preambolo della Costituzione in merito alle quali la dottrina non ha ravvisato preclusioni assolute previste implicitamente nella Carta costituzionale²⁸⁷. Con il referendum del 1999, infatti, gli elettori australiani sono stati chiamati a pronunciarsi sulla modifica della forma di Stato monarchica sancita nel preambolo della Costituzione. Agli elettori sono stati sottoposti due quesiti: il primo riguardante il passaggio alla forma repubblicana parlamentare, con il Capo dello Stato nominato dai deputati; il secondo riguardava invece l'inserimento di un preambolo volto a sottolineare valori comuni del popolo australiano. La prospettiva di un Presidente della Repubblica nominato dai membri del Parlamento non soddisfaceva, però, molti elettori che avrebbero preferito che il Capo dello Stato fosse scelto direttamente dal popolo. Pertanto, la proposta è stata bocciata dal 54,87 per cento degli elettori: i "Sì" hanno ottenuto infatti 4,3 milioni di voti contro i 5,3 conseguiti dai "No". Anche l'altro quesito fu respinto da una maggioranza ancora più ampia del 60,66 per cento degli elettori. Le conseguenze di questa scelta sono state importanti per il futuro assetto dello Stato e per la stessa Corona britannica, per cui si può dire che il pronunciamento popolare del 1999 appare come un esempio importante del fatto che i «[r]eferendums in Oceania are generally used as a means for states to move towards or achieve independence from the colonial power, and, once independent, to change their constitutions – sometimes in the details, sometimes in the fundamentals»²⁸⁸.

Il referendum del 1999 è importante anche per considerare come si svolgono le operazioni di voto e le campagne referendarie. In quell'occasione, l'*Australian Electoral Commission* ha impiegato 60.000 ufficiali elettorali chiamati ad assistere i 12 milioni di elettori nelle diverse sezioni sparse su tutto il territorio nazionale, ha stampato le schede e coordinato le sezioni, spogliato i voti e reso noti

debba essere sostituito da un senatore dello stesso partito; la *section 128*, per consentire ai cittadini qualificati come elettori che abitano i Territori della Federazione australiana di votare per i referendum costituzionali e rientrare nel computo degli aventi diritto al voto abitanti degli Stati; la *section 72* che ha introdotto il limite di 70 anni come soglia per il pensionamento dei giudici federali (*ibidem*).

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ *Ibidem* (con riferimento a Howard C., *Australian Federal Constitutional Law*, Sydney, Thomson Reuters, 1985, p. 584).

²⁸⁸ Morris C., *Referendums in Oceania*, in Qvortrup M. (a cura di), *Referendums Around the World*, cit., p. 218.

i risultati, ma soprattutto ha informato i cittadini sulle ragioni a favore e contrarie alle richieste referendarie e sulle regole del voto attraverso una lunga campagna pubblica, spiegando la storia del referendum e i precedenti risultati²⁸⁹. Le attività dell'AEC si sono svolte sulla base di testi sottoposti ad una preventiva approvazione delle Assemblee parlamentari. Questi testi sono stati quindi pubblicati in un opuscolo ("Yes/No" case pamphlet) distribuito agli elettori via posta tra il 27 settembre e il 22 ottobre 1999²⁹⁰. Sono stati trasmessi *spot* via radio e in televisione tradotti in ben venticinque lingue e i messaggi radio sono stati anche tradotti in diverse lingue indigene. Sono stati inoltre realizzati appositi programmi sui *media* e fornito specifico materiale per informare gli aventi diritto al voto portatori di *handicap* ed è stato predisposto un servizio telefonico di interpreti per rispondere alle domande di coloro che non parlavano inglese, non solo in merito alle ragioni del voto ma anche sulle modalità del suo esercizio²⁹¹. Complessivamente, i costi dell'intera operazione sono stati di 66.233.682 dollari australiani, necessari per sostenere una attività di informazione più neutrale e capillare possibile.

Nonostante l'Australia possa costituire un modello per il recupero di una corretta comunicazione politica grazie all'attività dell'*Australian Electoral Commission*, come dimostra il caso del referendum del 1999, Grame Orr segnala che «[l]imiting official material to a text-based booklet has come to be seen as inadequate, in an age where people rely on broadcast media and the internet»²⁹². Alcuni tentativi di riforma esperiti in passato e successivamente falliti prevedevano di abolire il limite al numero di parole contenute nel testo degli opuscoli informativi (attualmente la soglia prevista è di 2000 parole), pur mantenendo il controllo parlamentare sui loro contenuti. Tuttavia, considerato l'esplicito divieto per il Governo federale di finanziare campagne pubblicitarie nei referendum federali incentrate sulle parole chiave "Yes" or "No" (divieto che non si applica ai Governi degli Stati e dei Territori australiani), con l'eccezione delle spese sostenute dalle autorità elettorali per informare gli elettori sui meccanismi e le procedure di votazione²⁹³, Orr sostiene che la riforma più impellente dovrebbe riguardare proprio questi aspetti e segnatamente «would involve lifting the restriction on expenditure of Federal money, to permit a broader range of promotional, educational and advocacy material and media. Legislation could still require that expenditure be equal as between 'yes'/'no' arguments, and the process could be run by an independent Referendum Panel»²⁹⁴.

²⁸⁹ Scaffardi L., *Dall'Australia una moderna lezione di democrazia*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2001, p. 633.

²⁹⁰ *Ibidem*.

²⁹¹ *Ivi*, p. 634.

²⁹² Orr G., Orr G., *The Law of Politics*, cit., p. 295.

²⁹³ Per un approfondimento sul tema del finanziamento delle campagne referendarie v. Orr G., *The Conduct of Referenda and Plebiscites in Australia: A Legal Perspective*, in *Public Law Review*, vol. 11, n. 2, 2000, p. 123.

²⁹⁴ *Id.*, *The Law of Politics*, cit., pp. 295-296.

Accanto al problema che emerge nell'ambito della disciplina del finanziamento delle campagne referendarie, che nel limitare la capacità della Federazione di contribuire a sostenere le spese per le *educational activities* finisce per limitare anche la capacità dei cittadini-elettori di esprimere un voto informato²⁹⁵, sul piano della necessaria predisposizione di adeguate garanzie della libertà del voto si pone la problematica della formulazione del quesito referendario, a cui la dottrina australiana ha rivolto particolare attenzione e la cui determinazione spetta al Parlamento federale. Nell'esperienza australiana, le schede referendarie riportano solitamente il *title* del *Bill* sottoposto a referendum, seguito dalla domanda posta agli elettori «do you approve this proposed alteration?», con la possibilità di scrivere “Yes” o “No” nell'apposito spazio contenuto nella scheda. Ne consegue che il «Parliament – in reality the executive - controls the title of a Bill and can decide how bland, descriptive or tendencious it will be. The short title of a Bill is usually terse; the long title contains more information and has come to be used federally»²⁹⁶. Ad esempio, in occasione del referendum sulla forma di Stato del 1999, agli elettori non è stato chiesto di pronunciarsi semplicemente sul *Constitution (Republic) Alteration Bill*, bensì se intendessero approvare una legge: «To alter the Constitution to establish the Commonwealth of Australia as a republic with the Queen and Governor-General being replaced by a President appointed by a two-thirds majority of the members of the Commonwealth Parliament». Con il riferimento testuale alle parole «Queen» e «Parliament», il quesito mirava a garantire una scelta il più possibile obiettiva da parte degli elettori, dato che i «[s]urveys had shown that questions which focused on the monarchy increased apparent support for a republic, whilst questions which focused on parliamentary appointment of a president increased support for the status quo»²⁹⁷. Il Parlamento ha, inoltre, piena discrezionalità nel decidere se sottoporre agli elettori un insieme di diverse proposte di emendamenti costituzionali, afferenti ad una pluralità di argomenti tra loro non collegati, come si è verificato nel referendum del 1988 che contemplava quattro quesiti, tutti respinti dagli aventi diritto e riguardanti il termine al mandato parlamentare, le elezioni, il governo locale e alcune libertà e diritti costituzionali. Su questo tema la *High Court* ha espresso un atteggiamento deferente verso il potere politico, perché ha riconosciuto un ampio spazio riservato al legislatore, interpretando l'espressione «The proposed law» che figura nella *section 128* della Costituzione in senso formalistico, ossia come disegno di legge che incorpora tutti gli emendamenti costituzionali che il Parlamento ritiene opportuno includere al suo interno²⁹⁸.

²⁹⁵ Kildea P., Smith R., *The Challenge of Informed Voting at Constitutional Referendums*, in *UNSW Law Journal*, vol. 39, n. 1, 2016, p. 380.

²⁹⁶ Orr G., *The Law of Politics*, cit., p. 293.

²⁹⁷ *Ibidem*.

²⁹⁸ Alta Corte dell'Australia, *Boland v. Hughes*, 83 A.L.R. 673 (1988).

Oltre ai referendum costituzionali, che si sono descritti fino ad ora nei vari aspetti ad essi connessi, l'esperienza australiana conosce anche lo strumento dei plebisciti che si configurano come «non-binding votes of the people, or what are in effect giant opinion polls to test the public mood on an issue»²⁹⁹. A livello nazionale si sono tenuti soltanto tre plebisciti, da intendere quindi come votazioni deliberative non vincolanti: due votazioni tenutesi nel 1916 e nel 1917 riguardavano la possibilità di introdurre la leva militare obbligatoria durante la Prima Guerra Mondiale; la terza votazione si tenne nel 1977 ed era inerente alla scelta dell'inno nazionale³⁰⁰. Peraltro, la partecipazione al voto fu particolarmente alta in occasione della consultazione del 1916 (pari all'82, 75 per cento degli elettori), nonostante non fosse stato ancora adottato il voto obbligatorio.

A livello sub-federale, invece, il termine “referendum” viene usato spesso per indicare anche votazioni di tipo deliberativo a carattere non vincolante³⁰¹. Alcune consultazioni popolari hanno avuto come oggetto questioni di natura non costituzionale, come è stato il caso del referendum tenutosi nel 1916 nel New South Wales concernente gli orari di chiusura dei locali autorizzati alla vendita di alcolici; in altri casi, hanno riguardato questioni di grande importanza a livello statale e nazionale, come è avvenuto in occasione del referendum tenutosi nel 1933 nel Western Australia sull'indipendenza di questo Stato dal *Commonwealth* australiano. Inoltre, alcuni Stati prevedono la sottoposizione di progetti di emendamenti costituzionali a referendum popolare. In particolare, nel Queensland, gli emendamenti al *Constitution Act 1867 (Qld)*³⁰² e ogni alterazione alla durata della legislatura statale devono essere approvati tramite referendum. Allo stesso modo, nel New South Wales è previsto il referendum obbligatorio per modificare la Costituzione³⁰³, per alterare la durata della legislatura e per abolire la Camera alta dello Stato, il *Legislative Council*. Simili disposizioni si possono trovare nelle Costituzioni della Southern Australia³⁰⁴, Western Australia³⁰⁵ e dello Stato di Victoria³⁰⁶.

A livello locale, nel New South Wales, nella Southern Australia, in Tasmania e nel Northern Territory, i Consigli locali possono indire consultazioni referendarie su qualsiasi questione di interesse per il *local government*³⁰⁷. Ad esempio, nel New South Wales l'introduzione di alcune

²⁹⁹ Williams G., Hume D., *Op. cit.*, p. 5.

³⁰⁰ *Ivi*, p. 6. Le proposte di introdurre la leva obbligatoria in tempo di guerra furono rigettate dal 51,61 per cento contro il 48,39 per cento degli elettori nella consultazione del 1916, e dal 53,78 per cento contro il 46,22 per cento in quella del 1917. Nella consultazione referendaria del 1977, invece, il 43,29 per cento degli elettori australiani scelse l'inno *Advance Australia Fair* come inno nazionale, mentre il 18,78 per cento si espresse a favore dell'inno *God Save the Queen*.

³⁰¹ *Ivi*, p. 7.

³⁰² *Constitution Act 1867 (Qld)*, section 53.

³⁰³ *Constitution Act 1902 (NSW)*, sections 7A(2), 7B.

³⁰⁴ *Constitution Act 1934 (SA)*, sections 10A, 88.

³⁰⁵ *Constitution Act 1889 (WA)*, section 73.

³⁰⁶ *Constitution Act 1975 (Vic)*, section 18(1B).

³⁰⁷ Gussen B. F., *Australian Constitutionalism Between Subsidiarity and Federalism*, in *Monash University Law Review*, vol. 42, n. 2, 2016, p. 402.

modifiche agli statuti comunali, come quelle riguardanti il numero dei consiglieri locali, è possibile solo previa approvazione dello stesso con voto popolare espresso in un referendum vincolante³⁰⁸. Ai sensi dell'*Australian Capital Territory (Self-Government) Act 1998* è prevista, invece, la sottoposizione a referendum popolare confermativo delle cosiddette *entrenched laws* che prescrivono «restrictions on the manner and form of making particular enactments (which may include enactments amending or repealing the entrenching law)»³⁰⁹.

Per quanto riguarda la strutturazione della scelta, George Williams e David Hume osservano come «[t]he practice of state referendums and plebiscites varies widely. Some States only ask Yes or No questions; others have sometimes given voters an array of options, with the most popular option being the winner»³¹⁰.

Le normative sub-federali intervengono, oltre a disciplinare i procedimenti referendari e le relative campagne informative, anche per fissare l'elettorato attivo. Sul punto è possibile osservare come esista nella maggior parte dei casi una chiara corrispondenza tra il Corpo elettorale delineato per le votazioni di tipo elettivo e il Corpo elettorale che viene in rilievo nelle votazioni referendarie³¹¹. Laddove non esista una disciplina generale in materia, si ravvisa l'esistenza di normative specifiche adottate in costanza delle singole consultazioni referendarie, come è stato il caso del *Referendum (Electoral Redistribution) Act 1990* (SA), che ha previsto la sottoposizione agli elettori del disegno di legge relativo alla distribuzione dei seggi spettanti a ciascun collegio elettorale, consentendo la partecipazione al voto referendario ai soggetti titolari del diritto di voto alle elezioni della *House of Assembly* statale.

A livello federale occorre tenere conto della disciplina volta a regolamentare l'istituto referendario, oggi contenuta nel *Referendum (Machinery Provisions) Act 1984* (Cth) ('R(MP) Act') e nell'*Electoral and Referendum Regulation 2016* (Cth). Rispetto alla titolarità del diritto di elettorato attivo nelle votazioni referendarie, si denota il medesimo elemento che caratterizza la normativa statale, in quanto anche la *section 4(1)* del *Referendum (Machinery Provisions) Act 1984* (Cth), nel riprendere la legislazione sub-federale, stabilisce che: «An elector is entitled to vote at a referendum where, if the referendum were an election, the elector would be entitled to vote at the election».

³⁰⁸ *Local Government Act 1993* (NSW), sections 15-17.

³⁰⁹ *Australian Capital Territory (Self-Government) Act 1988* (Cth), section 26.

³¹⁰ Williams G., Hume D., *Op. cit.*, p. 8. Il caso che riportano i due Autori è quello del referendum del 1916 tenutosi nel New South Wales, riguardante l'orario di chiusura dei locali autorizzati alla vendita di alcolici, col quale agli elettori venne data la possibilità di esprimersi su una serie di opzioni, ciascuna corrispondente a diversi orari di chiusura.

³¹¹ V. in particolare *Constitution Further Amendment (Referendum) Act 1930* (NSW), Division 2, section 10; *Referendums Act 1997* (Qld), Part 4, Division 2, section 21; *Referendums Act 1983* (WA), Part III, section 14; *Referendum Procedures Act 2004* (Tas), Division 3, section 13; *Referendum (Machinery Provisions) Act 1994* (ACT), section 12(4)(d); *Referendums Act 1998* (NT), Division 6, section 28.

Un altro tipico strumento di partecipazione popolare, il referendum di iniziativa popolare (*citizens-initiated referendum*), non esiste in Australia né a livello nazionale né a livello statale e territoriale, a differenza di Stati Uniti e Nuova Zelanda. Il potere di iniziativa nell'ambito del referendum costituzionale di cui all'art. 128 della Costituzione spetta, infatti, unicamente al Parlamento federale e al Governo in carica. Il dibattito che in Australia ha accompagnato le proposte di introduzione di questo strumento ha messo in luce, da un lato, la necessità di ampliare lo spazio di decisione del Corpo elettorale anche ai profili relativi alla data e all'oggetto della consultazione referendaria e, dall'altro, il rischio che il potere di iniziativa dello svolgimento di un referendum su una determinata questione possa essere manipolato da potenti e ricche *corporations* e gruppi di interesse, in grado anche di influenzare l'esito del voto³¹².

5. Le votazioni deliberative nell'esperienza neozelandese

Nella prospettiva comparata la Nuova Zelanda costituisce un caso interessante perché, in primo luogo, è l'unico ordinamento tra quelli che seguono la tradizione del sistema Westminster (con l'eccezione della British Columbia in Canada) ad aver adottato l'istituto dell'iniziativa popolare, sebbene, come si dirà meglio in seguito, la sua introduzione non abbia avuto un impatto significativo sul sistema politico-istituzionale del Paese³¹³. In secondo luogo, è possibile osservare che, a differenza di altre esperienze costituzionali, in Nuova Zelanda «there is no legal requirement that governments hold a binding referendum on constitutional (or other) matters; under the Westminster model of democracy, “most constitutional changes are by parliamentary vote”»³¹⁴. Tuttavia, è importante sottolineare che, «[i]n recent times, [...] the people, rather than parliaments, have decided upon constitutional matters in a number of binding referendums over electoral system change and multilevel governance»³¹⁵, dimostrando così l'importante incidenza che le votazioni popolari possono avere sul sistema politico-istituzionale, contribuendo a modificarne il funzionamento, come è avvenuto nel caso dei referendum costituzionali neozelandesi del 1992 e 1993.

³¹² Progetti di legge per l'introduzione del referendum di iniziativa popolare sono stati presentati sia nel Parlamento federale (come, da ultimo, è stato il *Citizen Initiated Referendum Bill, 2013*) sia nelle Assemblee parlamentari statali e territoriali, ma nessuno di questi è stato approvato finora.

³¹³ Qvortrup M., *Citizen Initiated Referendums (CIRs) in New Zealand: A Comparative Appraisal*, in *Representation*, vol. 44, n. 1, 2008, p. 69.

³¹⁴ Landberg T.C., Miller R., *Letting the Voters Decide: Government Referendums and the Management of Risk*, Working Paper, Máster en Democracia y Gobierno, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, 2014, p. 4.

³¹⁵ *Ivi*, pp. 4-5.

Nell'esperienza neozelandese, le votazioni deliberative si sostanziano nello svolgimento di consultazioni referendarie e di votazioni popolari legislative non vincolanti. Il quadro normativo che regola lo svolgimento delle procedure referendarie e di iniziativa popolare include i seguenti *statutes*: l'*Electoral Act* del 1993, il *Citizens Initiated Referenda Act* del 1993 (CIR Act) e il *Referenda (Postal Voting) Act* del 2000³¹⁶.

In base all'*Electoral Act, 1993* le modifiche ad alcune norme cui viene riconosciuto valore costituzionale (inerenti alla durata della legislatura, al requisito dell'età minima per l'esercizio dell'elettorato attivo, alle modalità di voto e alla divisione del territorio in distretti elettorali) possono entrare in vigore se vengono approvate dalla maggioranza dei voti validi espressi in una votazione deliberativa nell'ambito dei distretti elettorali generali e dei distretti elettorali maori o dal 75 per cento dei componenti della *House of Representatives*³¹⁷. Nella storia neozelandese, si sono tenute due consultazioni referendarie sulla durata della legislatura (una nel 1967 e l'altra nel 1990), in base ad una apposita legislazione emanata dal Parlamento, che hanno certificato la volontà popolare di mantenere il termine temporale di tre anni. Altri due *constitutional referendums* si sono tenuti in materia elettorale nel 1992 e nel 1993 su iniziativa del Governo, insoddisfatto delle prestazioni del *plurality*, che aveva per due volte restituito la maggioranza dei seggi alla formazione partitica con la minoranza dei voti³¹⁸. Il primo referendum, non vincolante per il Governo e il Parlamento, verteva su due quesiti: il primo chiedeva agli elettori se volessero mantenere il *First-past-the-post* o cambiare il sistema elettorale vigente; il secondo consentiva di scegliere tra quattro diversi sistemi elettorali. La consultazione del 1993, vincolante, si è svolta in concomitanza con le elezioni generali del 6 novembre e ha sottoposto agli elettori la scelta tra il *First-past-the-post* e il *Mixed-member proportional system*. Com'è noto, gli elettori neozelandesi si sono espressi a maggioranza (53,8 per cento) per il meccanismo elettorale misto di tipo tedesco con clausola di esclusione, abbandonando così il sistema elettorale che aveva fatto divenire l'ordinamento neozelandese, secondo Lijphart, l'esempio classico di modello Westminster³¹⁹.

Oltre alle consultazioni referendarie costituzionali, l'esperienza neozelandese conosce altre forme di *Government-initiated referendums* che possono essere convocati su qualsiasi questione politica in merito alla quale il Governo ritiene che sia «more appropriate or legitimate for the people to decide

³¹⁶ Harris M., *New Zealand's direct democracy experience: an institution found lacking?*, Zurich, C2D – Centre for Research on Direct Democracy, 2010, p. 2, disponibile su https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/94881/1/C2D_WP34.pdf.

³¹⁷ *Electoral Act*, 1993 No. 87, section 268(2)(a)(b).

³¹⁸ Per un'analisi dell'impatto che la modifica del sistema elettorale ha avuto sulla vita politica e la forma di governo neozelandese si veda Geddis A., Morris C., "All Is Changed, Changed Utterly"? – *The Causes and Consequences of New Zealand's Adoption of MMP*, in *Federal Law Review*, vol. 32, n.3, 2004, pp. 451-478.

³¹⁹ Lijphart A., *Le democrazie contemporanee*, cit., pp. 43 ss.

the issue at hand than for their elected representatives to do so»³²⁰. Affinché possa tenersi un referendum di iniziativa governativa, occorre che l'Esecutivo presenti al Parlamento uno specifico atto normativo che espressamente lo autorizzi a convocare una consultazione popolare, che si occupi di disciplinare i diversi aspetti della procedura e della campagna referendaria e indichi il quesito da sottoporre agli elettori.

Il *CIR Act* prevede, invece, la possibilità per i cittadini di proporre lo svolgimento di un voto popolare legislativo non vincolante. La proposta deve essere firmata entro un anno da almeno il 10 per cento di tutti gli elettori registrati³²¹. Il referendum di iniziativa popolare fu introdotto in Nuova Zelanda «in times of voter disenchantment as a means to re-establish public confidence and to control the Government. However, the statistics clearly reveal that an instrument that promises public influence without the compulsion to keep what it promised can neither re-establish confidence in politics nor can it control the Government»³²².

Il *CIR Act* contiene una serie di disposizioni che regolano la campagna di comunicazione e i limiti di spesa nelle campagne sui referendum di iniziativa popolare. In particolare, la *section 41* stabilisce che i messaggi di propaganda che si riferiscono a una petizione o referendum sono consentiti se contengono «a statement setting out the true name of the person for whom or at whose direction it is published or broadcast and the address of that person's place of residence or business». In base alla *section 42*, costituisce reato il fatto di avere speso più di 50.000 dollari neozelandesi per promuovere una petizione o per promuovere od opporsi a un quesito referendario.

Nella pratica dei referendum di iniziativa popolare non obbligatori, significativo è stato quello proposto nel 1999, sulla riduzione del numero dei *Members of Parliament* da 120 a 99. La proposta è stata approvata dall'81,4 per cento degli aventi diritto al voto, ma il risultato della consultazione, non essendo vincolante, non ha prodotto alcuna modifica all'*Electoral Act, 1993*. Nel 2009 si è tenuto il primo referendum postale di iniziativa popolare per stabilire se le punizioni corporali inflitte ai minori da parte dei genitori dovessero rimanere un reato. Una larga maggioranza di elettori si è mostrata contraria al divieto, ma il disegno di legge successivamente introdotto in Parlamento con lo scopo di rovesciare il divieto non è stato approvato in prima lettura.

Il *Referenda (Postal Voting) Act, 2000* prevede la possibilità del ricorso al voto per posta sia per i referendum proposti dal Parlamento e dal Governo sia per quelli proposti da un'iniziativa popolare. La decisione di ricorrere al voto per posta spetta formalmente al Governatore generale che a tal scopo

³²⁰ Geddis A., *Electoral Law in New Zealand*, cit., p. 311. A partire dal 1858, quando il referendum di iniziativa governativa fu per la prima volta utilizzato rispetto alla questione della creazione di nuove Province, a questo strumento si è fatto frequentemente ricorso per la regolazione in materia di consumo e vendita di bevande alcoliche

³²¹ *Citizens Initiated Referenda Act, 1993* No. 1010, *sections* 18(2), 19(1).

³²² Goschik B., *You're the Voice - Try and Understand It: Some Practical Problems of the Citizens Initiated Referenda Act*, in *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 34, n. 4, 2003, p. 726.

adotta un *Order in Council*. Il voto per posta è stato utilizzato alla fine del 2013, quando gli elettori hanno appoggiato un'iniziativa dei cittadini che si opponeva al piano del Governo di privatizzare parti di aziende del settore energetico di proprietà dello Stato. In quella circostanza, gli organizzatori hanno raccolto più di 310.000 firme e il voto per corrispondenza si è svolto tra il 22 novembre e il 16 dicembre, facendo registrare un tasso di partecipazione pari al 45 per cento³²³. Anche nelle due consultazioni referendarie svoltesi tra il 2015 e il 2016 per proporre il cambio della bandiera nazionale, gli elettori sono stati chiamati ad esprimere, in poco meno di un mese, il proprio voto per posta. L'affluenza è stata del 48 per cento nel primo referendum e del 67 per cento nel secondo³²⁴. Inoltre, si può notare che nella prima consultazione gli elettori avevano la possibilità di scegliere tra cinque potenziali bandiere proposte, classificandole secondo il proprio ordine di preferenza, mentre nella consultazione del 2016 veniva sottoposta agli elettori la scelta alternativa tra la bandiera esistente, che riporta ancora, come motivo, la *Union Jack* britannica, e il nuovo vessillo più votato nel primo referendum. Matt Qvortrup evidenzia come l'introduzione del voto per posta in Nuova Zelanda abbia contribuito ad un aumento dell'affluenza alle urne, anche se, come egli spiega, «it is not enough to survey the overall increase in turnout, as this increase might be due to a higher rate of participation among groups that already are likely to exercise their democratic right. The question is whether increased opportunities for postal voting [...] are likely to increase turnout among relatively excluded groups»³²⁵. Andrew Geddis palesa le maggiori perplessità legate al voto per posta nelle votazioni referendarie:

Once voting papers are mailed out, there are a number of points at which they may fall into the hands of persons other than those that they were addressed to. Furthermore, there is greater capacity for a voter to be influenced in how he or she marks the voting paper when this occurs in a household setting rather than a voting booth. These concerns cannot be completely erased; the fact is that postal voting inherently is more open to fraudulent manipulation than voting conducted by way of casting in-person ballots at a polling place³²⁶.

Nell'ambito del quadro normativo descritto, per quanto attiene alla fissazione dell'elettorato attivo, è possibile notare che «the right to vote in referenda is tied to the right to vote in general elections»³²⁷.

³²³ New Zealand Electoral Commission, *Final Results of Citizens Initiated Referendum*, 17 dicembre 2013, disponibile al seguente link: <https://www.elections.nz/media-and-news/2013/final-result-of-citizens-initiated-referendum/>.

³²⁴ Id., *2015 and 2016 Referendums on the New Zealand Flag*, disponibile su <https://elections.nz/democracy-in-nz/historical-events/2015-and-2016-referendums-on-the-new-zealand-flag/?ref=btn>.

³²⁵ Qvortrup M., *First Past the Postman: Voting by Mail in Comparative Perspective*, in *The Political Quarterly*, vol. 76, n. 3, 2005, p. 417.

³²⁶ Geddis A., *Electoral Law in New Zealand*, cit., p. 322.

³²⁷ Chen M., *Superdiversity, Democracy & New Zealand's Electoral & Referenda Laws*, Auckland, Superdiversity Centre, 3 novembre 2015, p. 37, reperibile al link <https://www.ecald.com/assets/Resources/Assets/Superdiversity-Stocktake.pdf>.

Per le votazioni referendarie che si svolgono per corrispondenza, infatti, la *section 29* del *Referenda (Postal Voting) Act 2000* recita: «Every elector is qualified to vote at the referendum» e in maniera simile dispone la *section 60* dell'*Electoral Act* (che stabilisce i requisiti per l'esercizio del diritto di voto nelle elezioni), che si applica anche ai *citizen-initiated referendums* in cui non sia richiesta l'espressione del voto per corrispondenza.

È importante evidenziare come attraverso gli strumenti di democrazia diretta adottati in Nuova Zelanda i cittadini elettori possano conseguire finalità differenti. In particolare, attraverso il voto espresso nell'ambito dei referendum di iniziativa governativa (costituzionali e non) gli elettori possono fornire una legittimazione delle decisioni di revisione costituzionale e inerenti ad altre specifiche aree di *public policies* assunte dagli organi politici, ma occorre sottolineare che si tratta di uno strumento attivabile solo dai detentori del potere politico, per cui non costituirebbe un reale correttivo alla democrazia rappresentativa. E, tuttavia, gli organi politici possono verificare la conformità di una loro decisione alle esigenze dei cittadini, sollecitando lo svolgimento di una consultazione popolare su qualsiasi questione. Diversamente, attraverso i referendum non vincolanti di iniziativa popolare l'elettore può far conoscere i propri *desiderata* ai governanti, anche se «in the present era of focus groups and continuous polling, it seems highly unlikely that such a message tells policy-makers anything they did not already know»³²⁸.

Per quanto riguarda i referendum locali, occorre osservare che il *Local Electoral Act, 2001* prevede lo svolgimento di consultazioni referendarie per iniziativa delle autorità locali su questioni legate al *local government*³²⁹, mentre alla *section 29* consente ad uno specifico numero di elettori (segnatamente, il 5 per cento degli elettori che risultino registrati nelle precedenti elezioni locali) di farsi promotori di una votazione referendaria avente ad oggetto la proposta di adozione di un determinato sistema elettorale a livello locale. Il risultato di quest'ultima consultazione popolare è vincolante ai sensi della *section 34*.

L'esperienza neozelandese di democrazia diretta rivela come, nonostante le aspettative iniziali, l'introduzione del *citizen initiated referendum* «has not opened the floodgates of direct democracy»³³⁰. L'elevato numero di firme richieste per sostenere la proposta, il carattere non vincolante del risultato del voto e gli stringenti limiti di spesa previsti nelle campagne referendarie scoraggiano, infatti, la partecipazione degli elettori neozelandesi in maniera significativa. In effetti, anziché costituire una valida opportunità per questi ultimi di essere maggiormente coinvolti nel procedimento legislativo, alcuni studiosi e commentatori politici considerano questo tipo di iniziative

³²⁸ Geddis A., *Electoral Law in New Zealand*, cit., p. 321.

³²⁹ *Local Electoral Act, 2001* No. 35, *section 9*.

³³⁰ Qvortrup M., *Citizens Initiated Referendums (CIRs)...*, in *Representation*, cit., p. 76.

«nothing more than large and expensive public opinion polls»³³¹. Detto questo, occorre anche sottolineare come la democrazia diretta abbia avuto un certo successo in Nuova Zelanda in riferimento all'utilizzo del referendum costituzionale, come hanno dimostrato le consultazioni del 1992-1993, che hanno avuto una incidenza importante sul sistema politico-istituzionale del Paese.

Oltre a questo, l'esperienza neozelandese è rilevante anche per esaminare l'impatto dell'emergenza sanitaria collegata alla diffusione del Coronavirus sullo svolgimento delle campagne referendarie e delle operazioni di voto, in quanto sotto la pressione pandemica è stato necessario rinviare i referendum inerenti ai temi della legalizzazione della cannabis e del suicidio assistito e condurre due anomale campagne referendarie che hanno fatto emergere il problema della formazione di una opinione informata e consapevole da parte degli elettori. Innanzitutto, bisogna far notare come la decisione di abbinare i due referendum con le consultazioni elettorali, già assunta in verità ben prima dello scoppio della pandemia, da un lato abbia contribuito a garantire un'elevata affluenza alle urne, incoraggiata anche dal voto anticipato e dal voto per posta, e dall'altro abbia avuto l'effetto, secondo gli osservatori³³², di attrarre il fulcro del dibattito verso il voto politico e le conseguenze dell'emergenza sanitaria (tema quest'ultimo che ha ricevuto negli ultimi mesi un'importanza tale da risultare determinante per gli esiti delle elezioni politiche), a scapito dello sviluppo del dibattito intorno ai temi caldi oggetto delle due consultazioni referendarie. Inoltre, lo svolgimento dei due referendum in concomitanza con le elezioni per il rinnovo del Parlamento ha aumentato il numero di scelte che gli elettori neozelandesi sono stati chiamati ad esprimere sulle schede.

In un tale contesto, in cui si riscontrano maggiori possibilità di disinformazione nei confronti degli elettori che possono minare l'integrità del processo democratico, emerge chiaramente la necessità di salvaguardare il momento precedente al voto per garantire il confronto pubblico e preservare la funzione del referendum. Per effetto delle misure di limitazione alla libertà di movimento e di riunione su tutto il territorio nazionale non è stato possibile lo svolgimento di una regolare campagna referendaria ed è diventato più frequente l'utilizzo delle piattaforme *online* e dei *social networks* per svolgere la propaganda a favore del "Sì" e del "No". La disciplina delle procedure referendarie del 2020, contenuta nel *Referendum Framework Act 2019*, esclude dall'ambito della propaganda referendaria «the editorial content of [...] (iii) a publication on a news media Internet site»³³³ ed «any publication on the Internet, or any other electronic medium, of personal political views by an individual who does not make or receive a payment in respect of the publication»³³⁴. Peraltro, nelle

³³¹ Harris M., *Op. cit.*, p. 20 (con riferimento all'opera Palmer G., Palmer M., *Bridled Power: New Zealand Government Under MMP*, Auckland, Oxford University Press, 1997).

³³² McCarthy M., *Legal cannabis in New Zealand? Kiwis voted on more than just Jacinda Ardern*, in *ABC News*, 2 agosto 2020; Perry N., *New Zealand to vote on legalizing marijuana and euthanasia*, in *AP News*, 16 ottobre 2020.

³³³ *Referendum Framework Act 2019*, No 71, section 39(2)(b)(iii).

³³⁴ *Referendum Framework Act 2019*, No 71, section 2(e).

line guida sulla campagna referendaria del 2020 elaborate dall'*Advertising Standards Authority*, l'ente che vigila sulla pubblicità e che è competente a pronunciarsi sui reclami riguardanti anche la propaganda referendaria, si legge che tale autorità «will decline to adjudicate on complaints about referenda-related posts on branded social media pages (referred to as organic posts) or websites from political parties, candidates, and referenda-related advocacy groups»³³⁵. A ciò si aggiunge anche il problema dell'incerta applicazione alle campagne referendarie dei provvedimenti messi in atto da *social networks* come Facebook e Instagram per promuovere l'autenticità e la legittimità delle inserzioni politiche³³⁶. In un contesto contrassegnato dalla mancanza di una regolazione delle campagne referendarie *online* e dall'assenza di una forma di intervento e di controllo sui messaggi propagandistici da parte dell'*Advertising Standards Authority* è lecito domandarsi se il cittadino elettore possa ricevere un'adeguata informazione utilizzando le piattaforme informatiche e i canali *social*, posto che l'esercizio dell'insieme dei diritti di partecipazione politica, che nell'ambito della propaganda referendaria si esprimono attraverso la circolazione delle persone e delle idee e le libere iniziative di partiti e movimenti, non sia stato possibile a causa delle restrizioni dovute alla pandemia di COVID-19. In assenza di regole precise in materia di propaganda referendaria *online*, infatti, «the country remains at the whim of social media giants to fight foreign influence campaigns. Cybersecurity concerns will continue to grow as both legitimate and illegitimate online political campaigning proliferate»³³⁷.

6. Referendum e iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento italiano

Diventa, a questo punto, opportuna un'analisi del referendum in relazione all'ordinamento italiano. A tal fine è necessario esaminare l'istituto in parola non già in riferimento ai singoli casi in cui è stato utilizzato, come abbiamo fatto per il caso canadese, ma avendo riguardo alle diverse tipologie di referendum che sono previste in Costituzione e che assolvono a differenti funzioni nel nostro ordinamento. Oltre a ciò, l'esperienza italiana è interessante sul piano dell'esercizio dei diritti referendari, in quanto ci offre alcuni spunti di riflessione legati ad un quadro d'insieme contrassegnato da andamenti discontinui delle votazioni in sede di referendum, da una sensibile politicizzazione delle

³³⁵ Advertising Standards Authority, *Updated ASA Guide on Election and Referenda Advertising*, Wellington, ASA, agosto 2020, p. 2, reperibile al seguente link: <http://www.asa.co.nz/wp-content/uploads/2020/08/ASA-Guide-on-Election-and-Referenda-Advertising-August-2020-V2.pdf>.

³³⁶ Come segnalato da Ferrer J., *Online Political Campaigning in New Zealand*, Wellington, Transparency International New Zealand, ottobre 2020, p. 5, disponibile al link <https://www.transparency.org.nz/wp-content/uploads/2020/10/Online-Political-Advertising-TINZ-publication.pdf>.

³³⁷ *Ivi*, p. 9.

consultazioni popolari e dai nodi problematici che emergono sul piano della regolazione della campagna referendaria.

In Italia sono previste varie forme di referendum, che formano però solo una parte della gamma completa degli istituti di democrazia diretta. I referendum disciplinati dagli articoli 75 e 138 della Costituzione vedono il Corpo elettorale come terminale ultimo di decisioni prese da altri soggetti dell'ordinamento, attribuendogli perciò un ruolo attivo nel processo decisionale³³⁸.

Il referendum abrogativo previsto dall'art. 75 Cost. consente infatti al popolo di deliberare, in via successiva e definitiva, in merito all'abrogazione di una legge o di un atto avente forza di legge, producendo effetti immediati nell'ordinamento in caso di esito positivo³³⁹, e la cui attivazione spetta ad una frazione del Corpo elettorale. L'ampia utilizzazione di questo strumento è avvenuta successivamente all'entrata in vigore della legge n. 352 del 1970, che disciplina il funzionamento dell'istituto e ha fatto annoverare l'Italia nell'insieme dei Paesi che fanno più ricorso alle votazioni popolari insieme a diversi Stati membri degli USA³⁴⁰. Ciò è avvenuto, in primo luogo, perché il referendum si è prestato ad essere utilizzato da soggetti politici diversi e in diversi contesti, per cui si sono avuti referendum su questioni di alta rilevanza sociale, referendum come strumento di lotta interpartitica, consultazioni promosse da movimenti sociali e apertistici, referendum radicali contro il sistema dei partiti e sulle regole del gioco³⁴¹. In secondo luogo, il referendum abrogativo è stato utilizzato come surrogato di altri tipi di votazione popolare non previsti nella Costituzione³⁴². In questa direzione si colloca l'ammissione dei referendum manipolativi, soprattutto in materia elettorale, con i quali i promotori puntano a sostituire la disciplina vigente con una diversa, consistente nella normativa di risulta che emerge dall'esito dell'abrogazione³⁴³. Bisogna precisare però che il referendum manipolativo non può essere assimilato al referendum propositivo, dato che la normativa proposta non è determinabile dai promotori, ma emerge dal testo della legge e, per di più, il Corpo elettorale può pronunciarsi solo sulla normativa di risulta e non su altre opzioni ad esso più gradite³⁴⁴. Peraltro, è stato anche detto che la natura abrogativa del referendum costituisce un limite ai quesiti

³³⁸ Rubechi M., *Il diritto di voto*, cit., p. 87.

³³⁹ *Ibidem*. Questo tipo di referendum è stato il frutto di un'opera di radicale "potatura", realizzata prima dalla Seconda Sottocommissione e poi dall'Assemblea della Costituente, del progetto presentato da Costantino Mortati che contemplava quasi tutti i tipi possibili di referendum. Questa scelta portò all'adozione come unico strumento referendario effettivamente alla portata di tutti i cittadini il solo referendum abrogativo, lasciando poi al Parlamento il compito di disciplinare il concreto funzionamento dell'istituto (v. Busia G., *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico" di oltre cinquant'anni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, anno VIII, Nuova Serie, n. 2, 2003, pp. 44 ss.).

³⁴⁰ Volpi M., *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, cit., p. 16.

³⁴¹ *Ibidem*.

³⁴² *Ibidem*.

³⁴³ Come afferma Andrea Morrone, la manipolazione referendaria non fa altro che «portare allo scoperto l'essenza di qualsiasi decisione popolare diretta a veicolare *issues* politiche nel discorso pubblico» (Morrone A., *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2017, p. 306).

³⁴⁴ Volpi M., *Referendum e iniziativa popolare*, in *Costituzionalismo.it*, cit., p. 17.

manipolativi³⁴⁵ e, in generale, anche se la Corte costituzionale ha ammesso in alcuni casi operazioni di ritaglio di frammenti normativi e singole frasi, ha ravvisato la necessità che l'abrogazione parziale non si risolva «in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo»³⁴⁶. Con specifico riferimento alle leggi elettorali, la Corte costituzionale ha affermato che sono sottratte all'abrogazione totale referendaria le “leggi costituzionalmente necessarie”, quali le leggi elettorali relative alla composizione e al funzionamento degli organi costituzionali, la cui mancanza nel sistema determinerebbe un grave *vulnus* all'assetto costituzionale dei poteri dello Stato e dunque la paralisi degli organi in questione³⁴⁷.

In questo contesto assume particolare rilievo la richiesta di referendum abrogativo avente ad oggetto la «Abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica»³⁴⁸. La richiesta è stata dichiarata inammissibile con la sentenza n. 10 del 2020, per l'eccessiva manipolatività del quesito referendario nella parte in cui riguarda la delega al Governo di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019 che contiene “Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”. Con questa sentenza, la Consulta ha osservato che «tutti i “caratteri somatici” della legge di delegazione [...] si presenterebbero completamente modificati nella delega di risulta. Questa avrebbe, tra l'altro, già sulla base della rubrica dell'art. 3 che lo individua, un oggetto diverso (non più “Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali», ma «Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali»)»³⁴⁹. Ma soprattutto i «principi e criteri direttivi della delega originaria permarrebbero [...] nel contesto di un sistema elettorale radicalmente diverso da quello per il quale essi erano stati predisposti (quest'ultimo,

³⁴⁵ Su questo punto la Corte costituzionale ha sostenuto, infatti, che il referendum abrogativo non può essere «trasformato in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (Corte cost., sent. 7 febbraio 1978, n. 16, *Considerato in diritto*, n. 5).

³⁴⁶ Corte cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 36, *Considerato in diritto*, n. 4.

³⁴⁷ Pertanto, come stabilisce la Corte costituzionale, emerge come condizione di ammissibilità del quesito la circostanza che all'esito dell'eventuale abrogazione referendaria risulti «una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (Corte cost., sentenza 4 febbraio 1993, n. 32, *Considerato in diritto*, n. 2; si vedano sul punto anche le sentenze n. 5 del 1995, n. 26 del 1997, n. 13 del 1999, n. 15 e 16 del 2008 e n. 13 del 2012). Quanto all'inammissibilità dei referendum elettorali si veda Lanchester F. (a cura di), *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, Roma, Bulzoni, 1992, *passim*.

³⁴⁸ Questo è il quesito del referendum sulla legge elettorale maggioritaria, la cui legittimità è stata accertata dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 20 novembre 2019.

³⁴⁹ Corte cost., sent. 31 gennaio 2020, n. 10, *Considerato in diritto*, n. 7.2.

introdotto con la legge n. 165 del 2017, a forte prevalenza proporzionale; quello risultante all'esito del referendum, esclusivamente maggioritario)»³⁵⁰.

In relazione ai titolari dell'iniziativa referendaria, è bene evidenziare come il dettato normativo prevede che il potere di richiedere la consultazione popolare abrogativa spetti a cinquecentomila elettori, oltre a cinque Consigli regionali. Tale potere contribuisce, dunque, a mettere in rilievo la figura dell'elettore nell'ambito del processo democratico³⁵¹. Su questo punto occorre rilevare come non si possa parlare di sovrapposizione tra il Corpo elettorale e gli elettori richiedenti, in quanto si tratta di soggetti distinti sebbene entrambi riconducibili alla qualità del cittadino elettore: il primo viene in rilievo solo nel momento in cui sarà chiamato ad esprimere il voto deliberativo nelle urne, mentre i secondi costituiscono una frazione qualificata del primo³⁵² ma, secondo la dottrina, non sono un organo del Corpo elettorale né sono legati a questo da un rapporto di rappresentanza, bensì sono configurabili come una autonoma figura soggettiva pubblica e agiscono come rappresentanti dei cinquecentomila elettori che hanno sottoscritto l'iniziativa referendaria³⁵³. Inoltre, lo stesso art. 75 Cost. individua i soggetti chiamati ad esercitare il proprio voto nel referendum abrogativo (che si sostanzia nell'espressione di una volontà di legiferare in negativo) riconoscendo tale diritto a tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei Deputati, con un richiamo evidente, quindi, all'articolo 48 Cost. e alla legislazione ordinaria che contiene disposizioni in materia di elezione della Camera dei Deputati.

L'adozione del referendum abrogativo nell'ambito di una forma di governo parlamentare che riconosce alcuni strumenti di democrazia diretta ha fatto sì che il ruolo del Corpo elettorale non fosse relegato al momento elettorale, ma fosse in grado di esprimere una funzione di indirizzo politico e di operare come correttivo alle derive del parlamentarismo³⁵⁴. In sede di Assemblea Costituente era particolarmente forte una cultura che si distaccava notevolmente dalla tradizione della democrazia pluralistica americana e le cui categorie fondamentali erano quelle del diritto statalistico tedesco³⁵⁵. Il referendum abrogativo costituisce espressione di questa cultura giuridica e, allo stesso tempo, si trova inserito in una delle Costituzioni più moderne nei suoi principi fondamentali, per cui risulta un istituto estremamente ambiguo, dato che non si può avere la certezza se si tratti di un atto di controllo o di legislazione, se sia un atto imputabile al popolo o allo Stato o se si possa collocare o meno entro

³⁵⁰ *Considerato in diritto*, punto 7.2.

³⁵¹ Marchese C., *Op. cit.*, p. 441.

³⁵² In argomento v. Corte cost., ord. 3 marzo 1978, n. 17.

³⁵³ Luciani M., *Art. 75 – Il referendum abrogativo*, in Branca M., Pizzorusso A. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna – Roma, Zanichelli – Il Foro Italiano, 2005, p. 220.

³⁵⁴ Marchese C., *Op. cit.*, p. 416.

³⁵⁵ Baldassarre A., *Referendum e legislazione*, in Luciani M., Volpi M. (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1992, p. 38.

i confini della legislazione ordinaria³⁵⁶. Sulla base di queste considerazioni sembra dunque impossibile attribuire al referendum un'unica identità, ascrivibile ad una precisa tradizione o cultura giuridica³⁵⁷.

Accanto al referendum abrogativo, l'altra tipologia di strumento referendario prevista dalla Costituzione è quello eventuale e facoltativo introdotto nel procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138, che viene ad assumere anch'esso natura di deliberazione attiva, in quanto dall'approvazione o dal rigetto del progetto di riforma costituzionale deciso dal Corpo elettorale derivano conseguenze dirette e concrete per l'ordinamento, vale a dire l'entrata in vigore o meno della legge di revisione costituzionale, configurandosi in tal modo gli elettori come terminale ultimo della decisione³⁵⁸. Nel disciplinare il procedimento di revisione costituzionale e di adozione di altre leggi costituzionali, l'articolo 138 prevede che tali leggi possano essere sottoposte a referendum costituzionale se, entro tre mesi dalla pubblicazione, ne facciano richiesta un quinto dei membri di una Camera o cinquecento mila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi e, ai sensi dell'ultimo comma, l'art. 138 stabilisce che non si fa ricorso a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna Camera a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

Come è possibile notare, si tratta di un referendum eventuale e facoltativo ad iniziativa popolare, di cui il carattere eventuale si giustifica sulla base della presunzione che la decisione adottata dalla maggioranza qualificata delle due Camere risulti condivisa dalla maggioranza degli aventi diritto al voto³⁵⁹. Inoltre, la mancanza di un *quorum* di partecipazione si presenta come uno strumento di garanzia per le minoranze.

Diverse sono state poi le ipotesi formulate dalla dottrina in merito alla natura dell'intervento popolare nel referendum costituzionale, a seconda che la volontà popolare appaia come elemento costitutivo della legge di revisione costituzionale, la quale ultima verrebbe quindi ad assumere natura di atto complesso alla cui formazione concorre la volontà del Parlamento e del Corpo elettorale, oppure che operi più semplicemente come condizione sospensiva dell'efficacia dell'atto normativo³⁶⁰. Quest'ultima tesi, come sostiene Claudia Marchese, sarebbe da accogliere, in quanto nel procedimento di revisione costituzionale come delineato dall'art. 138 Cost. il referendum può

³⁵⁶ *Ivi*, p. 40.

³⁵⁷ *Ibidem*.

³⁵⁸ Rubechi M., *Il diritto di voto*, cit., p. 87-88.

³⁵⁹ Volpi M., *Referendum e iniziativa popolare*, in *Costituzionalismo.it*, cit., p. 19.

³⁶⁰ Marchese C., *Op. cit.*, p. 419. Per quanto riguarda la prima posizione l'A. fa riferimento alle opere di vari costituzionalisti, tra cui, per tutti, a Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, vol. II, 1975. Per il secondo punto di vista, l'A. riporta, ad esempio, l'opera di Cicconetti S. M., *La revisione della Costituzione*, Padova, CEDAM, 1972, p. 148 e Fontana G., *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, p. 218.

anche non avere luogo e ciò sia nel caso in cui non sia stata depositata la richiesta referendaria oppure perché la seconda approvazione parlamentare sia avvenuta con la maggioranza dei due terzi, per cui si può desumere come il potere di revisione costituzionale sia stato in realtà attribuito alle sole Camere e la legge di revisione è suscettibile di perfezionarsi già solo con la seconda votazione³⁶¹. Considerando questa osservazione, non sarebbe possibile inquadrare il referendum costituzionale come elemento costitutivo della legge di revisione, anche se è opportuno sottolineare che esso svolge una funzione fondamentale, che consiste nel legittimare le decisioni prese dal Parlamento in materia costituzionale, consentendo al Corpo elettorale di verificare l'operato del Parlamento e di esercitare, al contempo, un potere di indirizzo.

I referendum previsti a livello nazionale sono solo quelli espressamente richiamati dalla Costituzione³⁶². Accanto a questi, per il livello regionale, vi è il referendum confermativo delle proposte di revisione dello statuto regionale previsto dall'art. 123 Cost., che, sotto il profilo della votazione, presenta forti analogie con quello contenuto nell'art. 138 Cost.³⁶³ Una votazione deliberativa di tipo consultivo è invece prevista dall'art. 132, primo comma per la creazione di nuove Regioni e la fusione di Regioni preesistenti e per il distacco di Comuni e Province da un ente regionale (art. 132, comma terzo). Un altro tipo di referendum consultivo si può rinvenire nell'art. 133 Cost. relativo all'istituzione di nuovi Comuni da parte delle Regioni o alla modificazione delle loro circoscrizioni o denominazioni, «sentite le popolazioni interessate», elemento che consente di qualificare questo tipo di referendum come una consultazione avente natura consultiva a carattere locale³⁶⁴.

Svolgendo un breve esame dei referendum territoriali di cui all'art. 132 Cost. va osservato, in primo luogo, che, sebbene riguardino modificazioni territoriali differenti e si inseriscano in procedimenti volto, l'uno all'approvazione di una legge costituzionale e, l'altro, finalizzato all'adozione di una legge ordinaria, presentano rilevanti similitudini dal punto di vista formale e sostanziale³⁶⁵. In entrambi i casi, titolari dell'iniziativa sono i Comuni interessati e la consultazione referendaria costituisce una tappa obbligatoria nel procedimento di modifica territoriale. Alla votazione possono

³⁶¹ Marchese C., *Op. cit.*, p. 419.

³⁶² Si ricordi che il testo del progetto di revisione costituzionale Renzi-Boschi, respinto con il referendum del 4 dicembre 2016, introduceva la possibilità di disciplinare nuove forme di referendum (propositivo e di indirizzo) anche collegate all'iniziativa popolare, lasciando ogni scelta al legislatore su come stabilire questo collegamento e rimettendone interamente la disciplina dei nuovi tipi di referendum (De Santis V., *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo*, in *Osservatorio costituzionale*, cit., p. 313).

Nella XVIII legislatura è stata presentata la proposta di legge costituzionale A.S. 1089 "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum" che modifica l'art. 71 della Costituzione, prevedendo in particolare che l'iniziativa legislativa popolare, qualora fosse supportata da almeno 500 mila elettori, possa essere sottoposta a referendum popolare se entro diciotto mesi le Camere non la approvino.

³⁶³ Rubechi M., *Il diritto di voto*, cit., p. 87.

³⁶⁴ *Ivi*, p. 88.

³⁶⁵ Marchese C., *Op. cit.*, p. 423.

prendere parte i cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni interessati e, affinché la proposta sia approvata, è necessario che il numero dei voti espressi a sostegno della stessa non sia inferiore alla maggioranza del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni in cui il referendum è stato indetto³⁶⁶. Oltre a questo aspetto, è possibile notare che i due tipi di referendum appaiono caratterizzati da una duplice natura: nel caso di esito positivo, la consultazione assumerebbe natura consultiva, dato che la volontà popolare non vincola la successiva deliberazione di altri organi e, in particolare, del Parlamento; qualora, invece, l'esito risultasse negativo, il referendum risulterebbe avere natura vincolante, in quanto la proposta di modifica territoriale non può essere ripresentata prima che siano trascorsi cinque anni³⁶⁷. L'individuazione della natura di questi due tipi di referendum appare necessaria per riflettere sulla funzione svolta dal Corpo elettorale. Sul punto occorre far notare che, a fronte di coloro che ritengono che la manifestazione di volontà espressa in base al procedimento di cui all'art. 132 Cost. costituisca espressione della sovranità popolare, vi è chi ritiene che solo in caso di esito negativo sarebbe rinvenibile una manifestazione in senso proprio della sovranità popolare, capace di precludere al Parlamento l'esame della proposta³⁶⁸. Pur riconoscendo una simile delimitazione del ruolo del Corpo elettorale, va precisato che il referendum territoriale assolve una importante funzione di tutela delle minoranze e di un processo democratico decentralizzato.

A livello regionale e locale si possono, inoltre, individuare forme diverse di partecipazione, in quanto, in base alla Costituzione, rientra nella competenza degli statuti regionali stabilire la disciplina dell'esercizio del diritto di iniziativa e di referendum (art. 123, comma primo). Inoltre, gli statuti regionali possono anche prevedere tipologie di referendum nuove rispetto a quelle stabilite dalla Costituzione³⁶⁹, purché siano in armonia con i principi da essa sanciti e non si pongano in contrasto con le disposizioni costituzionali.

Un altro tipo di referendum, introdotto in via del tutto eccezionale nel nostro ordinamento, è il referendum di indirizzo europeo. Il quadro normativo di riferimento comprende la legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2, cui è stata data attuazione con la legge 18 aprile 1989, n. 123. Questa normativa ha consentito agli elettori di esprimersi in merito al conferimento al Parlamento europeo di un mandato per la redazione del progetto di Costituzione, da sottoporre alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità. Come si può notare, si tratta di una consultazione introdotta e disciplinata da normativa di rango costituzionale, la quale tuttavia non ha stabilito gli effetti del referendum, lasciandone la determinazione ad una valutazione politica. In

³⁶⁶ *Ivi*, p. 424.

³⁶⁷ Rubechi M., *Op. cit.*, p. 89.

³⁶⁸ Così Martines T., *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 57.

³⁶⁹ Si veda sul punto la sentenza n. 372 del 2004 della Corte costituzionale, che si è trovata ad esercitare il suo sindacato sullo Statuto della Regione Toscana, che disciplina un particolare tipo di referendum abrogativo caratterizzato da un *quorum* pari alla maggioranza assoluta dei votanti alle precedenti elezioni regionali.

secondo luogo, sotto un profilo procedimentale, non è stata prevista l'ordinaria proclamazione dei risultati, ma è stato attribuito all'Ufficio centrale per il referendum il compito di comunicare i risultati della votazione deliberativa a ciascuna delle due Camere ed al Presidente del Consiglio³⁷⁰.

Descritta la disciplina in materia di referendum, è possibile svolgere qualche considerazione sull'esercizio dei diritti referendari in Italia.

In primo luogo è importante sottolineare che i referendum abrogativi sono stati particolarmente numerosi e che hanno visto ampie partecipazioni da parte del Corpo elettorale e il raggiungimento quasi sempre del *quorum* di partecipazione necessario per la loro validità fino al 1995, cui ha fatto seguito una brusca inversione di tendenza per il quasi costante mancato raggiungimento del suddetto *quorum* a partire dal 1997³⁷¹. Se ci si interroga sulle cause di queste discontinuità di andamenti, si può constatare che tra di esse rientrano quelle relative al grado di "attrattività" dei quesiti referendari e alla loro eccessiva tecnicità, all'abuso del ricorso al referendum abrogativo e, soprattutto, al crollo di affluenza registratosi a partire dalla seconda metà degli anni Novanta dovuto a tattiche di "astensionismo" perseguite dai partiti ostili ai quesiti referendari che si sono adoperati per far mancare il *quorum* richiesto o per diffondere un senso di inutilità della consultazione popolare a fronte della reintroduzione della normativa abrogata da parte del legislatore.

Oltre a ciò, non si è mancato di assistere ad usi spesso impropri dello strumento referendario, specialmente dei referendum elettorali, che sono stati utilizzati come referendum almeno parzialmente propositivi, a cui si ricollega una politicizzazione dell'istituto in un'ottica plebiscitaria, che ha invece contrassegnato maggiormente i referendum costituzionali³⁷². In questa prospettiva, particolarmente significativo per la politicizzazione che se ne è fatta è stato il referendum costituzionale del 2016, vertente su una riforma della seconda parte della Costituzione, che ha finito per trasformarsi in uno scontro politico tra il Governo, nella persona del suo Presidente, e le forze di opposizione, tanto da configurarsi come un voto di fiducia sul capo dell'Esecutivo, che appunto si è dimesso a seguito dell'esito negativo della consultazione popolare³⁷³.

Nel quadro delle diverse tipologie di referendum ammesse nel nostro ordinamento, occorre considerare alcuni aspetti connessi alla regolazione delle campagne referendarie, che è ora recata dalla legge 22 febbraio 2002, n. 28 "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica". Tale legge contiene la disciplina volta a garantire la parità di trattamento e l'imparzialità per tutti i soggetti politici e

³⁷⁰ Marchese C., *Op. cit.*, p. 427.

³⁷¹ De Marco E., *Democrazia in trasformazione*, in *Federalismi.it - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, cit., p. 8. L'A. rileva infatti che, se tra il 1974 e il 1995 in tre casi non si è raggiunto il *quorum* di partecipazione nei referendum abrogativi, tra il 1997 e il 2016 tale *quorum* è stato raggiunto solo in quattro casi.

³⁷² *Ivi*, p. 9.

³⁷³ *Ivi*, p. 10.

promuove e regola l'accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica anche in riferimento alle campagne dei referendum. In effetti, anche se è ben nota la differenza tra le campagne elettorali e le campagne referendarie, tale diversità non implica un vincolo per il legislatore di adottare una disciplina differenziata per quei settori che sono caratterizzati da profili comuni, come, per l'appunto, l'accesso ai mezzi di informazione e comunicazione di massa. La disciplina vigente rimane, invece, parzialmente differente a seconda che si tratti di campagne elettorali ovvero referendarie, a partire dalla data di indizione del referendum o di convocazione dei comizi fino alla chiusura delle operazioni di voto. Anche la Corte costituzionale ha sottolineato come il legislatore «possa di massima regolare elezioni e referendum in termini identici, una volta constatata, rispetto al profilo della parità di trattamento cui sono tenuti i mezzi di informazione di massa nei confronti dei soggetti politici, l'unitarietà della *ratio* della disciplina da adottare»³⁷⁴. Tuttavia, la Corte ha anche precisato che eventuali limitazioni in materia di pubblicità nelle campagne referendarie devono essere sottoposte a un più stringente scrutinio, stante la loro diversa natura rispetto alle campagne elettorali. In tal senso, se queste ultime tendono a «privilegiare la propaganda sulla pubblicità, al fine di preservare l'elettore dalla suggestione di messaggi brevi e non motivati»³⁷⁵, per le campagne referendarie «i messaggi tendono, per la stessa struttura binaria del quesito, a risultare semplificati, così da rendere sfumata la distinzione tra le forme della propaganda e le forme della pubblicità»³⁷⁶. Dalla coincidenza delle forme espressive della propaganda e della pubblicità durante le campagne referendarie deriva che una medesima limitazione temporale della pubblicità può apparire ragionevole nell'ambito della campagna elettorale, per preservare la libertà psicologica dell'elettore nell'imminenza del voto, ma risultare sproporzionata in materia referendaria³⁷⁷.

Appare ragionevole, dunque, ritenere che l'attenzione del legislatore debba essere posta necessariamente a questi aspetti per garantire la formazione libera e incondizionata dell'opinione del cittadino-elettore, proprio in virtù della diversa natura che possiede il voto referendario rispetto al voto politico. La natura deliberativa della votazione referendaria rende, infatti, centrale il tentativo di tutelare la libera formazione della volontà dell'elettore. In tale prospettiva, si pone anche la necessità che il quesito referendario sia dotato, come ha disposto la Corte costituzionale, di omogeneità, chiarezza, ed «evidenza ed univocità del momento teleologico»³⁷⁸, in quanto la formulazione di

³⁷⁴ Corte cost., sent. 10 maggio 1995, n. 161, punto 5 del *Considerato in diritto*.

³⁷⁵ Punto 6 del *Considerato in diritto*.

³⁷⁶ Punto 6 del *Considerato in diritto*.

³⁷⁷ Celotto A., *Memoria per audizione Senato – I Commissione Affari costituzionali Conversione in legge del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020 AS 1845*, p. 7.

³⁷⁸ Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 34 e si veda anche, sul punto, la sentenza n. 16 del 1978. Sulla base di questa giurisprudenza, dunque, la libertà del voto imposta dall'art. 48 Cost. costituisce un ulteriore limite di ammissibilità cui deve essere sottoposto il quesito referendario dal punto di vista della sua struttura.

quesiti che siano suscettibili di comportare esiti ambigui o risultare di difficile comprensibilità per l'elettore impedirebbe la possibilità per l'elettore stesso di scegliere liberamente.

Nel contesto della disciplina delle campagne referendarie in Italia, occorre poi considerare i nodi problematici che vengono in rilievo in relazione al finanziamento del voto referendario. L'ordinamento si è dotato di una disciplina di una specifica forma di contribuzione per la copertura delle spese referendarie a partire dalla legge n. 157 del 1999, che all'art. 1, comma 4, subordina l'attribuzione di tale rimborso alla duplice condizione che la richiesta referendaria sia dichiarata ammissibile dalla Corte costituzionale e che il referendum abbia raggiunto il *quorum* di partecipazione previsto per la sua validità. La misura del contributo è pari ad un euro per ogni firma valida raccolta. Nel caso in cui nello stesso anno fossero indetti più referendum, la spesa massima rimborsabile non potrebbe comunque superare la soglia dei 2.582.285 euro. La richiesta di rimborso deve essere indirizzata all'Ufficio di Presidenza della Camera, che attribuisce il rimborso con una propria deliberazione, resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera.

Il rimborso delle spese per il referendum costituzionale è analogo a quello che la legge n. 157 riconosce in relazione alle richieste di referendum abrogativi, quindi un euro per ogni firma raccolta e sempre entro il limite di 2.582.285 euro annui³⁷⁹. Peraltro, non essendo previsto nessun *quorum* di partecipazione per la validità del referendum costituzionale, il rimborso è subordinato alla sola declaratoria di legittimità da parte dell'Ufficio centrale della Corte di Cassazione³⁸⁰.

Il sistema dei rimborsi delle spese referendarie è stato mantenuto dal decreto-legge n. 149 del 2013, che ha smantellato il finanziamento pubblico ai partiti. In questa direzione, il legislatore del 2013, nel mantenere in vigore la norma sulle modalità e tempi di erogazione dei rimborsi per la campagna referendaria, ha però abrogato quella che attribuisce all'Ufficio di Presidenza della Camera la competenza ad erogarli, producendo così una normativa contraddittoria, che lascia inalterato il sistema dei rimborsi, ma vede venire meno il soggetto preposto alla loro erogazione³⁸¹. Oltre a questo, la dottrina ha segnalato altri nodi problematici della disciplina in esame³⁸². In particolare, uno di questi riguarda l'eventualità della contestuale presentazione da parte di opposti comitati promotori di richieste referendarie antitetiche, ammesse dall'Ufficio centrale e quindi idonee ai fini dell'attribuzione del rimborso, dato che in tal caso si pone il problema di stabilire se, trattandosi di un quesito referendario unico, l'ammontare di 500 mila euro (che è la misura del contributo ricavata sommando un euro per ogni firma valida raccolta fino alla concorrenza di 500 mila firme richieste per la validità della richiesta referendaria) vada ripartito tra i due comitati promotori, oppure se debba

³⁷⁹ Castelli L., *La disciplina dei rimborsi delle spese per le campagne referendarie*, in *Federalismi.it*, n. 1/2019, p. 9.

³⁸⁰ *Ibidem*.

³⁸¹ Sul punto v. ampiamente *ivi*, pp. 11-13.

³⁸² Per una più approfondita trattazione di queste tematiche si veda *ivi*, pp. 16-21.

considerarsi che ciascuno di essi abbia diritto all'intero ammontare (per una spesa totale di un milione di euro). Si pone, inoltre, il problema della presunta illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge n. 157, nella parte in cui subordina il diritto al rimborso alla validità del referendum, senza però prevedere che il comitato promotore del "No" sia destinatario della quota di finanziamento corrispondente alla percentuale dei voti espressi contro il quesito, dal momento che anche questi suffragi concorrono a rendere valida la consultazione popolare. E, infine, emerge il difetto di coordinamento derivante dalla esclusione dei comitati promotori del referendum dal regime di controlli cui sono, invece, sottoposti i partiti, tenuti al rendiconto delle spese elettorali soggette al controllo di organi diversi.

Completato il quadro sul referendum, occorre fare riferimento alle previsioni in materia di iniziativa legislativa popolare. In Italia, la proposta di legge di iniziativa popolare prevista dall'art. 71, comma 2, Cost., consente al popolo di esercitare l'iniziativa delle leggi mediante la proposta firmata da 50 mila elettori di un progetto redatto in articoli. La legge 25 maggio 1970, n. 352 precisa ulteriormente che possono essere proponenti i cittadini iscritti nelle liste elettorali stabilite dal T.U. n. 223 del 1967 e coloro i quali siano muniti delle sentenze di cui al primo ed ultimo comma dell'art. 45 del suddetto *corpus* normativo³⁸³. Tale proposta non dà però diritto a una votazione referendaria nel caso venisse respinta dal Parlamento, né è per il Parlamento vincolante dato che può decidere anche di non esprimersi. In definitiva, non è il Corpo elettorale ad avere l'ultima parola sulla procedura, ma è il Parlamento, dove, tra l'altro, l'intera procedura si conclude con un dibattito nella Commissione parlamentare competente³⁸⁴. Detto questo, appare necessario sottolineare come alcune disposizioni contenute nei regolamenti delle due Camere sembrano esprimere un certo *favor* per l'istituto in esame. In particolare, i regolamenti parlamentari hanno previsto l'obbligo di presa in considerazione dei disegni di legge di iniziativa popolare (e non anche un obbligo di deliberazione), oltre alla non decadenza alla fine della legislatura (art. 104, quarto comma, del regolamento della Camera e art. 74, secondo e terzo comma del regolamento del Senato)³⁸⁵.

Non prevedendo il passaggio alla votazione referendaria, a differenza ad esempio dell'esperienza statunitense, la proposta di legge di iniziativa popolare ha avuto in Italia un ruolo del tutto secondario, risentendo degli effetti dell'impostazione assunta dall'Assemblea Costituente in riferimento agli istituti di democrazia diretta, che hanno visto un accoglimento parziale e riduttivo nel testo costituzionale, come strumenti integrativi del sistema parlamentare rappresentativo.

³⁸³ Marchese C., *Op. cit.*, p. 432.

³⁸⁴ Benedikter T., *Op. cit.*, pp. 161-162.

³⁸⁵ Si può ricordare che in seguito alle modifiche introdotte nel 2017 al Regolamento del Senato, l'esame dei disegni di legge di iniziativa popolare deve avvenire nella Commissione competente entro un mese dal deferimento ed è anche ammessa l'audizione di un rappresentante dei proponenti (Volpi M., *Referendum e iniziativa popolare*, in *Costituzionalismo.it*, cit., p. 16).

La maggior parte delle proposte di iniziativa legislativa popolare sono, invece, rimaste senza esito e, d'altra parte, è mancato il referendum confermativo facoltativo delle leggi approvate dal Parlamento, capace di funzionare come freno di emergenza³⁸⁶.

Infine, si possono fare alcune considerazioni in merito alle conseguenze dell'emergenza sanitaria innescata dalla diffusione del Coronavirus sullo svolgimento del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari e sulle condizioni di esercizio del diritto di voto. Anche in un ordinamento con una tradizione di democrazia consolidata come l'Italia, infatti, la situazione emergenziale ha fatto emergere il problema di assicurare le condizioni minime per rendere effettivo il principio della libertà e dell'uguaglianza del voto e di regolarità del procedimento referendario.

In costanza di emergenza sanitaria è stato necessario disporre il rinvio, per la prima volta nella storia, del referendum costituzionale già indetto e originariamente previsto per il 29 marzo 2020³⁸⁷.

Sul piano dello svolgimento della campagna referendaria, è importante evidenziare come sin dall'adozione del decreto-legge n. 6 del 2020, che ha disposto limiti alla circolazione delle persone e ha imposto il divieto di svolgimento delle riunioni in qualsiasi luogo pubblico o privato e nei luoghi chiusi ma aperti al pubblico, non è stato possibile svolgere tutte quelle attività di confronto pubblico, incontro e discussione in cui normalmente si estrinseca la campagna referendaria³⁸⁸.

In questo contesto, i mezzi di comunicazione *web*, *social* e radiotelevisivi hanno assunto un ruolo pervasivo rispetto alle modalità più tradizionali di campagna referendaria. Tuttavia, pur essendo particolarmente diffuso l'impiego di queste nuove forme di comunicazione, rimane pur sempre il fatto che in assenza di una adeguata regolazione la rete Internet e le tecnologie integrate di telecomunicazione non possono sostituirsi completamente alle attività tradizionali in cui si svolge la campagna referendaria e regolate dalla legge n. 212/1956, che implicano un contatto diretto con gli elettori³⁸⁹. Per quanto riguarda la comunicazione radiotelevisiva si è rilevato come essa abbia dedicato scarsa attenzione ai temi oggetto della consultazione referendaria ancor prima dell'emergere della crisi sanitaria, tant'è vero che l'AGCOM, con un atto di indirizzo sul rispetto dei principi di tutela del pluralismo e correttezza dell'informazione, ha invitato i fornitori dei servizi di media audiovisivi e radiofonici a riservare uno spazio adeguato al referendum sulla legge costituzionale sulla riduzione

³⁸⁶ Benedikter T., *Op. cit.*, p. 165.

³⁸⁷ Con l'inasprirsi delle misure limitative delle libertà fondamentali e la chiusura delle scuole, sede di svolgimento delle operazioni di voto, si è resa necessaria la decisione assunta dal Consiglio dei Ministri di revocare prima il decreto presidenziale di indizione del referendum costituzionale e poi a disporre una deroga alla legge che contiene la disciplina in materia di referendum con il decreto-legge 18 marzo 2020, n. 18 che ha spostato il termine entro cui indire il referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari a 240 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso. Sul punto si veda De Santis V., *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, p. 17.

³⁸⁸ *Ivi*, p. 9.

³⁸⁹ Sul punto si veda Bettinelli E., *Propaganda elettorale*, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, XII, Torino, Utet, 1997, pp. 61 ss.

del numero dei parlamentari³⁹⁰. Alla scarsa attenzione politica e mediatica certificata dall'AGCOM verso i temi del referendum costituzionale si sono tra l'altro aggiunte le prime misure emergenziali adottate dal Governo per contrastare la diffusione dei contagi da Coronavirus, che hanno catalizzato l'attenzione dell'opinione pubblica nei confronti dell'evoluzione della situazione epidemiologica. Da un quadro così delineato «non sembra quindi che il servizio radiotelevisivo sia stato in grado di assicurare la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni obiettive e imparziali, come richiede l'articolo 3 del Testo unico in materia radiotelevisiva (d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177)»³⁹¹.

Per concludere, si può dunque considerare che anche in Italia gli strumenti telematici ed informatici di comunicazione abbiano assunto una importanza maggiore in costanza di emergenza sanitaria rispetto ai mezzi tradizionali mediante i quali si svolge la campagna referendaria, ma allo stesso tempo occorre considerare il problema degli impedimenti al libero esercizio del diritto di voto che ne sono derivati e che non si sostanziano solo nell'esistenza di ostacoli di ordine giuridico, bensì anche nell'assenza delle condizioni minime perché l'opinione pubblica possa formarsi senza condizionamenti e senza essere monopolizzata dai temi legati all'emergenza pandemica in atto³⁹².

³⁹⁰ Delibera AGCOM, n. 30/20/Cons.

³⁹¹ De Santis V., *Il voto in tempo di emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, cit., p. 16.

³⁹² *Ibidem*.

CONCLUSIONI

1. Il significato e la portata del diritto di voto nell'ordinamento canadese

La disamina dell'esperienza canadese svolta nel presente lavoro ha consentito di evidenziare come il fulcro attorno al quale gravita l'effettività e il significato del voto consiste nella presenza all'interno del Canada di varie componenti della società differenti per etnia, storia, lingua, religione e area geografica di residenza, le quali, come abbiamo detto, sono state le protagoniste, già prima del 1982, dei processi di progressivo allargamento del suffragio realizzati tramite la legislazione ordinaria. L'interpretazione elaborata dalla Corte Suprema del diritto di voto come diritto ad una "rappresentanza effettiva" ci permette di considerare il diritto *de quo* come strumento per la valorizzazione e la ricomposizione del "mosaico sociale" del Canada, la cui esistenza costituisce un parametro fondamentale per valutare l'effettività del voto, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 3 della Carta canadese dei diritti e delle libertà¹. Questo aspetto ci porta ad osservare che la percezione e il riconoscimento giuridico-costituzionale delle diverse componenti sociali rappresentano un approdo importante dell'evoluzione storica del Canada, il cui universo costituzionale si regge su una concezione della società non solo come insieme atomistico di individui singoli e isolati, ma come "mosaico sociale", al cui interno si realizza l'interazione tra i diversi gruppi nel rispetto delle differenze. In tale prospettiva, emerge chiaramente come l'impostazione canadese tenda a conciliare il rispetto dei diritti individuali con il riconoscimento politico, sociale e costituzionale dei gruppi e come tale impostazione finisca per riflettersi su una concezione del *better government*, che per essere tale deve connettere la propria democraticità alla "rappresentanza effettiva" delle diverse comunità sociali che risiedono nell'ampio territorio del Canada.

Dall'esame delle pronunce della Corte Suprema si ricava che il modello elettorale desumibile dall'art. 3 della *Charter* ha come scopo principale quello di rappresentare in maniera effettiva all'interno delle Assemblee legislative il "mosaico sociale" canadese, per cui le leggi elettorali che tengono conto delle differenze esistenti tra i vari gruppi sociali, anche se risultano più favorevoli per alcuni a scapito di altri, non si pongono in contrasto con il suddetto articolo, ma al contrario ne garantiscono l'effettività. Ciò significa che il principio della "rappresentanza effettiva" non si esaurisce in un solo momento del procedimento elettorale, ossia quello relativo all'espressione del voto, in quanto rileva in ciascuna delle fasi in cui tale procedimento si articola e, quindi, anche rispetto all'azione dei partiti politici che si fanno portatori dell'istanza di rappresentanza delle diverse

¹ In tal senso cfr. Pitino A., *Op. cit.*, p. 535.

componenti sociali. Tuttavia, sembra che finora le leggi elettorali federali e provinciali non siano riuscite a valorizzare il principio della “rappresentanza effettiva” del “mosaico sociale” nell’ambito degli organi rappresentativi canadesi, a causa, come si è spiegato, dei problemi di distorsione della rappresentanza prodotti dal sistema *First-past-the-post* nel rapporto tra i voti espressi a favore di ciascun partito e i seggi ottenuti, sistema che, com’è noto, avvantaggia i partiti di maggiori dimensioni e, tra i partiti minori, quelli geograficamente concentrati. Da ciò si desume come il riconoscimento e la valorizzazione dei diversi gruppi che compongono il “mosaico sociale” canadese risultino più sviluppati nella giurisprudenza sull’art. 3 della Carta dei diritti che nella legislazione elettorale. Ciò non toglie, però, che le pronunce della Corte Suprema abbiano costituito uno stimolo per il dibattito sulla riforma del sistema maggioritario, in cui si sono avanzate proposte di adozione di formule proporzionali, ritenute più idonee a favorire una puntuale corrispondenza tra la percentuale dei voti ottenuti e quella dei seggi conseguiti, nonché per la riflessione sul ruolo dei partiti politici nella democrazia canadese. Su quest’ultimo aspetto, occorre notare che, nonostante la crescente disaffezione dei cittadini canadesi nei confronti della politica e la sfiducia verso i partiti politici, questi ultimi occupano una posizione centrale nella democrazia canadese, come testimonia il «monopolio quasi totale»² che essi detengono rispetto alla selezione dei candidati, attività di cui occorre tenere conto per valutare la realizzazione della “rappresentanza effettiva” in Canada. Nel contesto attuale, la realizzazione del “mosaico sociale” canadese passa inevitabilmente anche attraverso la selezione dei candidati ad opera dei partiti e le regole che essi decidono di darsi a tal scopo, regole che, come abbiamo visto, si rivelano capaci di impattare sulla rappresentanza politica delle donne e delle minoranze etniche, in assenza di apposite norme dettate dal legislatore che siano in grado di orientare le scelte nel rispetto della rappresentanza di genere e del principio multiculturalale.

Tornando alla giurisprudenza della Corte Suprema canadese, occorre rilevare che dal *right to vote* inteso come *right to “effective representation”* la Corte ha ricavato, sempre con riferimento alla *section 3* della *Charter*, anche il *right to meaningful participation* al processo democratico. In altri termini, nella giurisprudenza costituzionale il significato del diritto di voto di cui alla sezione 3 della Carta non sembra esaurirsi alla nozione di “rappresentanza effettiva” in quanto comprende anche «il diritto di ogni cittadino di svolgere un ruolo significativo nel processo elettorale»³, il che ci permette di considerare la partecipazione politica come strumento essenziale per garantire che i rappresentanti eletti ascoltino le esigenze e i *desiderata* dei cittadini. Per questi motivi, la Corte Suprema ha sostenuto che la partecipazione politica ha un «valore intrinseco» che è «indipendente dal suo impatto

² Cross W., *Political Parties*, Vancouver, UBC Press, 2004, p. 10.

³ *Figueroa v. Canada* (AG), 1 SCR 912 (2003), par. 25.

sull'esito effettivo delle elezioni»⁴. Tenendo presente la struttura della società canadese, che si compone non solo di individui ma anche di gruppi e di comunità, la Corte Suprema ha riconosciuto come queste ultime possano partecipare al procedimento elettorale ed essere effettivamente rappresentate anche grazie alla mediazione dei partiti politici, che siano in grado di esprimere e riassumere le esigenze peculiari di ciascuna di esse, indipendentemente dalla capacità dei partiti di influire sui risultati elettorali e di contribuire alla formazione del Governo. Pertanto, la disciplina dei partiti politici ha un impatto rilevante sulla capacità dei cittadini di partecipare in modo significativo al processo democratico.

Ora, sebbene la dottrina consideri il diritto ad una “rappresentanza effettiva” e il diritto a svolgere “un ruolo significativo” nel processo democratico come diritti sussidiari, privi di una esplicita tutela costituzionale e aventi solo una funzione interpretativa della concezione della democrazia e del diritto di voto elaborata dalla Corte⁵, appare ragionevole sostenere come, attraverso le interpretazioni che essa ha dato dell'art. 3, il diritto di voto abbia ricevuto una tutela più ampia dalla giurisprudenza costituzionale, che ha spiegato quale sia il significato da attribuire al diritto *de quo*, utilizzando la “rappresentanza effettiva” e la “partecipazione significativa” al processo democratico come parametri per valutare l'effettività del voto sotto il profilo della strutturazione della rappresentanza politica, della disciplina dei partiti politici, della partecipazione al processo democratico e dell'opera di definizione delle circoscrizioni elettorali.

In questo contesto occorre tenere in considerazione anche la giurisprudenza che ha riconosciuto il *right to equal participation* e il *right to a free and informed vote* nel campo delle norme che regolano il finanziamento della politica, la propaganda e la comunicazione politica. Queste posizioni soggettive sono tutte egualmente interessate dalla gara per la conquista dei voti, ancorché sotto profili differenti, ed entrano in contrapposizione diretta con altri diritti individuali durante la campagna elettorale. Come emerge chiaramente dalla giurisprudenza della Corte, regolare e disciplinare il finanziamento e la comunicazione politica ha come fine, da una parte, quello di garantire che l'elettore compia una scelta libera, dall'altro quello di limitare lo strapotere di alcuni concorrenti più ricchi, dal momento che lo svolgimento di una campagna elettorale pluralistica è funzionale ad una corretta formazione dell'opinione dell'elettore. È importante osservare che le posizioni soggettive individuate dalla Corte non ricadono nell'ambito della *section 3*, la quale è stata utilizzata solo in via ausiliaria in una serie di casi riguardanti la normativa elettorale di contorno, per la cui risoluzione la Corte ha preferito

⁴ 1 SCR 912, par. 29.

⁵ Cfr. Dawood Y., *Democracy and the Right to Vote: Rethinking Democratic Rights under the Charter*, in *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 51, n. 1, 2013, p. 281.

utilizzare come parametri altri articoli, come quello relativo alla libertà di espressione, che trova protezione nell'art. 2 della Carta dei diritti del 1982.

Detto questo, occorre rilevare che l'apporto della giurisprudenza è stato fondamentale anche per precisare la portata del diritto in esame. Oltre ad alcune pronunce delle Corti inferiori che hanno negato l'applicazione della *section 3* della *Charter* alle elezioni comunali⁶ e alle elezioni dei consigli scolastici⁷, significativa è la sentenza *Haig v. Canada* con cui la Corte Suprema ha escluso l'applicazione della *section 3* della *Charter* alle consultazioni referendarie, distinguendo tra il voto come espressione di una volontà "politica" finalizzata all'elezione dei rappresentanti a livello federale e provinciale, e voto come mera partecipazione a fini consultivi, come avviene per l'appunto nel caso dei referendum. Una pronuncia importante che certifica, tra l'altro, come le possibilità di espressione democratica dei cittadini canadesi vadano a coincidere, quasi totalmente, con l'esercizio del diritto di voto tramite cui ogni cinque anni si procede ad eleggere i rappresentanti nelle Assemblee legislative, ribadendo l'evidente connotazione rappresentativo-parlamentare della complessiva struttura democratico-federale del Canada, evidente lascito della tradizione costituzionale britannica, elemento che si riverbera sulla natura tipicamente consultiva dei referendum.

2. Le garanzie costituzionali e il ruolo delle Corti nella tutela del diritto di voto in prospettiva comparata

Abbiamo già evidenziato come il diritto di voto in Canada abbia ricevuto, con l'approvazione dell'art. 3 della Carta canadese dei diritti e delle libertà, una esplicita tutela in una fonte di rango costituzionale e come tale diritto sia stato utilizzato come parametro in alcune rilevanti sentenze della Corte Suprema canadese. Il riconoscimento esplicito del diritto di voto in una Carta dei diritti inclusa nel testo della Costituzione ha permesso alla giurisprudenza delle Corti di incidere significativamente sulla disciplina del diritto *de quo*. Attraverso le interpretazioni che essa ha dato dell'art. 3, il massimo organo giurisdizionale ha esercitato un ruolo di grande rilievo volto a specificare quale sia il significato da attribuire al *right to vote*, in modo da poterne garantire l'effettività nell'ordinamento giuridico, e volto ad estendere anche l'elettorato attivo ad alcune categorie di cittadini, sulla base della nozione ampia del diritto di voto introdotta dall'art. 3, che non prevede alcuna forma specifica di limitazione, fatta eccezione per il requisito della cittadinanza.

⁶ Corte Superiore di Giustizia dell'Ontario, *Jones v. Ontario (AG)*, 53 DLR (4th) 273 (1998). V. da ultimo anche Corte d'Appello dell'Ontario, *Toronto (City) v. Ontario (Attorney General)*, ONCA 761 (2018).

⁷ Corte Suprema di Terranova e Labrador, *Baker v. Burin School District #7*, 178 DLR (4th) 155 (1999).

Riconoscendo l'esistenza di un circuito di “*democratic rights*” collegati al diritto di voto (dal diritto ad una “rappresentanza effettiva” e a svolgere un “ruolo significativo” nel processo democratico al diritto ad una equa partecipazione e ad esprimere un voto libero e informato) è con l'affermazione del principio della “*effective representation*” che la Corte Suprema canadese segna il punto di maggiore distanza con l'esperienza statunitense, fondata sul principio “*one person, one vote*”. Come abbiamo visto, la Costituzione degli Stati Uniti non riconosce esplicitamente il diritto di voto, limitando però il potere del Governo di determinare i contorni e le restrizioni all'esercizio del diritto in esame. L'art. 1, sez. II della Costituzione attribuisce la competenza alle singole unità statuali per quanto riguarda la disciplina della capacità elettorale attiva e passiva, ma la Federazione è intervenuta nel corso del tempo, da un lato, attraverso l'introduzione di emendamenti costituzionali mirati all'eliminazione delle esclusioni dal voto basate sulla razza, sul genere, sul livello di istruzione, sui requisiti di proprietà e di reddito; dall'altro, attraverso la giurisprudenza della Corte Suprema americana, che ha svolto un ruolo altrettanto significativo nella tutela del diritto di voto, parallelamente alla Corte Suprema canadese, decidendo di occuparsi di un settore delicato e sensibile alle diverse opzioni politiche, quale quello del *reapportionment*, con le pronunce degli anni '60 sull'eguaglianza del voto (il “*one person, one vote*” delle sentenze sui casi *Gray v. Sanders*, *Wesberry v. Sanders* e *Reynolds v. Sims*), e di rendere efficaci le disposizioni più innovative del *Voting Rights Act* (si pensi alle pronunce *Allen v. State Board of Election* e *Thornburg v. Gingles*). Tuttavia, con il più recente consolidamento di una maggioranza conservatrice in senso alla Corte, notevole impatto sulla disciplina del diritto di voto ha avuto la sentenza sul caso *Husted v. A. Philip Randolph Institute* del 2018, in cui, si ricordi, la Corte Suprema ha avallato la legislazione sulla cancellazione delle liste elettorali dell'Ohio, *swing State* determinante per l'esito della competizione elettorale. Ma la Corte Suprema non è nuova a questo tipo di orientamento: con la sentenza *Shelby County v. Holder* del 2013, essa ha infatti aperto la strada a più ampi margini di manovra per l'elaborazione di una normativa restrittiva del diritto di voto. Da queste recenti e dirompenti pronunce si può cogliere l'esistenza di una linea di tendenza della *Supreme Court* volta ad ignorare l'effetto discriminatorio delle pratiche di *voter suppression*, tra cui rientra soprattutto la rimozione degli aventi diritto al voto dai registri elettorali, problematica di enorme impatto sull'esercizio del diritto di voto che affligge la democrazia americana, accanto al *gerrymandering*, pratica di cui la Corte Suprema si è limitata a censurare i profili strettamente procedurali, piuttosto che quelli di legittimità costituzionale, giungendo, quindi, a definire esclusivamente i parametri, i criteri e gli *standard* del ritaglio dei collegi. La sentenza *Husted* è stata salutata favorevolmente dagli Stati controllati dai Repubblicani, i quali l'hanno considerata come una svolta che legittima legislazioni statali più restrittive del diritto

di voto, volte ad introdurre severi requisiti per l'iscrizione nei *voter rolls*, che i Repubblicani spesso giustificano con la necessità di ridurre le frodi elettorali.

Questa e altre pronunce emanate da Corti inferiori⁸ evidenziano la problematicità della questione dell'effettivo esercizio del diritto di voto negli Stati Uniti, che spesso dipende dall'interpretazione arbitraria degli *statutes* fornita dai giudici, ed illustrano in modo evidente i limiti dell'intervento giudiziario nella protezione del diritto di voto.

A differenza degli altri ordinamenti, abbiamo visto come l'Australia non sia dotata di un esplicito catalogo di diritti, ossia di un *Bill of Rights*. Il diritto di voto trova menzione nel testo della Costituzione, anche se la più recente giurisprudenza della *High Court* sembra delineare il riconoscimento di una garanzia costituzionale implicita del diritto in esame basandola sul combinato disposto delle *sections 7* e *24* della Costituzione, a norma delle quali i membri del Senato e della Camera dei Rappresentanti devono essere «directly chosen by the people». L'apporto della giurisprudenza è stato, dunque, rilevante per individuare il fondamento giuridico-costituzionale del diritto *de quo* e, inoltre, per fissare i limiti al potere legislativo di escludere alcune categorie di cittadini maggiorenni dal voto (si pensi al caso *Roach v. Electoral Commissioner* sul diritto di voto dei detenuti e al parametro della «substantial reason» usato per valutare la giustificazione o meno di misure restrittive del diritto di voto). Tuttavia, come rileva la dottrina australiana, il ruolo delle Corti in materia elettorale appare particolarmente limitato, se si escludono alcuni casi più eclatanti come *Australian Capital Television Pty Ltd v. Commonwealth*. Sul punto, la dottrina più attenta evidenzia che le «Australian courts, after a brief flaring of judicial activism, have reverted to the more restrained and orthodox Anglo-Australian approach to the separation of powers»⁹ e che, di conseguenza, «Australian law, and electoral law in particular, is less a product of judicial moulding and innovation than in many other nations»¹⁰.

Per quanto riguarda il caso della Nuova Zelanda, bisogna ricordare che il diritto di voto trova un suo preciso riconoscimento nella Carta dei diritti, il *New Zealand Bill of Rights*, adottata sotto forma

⁸ Peraltro, la mancata delegittimazione di queste pratiche da parte dell'autorità giudiziaria è risultata particolarmente significativa in altri due *swing States*: la Georgia, a guida repubblicana, dove una Corte federale non ha accolto una mozione di emergenza presentata dall'organizzazione *Fair Fight Action* per bloccare l'epurazione di più di 300.000 elettori registrati (V. Corte Distrettuale degli Stati Uniti per il Distretto Settentrionale della Georgia, *Fair Fight Action v. Brad Raffensperger*, Case No. 1:18-cv-05391 (2019)); e il Wisconsin, governato da un Democratico ma con una Assemblée statale a maggioranza repubblicana, dove il giudice della contea di Ozaukee ha affermato che la legge statale ha richiesto alla Commissione elettorale di cancellare dalle liste elettorali gli elettori che non rispondono entro trenta giorni dalla ricezione del *mover mailing*, sostenendo la necessità di rispettare la suddetta norma (v. *Zignego et al. v. Wisconsin Election Commission*, Case No. 2019CV449) Tale sentenza è stata poi ribaltata dalla Corte d'Appello del Wisconsin il 28 febbraio 2020 (Nos. 2019AP2397, 2020AP112) con un intervento *in extremis*, che in ogni caso evidenzia come un approccio rigido e restrittivo del giudiziario all'interpretazione degli *statutes* possa impattare notevolmente sulla tutela del diritto di voto.

⁹ Orr G., Mercurio B., Williams G., *Australian Electoral Law: A Stocktake*, in *Election Law Journal*, vol. 2, n. 3, 2003, p. 386.

¹⁰ *Ivi*, p. 384.

di legge ordinaria, perché fosse coerente con la tradizione costituzionale di matrice britannica. Per di più, abbiamo visto come la Carta non assegni al giudiziario il potere di disapplicare una legge che risulti contrastante con il catalogo dei diritti, con ciò allontanandosi nettamente dal modello canadese. Pur non potendo sindacare la validità della legge in relazione ai diritti contenuti nel *Bill of Rights*, le Corti hanno l'obbligo di adottare l'interpretazione della legge in senso conforme a detti diritti, risultando, dunque, significativamente ampliati i poteri interpretativi tradizionalmente assegnati al giudiziario. Tali profili ci consentono di comprendere come le Corti neozelandesi non abbiano svolto un ruolo rilevante nella protezione del diritto di voto, mostrando una certa riluttanza ad avventurarsi nel *political thicket* della materia elettorale, e come la pronuncia più significativa in materia, ossia quella concernente il diritto di voto dei detenuti (*Taylor v. Attorney General* del 2015), abbia evidenziato che la sovranità parlamentare risulta formalmente più garantita nell'ordinamento neozelandese rispetto all'esperienza canadese. In questa prospettiva, è possibile osservare come in Nuova Zelanda emerga un quadro ben diverso dei rapporti tra Parlamento e Corti in materia di protezione del diritto di voto, nel quale entrambi i poteri svolgono una funzione di tutela, senza che le Corti, cui spetta un compito interpretativo nuovo e non meno impegnativo, possano togliere al Parlamento la possibilità di far prevalere le proprie scelte legislative in materia¹¹.

Per quanto riguarda l'esperienza italiana, abbiamo visto come la norma di riferimento in materia di diritto di voto, ossia l'art. 48 Cost., non stabilisce solo chi vota, ma anche le condizioni minime del come si vota nelle consultazioni che a tutti i livelli coinvolgono i cittadini politicamente attivi inseriti nell'ambito del collegio Corpo elettorale e che trovano applicazione in qualsiasi tipo di votazione¹². Il Corpo elettorale esercita le sue funzioni di indirizzo e di controllo all'interno del circuito democratico che, così come delineato dalla Costituzione repubblicana, trova la matrice originaria nell'art. 1, si svolge nell'ambito degli articoli 2, 3, primo comma, 48, 49, 56, 57 e penetra all'interno delle istituzioni parlamentari e di governo. E da come il circuito democratico risulta strutturato nella nostra Carta costituzionale, si comprende che al voto è demandato il compito di garantire che le scelte espresse dagli elettori trovino una loro rispondenza nella composizione delle Camere, per cui è possibile anche capire quali caratteristiche dovrebbe assumere un sistema elettorale per garantire che gli organi siano effettivamente rappresentativi, anche se la nostra Costituzione non contiene alcuna disposizione che imponga l'adozione di una precisa tipologia di sistema elettorale, se non con riferimento al principio di uguaglianza del voto. Come abbiamo visto, con la sentenza n. 1 del 2014 la Corte costituzionale ha sostenuto che il principio di uguaglianza possa assumere una valenza anche

¹¹ Cfr. Duranti F., *Ordinamenti costituzionali di matrice anglosassone*, cit., p. 59.

¹² V. Bettinelli E., voce Voto (*Diritto di*), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, cit., p. 226; Lanchester F., voce Voto (*Diritto di*), in *Enciclopedia del diritto*, cit., pp. 1119 ss.; Grosso E., *Art. 48*, cit., p. 969.

“in uscita”, vale a dire nelle concrete modalità di trasformazione dei voti in seggi, costruendolo però sul presupposto che sia vincolante per il legislatore soltanto nel caso in cui questo ritenesse di adottare un sistema proporzionale. Oltre al problema del principio di eguaglianza del voto, che è stato affrontato anche dalle giurisprudenze degli ordinamenti anglo-americani in riferimento agli effetti del *redistricting*, il dato che qui interessa maggiormente rilevare è che in Italia la Corte ha aperto la strada al giudizio costituzionale su un diritto fondamentale per la democrazia, quale il diritto di voto, in una materia come quella elettorale ad alta valenza politica. Oltre ad aver posto la Corte costituzionale al centro di attenzioni non sempre benevole, le sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 hanno comportato rilevanti conseguenze sul piano politico-istituzionale, facendo emergere la tensione tra la necessità di un controllo costituzionale sulle leggi elettorali politiche rispetto ai parametri costituzionali e la preservazione della discrezionalità del Parlamento in ordine alla scelta del sistema elettorale in senso stretto. L’analisi di queste pronunce, inoltre, ci consente di evidenziare che il ruolo di “supplenza” della Corte, sebbene giustificabile *una tantum*, non può però essere mantenuto nel tempo, perché spetta al Parlamento trovare il paradigma della governabilità e il punto di equilibrio tra rappresentanza politica e principio di uguaglianza. In tale prospettiva, è però possibile affermare che le decisioni della Corte possono aiutare il Parlamento a intervenire sulla diseguaglianza evitando di pronunciarsi su un tipo ideale di sistema elettorale.

3. Il diritto di voto tra problematiche attuali e sfide future

L’indagine sin qui svolta ha consentito di evidenziare i molteplici profili problematici che investono il diritto di voto nel contesto attuale delle cosiddette “democrazie compiute” che si sono prese in esame e le sfide cui va incontro il diritto *de quo*.

Abbiamo visto che la delimitazione dell’ambito soggettivo degli aventi diritto al voto connota la forma di Stato, poiché identifica i governati a fronte dei governanti. Ad oggi, la generalizzazione del diritto di voto è ormai un dato acquisito delle forme di Stato democratico-pluraliste contemporanee. Sotto questo profilo, si è cercato di evidenziare che il diritto in esame è stato gradualmente esteso, prima sulla base del censo e della capacità, e poi a fasce sempre più ampie di popolazione, attraverso l’introduzione del suffragio universale maschile e femminile, ma tenendo presente che l’universalità del suffragio viene intesa in termini necessariamente relativi, per cui la titolarità del diritto di voto, per quanto possa essere estesa, non è indiscriminata. Sembra, infatti, che il percorso storico di estensione del diritto di voto non si arresti al riconoscimento del suffragio a tutti i cittadini, donne e uomini, e che esso possa ancora andare incontro a ulteriori processi di evoluzione, se si pensa che da

più parti si sollevano numerose voci che vorrebbero tale diritto esteso a favore degli stranieri residenti nei singoli Paesi, in considerazione dell'aumento dei fenomeni di immigrazione e di circolazione delle persone, oppure che solo recentemente si è realizzato in Canada l'*enfranchisement* per i cittadini che hanno trasferito la propria residenza all'estero, o, ancora, che sono crescenti quei movimenti che invocano un abbassamento del limite di età ai fini dell'acquisizione del diritto di voto.

Le limitazioni generalmente riconosciute concernono la minore età, l'incapacità e l'interdizione, e la detenzione e/o la limitazione della libertà personale a seguito di sentenza penale di condanna. In questo quadro, come è stato possibile verificare, tra le limitazioni del diritto di voto quella più controversa ed eterogenea concerne l'accesso al voto della popolazione carceraria, che è stata oggetto di una serie di rilevanti pronunce delle Corti, nell'ambito delle quali costituiscono precedenti autoritativi le sentenze della Corte Suprema canadese, ossia la *Sauvé v. Canada* n. 1 del 1992, la *Sauvé v. Canada* n. 2 del 2002, le quali si sono poste all'origine di un dialogo che ha visto contrapposte la Corte Suprema e il Parlamento federale canadese e hanno contribuito a capovolgere i fondamenti del pensiero filosofico, politico e sociale, perpetratisi dall'antichità fino ai giorni nostri, secondo i quali alcune persone non sono moralmente adatte a votare e a partecipare al processo di elaborazione delle leggi¹³. In relazione al diritto di voto dei detenuti, il dibattito è particolarmente vivo negli Stati Uniti, dove si riscontrano ancora alcuni Stati che prevedono la privazione dei diritti politici in conseguenza dell'aver riportato una sentenza di condanna definitiva per reati particolarmente gravi¹⁴, e in Nuova Zelanda, là dove si sono registrate alcune importanti ma parziali aperture su questo fronte nel giugno del 2020¹⁵.

Dalla disamina svolta emerge come, pur essendo generalizzato il riconoscimento del diritto di voto, continuino a sussistere delle sfere di esclusione, così come non risultano incontestati gli stessi requisiti individuati dal legislatore ai fini del riconoscimento della titolarità del diritto medesimo.

La trattazione dei problemi inerenti alla delimitazione del Corpo elettorale ci ha condotto ad affrontare le problematiche concernenti le modalità di voto, soffermandoci sull'espressione del voto per corrispondenza e per via elettronica, e alle procedure di iscrizione nelle liste elettorali. Su questo versante, si è avuto modo di osservare che le modalità prescelte per l'esercizio del suffragio possono rendere difficoltosa o addirittura impossibile la manifestazione di volontà dell'elettore, con la conseguenza che la titolarità della situazione giuridica *de quo* si tramuterebbe in un vuoto riconoscimento. È stato, altresì, notato che qualunque sia il sistema di votazione scelto (dal voto per procura ormai desueto al voto per posta e al voto elettronico) sorgono delle problematiche che

¹³ *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, 3 SCR 519 (2002), par. 43.

¹⁴ Sul punto v. Harvey A.E., *Ex-Felon Disenfranchisement and Its Influence on the Black Vote: The Need for a Second Look*, in *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 142, 1994, p. 1145; Keyssar A., *Op. cit.*, p. 163.

¹⁵ Per una accurata disamina di questi profili si rinvia al capitolo II.

possono essere soltanto arginate. Nessun modello appare suscettibile, infatti, di garantire il pieno rispetto dei principi di segretezza, personalità e libertà del voto. Perciò, qualsiasi sistema prescelto appare come un compromesso tra diverse esigenze, in relazione al quale è possibile solo ridurre l'impatto delle disfunzioni che esso presenta.

Con riferimento alle procedure di registrazione nelle liste elettorali, si è invece notato come le problematiche di maggiore impatto sulla partecipazione politica sussistono negli Stati Uniti, dove l'iscrizione nelle liste elettorali non è automatica e costituisce un onere del singolo elettore: infatti, gli elettori meno abbienti e meno istruiti, spesso facenti parte di minoranze come afroamericani e latinoamericani, incontrano regolarmente difficoltà e ostacoli durante la *voter registration*, di solito messe in atto dagli Stati governati dai Repubblicani per influenzare il risultato a proprio favore. Al modello statunitense, si contrappongono i sistemi di registrazione obbligatoria (Australia e Nuova Zelanda) e quelli in cui la responsabilità della gestione delle liste ricade interamente o prevalentemente sulle autorità elettorali (rispettivamente Italia e Canada), che si rivelano sistemi capaci di ridurre gli spazi di discriminazione e di "soppressione del voto".

Se, come è possibile intuire, la libertà di scelta in merito alle possibili limitazioni del diritto di voto è molto bassa, perché, come si è visto, la regola è la generalizzazione del diritto e l'eccezione la sua restrizione, sul versante delle caratteristiche dei sistemi elettorali, si tende, invece, ad assicurare la massima libertà di scelta fra le diverse soluzioni tecniche da impiegare, purché siano garantite sia la rappresentatività che la stabilità del sistema. Sul versante della legislazione elettorale si riscontrano, peraltro, i maggiori problemi di effettività del diritto in esame: lo si è visto, con particolare attenzione, in riferimento agli effetti di distorsione tra voti espressi e seggi ottenuti creati in Canada dal *First-past-the-post*, che peraltro non consente neanche un recupero dei voti raccolti dal candidato sconfitto. Al proposito, risulta significativo che alcune Province stiano riflettendo sulla possibilità di introdurre sistemi elettorali con formula proporzionale per l'elezione delle rispettive Assemblee legislative, in quanto ritenuti più adatti a riflettere in seno a questi organi l'esistenza delle differenti comunità sociali.

Inoltre, nella prospettiva di una correzione delle distorsioni del sistema *First-past-the-post* e di una sua riforma, è apparso utile descrivere le caratteristiche del modello australiano e neozelandese, esempi validi per il Canada ai fini di una razionalizzazione o di un temperamento del sistema maggioritario.

Peraltro, il Canada non è l'unico ordinamento chiamato ad affrontare le sfide dell'edificazione e del funzionamento delle sue istituzioni rappresentative, se si pensa, ad esempio, che negli Stati Uniti lo stesso funzionamento del sistema elettorale presidenziale, e in particolare dell'*Electoral College*, viene spesso accusato di poca *accountability* e, in alcuni casi, di non esprimere le reali preferenze

degli elettori, nel contesto di un problema strutturale rappresentato dalla marcata polarizzazione sociale e istituzionale, capace di ripercuotersi sul rendimento della democrazia americana; oppure che in Italia si è cercato di realizzare la governabilità tramite modifiche del sistema elettorale, generando un “ipercinetismo” elettorale che certifica la difficile situazione del sistema politico-istituzionale italiano, che più degli altri ordinamenti subisce le conseguenze dello spostamento degli assi geopolitici, la crisi delle famiglie politiche tradizionali, l’aumento dell’astensionismo nel voto e della volatilità dello stesso¹⁶.

Sul piano della legislazione elettorale di contorno, terreno di confronto tra il diritto di voto e altre libertà fondamentali, come la libertà di espressione, l’analisi svolta ci consente di osservare che i problemi di effettività del voto, che incidono sulla capacità dell’elettorato di influire sull’indirizzo politico, derivano anche dal ruolo dei partiti politici, dalla disciplina del finanziamento della politica, della propaganda e della comunicazione politica, nonché delle procedure di controllo sulle elezioni, che dovrebbero assicurare la regolarità dei risultati elettorali. In questo campo, si è cercato di evidenziare che le soluzioni normative adottate dagli ordinamenti esaminati sono riconducibili più che altro a ragioni di contesto storico-politico e di cultura politica dei singoli Paesi. Si è, peraltro, fatto notare la limitatezza dell’approccio regolativo dei singoli ordinamenti al tema della responsabilità delle piattaforme *social* nella campagna elettorale, nonché al problema delle interferenze dei Governi stranieri, per cui forte è il rischio di punti ciechi nella tutela del diritto di voto sotto questi profili.

Detto questo, una delle sfide più importanti per le democrazie contemporanee nel XXI secolo, com’è noto, è quella di rendere il sistema più rappresentativo integrandolo con vari strumenti di democrazia diretta. Dalla trattazione delle votazioni deliberative è stato possibile cogliere alcuni profili problematici inerenti all’esercizio dei diritti referendari, ad esempio rispetto al ruolo del potere finanziario durante le campagne referendarie, alla formulazione del quesito sottoposto agli elettori, alla formazione dell’opinione degli elettori e all’equità dell’informazione durante le campagne referendarie.

Tali problematiche sono state affrontate tenendo in considerazione lo spazio assegnato agli strumenti di democrazia diretta nei singoli ordinamenti, nonché le diverse funzioni che tali strumenti assolvono nei differenti contesti politico-istituzionali. Sotto questo profilo, l’analisi effettuata rivela che il Canada assegna al referendum uno spazio più ridotto di quello previsto nell’ordinamento statunitense, per lo più concentrato a livello provinciale e municipale e con funzioni marginali, trattandosi di uno strumento cui si ricorre in situazioni di particolare rilievo politico e a fini consultivi. Negli Stati Uniti, il referendum e le altre forme di consultazione popolare sono espressioni diverse di

¹⁶ Lanchester F., *Le riforme costituzionali all’esame del Parlamento*, in *Nuova Antologia*, cit., p. 74.

un potere di legislazione che il popolo esercita direttamente. Le procedure previste coinvolgono gli aventi diritto, per una frazione o per la totalità, ora come soggetti di proposta ora come soggetti di deliberazione.

Dall'esperienza canadese differiscono in parte quella australiana e quella neozelandese. In Australia, al referendum viene attribuita una specifica funzione nel procedimento di revisione costituzionale, che ha permesso al Corpo elettorale di esprimersi su importanti questioni inerenti all'estensione delle competenze legislative dello Stato federale e alla modifica della forma di Stato per l'introduzione di una repubblica parlamentare. In Nuova Zelanda, invece, abbiamo visto come gli elettori possano svolgere, tramite il referendum di iniziativa governativa, una funzione di legittimazione popolare delle decisioni degli organi politici e di riforme di grande rilievo per il sistema politico-istituzionale (si pensi ai referendum elettorali del '92 e '93), mentre, tramite l'iniziativa popolare non vincolante, far conoscere i propri *desiderata* ai governanti.

Diversamente da quanto osservato in relazione agli ordinamenti di *common law*, nell'ordinamento italiano è stato possibile cogliere la disciplina del voto deliberativo esaminando non le singole occasioni in cui si è fatto ricorso allo strumento referendario, ma le diverse tipologie di referendum previste in riferimento ai vari livelli territoriali e alle funzioni da esse svolte. Solo in questo modo si è potuto rilevare come il referendum assolva, nell'ordinamento interno, una funzione di argine alle degenerazioni del parlamentarismo, di indirizzo politico, di verifica della rispondenza dell'operato del legislatore rispetto alla volontà del Corpo elettorale e di legittimazione delle revisioni costituzionali¹⁷. Inoltre, è stato possibile evidenziare come, in relazione alle diverse tipologie di referendum, l'elettore possa essere coinvolto non solo nel momento della votazione, ma anche nella fase di iniziativa referendaria, sottoscrivendo la richiesta di svolgimento della consultazione. A ciò occorre aggiungere il diritto-potere di proporre, sempre mediante sottoscrizione, progetti di legge definiti di iniziativa popolare, ai sensi dell'art. 71, 2° comma, Cost., istituto che, come abbiamo visto, non sembra aver riscosso successo nel nostro ordinamento.

In generale, il ricorso agli strumenti della democrazia diretta, e in particolare allo strumento referendario, è una strada che consente una partecipazione più attiva dei cittadini nell'arena politica, sopperendo ad alcune carenze della democrazia rappresentativa. Sullo sfondo di tali considerazioni, inevitabilmente sorge la domanda se possa esserci una vicinanza tra i meccanismi della rappresentanza e della partecipazione, necessitata, oggi, dallo sviluppo della *e-democracy*. L'erompere della tecnologia negli ordinamenti di democrazia pluralista pone, certamente, diversi problemi, come abbiamo visto, ma apre a nuovi scenari, offrendo anche diverse soluzioni e alternative di espressione del suffragio a distanza. Peraltro, la pandemia da COVID-19 ha reso il voto a distanza

¹⁷ Cfr. Marchese C., *Op. cit.*, p. 464.

quasi una necessità per garantire la sicurezza sanitaria, ponendo al centro della discussione il problema di come implementare tale modalità di votazione nel rispetto dei principi di segretezza e libertà del voto. A ciò si può aggiungere che la pandemia ha messo in evidenza come ordinamenti non caratterizzati dal momento elettivo riescano, almeno apparentemente, a superare la crisi sanitaria del COVID-19, mentre gli ordinamenti occidentali di democrazia pluralista appaiono più “affaticati” dal tentativo di garantire la veridicità del procedimento elettorale e la sua efficacia. Lo dimostra chiaramente, più di altri, il caso delle ultime elezioni presidenziali degli Stati Uniti, che hanno consegnato l’immagine di un Paese altamente polarizzato a livello sociale e politico, di cui la fase di problematica transizione dall’amministrazione di Donald Trump a quella di Joe Biden è stata uno dei fenomeni più recenti.

In conclusione dell’indagine è ben possibile affermare che, al di là degli elementi distintivi che contrappongono i sistemi appartenenti alla tradizione di *common law* e quelli che si iscrivono nella tradizione di *civil law*, e del fatto che le forme di governo possono essere caratterizzate da differenti sistemi elettorali, si pone per tutti gli ordinamenti di democrazia pluralista presi in esame il problema di mantenere adeguati *standard* qualitativi per l’espressione della volontà degli aventi diritto al voto. E ciò in un momento in cui non soltanto il metodo elettivo viene sempre più messo in discussione dai cultori della democrazia deliberativa e partecipativa, ma vengono anche suggeriti altri metodi e meccanismi per l’assunzione delle decisioni elettive e deliberative. Un argomento tanto più cruciale in quanto lo sviluppo dei regimi democratici occidentali deve sempre di più confrontarsi con le sfide e le trasformazioni indotte dalla globalizzazione, che inevitabilmente investono anche gli ambiti connessi al diritto a partecipare alle votazioni pubblicistiche elettive e deliberative.

INDICE DEI CASI CITATI

Canada

- Attorney General of Ontario ex rel. Dorion v. Penetanguishene*, 30 O.R. (2d) 748 (1980).
- Baier v. Alberta*, 2 S.C.R. 673, (2007).
- Blanchard v Cole*, 4 D.L.R. 316 (NS CA) (1950).
- Campbell v. Attorney General of Canada*, 2000 BCSC 1123, (1987).
- Canadian Disability Rights Council v. Canada*, 3 F.C. 622 (T.D.) (1988).
- City of Toronto et al v. Ontario (Attorney General)*, ONSC 5151 (2018).
- Cunningham v. Tomey Homma*, A.C. 151, (1903).
- Daoust c. Québec (Directeur général des élections)*, QCCA 1634 (2011).
- De Jong v. The Attorney General of Ontario*, 88 O.R. (3d) 335 (2007).
- Dixon v. British Columbia (Attorney General)*, 59 D.L.R. (4th) (1989).
- Figueroa v. Canada (Attorney General)*, 1 S.C.R. 912 (2003).
- Fitzgerald v. Alberta* ABQB 1086 (2002).
- Frank et. al. v. Attorney General of Canada*, ONSC 907 (2014).
- Frank et. al. v. Attorney General of Canada*, ONCA 536 (2015).
- Frank et. al. v. Attorney General of Canada*, 1 S.C.R. 3 (2019).
- Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)* (1993), 2 S.C.R. 995 (1993).
- Harper v. Canada*, 1 S.C.R. 827 (2004).
- Henry v. Canada (Attorney General)*, BCSC 610 (2010).
- In re the Initiative and Referendum Act*, A.C. 935 (1919).
- Libman v. Québec (Attorney General)*, 3 S.C.R. 569 (1997).
- Lippert v. Greenock*, O.W.N. 687 (1953).
- McEwing v Canada*, FC 525 (2013).
- Muldoon v. Canada*, 3. F.C. 628 (T.D.) (1988).
- Opitz v. Wrzesnewskyj*, 3 S.C.R. 76, (2012).
- R v. Bryan*, 1 S.C.R. 527 (2007).
- Re Hoogbruin and Attorney General of British Columbia*, 24 D.L.R. (4th) 718 (B.C.C.A.) (1985).
- Re Jones and Toronto*, 1947 O.R. 20, 2 D.L.R. 125 (1947).
- Re Reynolds and British Columbia (A.G.)*, 11 D.L.R. (4th) 380 (1984).
- Re Thomas and Hamilton*, 69 C.C.C. 299, 1 D.L.R. 374 (1938).
- Re: North Perth; Hessin v. Loyd*, 21 O.R. 538, (1891).
- Reference re Amendment of Canadian Constitution*, 2 S.C.R. 793 (1982).

Reference re Amendment of Constitution of Canada, 1 S.C.R. 753 (1981).
Reference re Provincial Electoral Boundaries (Sask.), 2 S.C.R. 158 (1991).
Reference re Provincial Electoral Boundaries, 3 W.W.R. 593 (1991).
Reference re Secession of Quebec, 2 S.C.R. 217 (1998).
Reference re Senate Reform, 1 S.C.R. 174, (2014).
Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission, NSCA 10 (2017).
Reference re Yukon Election Residence Requirements, 1 Y.R. 23 (1986).
Reference re: Education Act, (1988) 40 D.L.R. (4th) 18.
Reference re: Electoral Divisions Statutes Amendment Act, 1993 (Alta), 119 D.L.R. (4th) (1994).
Reference, Re: Electoral Boundaries Commission Act (Alberta), 86 D.L.R. (4th) (1992).
Rex v. Nat Bell Liquors Ltd., UKPC 35 (1922).
Sauvé v. Attorney General of Canada, 7 O.R. (3rd) 481 (1992).
Sauvé v. Canada (Attorney General), 2 S.C.R. 438 (1993).
Sauvé v. Attorney General of Canada, 66 O.R. (2nd) 234 (1988).
Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer), 3 S.C.R. 519 (2002).
Taprell v. Calgary, 5 Alta. L.R. 377, 3 W.W.R. 987, 10 D.L.R. 656 (1913).
Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General), 1 S.C.R. 877 (1998).
Toronto (City) v. Ontario (Attorney General), ONCA 761 (2018).
Union Collery Co. of British Columbia Ltd v. Bryden, A.C. 580, (1899).

Stati Uniti

Abbott v. Perez, No. 17-586, 585 U.S.____ (2018).
Abbott v. Perez, No. 17-626, 585 U.S.____ (2018).
Allen v. Ellisor, 664 F.2d 391 (4th Circ.) (1981).
Allen v. Ellisor, 454 U.S. 807 (1981).
Allen v. State Board of Elections, 393 U.S. 544 (1969).
American Party of Texas v. White 415 U.S. 767 (1974).
American Traditional Partnership Inc. v. Bulloch, 567 U.S.____ (2012).
Arizonans for Fair Elections v. Hobbs, No. CV-20-00658-PHX-DWL, 2020 WL 1905747 (2020).
Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962).
Bambenek v. White, No. 3:20-cv-3107, 2020 WL 2123951, *2 (2020).
Bellotti v. First National Bank of Boston, 435 U.S. 765 (1978).
Bensiek v. Lamone, No. 17-333, 585 U.S.____ (2018).
Bethune – Hill v. Virginia State Bd. Of Elections, 580 U.S. _ (2017).

Buckley v. American Constitutional Law Foundation, 525 U.S. 182, (1999).

Buckley v. Valeo 424 U.S. 1 (1976).

Burroughs and Cannon v. United States, 290 U.S. 534 (1934).

Cabell v. Chavez-Salido, 454 U.S. 432 (1982).

Carolina v. Katzenbach, 383 U.S. 301 (1966).

Carrington v. Rash, 380 U.S. 89 (1965).

Citizens Against Rent Control/Coalition for Fair Housing v. City of Berkeley, California, 454 U.S. 200 (1981).

Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010).

City of Eastlake v. Forest City Enterprise, Inc., 426 U.S. 668 (1978).

City of Mobile v. Bolden, 246, U.S. 55 (1980).

Clements v. Fashing, 457 U.S. 957 (1982).

Colegrove v. Green, 328 U.S. 549, (1946).

Colorado Dept. Of State v. Baca, 591 U.S.__(2020).

Davis v. Bandemer, 478 U.S., 109 (1986).

Donald J. Trump for President, Inc., et al. v. Secretary Commonwealth of Pennsylvania, et al., C.A. No. 20-3371 (2020).

Dred Scott v. Stanford, 60 U.S. 393, (1857).

Friedns of Congress Square Park v. City of Portland, ME 63 (2014).

George W. Bush, et al., Petitioners v. Albert Gore, Jr., et. al., 531 U.S. 98 (2000).

Giles v. Harris, 189 U.S. 475, 488 (1903).

Gill v. Whitford, No. 16-1161, 585 U.S. ____ (2018).

Gomillion v. Lightfoot, 364 S. Ct. 339 (1960).

Gray v. Sanders, 372 U.S. 368 (1963).

Grutter v. Bolliger, 593 U.S. 306 (2003).

Guinn & Beal v. United States, 238 U.S. 347 (1915).

Guinn v. United States, 238 U.S. 347 (1915).

Harper v. Virginia State Board of Elections, 383 U.S. 663 (1966).

Hill v. Stone, 421 U.S. 289 (1975).

Hunter v. Erickson, 393 U.S. 385 (1969).

Hunter v. Underwood, 471 U.S. 222 (1985).

Husted, Ohio Secretary of State v. A. Philip Randolph Institute et. Al, No. 16-980, 584 U.S. __ (2018).

In Re: Canvassing Observation, Appeal Of: City Of Philadelphia Board of Elections, No. 30 EAP (2020).

Jenness v. Forston 403 U.S. 431 (1971).

Krislov v. Rednour, 226 F.3d 851, 866 (7th Cir. 2000).

Lamone v. Benisek, No. 18-726, 588 U. S. ____ (2019).

Libertarian Party of Va. v. Judd, 718 F.3d 308, 316–17 (4th Cir. 2013).

Lucas v. Forty-Fourth General Assembly of Colorado, 377 U.S. 713 (1964).

McCutcheon v. Federal Election Commission, 572 U.S. 185 (2014).

McPherson et al. v. Blacker, Secretary of State, 146 U.S. 1 (1892).

Meyer v. Grant, 486 U.S. 414 (1988).

Minnesota Voters Alliance v. Mansky, No. 16-1435, 585 U.S.____ (2018).

Minor v. Happerset, 88 U.S. 21 Wall. 162 (1875).

Morgan v. White, No. 1-20-cv-02189, (2020).

N.C. State Conference of NAACP v. Cooper, 56 M.D.N.C. (2019).

Nader v. Blackwell, 545 F.3d 459, 462 (6th Cir. 2008).

Nader v. Brewer, 531 F.3d 1028, 1031 (9th Cir. 2008).

North Carolina v. Covington, No. 17-1364, 585 U.S.____ (2018).

Order in pending case Orig. Texas v. Pennsylvania, et al., Order List: 592 U.S., 2020.

Oregon v. Mitchell 400 U.S. 112 (1970).

Pierce v. Society of Sisters, Griffin v. California, 380 U.S. 609 (1965).

Powell v. McCormack, 395 US 486 (1969).

Red Lion Broadcasting Co. v. FCC., 395 U.S. 367 (1969).

Reitman v. Mulkey, 387 U.S.369 (1967); *Washington v. Seattle School Dist. No. 1*, 458 U.S. 457 (1982).

Republican National Committee vs. Democratic National Committee, 589 U.S. 3 (2020).

Reynold v. Sims, 377 U.S. 533 (1964).

Richardson v. Ramirez, 418 U.S. 24 (1974).

Romer v. Evans, 517 U.S. 620 (1996).

Rucho v. Common Cause, No. 18-422, 588 U.S. ____ (2019).

Schuette v. Coalition to Defend Affirmative Action, 572 U.S. 291 (2014).

Shaw v. Reno 509 U.S. 630 (1993).

Shelby County v. Holder, 570 U.S. 529 (2013).

Thompson v. DeWine, ____ F.3d. ____, 2020 WL 2702483, (2020).

Thornburg v. Gingles, 478 U.S. 30 (1986).

Turner v. Fouche, 396 U.S. 346 (1970).

U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton 514 U.S. 779 (1995).

United Jewish Organization of Williambushburgh, Inc. v. Carey (UJO), 430 U.S. 144 (1977).
Vieth v. Jubelirer, 541 U.S. 267 (2004).
Village of Euclid v. Ambler Realty, 275 U.S. 365 (1926).
Washington v. Seattle School District No. 1, 458 U.S. 457 (1982).
Wesberry v. Sanders, 376 U.S. 1 (1964).
Williams v. Mississippi, 170 U.S. 213 (1898).
Williams v. Rhodes, 393 U.S. 23 (1968).
Wong Wing v. United States, 163 U.S. 228 (1896).
Yes on Term Limits, Inc. v. Savage, 550 F.3d 1023, 1025–26, 1031 (10th Cir. 2008).

Australia

Attorney-General (Cth) (Ex rel McKinlay) v Commonwealth, 135 CLR 1, (1975).
Australian Capital Television Pty Ltd v. Commonwealth, 177 CLR 106 (1992).
Boland v. Hughes, 83 A.L.R. 673 (1988).
Cameron v. Horgan, 51 CLR 358 (1934).
King v. Jones, 128 CLR 221, (1972).
McCloy v. New South Wales, 257 CLR 178 (2015).
McGinty v. Western Australia, 186 CLR 140, (1996).
Mulholland v. Australian Electoral Commission, 220 CLR 181, (2004).
R v. Pearson; Ex parte Sipka, 152 CLR 254 (1984).
Roach v. Electoral Commissioner, 233 CLR 162, (2007).
Rowe v. Electoral Commissioner, 243 CLR 1 (2010).
Spence v. Queensland, HCA 15 (2019).
Unions NSW v. New South Wales, 252 CLR 530 (2013).

Nuova Zelanda

Alliance Party v. Electoral Commission, NZAR 222 (CA) (2010).
Attorney Genral v. Taylor NZSC 104 (2018).
Payne v. Adams, NZAR 417 (2009).
Payne v. New Zealand National Party, 3 NZLR 233 (2008).
Re Hunua Election Petition, 1 NZLR 251 (SC) (1979).
Taiaroa v Minister of Justice, 1 NZLR 411, (1995).
Taylor v Attorney-General NZHC 1706 (2015).
Taylor v Attorney-General, NZHC 355 (2016).

Italia

Corte cost., sent. 11 luglio 1961, n. 42.
Corte cost., sent. 11 luglio 1961 n. 43.
Corte cost., sent. 10 maggio 1963, n. 60.
Corte cost., sent. 12 dicembre 1963, n. 6.
Così Corte cost., sent. 10 luglio 1968, n. 96.
Corte cost., sent. 10 luglio 1968, n. 96.
Corte cost., sent. 26 giugno 1969, n. 104.
Corte cost., sent. 23 marzo 1970, n. 43.
Corte cost., sent. 10 luglio 1975, n. 203.
Corte cost., sent. 7 febbraio 1978, n. 16.
Corte cost., ord. 3 marzo 1978, n. 17.
Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 32.
Corte cost., sent. 4 febbraio 1993, n. 34.
Corte cost., sent. 14 dicembre 1993, n. 438.
Corte cost., sent. 24 febbraio 1994, n. 62.
Corte cost., sent. 10 giugno 1994, n. 233.
Corte cost., sent. 12 gennaio 1995, n. 5.
Corte cost., sent. 10 maggio 1995, n. 161.
Corte cost., sent. 12 settembre 1995, n. 422.
Corte cost., sent. 12 settembre 1995, n. 429.
Corte cost., sent. 4 aprile 1996, n. 107.
Corte cost., sent. 20 maggio 1996, n. 160.
Corte cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 36.
Corte cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 26.
Corte cost., sent. 28 gennaio 1999, n. 13.
Corte cost., sent. 2 dicembre 2004, n. 372.
Corte cost., sent. 6 dicembre 2004, n. 379.
Corte cost., sent. 22 luglio 2005, n. 300.
Corte cost., ord. 24 febbraio 2006, n. 79.
Corte cost., sent. 30 gennaio 2008, n. 15.
Corte cost., sent. 30 gennaio 2008, n. 16.
Corte cost., sent. 24 gennaio 2012, n. 13.
Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1.

Corte cost., sent. 9 febbraio 2017, n. 35.

Corte cost., ord. 27 marzo 2018, n. 63, in *Giur. cost.*, n. 2, 2018.

Corte cost., ord. 10 gennaio 2019 – 8 febbraio 2019, n. 17.

Corte cost., sent. 31 gennaio 2020, n. 10.

Corte d'Appello di Ancona, sent. 25 luglio 1906, consultabile in *Giur. it.*, 1906, III, col. 389.

Corte Suprema di Cassazione, sent. 12 dicembre 1906, consultabile in *Giur. it.*, 1907, III, col. 1.

Corte Suprema di Cassazione, sent. 10 maggio 1958, n. 1547.

Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, ord. del 18 maggio 2015, n. 1094.

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Scoppola c. Italia (n. 3)*, ricorso n. 126/05, sentenza del 22 maggio 2012.

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Scoppola c. Italia (n. 3)*, ricorso n. 126/05, sentenza del 18 gennaio 2011.

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Hirst c. Regno Unito (n. 2)*, ricorso n. 74025/01, sentenza del 6 ottobre 2005.

Corte europea dei diritti dell'uomo, III sez., *Albanese c. Italia*, ricorso n. 77924/01, sentenza del 23 marzo 2006.

BIBLIOGRAFIA

- Agosta A., *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in Luciani M., Volpi M., (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- Ajani G., Francavilla D., Pasa B., *Diritto comparato. Lezioni e materiali*, Torino, Giappichelli, 2018.
- Ajzenstat J., *The Canadian Founding. John Locke and Parliament*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2007.
- Allegretti U., voce *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, Giuffrè. 2011.
- Alvarez R. M., Hall E. T., *Electronic Elections: The Perils and Promises of Digital Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2008.
- Amar A.R., *American Constitution. A biography*, New York, Random House, 2005.
- Amato G., *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1994.
- Amato G., *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2012.
- Analysis and Policy Observatory, *Composition of Australian parliaments by party and gender: a quick guide – July 2019 Update*, disponibile al link <https://apo.org.au/node/247666>
- Ann T., Myers J., *The Mixed Member Proportional System: Providing Greater Representation for Women?*, Wellington, Springer, 2017.
- Apostoli A., *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017.
- Aravantinou Leonidi G., *Tra mito e realtà. Il finanziamento della politica negli USA. Considerazioni a margine della sentenza McCutcheon v. Federal Election Commission*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2014.
- Aravantinou Leonidi G., *La demolizione del Voting Rights Act 1965 e le sue implicazioni per la Presidential Election 2016*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2015.
- Aravantinou Leonidi G., *L'elezione del Presidente negli Stati Uniti d'America. Disfunzioni e ipotesi di riforma*, in Murgia C., (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, Giappichelli, 2017.
- Aravantinou Leonidi G., *Still "the land of the free and the home of the brave"? Politica dell'immigrazione, partisan gerrymandering e presidente: i riflessi della long disjunction della democrazia americana*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2019.
- Aravantinou Leonidi G., *Il gigante dai piedi d'argilla. Le reazioni dell'ordinamento statunitense alla crisi sanitaria*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2020.
- Aravantinou Leonidi G., *The knee on the neck of American democracy. L'ordinamento statunitense tra crisi multiple e elezioni presidenziali alle porte*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2020.
- Aravantinou Leonidi G., *L'elezione presidenziale negli Stati Uniti e la tenuta della democrazia: dalle tenebre alla luce*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2020.
- Archer K., *Conflict and Confusion in Drawing Constituency Boundaries: The Case of Alberta*, in *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, vol. 19, n. 2, 1993.
- Armanno M., *La tutela del diritto di voto tra Costituzione e sistema elettorale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

- Aroney N., *Democracy, Community, and Federalism in Electoral Apportionment Cases: the United States, Canada, and Australia in Comparative Perspective*, in *University of Toronto Law Journal*, vol. 58, n. 4, 2008.
- Arseneau T., *Electing Representative Legislatures: Lessons from New Zealand*, in Milner H. (ed.), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press, 1999.
- Arseneau T., *The Impact of MMP on Representation in New Zealand's Parliament – a view from outside Parliament*, ASPG, 2014, p. 4, disponibile al seguente link: <https://www.aspg.org.au/wp-content/uploads/2017/08/Session-2-Dr-Therese-Arseneau-The-Impact-of-MMP-on-Representation-in-New-Zealands-Parliament.pdf>
- Advertising Standards Authority, *Updated ASA Guide on Election and Referenda Advertising*, Wellington, ASA, agosto 2020, reperibile al link <http://www.asa.co.nz/wp-content/uploads/2020/08/ASA-Guide-on-Election-and-Referenda-Advertising-August-2020-V2.pdf>.
- Atkinson N., *Adventures in Democracy: A History of the Vote in New Zealand*, Dunedin, University of Otago Press, Dunedin, 2003.
- Atkinson N., *Voting Rights*, in *Te Ara – the Encyclopedia of New Zealand*, 20 giugno 2012, disponibile al link <https://teara.govt.nz/en/voting-rights/print>.
- *Australia. Country Profile. Ricerca comparata in materia di Diritto pubblico e costituzionale*, 6 marzo 2015.
- Australian Electoral Commission, *Voter turnout – previous events*, 10 December 2019, disponibile al seguente link https://www.aec.gov.au/elections/federal_elections/voter-turnout.htm
- Australian Parliament - House of Representatives, *Report from the Select Committee on Voting Rights of Aborigines*, Group HJ.-F.8478/61, Canberra, A. J. Arthur, Commonwealth Government Printer, 1961.
- Autorità Garante per le Garanzie nelle Comunicazioni, *Delibera n. 30/20 Cons.*, 27 gennaio 2020.
- Aversente G., *L'evoluzione degli strumenti di democrazia diretta e del mandato parlamentare negli Stati Uniti d'America*, in Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019.
- Bagehot W., *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- Baillargeon D., *To Be Equals in Our Own Country. Women and the Vote in Quebec*, translated by Roth K., Vancouver, UBC Press, 2020.
- Baldassarre A., *Referendum e legislazione*, in Luciani M., Volpi M. (a cura di), *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1992.
- Baldwin B., *Backsliding: The United States Supreme Court, Shelby County v. Holder and the Dismantling of Voting Rights Act of 1965*, in *Berkeley Journal of African – American Law & Policy*, vol. 16, n. 2, 2015.
- Ballotpedia, *Initiated constitutional amendment*, disponibile al link https://ballotpedia.org/Initiated_constitutional_amendment.
- Ballotpedia, *Initiated state statute*, consultabile al link https://ballotpedia.org/Legislatively_referred_state_statute.

- Ballotpedia, *Laws governing recall*, reperibile al link https://ballotpedia.org/Laws_governing_recall
- Ballotpedia, *Legislatively referred constitutional amendment*, consultabile al seguente link: https://ballotpedia.org/Legislatively_referred_constitutional_amendment
- Ballotpedia, *Legislatively referred constitutional amendment, two-session requirements*, disponibile al link https://ballotpedia.org/Legislatively_referred_constitutional_amendment_two-session_requirements.
- Ballotpedia, *Legislatively referred state statute*, disponibile al link https://ballotpedia.org/Legislatively_referred_state_statute.
- Ballotpedia, *List of veto referendum ballot measures*, disponibile al link https://ballotpedia.org/List_of_veto_referendum_ballot_measures.
- Barber R. B., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- Barbera A., Fusaro C., *Maggioranza, principio di*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Treccani, vol. V, 1996.
- Barile P., *Corso di Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1964.
- Barker F., McMillan K., *Constituting the Democratic Public: New Zealand's Extension of National Voting Rights to Non-Citizens*, *New Zealand Journal of Public and International Law*, vol. 12, n. 1, 2014.
- Barker F., McMillan K., *Access to Electoral Rights: New Zealand*, San Domenico di Fiesole, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School C Badia Fiesolana, 2016.
- Barnes A., Lithwick D., Virgint E., *Electoral Systems and Electoral Reform in Canada and Elsewhere. An Overview*, Ottawa, Library of Parliament - Parliamentary Information and Research Service, n. 2016-06-E, 2016.
- Barrett J., *The Young, the Senile and the Franchise*, in *New Zealand Law Review*, vol. 1, 2011.
- Barry K., *Home and Away: The Construction of Citizenship in an Emigration Context*, in *New York University Law Review*, vol. 81, n. 11, 2006.
- Bashevkin S., *Women's Representation in the House of Commons: a Stalemate*, in *Canadian Parliamentary Review*, vol. 34, n. 1, 2011.
- Bassu C., *Australia*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- Battiston S., Mascitelli B., *Il voto italiano all'estero. Riflessioni, esperienze e risultati di un'indagine in Australia*, Firenze, Firenze University Press, 2012.
- Bauböck R., *Citizenship and Migration - Concepts and Controversies*, in Id. (ed.) *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.
- Bazelon Center for Mental Health Law, Autistic Self-Advocacy Network, National Disability Rights Network, Schulte, Roth & Zabel LLP, *A Guide to the Voting Rights of People with Mental Disabilities*, Washington D.C. – New York NY, 2018, disponibile al seguente link: <http://www.bazelon.org/wp-content/uploads/2018/10/2018-Voter-Guide-Updated.pdf>.
- Beatty D., *Amending the Canadian Constitution*, in *Constitutional Forum Constitutionnel*, vol. 14, n. 1-4, 1992.

- Beck L., *Australian Constitutional Law. Concepts and Cases*, Sydney, Cambridge University Press, 2020.
- Beckman L., *The Frontiers of Democracy. The Right to Vote and its Limits*, London, Palgrave Mcmillan, 2009.
- Beckman L., *Who Should Vote? Conceptualizing Universal Suffrage in Studies of Democracy*, in *Democratization*, vol. 15, n.1, 2008.
- Benedikter T., *Più potere ai cittadini. Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, Bolzano, POLITiS - Centro sudtirolese di formazione e studi politici, luglio 2014, disponibile su <http://www.politis.it/157.html#.X228pWgzBIU>.
- Benhabib S., *The rights of others: aliens, residents and citizens*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- Bennett R.W., *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti? Il problema del Collegio Elettorale*, Milano, Giuffrè, 2006.
- Bessant J., *Mixed Messages: Youth Participation and Democratic Practice*, in *Australian Journal of Political Science*, vol. 39, n. 2, 2004.
- Bettinelli E., *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982.
- Bettinelli E., voce *Elezioni politiche*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, 1990.
- Bettinelli E., voce *Voto (Diritto di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, vol. V, 1990.
- Bettinelli E., *Propaganda elettorale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, XII, Torino, Utet, 1997.
- Bettinelli E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio Costituzionale*, n. 46, 2002.
- Bianchi D. G., *Un istituto di democrazia diretta. Recall: la revoca degli eletti senza mandato imperativo*, in Id., Raniolo F. (a cura di), *Limiti e sfide della rappresentanza politica*, Milano, FrancoAngeli, 2017.
- Bickerton J., *The Right to Fair and Effective Representation*, Halifax, Nova Scotia, Electoral Boundaries Commission, 2018, reperibile al seguente link: https://nselectoralboundaries.ca/sites/default/files/bickerton_report_final_english.pdf.
- Bifulco R., *Partiti politici e autonomie territoriali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene editore, 2009.
- Bifulco R. *Ordinamenti federali comparati. Gli Stati federali «classici»*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2010.
- Bilancia P., *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, n. 1/2017.
- Bilotto V., Tocci A., *La normativa elettorale nel sistema delle fonti del diritto elettorale italiano*, in Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2017.
- Bin R., Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, XIX edizione, 2018.
- Biondi Dal Monte F., *Esiste ancora la "par condicio"? Contenuti e limiti della legge n. 28/2000*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018.

- Birch S., *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*, New York, United Nations University Press, 2009.
- Blacksher J. U., Menefee L. T., *From Reynolds v. Sims to City of Mobile v. Bolden: Have the White Suburbs Commandeered the Fifteenth Amendment*, in *Hastings Law Journal*, vol. 34, n. 1, 1982.
- Blais A., Massicotte L., Yoshinaka A., *Deciding who has the right to vote: A comparative analysis of election laws*, in *Electoral Studies*, vol. 20, n. 1, 2001.
- Blake E. D., *Electoral Democracy in the Provinces*, in Howe P., Johnston R., Blais A., *Strengthening Canadian Democracy*, Montreal, The Institute for Research on Public Policy, 2005.
- Bluntschli G.G., *La politica come scienza*, Napoli, Vallardi, 1879.
- Bodenheimer E., Oakley J. B. Love J. C., *An introduction to the Anglo-American Legal System. Readings and cases*, 2nd ed., St. Paul - Minn., West Publishing Company, 1988.
- Bodini P., *Liberalismo e voto obbligatorio: un confronto*, in *Bollettino telematico di filosofia politica*, 2019.
- Bogdanor V., *The People and the Party System: The referendum in British politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Bogdanor V., *Introduction*, in Id., Butler D. (eds.), *Democracy and elections. Electoral Systems and their political consequences*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983.
- Bond R., Fariss J. C., Jones J. et. al., *A 61-million-person experiment in social influence and political mobilization*, in *Nature*, vol. 489, 2012.
- Bonfiglio S., *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2018.
- Borrello P., *Par condicio e radiotelevisione*, Torino, Giappichelli, vol. I, 2007.
- Borrello R., *Sistemi elettorali e revisione costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2016.
- Borrello R., *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicistiche: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2020.
- Boston J., Levine S., McLeay E., Roberts N.S., *New Zealand under MMP. A New Politics?*, Auckland, Auckland University Press/Bridget Williams Books, 1996.
- Boundary Commission for England, *Initial Report*, Cmd. 7260, London HMSO, 1947.
- Bourgeois J. D., Campbell B. S., *Election Law in Canada*, Markham – Ontario, LexisNexis, 2015.
- Boyer P., *Political Rights: The Legal Framework of Elections in Canada*, Toronto, Butterworths, 1987.
- Boyer P., *Direct Democracy in Canada. The History and Future of Referendums*, Toronto, Dundurn Press, 1992.
- Boyer P., *The People's Mandate. Referendums and a More Democratic Canada*, Toronto, Dundurn Press, 1992.
- Brater J., Morris K., Pérez M., Deluzio C., *Purges: A Growing Threat to the Right to Vote*, New York, Brennan Centre of Justice, 2018, reperibile al link https://www.brennancenter.org/sites/default/files/publications/Purges_Growing_Threat_2018.pdf.

- Brenna R., *Voto elettronico*, in Megale M. (a cura di), *ICT e diritto nella società dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2012.
- Briffault R., *The Contested Right to Vote in Michigan Law Review*, vol. 100, n. 6, 2002.
- Brocchini R., *Il livello di proporzionalità del voto singolo trasferibile: un confronto con il voto alternativo*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 43, 2016.
- Brocchini R., *Archivio elettorale - Sistema elettorale Parlamento dell'Australia*, 6 marzo 2017, pagina disponibile al seguente link: http://www.archivioelettorale.it/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=13791:sistema-elettorale-parlamento-dellaustralia&catid=540:australia&Itemid=203.
- Brooks A., *A Paragon of Democratic Virtues? The Development of the Commonwealth Franchise*, in *University of Tasmania Law Review*, vol. 12, n. 2, 1993.
- Browder R. K., *Internet Voting with Initiatives and Referendums: Stumbling Towards Direct Democracy*, in *Seattle University Law Review*, vol. 29, n. 2, 2006.
- Brown R., *The Past, Present and Future of Electoral Reform in Canada*, in *McGill Journal of Political Science*, 16 gennaio 2020.
- Brunelli G., *Donne e politica*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- Busia G., *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico" di oltre cinquant'anni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, anno VIII, Nuova Serie, n. 2, 2003.
- Butler D., Ranney A., *Referendums: a comparative study of practice and theory*, Washington D.C., American Enterprise Institute for Policy Research, 1978.
- Butler P., Butler A., *The New Zealand Bill of Rights: A Commentary*, Wellington, LexisNexis, 2015.
- Calabrò M., *Il proporzionale a membro misto in Germania e Nuova Zelanda. E in Italia?*, in *Quaderni di Scienza Politica*, n. 2, 2012.
- Calabrò M., *Sistemi elettorali e comportamenti di voto: una comparazione fra Germania e Nuova Zelanda*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 69, giugno 2013.
- Calvano R., *I caratteri negletti del diritto di voto e le zone franche del giudizio di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2018.
- Campbell A., et al., *The American Voter*, New York, Wiley, 1960.
- Campbell E., *Expulsion of Members of Parliament*, in *The University of Toronto Law Journal*, vol 21 n. 1, 1971.
- Campiglio C., *Quebec: verso la separazione dal Canada?*, in *Il Politico*, vol. 58, n. 1/2 (165), gennaio-giugno 1993.
- Campus D., Pasquino G., *Usa: elezioni e sistema politico*, Bologna, Bononia University Press, 2003.
- Canada – Task Force on Canadian Unity, *A Future Together: Observations and Recommendations*, Ottawa, Minister of Supplies and Services, 1979.
- *Canada. Country Profile. Ricerca comparata in materia di Diritto pubblico e costituzionale*, 6 marzo 2015.
- Canada-Europe Transatlantic Dialogue, *A Comparative Assessment of Electronic Voting*, febbraio 2010, disponibile all'URL https://www.elections.ca/res/rec/tech/ivote/comp/ivote_e.pdf.
- Canovan M., *The People*, Oxford, Polity, 2005.

- Caravale G., *Il Governo del Premier nell'Esperienza Costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997.
- Caravale G., *Struttura del Governo e articolazione della burocrazia nel Regno Unito*, in Lanchester F., (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2009.
- Caravale G., *Le elezioni della House of Commons canadese del 19 ottobre 2015: un ritorno al passato*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2015.
- Caravale G., *Recall dei Comuni e expulsion dei Lords: il Parlamento di Westminster approva le riforme*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 8 aprile 2015.
- Caravale G., *Verso un'evoluzione del modello Westminster?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2016.
- Caravita di Toritto B., *Dopo il referendum: come e quando si scioglie in un sistema di bicameralismo paritario, senza leggi elettorali legittime e vigenti? Ancora una volta, di notte e senza gps*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2016.
- Carboni G.G., *Il modello Westminster tra elezioni e referendum*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017.
- Carcaterra G., *La votazione*, in Longi V. et al. (a cura di), *Il regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei Deputati, 1968.
- Cardillo A., Akinyokun N., Essex A., *Online Voting in Ontario Municipal Elections: A Conflict of Legal Principles and Technology?*, in *Electronic Voting -4th International Joint Conference, E-Vote ID 2019, Bregenz, Austria, October 1-4 2019*, Proceedings, Springer, 2019.
- Caretti P., *Legislazione elettorale e forma di governo*, in *Astrid-online.it*.
- Caretti P., *Principio maggioritario e democraticità del sistema elettorale*, in *Costituzionalismo.it*, 21/01/2008.
- Carney G., *The High Court and the Constitutionalism of Electoral Law*, in Mercurio B., Orr G., Williams G. (eds.), *Realising Democracy. Electoral Law in Australia*, Sydney, The Federation Press, 2003.
- Carter M., *Reconsidering the Charter and Electoral Boundaries*, in *Dalhousie Law Journal*, vol. 22, n. 1, 1999.
- Carty R. K., *Canadians and electoral reform: an impulse to doing democracy differently*, in *Representation. Journal of Representative Democracy*, vol. 40, n. 3, 2004.
- Casanova D., *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018.
- Casati R., Varzi A., *Voti e altri buchi elettorali. Cos'è un voto? Come si contano i voti? E i voti contano davvero?*, in *Rivista di Estetica*, vol. 48, n.1, 2008.
- Casella R., *L'irrisolta questione della riforma del Senato in Canada: dall' "impossibile" revisione costituzionale al Trudeau Plan*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2016.
- Casella R., *La riforma elettorale in Canada: la difficile ricerca di un'alternativa al "first-past-the-post system"*, in *DPCE Online*, n. 4, 2019.
- Casonato C., *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata*, Trento, Giunta della Provincia Autonoma di Trento, 1998.
- Casonato C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Trento, Università degli Studi di Trento, 1998.

- Castelli L., *La disciplina dei rimborsi delle spese per le campagne referendarie*, in *Federalismi.it*, n. 1/2019.
- Castorina E., *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, Giuffrè, 1997.
- Castorina E., Nicolosi C., “Sovranità dei valori” e sviluppo della tutela dei diritti fondamentali: note sull’evoluzione della giurisprudenza statunitense, in Ruggeri A. (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, Giappichelli, 2016.
- Catani A., *Il recall negli Stati Uniti: analisi comparativa degli ordinamenti*, in Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019.
- Cavalli L., *Il presidente americano: ruolo e selezione del leader USA nell’era degli imperi mondiali*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- CAWP, *Women Serving in the 117th Congress 2021-2022*, disponibile al link <https://cawp.rutgers.edu/list-women-currently-serving-congress>.
- Ceccanti S., *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2017.
- Ceccherini E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1997.
- Ceccherini E., *The codification of rights in Australian and New Zealand Charters: the Canadian lessons*, in Rubboli M. (ed.), *The Canadian Charter of Rights and Freedoms: The First Twenty Years*, Genova, Research Centre in Canadian Studies, 2003.
- Celotto A., *Memoria per audizione Senato – I Commissione Affari costituzionali Conversione in legge del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l’anno 2020 AS 1845*.
- Chase A., *Law and History. The evolution of the American legal system*, New York, The New Press, 1997.
- Chen M., *Superdiversity, Democracy & New Zealand’s Electoral & Referenda Laws*, Auckland, Superdiversity Centre, 3 novembre 2015, reperibile al link <https://www.ecald.com/assets/Resources/Assets/Superdiversity-Stocktake.pdf>.
- Cherchi R., *La forma di governo all’alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?*, in Scudiero M. (a cura di), *Stabilità dell’esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, Jovene, 2009.
- Chung J., *Felony Disenfranchisement: A Primer*, Washington D.C., The Sentencing Project, 27 giugno 2019, reperibile al link <https://www.sentencingproject.org/publications/felony-disenfranchisement-a-primer/>.
- Ciaurro G.F., *Prospettive di ammodernamento dei procedimenti elettorali*, in Agosta A., Lanchester F., Spreafico A. (a cura di), *Elezioni e automazione. Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*, Milano, Franco Angeli, 1989.
- Clementi F., *Ha ancora un senso il finanziamento pubblico delle campagne elettorali per le elezioni presidenziali negli Stati Uniti?*, in Lino M., Pegoraro L., Frosini J. (a cura di), *Da Bush a Bush. Elezioni USA 2004. From Bush to Bush. U.S. Election 2004*, Bologna, Bonomo Editore, 2004.
- Clementi F., *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020.

- Clementi F., Passarelli G., *Eleggere il Presidente. Gli Stati Uniti da Roosevelt ad oggi*, Venezia, Marsilio, 2020.
- Coduti D., Art. 58, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. II, 2006.
- Coduti D., *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, Giappichelli, 2019.
- Coletto D., Jansen H. J., Young L., *Stratarchical Party Organization and Party Finance in Canada*, in *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, vol. 44, n. 11, 2011.
- Colucci M., *Il voto degli italiani all'estero*, in Bevilacqua P., De Clementi A., Franzina E. (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana*, Roma, Donzelli, 2002.
- Coma F.M., *Running Local Elections During the COVID-19 Crisis: Queensland, Australia*, Stoccolma, International IDEA, 10 agosto 2020, reperibile al seguente link: https://www.idea.int/sites/default/files/running-local-elections-during-the-covid-19-crisis-queensland-australia_en.pdf.
- Conti G., *L'elezione del Presidente degli Stati Uniti in un'America polarizzata*, in *Diritti Comparati*, n. 1, 2016.
- Cool J., *Women in Parliament*, Ottawa, Library of Parliament 2011, consultabile al link <https://bdp.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2011-56-e.pdf>.
- Cordini G., *Il voto obbligatorio*, Roma, Bulzoni, 1988.
- Costanzo P., *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 3/2003.
- Cotta M., *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, vol. 9, n. 2, 1979.
- Courtney J.C., *Some Thoughts on Redistribution*, in *Canadian Parliamentary Review*, vol. 9, n. 1, 1986.
- Courtney J., *Commissioned Ridings: Designing Canada's Electoral Districts*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2001.
- Courtney C. J., *Elections*, Vancouver, UBC Press, 2004.
- Courtney C. J., *From Gerrymanders to Independence: District Boundary Readjustments in Canada*, in Handley L., Grofman B. (eds.), *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Crewe I., *Electoral Participation*, in Butler D., Penniman H.R., Ranney A. (eds.), *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington D.C., American Enterprise Institute, 1981.
- Cross W., *Political Parties*, Vancouver, UBC Press, 2004.
- Crothers C., *Using the Internet in New Zealand elections and support for e-voting*, in *Political Science*, vol. 67, n. 2, 2015.
- Crouch C., *Postdemocrazia*, trad. it. a cura di Paternò C., Roma-Bari, Laterza, 2003.
- Crowe J., Stephenson P., *An Express Constitutional Right to Vote? The Case for Reviving Section 41*, in *Sydney Law Review*, vol. 36, 2014.
- Cuniberti M., *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 giugno 2004.

- Curreri S., *Non varcate quella soglia! Prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 aprile 2006.
- Curreri S., Stegher G., *I partiti politici in Italia*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2018.
- Curreri S., *Capitol Hill, ovvero della crisi (irreversibile) del sistema presidenziale statunitense?*, in *laCostituzione.info*, 8 gennaio 2021.
- Curtin J., *New Zealand: A Country of Firsts in Women's Political Rights*, in Franceschet S., Krook M. L., Tan N. (eds.), *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights*, London, Palgrave MacMillan, 2019.
- D'Aloia A., Torretta P., *Le funzioni "non legislative" del Congresso degli Stati Uniti d'America*, in Dickmann R., Staiano S. (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. Studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009.
- D'Amico M., Leone S., *La rappresentanza politica femminile*, in Cartabia M. (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- D'Ignazio G., *Costituzione federale e sistemi di governo negli Stati Uniti d'America*, in Gambino S. (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Ceda, 1995.
- Dabin S., Daoust J-F., Papillon M., *Indigenous People and Affinity Voting in Canada*, in *Canadian Journal of Political Science*, vol. 52, n. 1, 2018.
- Dagger R., *Civic Virtues. Rights, Citizenships, and Republican Liberalism*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- Dahl A. R., *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, CT, Yale University Press, 1982.
- Dalla Balla F., *Come vota il civilmente incapace? Un caso concreto, due soluzioni apparenti, una proposta interpretativa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna, 12 settembre 2014.
- Daly E., *Idealists, Pragmatists and Textualists: Judging Electoral Districts in America, Canada and Australia*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 21, n. 2, 1998.
- Dau F.R., *Il confine di "universale". La limitazione del diritto di voto ai detenuti, nella pronuncia della Corte EDU Scoppola v. Italia*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2012.
- Daum W., *Il finanziamento dei partiti politici: analisi comparata*, in *Il Politico*, vol. 34, n. 3, 1969.
- Davidson C., *The Voting Rights Act: A Brief History*, in *id*, Grofman B. (ed.), *Controversies in minority voting*, Washington D.C., Brookings Institution, 1992.
- Davidson D.R., Lapp M., *The Evolution of Federal Voting Rights for Canadians with Disabilities*, in *Electoral Insight*, vol. 6, n. 1, 2004.
- Davis A. J., Herrick R., Pryor B., *Voter ID Laws: The Disenfranchisement of Minority Voters?*, in *Political Science Quarterly*, vol. 134, n. 1, 2019.
- Davis M., *Justifying designated parliamentary seats: International law and indigenous peoples' right to self-determination*, in Tham J.C., Costar B., Orr G. (ed.), *Electoral democracy: Australian prospects*, Melbourne, Melbourne University Press, 2011.
- Dawood Y., *Democracy and the Right to Vote: Rethinking Democratic Rights under the Charter*, in *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 51, n. 1, 2013.
- Dawood Y., *The Process of Electoral Reform in Canada: Democratic and Constitutional Constraints*, in *Supreme Court Law Review*, vol. 76, 2016.

- Dawood Y., *Democratic Rights*, in Oliver P., Macklem P., Des Rosiers N., (eds.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- De Caria R., *Lobbying e finanziamento elettorale negli Stati Uniti al tempo di Obama*, in Palici di Suni E. (a cura di), *La presidenza Obama nel sistema costituzionale statunitense: novità e riconferme*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010.
- De Luca P., Nuzzolese L., *L'evoluzione del sistema politico-elettorale italiano*, in Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2017.
- De Marco E., *Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, in *Federalismi.it - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, n. 1/2017.
- De Marco E., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2018.
- De Marco E., *Qualche considerazione sul "Governo del cambiamento". "Terza Repubblica" o ritorno al passato?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019.
- De Q. Walker G., *Participation by Initiative and Referendum: Could it Work in Australia?*, in Munro-Clark M. (ed.), *Citizen Participation in Government*, Sydney, Hale & Iremonger, 1992.
- De Santis V., *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018.
- De Santis V., *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020.
- De Vergottini G., *La dislocazione dei poteri e la sovranità*, in AA.VV., *Costituzionalismo e globalizzazione. Atti del XXVII Convegno annuale, Salerno, 22-24 novembre 2012*, Jovene, Napoli 2014.
- Del Monte D. (a cura di), *Partiti politici – trasparenza e democrazia*, Milano, Transparency International Italia, 2013, disponibile al link <https://www.transparency.it/partiti-politici/>.
- Delledonne G., *La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche*, in *DPCE Online*, n.4, 2019.
- Diamond L., Plattner M.F., *Democracy in Decline?*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2015.
- Diamond R. A., *Guide to U.S. Elections*, Washington D.C., Congressional Quarterly Inc., 1975.
- Dickerson O. M., Flanagan T., O'Neil B., *An Introduction to Government and Politics. A Conceptual Approach*, Toronto, Nelson Education Ltd, 2010.
- Dickmann R., *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2017.
- Dicosola M., *La cittadinanza negli Stati Uniti tra funzione integrativa e selettiva*, in Murgia C. (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, Giappichelli, 2017.
- Dicosola M., *La cittadinanza negli Stati Uniti tra funzione integrativa e selettiva*, in Murgia C. (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, Giappichelli, 2017.
- Dodek A., *The Charter Debates: The Special Joint Committee on the Constitution 1980-1981, and the Making of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Toronto, University of Toronto Press, 2018.

- Donovan T., *Referendums and Initiatives in North America*, in Qvortrup M. (ed.), *Referendums Around the World. The Continued Growth of Direct Democracy*, London, Palgrave Macmillan, 2014.
- Donovan T. et al., *State and Local Politics. Institutions and Reforms*, Stamford – CT (USA), Cengage Learning, 2015.
- Doria G., *In cerca di una normalizzazione. Il Senato canadese alla luce dei modelli comparati del bicameralismo*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2007.
- Douglas A. J., *In Defense of Lowering the Voting Age*, in *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 165, n. 63, 2016.
- Douglas J.A., *The Right to Vote Under Local Law*, in *The George Washington Law Review*, vol. 85, n. 4, 2017.
- Duranti F., *Ordinamenti costituzionali di matrice anglosassone. Circolazione dei modelli costituzionali e comparazione tra le esperienze di Australia, Canada, Nuova Zelanda e Regno Unito*, Roma, Aracne, 2012.
- Duranti F., *Diritti fondamentali e giustizia costituzionale: il nuovo modello degli ordinamenti di matrice anglosassone*, in *Federalismi.it*, n. 2/2013.
- Earnest C. D., *Old Nations, New Voters, Nationalism, Transnationalism, and Democracy in the Era of Global Migration*, Albany, Suny Press, 2009.
- Earnest D., *Expanding the Electorate: Comparing the Noncitizen Voting Practices of 25 Democracies*, in *Journal of International Migration and Integration*, vol. 16, n. 1, 2015.
- *Election 2020: 'Historical high' – New Zealand Parliament readies for more diversity*, in RNZ, 19 ottobre 2020, disponibile al seguente link: <https://www.rnz.co.nz/news/political/428672/election-2020-historical-high-new-zealand-parliament-readies-for-more-diversity>.
- Elections BC, *Voter Turnout Estimate*, 20 novembre 2020, disponibile al seguente URL: <https://elections.bc.ca/news/voter-turnout-estimate-updated-interim-statement-of-votes-available/>.
- Elections BC, *Summary of recall petitions* disponibile al link <https://elections.bc.ca/docs/rcf/Summary-of-Recall-Petitions.pdf>.
- Elections Canada, *Technology and the Voting Process – Final Report*, 15 giugno 1998, disponibile al link: <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/tech/tec&document=p5&lang=e#tnref18>.
- Elections Canada, *Enhancing the Values of Redistribution. Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada Following the Representation Order of 2003*, Ottawa, Office of the Chief Electoral Officer of Canada, 2005, reperibile al link: https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/recom_redis&document=index&lang=e.
- Elections Canada, *A History of the Right to Vote in Canada*, Ottawa, Office of the Chief Electoral Officer of Canada, 2007, reperibile al seguente link: <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=index&lang=e>.
- Elections Canada, *History of Representation in the House of Commons of Canada*, Ottawa, Office of the Chief Electoral Officer of Canada, 2012, consultabile al link

<https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cir/red/book&document=index&lang=e>.

- Elections Canada, *Compendium of Election Administration in Canada: A Comparative Overview*, Ottawa, Office of the Chief Electoral Officer of Canada, 30 agosto 2017, disponibile alla pagina https://www.elections.ca/res/loi/com/compendium/june2017_e.pdf.
- Elections Canada, *Departmental Plan 2019-2020*, pagina consultabile al link <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/rpp/dp2019&document=p1&lang=e>.
- Elections Canada, *Facts about voter ID and the voter information card*, pagina consultabile al link: <https://www.elections.ca/content.aspx?section=med&dir=c76/id&document=index&lang=e>
- Elections Canada, *Registered Political Parties and Parties Eligible for Registration*, pagina disponibile al link: <https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=par&document=index&lang=e>.
- Elections Canada, *Voter turnout by sex and age*, pagina disponibile al link: <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/eval/pes2015/vtsa&document=table2&lang=e>.
- Elections New Brunswick, *1995 Provincial Election Voter Information*, pagina consultabile al link: <https://archive.is/20070808211711/http://www.gnb.ca/elections/95prov/95provrevisioninfo-e.asp#selection-307.0-307.98>.
- Electoral Boundaries Commission, *Report - the Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (FANE)*, 2012.
- Ellis A., *The history and politics of external voting*, in AA.VV., *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, Stoccolma, The International IDEA, Instituto Federal Electoral (IFE), 2007.
- Ellis J. R., *Democratic Delusions: The Initiative Process in America*, Lawrence, University Press of Kansas, 2002.
- Esposito R., voce *Elezioni (VI) – Elezioni amministrative*, in *Enciclopedia giuridica*, Torino, UTET, vol. XII, 1989.
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Code of good practice on referendums*, Study No. 371/2006, CDL-AD(2007)008rev-cor, Strasburgo, 25 ottobre 2018, reperibile al link: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e).
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission opinions and reports on state of emergency*, CDL-PI(2020)003, Strasburgo 16 aprile 2020, disponibile al link seguente: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e).
- Evans E.C., *A History of the Australian Ballot System in the United States*, Chicago, Chicago University Press, 1917.
- Eve R., *Voter Registration: An International Perspective – Report*, Takoma Pak, FairVote, 2009.

- Ewing K., *Political Party Finance: Themes in International Context*, in Than J-C-, Costar B., Orr G. (eds.), *Electoral Democracy: Australian Prospects*, Melbourne, Melbourne University Press, 2011.
- Fabbrini S., *USA: maggioritario e sistema di governo presidenziale*, in Massari O., Pasquino G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- Fabbrini S., *L'America e i suoi critici. Virtù e vizi dell'iperpotenza democratica*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Farrell M. D., McAllister I., *The Australian electoral system: origins, variations and consequences*, Sydney – NSW, UNSW Press, 2006.
- Faso I., *Assenteismo ed astensione nel procedimento di formazione della volontà collegiale nel diritto costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 20, 1965.
- Feasby C., *Libman v. Quebec (A.G.) and the Administration of the Process of Democracy under the Charter: The Emerging Egalitarian Model*, in *McGill Law Journal – Revue de Droit de McGill*, vol. 44, n. 1, 1999.
- Feasby C., *Constitutional Questions about Canada's New Political Finance Regime*, in *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 45, n. 3, 2007.
- Feasby C., *City of Toronto v. Ontario and Fixing the Problem with Section 3 of the Charter*, in *ABlawg.ca*, 28 settembre 2018.
- Feasby C., *Taking Youth Seriously: Reconsidering the Constitutionality of the Voting Age*, in *ABlawg*, 11 giugno 2019.
- Federal Election Commission, *Contribution Limits*, pagina raggiungibile al seguente link: <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/contribution-limits/>.
- Federal Voting Assistance Program, *Voting Assistance Guide*, pagina disponibile al link <https://www.fvap.gov/guide>.
- Ferrara G., *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973.
- Ferrari G.F., voce *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XIV, 1965.
- Ferrer J., *Online Political Campaigning in New Zealand*, Wellington, Transparency International New Zealand, ottobre 2020, disponibile al link <https://www.transparency.org.nz/wp-content/uploads/2020/10/Online-Political-Advertising-TINZ-publication.pdf>.
- Ferri G., *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2017.
- Fiero C. N., Morales I., Gratschew M., *External Voting: A Comparative Overview*, in AA.VV., *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, Stoccolma, The International IDEA, Istituto Federal Electoral (IFE), 2007.
- Filippi M., *La verifica dei poteri: il controllo delle elezioni nel procedimento interno alle Camere. Spunti di diritto comparato e attualità dell'istituto*, in *Amministrazione in cammino*, 2016.
- Filippi S., *Partisan e racial gerrymandering: quattro sentenze della Corte Suprema americana*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 16 luglio 2018.

- Fillippi S., *I casi di partisan gerrymandering non sono giustiziabili. La Corte Suprema USA invoca la political question doctrine in Rucho v. Common Cause*, in *Diritti comparati*, 4 luglio 2019.
- Finlayson, H.C., *Report of the Attorney-General under the New Zealand Bill of Rights Act 1990 on the Electoral (Disqualification of Convicted Prisoners) Amendment Bill*, Wellington, House of Representatives of New Zealand, 2010, disponibile al seguente link: <https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/BORA-Electoral-Disqualification-of-Convicted-Prisoners-Amendment-Bill.pdf>.
- Fisichella D., *Le elezioni inglesi del febbraio 1974*, in *Diritto e Società*, n. 2, 1974.
- Fisichella D., *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- Flynn G., Kuzman T., *Meaningful Participation? The Judicialization of Electoral Reform in Canada Post-Figueroa v. Canada*, in *Canadian Political Science Review*, vol. 7, n. 1, 2013.
- Folchetti A., *Gli Stati Uniti: un modello atipico di democrazia rappresentativa*, n Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019.
- Foley E.B., *The McCain v. Obama Simulation: A Fair Tribunal for Disputed Presidential Elections*, in *New York University Journal of Legislation & Public Policy*, vol. 13, 2010.
- Foley E.B., *Electoral Dispute Resolution: The Need for a New Sub-Specialty*, in *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, vol. 27, 2012.
- Forsey E.A., *Appointment of Extra Senators Under Section 26 of the British North America Act*, in *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 12, n. 2, 1946.
- Fowler A., *Electoral and Policy Consequences of Voter Turnout: Evidence from Compulsory Voting in Australia*, in *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 8, 2013.
- Franklin M.E., *The Dynamics of Electoral Participation*, in LeDuc L., Niemi R.G., Norris P. (eds), *Comparing Democracies. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Thousand Oakes, Sage, 2002.
- Friders S.J., *Native People in Canada: Contemporary Conflicts*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1983.
- Fritz E.R., *The Saskatchewan Electoral Boundaries Case and Its Complications*, in Courtney C. J., MacKinnon P., Smith E. D., (eds.), *Drawing Boundaries: Legislatures, Courts and Electoral Values*, Saskatoon, Fifth House, 1992.
- Fritz E.R., *Challenging Electoral Boundaries Under the Charter*, in *Rev. Const. Stud.*, vol. 5, n. 1, 1999.
- Frontoni E., *Donne e rappresentanza politica*, in Gigante M. (a cura di), *I diritti delle donne nella Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007.
- Frosina L., *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione. Un'analisi comparata*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2017.
- Frosini T.E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2002.
- Frosini T.E., *Le votazioni*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- Frosini T.E., *Le "derivazioni" dirette del sistema inglese: Australia, Canada, Nuova Zelanda*, in Carrozza P., Di Giovine A., Ferrari G. F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma – Bari, Laterza, vol. II, 2009.
- Frosini T.E., *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in *Federalismi.it, Focus Riforma costituzionale*, n. 12, 2016.

- Fuccaro N., Rotolo S., *L'influenza dei sistemi elettorali sulla forma di governo parlamentare italiana*, n Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2017.
- Fukuyama F., *American Political Decay or Renewal? The Meaning of the 2016 Election*, in *Foreign Affairs*, luglio/Agosto 2016.
- Furlan F., *Articolo 48*, in Bartole S., Bin R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.
- Furlani S., voce *Collegio elettorale*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. III, Utet, 1959.
- Fusaro C., *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti...non ci stanno*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2002.
- Fusaro C., *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 51, 2004.
- Fusaro C., *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in D'Alimonte R., Id. (a cura di), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- Galateria L., *Astensione (dir. cost. e amm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. III, 1958.
- Galdi M., *Per l'effettività del diritto di voto degli italiani all'estero*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2019.
- Gambino S., Moschella G., *Regole elettorali, sistema politico e forma di governo. Il caso italiano*, in Gambino S. (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995.
- Gambino S., *Leggi elettorali e forma di governo*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2004.
- Gambino S., *Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Politica del diritto*, 2008.
- Gambino S., *Democrazia di investitura o democrazia parlamentare? Interrogativi e dubbi su revisione costituzionale e democrazia maggioritaria*, in Amirante C. (a cura di), *Tra riforma costituzionale e Italicum*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- Gamble B.S., *Putting Civil Rights to a Popular Vote*, in *American Journal of Political Science*, vol. 41, n. 1, 1997.
- Gammon K., *Pandemics and Pandemonium: Constitutional Jurisdiction Over Public Health*, in *Dalhousie Journal of Legal Studies*, vol. 15, 2006.
- Gandhi J., Lust-Okar E., *Elections under Authoritarianism*, in *Annual Review of Political Science*, vol. 12, 2009.
- Garant P., *Revisiting the Voting Age Issue under the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, in Megyery K., *Youth in Canadian Politics: Participation and Involvement - Research Studies (Canada. Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing)*, Toronto, Dundurn, vol. 8, 1991.
- Garcia E., Palici di Suni E., Rogoff M., *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Milano, Wolters Kluwer, 2018.
- Gardini G., *La High Court australiana di fronte alla regolamentazione della propaganda elettorale*, in *Quaderni Costituzionali*, n.3, 1996.
- Gardini G., *Libertà vs uguaglianza: la difficile regolamentazione della campagna elettorale*, in D'Alimonte R., Fusaro C. (a cura di), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, Bologna, Il Mulino, 2008.

- Garner J., *The Franchise and Politics in British North America, 1755-1867*, Toronto, Toronto University Press, 1969.
- Garnett H. A., *Evaluating Online Registration: The Canadian Case*, in *Election Law Journal: Rules, Politics and Policy*, vol. 18, n. 1, 2019.
- Gauja A., *Political Parties and Elections, Legislating for Representative Democracy*, New York, Routledge, 2016.
- Gauja A., *The Presidentialization of Parties in Australia*, in Passarelli G. (ed.), *The Presidentialization of Political Parties: Organizations, Institutions and Leaders*, London, Palgrave MacMillan, 2015.
- Geddis A., Morris C., “*All Is Changed, Changed Utterly*”? – *The Causes and Consequences of New Zealand’s Adoption of MMP*, in *Federal Law Review*, vol. 32, n.3, 2004.
- Geddis A., *The Regulation of Campaign Funding in New Zealand: Practices, Problems and Prospects for Change*, in Ewig K. D., Issacharoff S. (eds.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, Portland – Oregon, Hart Publishing, 2006.
- Geddis A., *The Electoral (Finance Reform and Advance Voting) Amendment Bill*, in *Policy Quarterly*, vol. 6, n. 3, 2010.
- Geddis A., *Prisoner Voting and Rights Deliberation: How New Zealand's Parliament Failed*, in *New Zealand Law Review*, n. 3, 2011.
- Geddis A., *Electoral Law in New Zealand: Practice and Policy*, Wellington, LexisNexis, 2014.
- Geer J. G., *Rules Governing Presidential Primaries*, in *The Journal of Politics*, vol. 48, n. 4, 1986.
- Gemma A., *Il voto degli italiani all'estero tra discriminazioni e imperituri dubbi di costituzionalità: cosa è cambiato con la nuova legge elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018.
- Gerber F. C., *Sui diritti pubblici*, in Id., *Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1971.
- Giannini M.S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- Gill K., *What Is The Equal Time Rule?*, in *ThoughtCo*, febbraio 2011.
- Giupponi T.F., *Gli stranieri extracomunitari e la sfida pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006.
- Giupponi T.F., *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006.
- Gnani L., *Proporzionale quasi per caso: il singolo voto trasferibile*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 62, 2009.
- Gorlani M., *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, n. 3/2008.
- Goschik B., *You're the Voice - Try and Understand It: Some Practical Problems of the Citizens Initiated Referenda Act*, in *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 34, n. 4, 2003.
- Grace J., *External and Absentee Voting*, in *Challenging the Norms and Standards of Election Administration – Report*, Washington D.C., International Foundation for Electoral Systems, USAID From the American People, 2007, disponibile al seguente link: https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_challenging_election_norms_and_standards_wp.pdf.
- Grandi R., Vaccari C., *Come si vincono le elezioni*, Roma, Carocci, 2014.

- Gratteri A., *Il voto elettronico nel sistema federale americano: esperienze e proposte*, in *Quaderni regionali*, n. 1, 2004.
- Gratteri A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005.
- Gray A., *The Guaranteed Right to Vote in Australia*, in *QUT Law and Justice Journal*, vol. 7, n. 2, 2007.
- Gregorczyk H., *Citizens Initiated Referenda*, Research Bulletin n. 1/98, Brisbane, Queensland Parliamentary Library, 1998, disponibile al link <https://www.parliament.qld.gov.au/documents/explore/ResearchPublications/researchBulletins/rb0198hg.pdf>.
- Griffith A., *House of Commons becoming more reflective of diverse population. An analysis of candidates who ran and those who won in the 2019 election shows gains in diversity. Still, some groups remain under-represented*, in *Policy Options Politiques*, 5 novembre 2019, disponibile al seguente link: <https://policyoptions.irpp.org/magazines/november-2019/house-of-commons-becoming-more-reflective-of-diverse-population/>.
- Grofman B., Lijphart A., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Algora Publishing, 2003.
- Grofman B., Bowler S., Blais A., *Introduction*, in Id. (ed.), *Duverger's Law of Plurality Voting – The Logic of Party Competition in Canada, India, the United Kingdom and the United States*, New York, Springer, 2009.
- Groppi T., *Canada*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- Grosso E., *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001.
- Grosso E., *Il voto all'estero: tra difficoltà applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2002.
- Grosso E., *Riflessioni a prima lettura sulla nuova legge in materia di voto dei cittadini all'estero*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2002.
- Grosso E., *Articolo 48*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. I, 2006.
- Grosso E., *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, Relazione presentata al IX Congresso “La cittadinanza elettorale” svoltosi a Firenze, 14-15 Dicembre 2006.
- Guarino G., *Deliberazione-nomina-elezione (a proposito delle modalità di elezione da parte del Parlamento di un terzo dei giudici costituzionali)*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, vol. VIII, 1954.
- Guella F., *Le garanzie per le minoranze linguistiche nel sistema elettorale c.d. Italicum*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015.
- Gussen B. F., *Australian Constitutionalism Between Subsidiarity and Federalism*, in *Monash University Law Review*, vol. 42, n. 2, 2016.
- Gussow D., *Representation in House of Commons: A Long Term Proposal*, in *Canadian Parliamentary Review*, vol. 35, n. 1, 2012.
- Ha Redeye O., *Progressive Enfranchisement is not Universal Enfranchisement*, in *CanLIICnects*, 2019.
- Hane F., Emptage H., *Disputed Election Results: A More Rigorous “Magic Number Test”*, in *Constitutional Forum Constitutionnel*, vol. 22, n. 3, 2013.

- Hanks P., Gordon F., Hill G., *Constitutional Law in Australia*, Chatswood N.S.W, LexisNexis Butterworths, 2018.
- Harris M., *New Zealand's direct democracy experience: an institution found lacking?*, Zurich, C2D – Centre for Research on Direct Democracy, 2010, disponibile al link https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/94881/1/C2D_WP34.pdf.
- Harvey A.E., *Ex-Felon Disenfranchisement and Its Influence on the Black Vote: The Need for a Second Look*, in *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 142, 1994.
- Hasen R., *Direct Democracy Denied: The Right to Initiative During a Pandemic*, in *The University of Chicago Law Review Online*, 26 giugno 2020.
- Hasen R., *Three Pathologies of American Voting Rights Illuminated by the COVID-19 Pandemic, and How to Treat and Cure Them*, in *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, vol. 19, n. 3, 2020.
- Hasen R., *Texas Asks Supreme Court for Permission to Sue Georgia, Pennsylvania, Michigan, and Wisconsin over How They Conducted the Election, to Disenfranchise Voters in These States and Let State Legislators Choose Electors. It Won't Work*, in *Election Law Blog*, 8 dicembre 2020.
- Hayduk R., *Democracy for All. Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, New York, Taylor & Francis, 2006.
- Henderson A., *Consequences of Electoral Reform: Lessons for Canada*, in *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, vol. 32, n. 1, 2006.
- Hill L., Louth J., *Compulsory Voting Laws and Turnout: Efficacy and Appropriateness*, Refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference University of Adelaide 29 September - 1 October 2004.
- Hoffman P. C., *The Gerrymander and the Commission: Drawing Electoral Districts in the United States and Canada*, in *Manitoba Law Journal*, vol. 31, n. 2, 2006.
- Hogg. P.W., *The Theory and Practice of Constitutional Reform*, in *Alberta Law Review*, vol. XIX, n. 3, 1981.
- Hogg P.W., *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 1985.
- House of Commons Special Committee on Electoral Reform, *Strengthening Democracy in Canada: Principles, Process and Public Engagement for Electoral Reform. Report of the Special Committee*, Ottawa, 2016, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/ERRE/Reports/RP8655791/errerp03/errerp03-e.pdf>.
- Howe A., *Texas Tries Hail Mary to Block Election Outcome*, in *SCOTUSblog*, 8 dicembre 2020.
- Hunter J., *Renovating Canada's Constitutional Architecture: An Examination of the Government's Democratic Reform Initiatives*, in *Constitutional Forum Constitutionnel*, Special Issue – *The State of Canada's Constitutional Democracy*, vol. 25, n. 3, 2016.
- Huntington S.P., Nelson J.M., *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Cambridge – Massachusetts, Harvard University Press, 1976.
- Huntington S., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon and Schuster, 1996.
- *Husted v. A. Philip Randolph Institute*, in *Harvard Law Review*, vol. 132, 2018.
- Iacometti M., *Sull'obbligatorietà del voto nelle consultazioni popolari nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 32, n. 1, 1982.

- Initiative and Referendum Institute, *IRI Historical Database*, pagina disponibile al link <http://www.iandrinstitute.org/data.cfm>.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stoccolma, International IDEA, 7 febbraio 2008, disponibile al link: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/direct-democracy-the-international-idea-handbook.pdf>.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Global overview of COVID-19: Impact on elections*, data di aggiornamento: 29/01/2021, disponibile alla pagina web <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections> (ultima consultazione: 30/01/2021).
- Ispahani L., *Voting Rights and Human Rights: A Comparative Analysis of Criminal Disenfranchisement Laws*, in Ewald A.C., Rottinghaus B. (eds.), *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- Issacharoff S., Karlan P. S., Pildes R. H., *The Law of Democracy. Legal Structure of the Political Process*, New York, Foundation Press, 2007.
- Issacharoff S., *Voting Rights at 50*, in *Alabama Law Review*, vol. 67, n. 2, 2016.
- Izard I., *The Charter and Electoral Law in British Columbia*, in *Canadian Parliamentary Review*, vol. 12 n. 4, 1989.
- Jacobs L. A., *Mapping the Legal Consciousness of First Nations Voters: Understanding Voting Rights Mobilization*, in *Aboriginal Policy Research Consortium International (APRCi)*, vol. 10, 2010.
- Jacobson C. G., Carson L. J., *The Politics of Congressional Elections*, Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield, 2020.
- Janovick N., Thomas M., *Canada: Uneven Paths to Suffrage and Women's Electoral Participation*, in Franceschet S., Krook M. L., Tan N. (eds.), *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights*, London, Palgrave MacMillan, 2019.
- Jellinek G., *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, tr. it., Milano, Società editrice libraria, 1912.
- Johnson D., *Canadian Electoral Boundaries and the Courts: Practices, Principles and Problems*, in *McGill Law Journal*, vol. 39, 1994.
- Johnston R., *Regulating Campaign Finance in Canadian Referendums and Initiatives*, in Gilland Lutz K., Hug S. (eds.), *Financing Referendum Campaigns*, London, Palgrave MacMillan, 2010.
- Joint Standing Committee on Electoral Matters (JSCEM), *Report on the Conduct of the 2016 Federal Election and Matters Related Thereto*, Canberra, Parliament of Australia, novembre 2018, consultabile al link seguente: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Electoral_Matters/2016Election/2016_election_report.
- Jones-Correa M., Wong Diane, *Access to Electoral Rights. United States of America*, San Domenico di Fiesole, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School C Badia Fiesolana, 2015.
- Judge D., *Recall of MPs in the UK: 'If I Were You I Wouldn't Start from Here'*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 66, n. 4, 2013.

- Kalt C. B., *Unconstitutional but Entrenched: Putting UOCAVA and Voting Rights for Permanent Expatriates on a Sound Constitutional Footing*, in *Brooklyn Law Review*, vol. 81, n. 2, 2016.
- Karlan P.S., *Maps and misreading: the role of geographic compactness in racial vote dilution litigation*, in *Harvard Civil Rights Civil Liberties Law Review*, vol. 24, n. 1 1989.
- Katz S. R., Kolodny R., *Party Organization as an Empty Vessel: Parties in American Politics*, in Katz S. R., Mair P. (eds.), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Torquay, SAGE Publications, 1994.
- Katz S. R., *Democracy and Elections*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- Kelly N., *Directions in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management*, Canberra, Australian National University Press, 2013.
- Kelsen H., a cura di Carrino A., *Essenza e valore della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2004.
- Kerr D., Mellon H., *Demographic Change and Representation by Population in the Canadian House of Commons*, in *Canadian Studies in Population*, vol. 37. 1-2, 2010.
- Keyssar A., *The Right to Vote. The Contested History of Democracy in the United States*, New York, Basic Books, 2000.
- Kildea P., Smith R., *The Challenge of Informed Voting at Constitutional Referendums*, in *UNSW Law Journal*, vol. 39, n. 1, 2016.
- Klingemann H.D. (ed.), *The Comparative Study of Electoral System*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Knight T., *Unconstitutional Democracy. A Charter Challenge to the electoral system*, in *University of Toronto Faculty of Law Review*, vol. 57, n. 1, 1999.
- Konig D.T., Finkelman P., Bracey C.A. (eds.), *The Dred Scott Case: Historical and Contemporary Perspectives on Race and Law*, Athens, Ohio University Press, 2010.
- Kropf E. M., *Institutions and the Right to Vote in America*, New York, Palgrave Macmillan, 2016.
- Laband P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs* (1915), trad. it. a cura di Ranelletti O., Siotto Pintor M., *Il diritto pubblico dell'impero germanico*, Torino, UTET, 1925.
- Ladewig J.W., McKee S.C., *The Devil's in the Details: Evaluating the One Person, One Vote Principle in American Politics*, in *Politics and Governance*, vol. 2, n. 1, 2014.
- Ladner L. K., McCrossan M., *The Electoral Participation of Aboriginal People*, Ottawa, Chief Electoral Officer of Canada, 2007, disponibile al seguente link: https://elections.ca/res/rec/part/paper/aboriginal/aboriginal_e.pdf.
- Lakeman E., *How Democracies Vote. A Study of Electoral Systems*, London, Faber and Faber, 1974.
- Lanchester F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- Lanchester F., *Il voto obbligatorio da principio a strumento: un'analisi comparata*, in *Il Politico*, vol. 48, n. 1, 1983.
- Lanchester F., *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Roma, Bulzoni, 1987.
- Lanchester F., *Il voto degli italiani all'estero: un esercizio difficile*, in Id., (a cura di), *Il voto degli italiani all'estero. Seminario di studio e documentazione*, Roma, Bulzoni, 1988.
- Lanchester F., voce *Votazioni*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, vol. XXXII, 1990.
- Lanchester F., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, Bulzoni, 1990.

- Lanchester F. (a cura di), *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, Roma, Bulzoni, 1992.
- Lanchester F., voce *Voto (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XLVI, 1993.
- Lanchester F., *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 1998.
- Lanchester F., *Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di stato e vincoli sistemici*, in Id. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000.
- Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004.
- Lanchester F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2005.
- Lanchester F., *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in Rogari S. (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, Firenze University Press, 2006.
- Lanchester F., *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, in Astrid, *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli, 2007.
- Lanchester F., *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011.
- Lanchester F., *Non ci sono “zone franche” nello Stato di diritto costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2013.
- Lanchester F., *Dal Porcellum all’Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2013.
- Lanchester F., *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014.
- Lanchester F., *Introduzione a Tra parte e il tutto: il partito e le sue radici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2014.
- Lanchester F., *Il sistema elettorale in senso stretto dal “Porcellum” all’“Italicum”*, in *Democrazia e Diritto*, n. 1, 2015.
- Lanchester F., *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2016.
- Lanchester F., *Il Corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle Corti. Riflessioni sul caso italiano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2017.
- Lanchester F., *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2017.
- Lanchester F., *L’ipercinetismo e la giurisdizione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017.
- Lanchester F., *L’ipercinetismo pericoloso e inconcludente*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2017.
- Lanchester F., *Troppe leggi elettorali in poco tempo: poco utile, anzi pericoloso*, in *Società Italiana di Studi Elettorali - Blog*, 28 gennaio 2018.
- Lanchester F., *Le riforme costituzionali all’esame del Parlamento*, in *Nuova Antologia*, vol. 620, n. 2290, 2019.
- Landberg T.C., Miller R., *Letting the Voters Decide: Government Referendums and the Management of Risk*, Working Paper, Máster en Democracia y Gobierno, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, 2014.

- Laskin B., Finkelstein N., *Laskin's Canadian Constitutional Law*, Toronto, Carswell, vol. II, 1985.
- Laurenti Collino N., *La webpolitica: la democraticità delle nuove forme di democrazia partecipativa*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2020.
- Lavagna C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1952.
- Lavagna C., *Capacità di diritto pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. VI, 1960.
- Lawless L. J., *Becoming a Candidate. Political Ambition and the Decision to Run for Office*, New York, Cambridge University Press, 2012.
- Leclerc M., *The Evolution of Access to Voting for People with Disabilities in Quebec*, in *Electoral Insight*, vol. 6, n. 1, 2004.
- LeDuc L., Pammett J., *Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-Voters*, Ottawa, Elections Canada, 2003.
- LeDuc L., *The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.
- LeDuc L., *Referendums and Elections: How Do Campaigns Differ?*, in de Vreese C.H. (ed.), *The Dynamics of Referendum Campaigns*, New York, Palgrave Macmillan, 2007.
- LeDuc L., *The Failure of Electoral Reform Proposals in Canada*, in *Political Science*, vol. 61, 2009.
- Legault B., *The Hypocrisy in Our Democracy: Placing Youth Voting in Perspective*, in *The Agora: Political Science Undergraduate Journal*, vol. 1, 2011.
- Lehner E., *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, in Siclari M. (a cura di), *I mutamenti nella forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, Arace, 2008.
- Leighley J. E., Nagler J., *Who Votes Now? Demographics, Issues, Inequality, and Turnout in the United States*, Princeton, Princeton University Press, 2014.
- Leoni B., *Natura e significato delle "decisioni politiche"*, in *Il Politico*, vol. 22, n. 1, 1957.
- Licata D. (a cura di), *Rapporto Italiani nel Mondo 2020*, Fondazione Migrantes della Conferenza Episcopale Italiana, 27 ottobre 2020, disponibile al link <https://www.migrantes.it/rapporto-italiani-nel-mondo-2020/>.
- Lijphart A., Grofman B. (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Agathon Press, 1986.
- Lijphart A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- Lively D.E., *The Constitution and Race*, New York-London, ABC-CLIO, 1992.
- Locke J., *Two Treatises of Government* (1960), II, trad. it. a cura di Pareyson L., *Due trattati sul governo*, Torino, UTET, 1948.
- Lodici C., *Governare l'America. Enciclopedia della politica USA*, Roma, Il Glifo, 2011.
- Longo E., *Eguaglianza e diritto di voto*, in Pin A. (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.
- López Pintor R. et al., *Voter Turnout Since 1945. A Global Report*, Stoccolma, International IDEA, 2002.

- Loreface F., *Il finanziamento pubblico come scelta moralizzatrice. Il dibattito politico e parlamentare sulla “legge Piccoli”*, in Piccio R. D. (a cura di), *Il finanziamento della politica in Italia. Dal passato alle prospettive future*, Roma, Carocci, 2018.
- Loveday P., *The Poll and the Aboriginal Vote*, in Jaensch D., Loveday P. (eds.), *Challenges from the Nationals: The Territory Election 1987*, Brinkin, Australian National University North Australia Research Unit, 1987.
- Luciani M., *Art. 75 – Il referendum abrogativo*, in Branca M., Pizzorusso A. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna – Roma, Zanichelli – Il Foro Italiano, 2005.
- Luciani M., *Democrazia a rischio, ecco perché*, in *Ilsussidiario.net*, 16 febbraio 2018.
- Lucifredi P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema statunitense*, Milano, Giuffrè, 1993.
- Lundie R., *Electronic voting at federal elections*, Canberra, Parliamentary Library of Australia reperibile al seguente URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook45p/ElectronicVoting.
- Lyles W. W., *Challenges to Felony Disenfranchisement Laws: Past, Present, and Future*, in *Alabama Law Review*, vol. 58, n. 6, 2007.
- Maas W., *Access to Electoral Rights: Canada*, San Domenico di Fiesole, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School C Badia Fiesolana, 2015.
- Macfarlane E., *Constitutional Constraints on Electoral Reform in Canada: Why Parliament is (Mostly) Free to Implement a New Voting System*, in *Supreme Court Law Review*, vol. 76, 2016.
- Macfarlane E., *Electoral Reform Is Not A Right Issue*, in A. Potter, D. Weinstock, P. Loewen (eds.), *Should We Change How We Vote? Evaluating Canada’s Electoral System?*, Montreal, McGillQueen’s University Press, 2017.
- MacIvor H., *A Charter Challenge to force electoral reform*, in *Canadian Parliamentary Review*, vol. 29, n. 3, 2006.
- Mack E. E., *The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform*, in *Nebraska Law Review*, vol. 67, n. 3, 1988.
- Mackenzie W.J.M., *Elections*, in *International Encyclopedia of Social Science*, New York Macmillan, The Free Press, vol. V, 1968.
- Maddalena P., *Sovranità popolare e legge elettorale “rosatellum”*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017.
- Maddex R. L., *The U.S. Constitution*, Ithaca, Cornell University Press, 2005.
- Maestri G., *La democrazia e il segreto del voto, tra Italia e Stati Uniti. Considerazioni a partire da un recente volume di Mimma Rospi*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5/2020.
- Magrini M., *Commento artt. 56 e 57*, in Bartole S., Bin R., (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.
- Malcolmson P., Myers R., Baier G., Bateman T.M.J., *The Canadian Regime. An Introduction to Parliamentary Government in Canada*, Toronto, Toronto University Press, 2016.
- Malinverni G., *Prefazione*, in Rodean N., *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, FrancoAngeli, 2014.
- Malone R., *“Who’s the Boss?”: Executive-Legislature Relations in New Zealand Under MMP*, in *New Zealand Journal of Public and International Law*, vol. 7, 2009.

- Mandanici G., Terzi M., *Il ruolo della Corte costituzionale in materia elettorale: dai sessant'anni di «zona franca» al “caldo triennio” 2014-2017, passando per un eccezionale contesto storico e politico-istituzionale*. “Salus rei publicae suprema lex esto?”, in Caretti P., Morisi M., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2017.
- Manfredi C., *The Day the Dialogue Died: A Comment on Sauvé v. Canada*, in *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 45, n. 1, 2007.
- Manfredi C., Rush M., *Judging Democracy*, Toronto, University of Toronto Press, 2008.
- Marchese C., *Il diritto di voto e la partecipazione politica. Studio di diritto comparato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.
- Marini F.S., *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in *Federalismi.it - Osservatorio emergenza Covid-19*, n. 1, 2020.
- Marleau R., Montpetit C., *House of Commons Procedure and Practice*, Montreal, McGraw Hill, 2009.
- Marquis P., *Referendums in Canada: The Effect of Populist Decision-Making on Representative Democracy*, Ottawa, Library of Parliament, BP-328E, 1993, testo reperibile al seguente link: https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications
- Martin P., *Crise mondiale et systèmes partisans*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018.
- Martinelli C., *Electoral Systems in Comparative Perspective*, in *Astrid Rassegna (online)*, n. 167 (18 del 2012), del 22 ottobre 2012.
- Martinelli C., *Le radici del costituzionalismo. Idee, istituzioni e trasformazioni dal Medioevo alle rivoluzioni del XVIII secolo*, Torino, Giappichelli, 2016.
- Martinelli C., *Il mito dell'omogeneità tra le leggi elettorali*, in Ferri G. (a cura di), *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017.
- Martines T., *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, Giuffrè, 1960.
- Martines T., Artt. 56-58, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975.
- Martines T., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, XIV edizione, 2017.
- Martinuzzi A., *U.S.A.: prosegue lo smantellamento del Voting Rights Act? Il recente caso dell'Ohio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna, 30 ottobre 2014.
- Massari O., *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- Massari O., *L'alternanza nel Regno Unito: il modello Westminster alla prova del governo di coalizione*, in Pasquino G., Valbruzzi M., *Il potere dell'alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo*, Bologna, Bononia University Press, 2011.
- Massicotte L., *The Size of Legislatures: A Perspectives on the House of Commons*, in *Canadian Parliamentary Review*, vol. 18, n. 1, 1985.
- Massicotte L., *Canada: Sticking to First-past-the-Post, for the Time Being*, in Gallagher M., Mitchell P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Massicotte L., *Electoral Reform in Canada*, in Blais A. (ed.), *To keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Massicotte L., *Electoral Systems in Context: Canada*, in Herron S. E., Pekkang J. R., Shugart S. M. (eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

- Matsusaka G. J., *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, Chicago, Chicago University Press, 2004.
- Matsusaka J.G., *The Initiative and referendums in American cities: basic patterns*, in Waters M.D. (ed.), *The Initiative and Referendum Almanac: A Comprehensive Reference Guide to Citizen Lawmaking Around the World*, Durham – North Carolina, Carolina Academic Press, 2018.
- McAllister I., Makkai T., *Electoral Systems in Context: Australia*, in Herron S. E., Pekkangon J. R., Shugart S. M. (eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
- McCann J., Sawyer M., *Australia: The Slow Road to Parliament*, in Franceschet S., Krook M. L., Tan N. (eds.), *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights*, London, Palgrave McMillan, 2019.
- McCarthy M., *Legal cannabis in New Zealand? Kiwis voted on more than just Jacinda Ardern*, in *ABC News*, 2 agosto 2020.
- McLean J., *Symposium: Attorney General v Taylor: An Example of the Cautious Incremental and "Common Law" Approach to Constitutional Change in New Zealand*, in *IACL-AIDC Blog*, dicembre 2019.
- McMillan K., *National voting rights for permanent residents: New Zealand's experience*, in A. Weisbrock, D. Acosta (eds.), *Global Migration Issues: Myths and Realities*, Santa Barbara – California, Praeger, 2015.
- McPhail B., *Non-Citizen Voting Rights*, Canadian Civil Liberties Association, 11 marzo 2019, reperibile all'indirizzo <https://ccla.org/non-citizen-voting-rights/>.
- McRobie A., *An Independent Commission with Political Input: New Zealand's Electoral Redistribution Process*, in Handley L., Grofman B. (eds.), *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Mécs J., *Reform of the Electoral System in Canada and in Hungary Towards a More Proportional Electoral System?*, in *Eltelawjournal*, n. 1, 2017.
- Medew R., *Redistribution in Australia: The Importance of One Vote, One Value*, in Handley L., Grofman B. (eds.), *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Mendelsohn M., *Introducing Deliberative Direct Democracy in Canada: Learning from the American Experience*, in *American Review of Canadian Studies*, vol. 26, n. 3, 1996.
- Mendelsohn M., Parkin A. *Introduction: Referendum Democracy*, in Id. (ed.), *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, London, Palgrave Mcmillan, 2001.
- Mendelsohn M., Parkin A., *Introducing Direct Democracy in Canada*, in *Choices – Institute for Research on Public Policy*, vol. 7, n. 5, 2001.
- Meoli C., *Eguaglianza sostanziale e lotta alla discriminazione: l'esperienza canadese delle affirmative actions*, in Rolla G. (a cura di), *L'apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Milano, Giuffrè, 2008.
- Mercer G., *Elections New Brunswick sees spike in demand for mail-in ballots*, in *The Globe and Mail*, 2 settembre 2020.
- Mercurio B., Williams G., *The Australian Diaspora and the Right to Vote*, in *University of Western Australia Law Review*, vol. 32, n. 1, 2004.

- Merivaki T., Smith A. D., *Challenges in Voter Registration*, in Brown M., Hale K., King A. B. (eds.), *The Future of Election Administration*, London, Palgrave MacMillan, 2020.
- *Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica*, 31 dicembre 2016, consultabile sul sito www.quirinale.it.
- Meyer P., *Citizens, Residents, and the Body Politic*, in *California Law Review*, vol. 102, no. 2, 2014.
- Mezzanotte M., *Il diritto di voto degli immigrati a livello locale, ovvero la necessità di introdurre una espansive citizenship*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012.
- Mezzetti L., *Finanziamento e condizionamenti del partito politico*, in *Rivista AIC, Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione (atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Alessandria, 17 - 18 ottobre 2008)*, Napoli, Jovene, 2009.
- Michelmann J. H., Story C. D., Steeves S. J., *Political Leadership and Representation in Canada: Essays in Honour of John C. Courtney*, Toronto, University of Toronto Press, 2007.
- Miller J.R., *Skyscrapers Hide the Heavens: A History of Indian-White Relations in Canada*, Toronto, Toronto University Press, 2002.
- Miller P., Dassonneville R., Hooghe M., *Compulsory Voting, (In)Equality, and Quality of the Vote*, Paper presented at the American Political Science Association (APSA), Philadelphia – PA, 2016.
- Milner H., *The Two Case for Proportional Representation in Canada*, in Id. (ed.), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press, 1999.
- Minaldi G., Riolo C., *La crisi del "bipolarismo imperfetto"*, in *Intrasformazione*, vol. 2, n. 1, 2013.
- Mindus P., *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, Firenze University Press, 2014.
- Ministry of Local Government, *Decisions to complete the legislative framework for Auckland governance*, Wellington, New Zealand Government, 2009.
- Mirabelli C., *Riflessioni di merito sul Rosatellum*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2017.
- MMP Review Committee, *Inquiry into the Review of MMP: Report of the MMP Review Committee*, AJHR 123A, 2001.
- Molineaux J., *Solving and Creating Problems: Online Voting in New Zealand, Auckland*, The Policy Observatory, agosto 2019, reperibile al link https://thepolicyobservatory.aut.ac.nz/_data/assets/pdf_file/0003/302538/Solving-and-creating-problems-online-voting-in-New-Zealand.pdf.
- Monti M., *Rappresentanza politica preferenziale delle minoranze e uguaglianza del voto: considerazioni alla luce della recente disciplina del c.d. Rosatellum e del sindacato della Corte in materia elettorale*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018.
- Montpetit D., *Women in the Parliament of Canada*, Ottawa, Library of Parliament, 2020, disponibile al seguente link: <https://hillnotes.ca/2020/01/23/women-in-the-parliament-of-canada/>.
- Morini M., *La rielezione di Obama. Un'analisi del voto presidenziale 2012 negli Stati Uniti*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 68, 2012.
- Morris C., *Referendums in Oceania*, in Qvortrup M. (ed.), *Referendums Around the World. The Continued Growth of Direct Democracy*, London, Palgrave Macmillan, 2014.

- Morrone A., *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2017.
- Mortati C., *Art. 1*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975.
- Moscarini A., *Brevi considerazioni sulla razionalizzazione dei sistemi maggioritari: il caso dell'Australia*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2011.
- Mowrey T., Pelletier A., *Referendums in Canada: A Comparative Overview*, in *Electoral Insight*, vol. 3, n. 1, 2001.
- Muller D., *The new Senate voting system and the 2016 election*, *Research Paper*, Canberra, Parliamentary Library, 25 gennaio 2018, reperibile al link: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/5753272/upload_binary/5753272.pdf.
- Munck G., Verkuilen, J., *Conceptualizing and Measuring Democracy*, in *Comparative Political Studies*, vol. 35, n. 1, 2002.
- Murphy W.F., *Constitutions, Constitutionalism and Democracy*, in Greenberg D. et al. (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- Mycoff J., Wagner M., Wilson D., *The Empirical Effects of Voter-ID Laws: Present or Absent?*, in *Political Science and Politics*, vol. 42, n. 1, 2009.
- Naglieri G., *La rilevanza ultraindividuale del partisan gerrymandering nell'eterno scontro tra interessi politici diffusi e diritti individuali: la Corte Suprema acquartierata nella standing doctrine? Un commento a margine di Gill v. Whitford [U.S. Supreme Court, 585 U.S. __ (2018)]*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 settembre 2019.
- National Conference of State Legislatures, *Initiative and Referendum in the 21st Century - Final Report and Recommendations of the NCSL I&R Task Force*, Denver, Colorado – Washington, D.C., NCSL, luglio 2002, disponibile al seguente link: https://www.ncsl.org/Portals/1/documents/legismgt/irtaskfc/landR_report.pdf.
- National Conference of State Legislatures, *Electronic Transmission to Ballots*, data di aggiornamento: 5/9/2019, disponibile al seguente link: <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/internet-voting.aspx> (ultima consultazione: 29/01/2021).
- National Conference of State Legislatures, *Same Day Voter Registration*, data di aggiornamento: 6/10/2020, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/same-day-registration.aspx> (ultima consultazione: 29/01/2021).
- National Conference of State Legislatures, *Recall of State Officials*, 7 agosto 2019, disponibile al link <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>.
- National Conference of State Legislatures, *Voter Identification Requirements / Voter ID Laws*, data di aggiornamento: 25/08/2020, disponibile al link <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/voter-id.aspx> (ultima consultazione: 29/01/2021).
- National Conference of State Legislatures, *Voting Age for Primary Elections*, data di aggiornamento: 05/01/2021 <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/primaries-voting-age.aspx> (ultima consultazione: 29/01/2021).
- National Association of Secretaries of States, *State election canvassing timeframes and recount thresholds*, novembre 2020, disponibile al seguente URL: <https://www.nass.org/sites/default/files/surveys/2020-11/summary-canvass-recount-laws-110520.pdf>.

- National Congress and American Indians, *Annual Report 2018-2019 – Survival and Perseverance*, disponibile al link <https://www.ncai.org/resources/ncai-publications/ncai-annual-report>.
- New Zealand Electoral Commission, *Final Results of Citizens Initiated Referendum*, 17 dicembre 2013, pagina disponibile al link <https://www.elections.nz/media-and-news/2013/final-result-of-citizens-initiated-referendum/>.
- New Zealand Electoral Commission, *2015 and 2016 Referendums on the New Zealand Flag*, pagina disponibile al link <https://elections.nz/democracy-in-nz/historical-events/2015-and-2016-referendums-on-the-new-zealand-flag/?ref=btn>.
- New Zealand Electoral Commission, *Voter turnout statistics for the 2017 General Election*, pagina consultabile al seguente link: <https://elections.nz/democracy-in-nz/historical-events/2017-general-election/voter-turnout-statistics-for-the-2017-general-election/>.
- New Zealand Electoral Commission, *Party Registration Handbook*, Wellington, Chief Electoral Office of New Zealand, 2020, disponibile al seguente link <https://www.elections.nz/assets/pagecomponent-file-files/Party-Registration-Handbook-2020.pdf>.
- New Zealand Electoral Commission, *Voting from overseas?*, pagina disponibile al seguente link: <https://vote.nz/how-to-vote/voting-from-overseas/>.
- New Zealand Human Rights Commission, *Report to the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW)*, 18 luglio 2012, consultabile al link: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/NewZealandHumanRightsCommissionForTheSession.pdf>.
- Nicotera Guerrera I., “*Verifica dei poteri*” e diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 115, 1997.
- Nie N.H., Verba S., *Political Participation*, in Greenstein F.I., Polsby N.W. (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading – Massachusetts, Addison Welsey, 1975.
- Niemi R.G., Weisberg H.F., *Classics in Voting behavior*, Washington D.C., Congressional Quarterly, 1993.
- Norberry J., *The Evolution of the Commonwealth Franchise. Tales of Inclusion and Exclusion*, in Mercurio B., Orr G., Williams G. (eds.), *Realising Democracy: Electoral Law in Australia*, Annandale, Federation Press, 2003.
- O’Neal B., *Distinct Society: Origins, Interpretations, Implications*, Ottawa, Library of Parliament, BP-408E, 1995, disponibile al link: <https://web.archive.org/web/20060616001747/http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp408-e.pdf>.
- Olga Redko, già *Law Clerk* presso la Corte Suprema del Canada; Redko O., *Toronto’s municipal election makes waves across the country*, in *CanLII Connects*, 21 settembre 2018.
- Olivetti M., *Art. 1*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, vol. I, 2006.
- Olivetti M., *La crisi costituzionale canadese del 2008*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1, 2009.
- Olivetti M., *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in Cammino*, 2012.

- Olivetti Rason N., Petrillo P.L., *La presidenzializzazione dei governi nelle democrazie contemporanee: tendenze e contro tendenze nell'esperienza del Canada*, in Di Giovine A., Mastromarino A. (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007.
- Olivetti Rason N., *Il patrimonio multiculturale dei canadesi*, Rolla G. (a cura di), *L'apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Milano, Giuffrè, 2008.
- Ontario Ministry of Finance, *2016 Census Highlights – Immigration*, pagina disponibile al seguente URL: <https://www.fin.gov.on.ca/en/economy/demographics/census/cenhi16-8.html>.
- Openpolis, *È tempo di correggere lo spazzacorrotti*, 15 giugno 2020, pagina disponibile al seguente link: <https://www.openpolis.it/e-tempo-di-correggere-lo-spazzacorrotti/>.
- Orlando V.E., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, Giuffrè, 1954.
- Orr G., *The Conduct of Referenda and Plebiscites in Australia: A Legal Perspective*, in *Public Law Review*, vol. 11, n. 2, 2000.
- Orr G., Mercurio B., Williams G., *Australian Electoral Law: A Stocktake*, in *Election Law Journal*, vol. 2, n. 3, 2003.
- Orr G., *Citizenship, Interests, Community and Expression: Expatriate Voting Rights in Australian Elections*, in Bronitt S., Rubenstein K. (eds.), *Law and Policy Papers: Citizenship in a Post-National World: Australia and Europe Compared*, Alexandria, Federation Press, 2008.
- Orr G., *Access to Electoral Rights: Australia*, San Domenico di Fiesole, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School C Badia Fiesolana, 2017.
- Orr G., *The law of politics. Elections, parties and money in Australia*, Sydney, The Federation Press, 2019.
- Ortino S., *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- OSCE, *Comunicato post-elettorale. Osservatori Internazionali: elezioni italiane con nuovo sistema elettorale in linea con le tradizioni democratiche*, 5 marzo 2018, disponibile al seguente link: <https://www.oscepa.org/documents/election-observation/election-observation-statements/italy/statements-30/3676-versione-italiana-osce-pa-statement-on-italy-elections-05-march-2018/file>.
- OSCE, *Elections Observatory Mission – Final Report*, maggio 2016, reperibile al link <https://www.osce.org/odihr/elections/usa/246351?download=true>.
- Ouellet, A.R., *The Democracy Defibrillator: The Decline of Canadian Voter Turnout in Federal Elections, and Suggestions for Revitalisation*, *Major Papers* n. 77 – University of Windsor, 2019.
- Overacker L., *The Australian Party System*, New Haven, CT, Yale University Press, 1952.
- Overton S., *State Power to Regulate Social Media Companies to Prevent Voter Suppression*, in *University of California Davis Law Review*, vol. 53, 2020.
- Oxenford D., O'Connor D., *Political Broadcasting 2020. Questions and Answers on the FCC Rules and Policies for Candidate and Issue Advertising*, Washington D.C., Federal Communication Commission, giugno 2019, reperibile al link [http://www.wbklaw.com/uploads/file/Articles-%20News/Political%20Broadcasting\(2\).pdf](http://www.wbklaw.com/uploads/file/Articles-%20News/Political%20Broadcasting(2).pdf).

- Pal M., Choudhry S., *Is Every Ballot Equal? Visible-Minority Vote Dilution in Canada*, in *IRPP Choices*, vol. 13, n. 1, 2007.
- Pal M., *The Fractured Right to Vote: Democracy, Discretion, and Designing Electoral Districts*, in *McGill Law Journal*, vol. 61, n. 2, 2015.
- Pal M., *Canadian Election Administration on Trial: 'Robocalls', Opitz and Disputed Elections in the Courts*, in *King's Law Journal*, vol. 28, n. 2, 2017.
- Pal M., *Social Media and Democracy: Challenges for Election Law and Administration in Canada*, in *Election Law Journal: Rules, Politics and Policy*, vol. 19, n. 2, 2020.
- Palermo F., Woelk J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, CEDAM, 2011.
- Palma G., voce *Elettorato e liste elettorali*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XIV, 1965.
- Paolucci C., *Sistemi elettorali*, in Dunn J., et al. (a cura di), *Politica. Prolusioni di John Dunn, Antonio Manuel Hespanha, Lorenzo Ornaghi, Angelo Panebianco, Jean-Claude Thoenig. Vocabolario a cura di Lorenzo Ornaghi. Indice degli autori e degli -ismi*, Milano, Jaca Book, 1993.
- Parolari S., Woelk J., *The Referendum in the United Kingdom: Instrument for Greater Constitutional Legitimacy, Tool of Political Convenience or First Step to Revitalize Democracy?*, in Fraenkel-Haeberle et al. (eds.), *Citizens participation in multilevel democracies*, Leiden/Boston, Brill Publishing House, 2015.
- Pasquino G., *Perché e come studiare l'opposizione*, in Massari O., Missiroli A., Id. (a cura di), *Opposizione, Governo ombra, alternativa*, Bari-Roma, Laterza, 1990.
- Pasquino G., *Nuovo Corso di Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- Passaglia P., *Modello inglese vs. modello statunitense nell'edificazione del sistema di giustizia costituzionale*, in Ceccherini E. (a cura di), *A trent'anni dalla Patriation canadese: riflessioni della dottrina italiana*, Genova, Genoa University Press, 2009.
- Passarelli G., *Gli Stati Uniti. Donald Trump e i check and balances*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2020.
- Pastore F., *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2003.
- Paterlow R. A., *Decoding the "Sphinx-Like Silence": State Residency, Petition Circulation, and the First Amendment*, in *Fordham Law Review*, vol. 86, n. 5, 2018.
- Patmore G., *The Right to Participate: Revisiting Roach and Rowe*, in Patmore G., Rubenstein K. (eds.), *Law and Democracy Contemporary Questions*, Camberra, Australian National University Press, 2014.
- Pazé V., *La democrazia degli antichi, la democrazia dei moderni*, in Gallina E., (a cura di), *Vivere la democrazia*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2013.
- Pedroza L., *Denizen Enfranchisement and Flexible Citizenship: National Passports or Local Ballots?*, in Maas W. (ed.), *Multilevel Citizenship*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2013.
- Pellizzoni L., *Cosa significa partecipare*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 3/2005.
- Penney N., *The parliamentary tradition in Newfoundland*, in *Canadian parliamentary review*, vol. 4, n. 2, 1981.

- Pennicino S., *“Autarchia” parlamentare: la verifica dei poteri. Stati Uniti d’America*, in Pegoraro L., Pavani G., Id. (a cura di), *Chi controlla le elezioni?*, Bologna, Bononia University Press, 2011.
- Pepe G., *La primazia negli organi collegiali pubblici: un tema da approfondire*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 4/2014.
- Perry N., *New Zealand to vote on legalizing marijuana and euthanasia*, in *AP News*, 16 ottobre 2020.
- Peterlini O., *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, Milano, Franco Angeli, 2012.
- Petrillo P.L., *Le istituzioni delle libertà. Esperienze costituzionali canadesi*, Padova, Cedam, 2012.
- Philips D. S., *‘You Say You Want an Evolution?’ From Citizen to Community Engagement in Canadian Cities*, in Brunet-Jailly E., Martin F. J. (eds.), *Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 2010.
- Pildes R.H., *Elections*, in Rosenfeld M., Sajó A. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Pillai S., *The Rights and Responsibilities of Australian Citizenship: A Legislative Analysis*, in *Melbourne University Law Review*, vol. 37, n. 3, 2014.
- Pilon D., *The History of Voting System Reform in Canada*, in Milner H. (ed.), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada’s Electoral System*, Peterborough, Broadview Press, 1999.
- Pilon D., *The Politics of Voting, Reforming Canada’s Electoral System*, Toronto, Emond Montgomery, 2007.
- Pilon D., *The Contested Origins of Canadian Democracy*, in *Studies in Political Economy*, vol. 98, n. 2, 2017.
- Pinelli C., *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in D’Alimonte R., Fusaro c. (a cura di), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- Pirino L., *La legge elettorale presidenziale e le norme sulla campagna elettorale negli Stati Uniti d’America*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 ottobre 2008.
- Pitea C., *Sul diritto di voto dei condannati e dei detenuti: il dilemma tra giustizia ‘individuale’ e giustizia ‘costituzionale’ dinanzi alla Grande Camera della Corte europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 6, n. 3, 2012.
- Pitino A., *Il diritto di voto nell’interpretazione evolutiva della Corte suprema del Canada*, in Rolla G. (a cura di), *L’apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell’ordinamento costituzionale canadese*, Milano, Giuffrè, 2008.
- Pitruzzella G., voce *Elezioni (elezioni politiche: elettorato)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, vol. XII, 1989.
- Pitruzzella G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- Pizzetti F.G., *Bush v. Gore – Un nuovo caso di federalismo giurisdizionale*, Torino, Giappichelli, 2002.
- Pizzorusso A., *Democrazia partecipativa e democrazia parlamentare*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1982.
- Preti L., *Diritto elettorale politico*, Milano, Giuffrè, 1957.
- Prince M.J., *Persons with Disabilities and Elections*, in *Electoral Insight*, vol. 6, n. 1, 2004.

- Prince M.J., *The Electoral Participation of Persons with Special Needs*, Ottawa, Chief Electoral Officer of Canada, 2007, disponibile al seguente link: https://elections.ca/res/rec/part/paper/special_needs/special_needs_e.pdf.
- Prince M.J., *Electoral Participation of Electors with Disabilities: Canadian Practices in a Comparative Context*, Ottawa, Chief Electoral Officer of Canada, 2012, disponibile al seguente link: https://www.elections.ca/res/rec/part/spe/dis_e.pdf.
- Pritchett C. H., *The American Constitutional System*, New York, McGraw Hill, 1971.
- Prosperetti U., *L'elettorato politico attivo*, Milano, Giuffrè, 1954.
- Pwc Australia, *Advance Connecting Australians Globally, Out of sight, out of mind? Australia's diaspora as a pathway to innovation*, marzo 2018, reperibile al seguente link: <https://www.pwc.com.au/publications/pdf/the-australian-diaspora.pdf>.
- Quebec, Minister of State for Electoral and Parliamentary Reform, *Consulting the People of Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1977.
- Quesnel L., *Public Consultation: A Tool for Local Democracy*, Toronto, ICURR Press, 2000, disponibile al seguente link: https://www.muniscopes.ca/resource/dm/840914306166201858.pdf?n=file_Public_consultation.pdf&inline=yes.
- Qvortrup M., *First Past the Postman: Voting by Mail in Comparative Perspective*, in *The Political Quarterly*, vol. 76, n. 3, 2005.
- Qvortrup M., *Referendum Regulation: Canada and the United Kingdom as Models for Faire Practices*, in *Electoral Insight*, vol. 8, n. 1, 2006.
- Qvortrup M., *Citizen Initiated Referendums (CIRs) in New Zealand: A Comparative Appraisal*, in *Representation*, vol. 44, n. 1, 2008.
- Rae D.W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- Ragone G., *Prime note in materia di diritto di voto delle persone con disabilità intellettiva: dal riconoscimento della titolarità al sostegno nell'esercizio*, in *Atti del convegno annuale Anffas*, 1-2 dicembre 2017, Roma, p. 1, disponibile sul portale <http://www.anffas.net/>.
- Ratnapala S., Crowe J., *Australian Constitutional Law: Foundations and Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Raunet D., *Without Surrender, Without Consent. A History of the Nisgha Land Claims*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1996.
- Reilly B., *Pandemic Elections*, in *The University of Western Australia – University News*, 14 agosto 2020, reperibile al seguente link: news.uwa.edu.au/2020081412220/uwa-ppi/pandemic-elections.
- Rescigno U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1994.
- Rhodes R.A.W., *Executives in Parliamentary Government*, in Id., Binder S.A., Rockman B.A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Robert M., *Aboriginal peoples and electoral reform in Canada*, Toronto, Dundurn Press, 1991.
- Roberts N.S., *An Initial Assessment of the Consequences of MMP in New Zealand*, in Shugart M.S., Wattenberg M.P. (ed.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Robins G., *The Rights of Prisoners to Vote: A Review of Prisoner Disenfranchisement in New Zealand*, in *New Zealand Journal of Public and International Law*, vol. 4, n. 2, 2006.

- Rodean N., *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, FrancoAngeli, 2014.
- Rodriquez S., *Il controllo sulle elezioni: dalla “verifica dei poteri” ai tribunali elettorali. Uno studio comparato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2013.
- Roebottom J., *Democracy Distorted: Wealth, Influence and Democratic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- Rokkan S., *Electoral Systems*, in *International Encyclopedia of Social Science*, New York Macmillan, The Free Press, vol. V, 1968.
- Rolla G., *La tutela costituzionale delle identità culturali*, in Id. (a cura di), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada. Tra universalità e diversità culturale*, Milano, Giuffrè, 2000.
- Romano A., *Accesso alla giustizia costituzionale ed eguaglianza del voto. Legittimazione delle Corti e discrezionalità legislativa*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015.
- Romano S., *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in Orlando V.E. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, Società editrice libraria, vol. I, 1897.
- Romano S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1947.
- Ronchi P., *Una forma di democrazia diretta: l’esperienza del recall negli Stati Uniti d’America*, in *Quaderni dell’Osservatorio Elettorale*, n. 61, 2009.
- Rosa F., *Recall: gli elettori del Winsconsin confermano in carica il Governatore repubblicano Scott Walker*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 23 luglio 2012.
- Rosanvallon P., *Controdemocrazia. La politica nell’era della sfiducia*, trad. it. a cura di Bresolin A., Roma, Castelvecchi 2012.
- Rose R. (ed.), *Electoral Participation: A Comparative Analysis*, Beverly Hills, Sage, 1980.
- Rose R., *Elections and electoral systems: choices and alternatives*, in Bogdanor V., Butler D. (eds.), *Democracy and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.
- Rose R., *Democracy and Elections*, in Id. (a cura di), *International Encyclopedia of Elections*, London, Palgrave Macmillan, 2000.
- Rosenberg S. J., Chen M., *Expanding Democracy: Voting Registration Around the World*, New York, Brennan Centre for Justice, 2009, disponibile al seguente link: <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legacy/publications/Expanding.Democracy.pdf>.
- Rospi M., *Segretezza del voto e democrazia. Le diverse declinazioni di un rapporto complesso*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.
- Rossi L., *Natura giuridica del diritto elettorale politico*, in Id., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, vol. VI, 1941.
- Rossiter D., Johnston R., Pattie C., *Representing People and Representing Places: Community, Continuity and the Current Redistribution of Parliamentary Constituencies in the UK*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 66, n. 4, 2013.
- Rostelli F., *La democrazia in USA: Bene comune, nonostante tutto*, in *Labsus. Laboratorio per la sussidiarietà*, 23 novembre 2020.
- Rosulek P., *Secession and Intelligibility of a Referendum Question (RQ) – from Québec to Scotland (1980–2014)*, in *ALPPI – Annual of Language & Politics and Politics of Identity*, n. 10/2016.

- Rosulek P., *Contemporary Referendum on Independence (RI) and Linguistic Aspects of an Intelligible Referendum Question (RQ)*, in Riegl M., Dobos B. (eds.), *Unrecognized States and Secession in the 21 st Century*, Cham, Springer, 2017.
- Rousseau J.J., *Du contrat social* (1762), libro IV, trad. it. a cura di Alatri P., *Il contratto sociale*, in Rousseau J.J., *Scritti Politici*, Torino, UTET, 1970.
- Roy P.E., *Citizens Without Votes: East Asians in British Columbia, 1872-1947*, in Dalhie J., Fernando T. (eds.), *Ethnicity, Power and Politics in Canada*, Toronto, Methuen, 1981.
- Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Reforming Electoral Democracy: Final Report*, Ottawa, Supply and Services, vol. I, 1991.
- Rubechi M., *Il voto degli italiani all'estero fra presunti brogli e proposte di modifica*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2008.
- Rubechi M., *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016.
- Rubenstein K., *Australian Citizenship Law in Context*, Sydney, Lawbook Co., 2002.
- Ruff N.J., *The Cat and Mouse Politics of Redistribution: Fair and Effective Representation in British Columbia*, in *BC Studies: The British Columbian Quarterly*, n. 87, Autumn 1990.
- Ruffini E., *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano, Adelphi, 1976.
- Ruffini E., *La ragione dei più. Ricerche sulla storia del principio maggioritario*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- Russell P., *Two Cheers for Minority Government: The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy*, in *Canadian Public Administration*, 2008.
- Russell P., *The Political Purpose of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, in Russell H. P., Rocher F., Thompson D., Bittner A., *Essential Readings in Canadian Government and Politics*, Toronto, Edmond Publishing, 2015.
- Ryan T., Henderson A., Bonython W., *Voting with an 'Unsound Mind'? A Comparative Study of the Voting Rights of Persons with Mental Disabilities*, in *UNSW Law Journal*, vol. 39, n. 3, 2016.
- Sancton A., *The principle of representation by population in Canadian federal politics, (paper)*, Toronto, Mowat Centre for Policy Innovation, School of Public Policy & Governance, University of Toronto, marzo 2010.
- Sanders W., *Delivering democracy to Indigenous Australians: Aborigines, Torres Strait Islanders and electoral administration*, in Sawyer M. (ed.), *Elections: Full, Free & Fair*, Sydney, Federation Press, 2001.
- Sangster J., *One Hundred Years of Struggle. The History of Women and the Vote in Canada*, Vancouver, UBC Press, 2019.
- Sani G., *Partecipazione politica*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Treccani, vol. 6, 1996.
- Sardo D., *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2010.
- Sartori G., *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Sasson V. M., *Shaw v. Reno: is a remedial racial gerrymandering another victim of the pursuit of the color-blind constitution?*, in *New England Law Review*, vol. 92, n. 2, 1995.

- Saunders C., *The Constitution of Australia: A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2010.
- Sawyer G., *The Australian Constitution*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1975.
- Scaffardi L., *Dall’Australia una moderna lezione di democrazia*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2001.
- Scheurer R.J., Nesbitt G.P., *Initiative and Referendum in the Land Use Process*, Technical Service Report n. 17, Denver, Colorado, The Rocky Mountain Land Use Institute, 2003, disponibile al link <https://www.law.du.edu/documents/rmlui/publications/Initiative-and-Referendum-in-the-Land-Use-Process.pdf>.
- Schirippa M., *Il ritorno dell’e-voting alla luce della pandemia da Covid-19. Una riflessione sull’esperienza canadese*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2020.
- Schubert G., Press C., *Measuring Malapportionment*, in *The American Political Science Review*, n. 2/1964.
- Schwartz B., *Establishing a Legal Framework for E-Voting in Canada*, in *Manitoba Law Journal*, vol. 36, n. 2, 2013.
- Scoppola P., *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- Seidle L. F. (ed.), *Provincial Party and Election Finance in Canada*, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Toronto, Dundurn Press, 1991.
- Servizio Biblioteca della Camera dei Deputati, *Il voto elettronico - Dossier di documentazione*, 8 giugno 2005, disponibile al seguente link: http://documenti.camera.it/Leg14/dossier/Testi/MLC110.htm#_Toc106021054.
- Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Legislature e politiche di genere – Dossier di documentazione*, 5 marzo 2020, disponibile al link http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/ID0007.htm?_1582288436716.
- Sica G., *L’abolizione della circoscrizione estero nelle proposte dei «saggi» del Presidente Napolitano*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2013.
- Siclari M., *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2016.
- Siclari M., *Votazioni ed emergenza sanitaria*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2020.
- Siemiatycki M., *Non-Citizen Voting Rights and Urban Citizenship in Toronto*, in *Journal of International Migration and Integration*, vol. 16, no. 1, 2015.
- Simeon R., *Aspetti istituzionali del federalismo canadese*, in AA.VV., *L’ordinamento costituzionale del Canada*, Torino, Giappichelli, 1997.
- Singh S., *How Compelling is Compulsory Voting? A Multilevel Analysis of Turnout*, in *Political Behavior*, vol. 33, n.1, 2011.
- Sirota L., *It Doesn’t Work That Way*, in *CanLII Connects*, 9 febbraio 2019.
- Smith A. D., *US States*, in Gilland Lutz K., Hug S. (eds.), *Financing Referendum Campaigns*, London, Palgrave MacMillan, 2010.
- Smith D.E., *The People’s House of Commons. Theories of Democracy in Contention*, Toronto, Toronto University Press, 2007.
- Sobel R., *Citizenship as Foundation of Rights. Meaning for America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

- Song S., *Democracy and Noncitizen Voting Rights*, in *Citizenship Studies*, vol 13, n. 6, 2009.
- Sorrenson K., *A History of Maori Representation in Parliament*, in *Towards a Better Democracy: Report of the Royal Commission on the Electoral System*, Wellington, Government Printer, 1986, appendix B.
- Sorrentino E., *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019.
- Spagna Musso E., *Diritto costituzionale. Principi generali*, Padova, Cedam, vol. I, 1976.
- Spitz E., *Majority Rule*, Chatham – NJ, Chatham House Publishers, 1984.
- *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, reperibile al link [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).
- *Stati Uniti. Country Profile, Ricerca comparata in materia di Diritto pubblico e costituzionale*, 6 marzo 2015.
- Statistics Canada, *Population Projections for Canada, Provinces and Territories: 2009-2036*, Ottawa, Statistics Canada, 2010, disponibile al link <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/91-520-x/2010001/aftertoc-aprestdm1-eng.htm>.
- Stats NZ, *Voter Turnout*, pagina disponibile al link http://archive.stats.govt.nz/browse_for_stats/snapshots-of-nz/nz-social-indicators/Home/Trust%20and%20participation%20in%20government/voter-turnout.aspx
- Strong-Boag V., *The Citizenship Debates: The 1885 Franchise Act*, in Adamsoki R., Chuun D., Menzies R. (eds.), *Contesting Canadian Citizenship: Historical Reading*, Peterborough, Broadview Press, 2002.
- Stroppiana L., *Una authority per il fenomeno elettorale*, in D'Alimonte R., Fusaro c. (a cura di), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- Studniberg B., *Politics Masquerading as Principles: Representation by Population in Canada*, in *Queen's Law Journal*, vol. 34, n. 2, 2009.
- Sullivan A., *Smith G., Use it or lose it: Occasional Ohio voters may be shut out in November*, in *Reuters*, 2 giugno 2016, disponibile a seguente link: <https://www.reuters.com/article/us-usa-votingrights-ohio-insight/use-it-or-lose-it-occasional-ohio-voters-may-be-shut-out-in-november-idUSKCN0YO19D>.
- Svava H. J., *Two Decades of Continuity and Change in American City Councils*, Washington D.C., National League of Cities, 2003, disponibile al link <https://wanty.com/wp-content/uploads/2018/01/NLC-City-Councils.pdf>.
- Swinton K., *La forma di governo*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Torino, Giappichelli, 1997.
- Taagepera R., Shugart M.S., *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven – CT, Yale University Press, 1989.
- Tancredi Palma C., *Il c.d. Rosatellum-bis. Struttura e profili critici della legge n. 165 del 2017*, in *Treccani Diritto on line*, dicembre 2017.
- Tarantino F., *Il voto degli italiani all'estero: le difficoltà incontrate in Argentina nell'attuazione delle norme*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 57, giugno 2007.

- Taylor L. S., *Electoral Systems in Context: United States*, in Herron S. E., Pekkang J. R., Shugart S. M. (eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
- The Commonwealth, *Managing Elections in the Context of COVID-19: Perspectives from the Commonwealth*, London, The Commonwealth Secretariat, Issue 1, 2020, reperibile al seguente link:
<https://thecommonwealth.org/sites/default/files/inline/Elections%20and%20C19%20Perspectives%20from%20CW%20FN.pdf>.
- *The Disenfranchisement of Ex-Felons: Citizenship, Criminality, and the 'Purity of the Ballot Box'*, in *Harvard Law Review*, vol. 102, n. 6, 1989.
- Thomas P.G., *An Upper House with Snow on the Roof and frozen in time: the case of the Canadian Senate*, in Aroney N., Prasser S., Nethercote J.R. (eds.), *Restraining Electoral Dictatorship: The Upper House Solution*, Perth, University of Western Australia Press, 2008.
- Torre A., *Albert Venn Dicey: un costituzionale lawyer al tramonto dell'età vittoriana*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 13/I semestre 2007.
- Torre A., *La giustizia costituzionale nel Regno Unito: caratteri, istituzioni, prospettive*, in Cerri A., Häberle P., Jarvard M. Ib, Ridola P., Schefold D. (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma, Aracne Editrice, vol. II, 2011.
- Torretta P., *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull'art. 66 della Costituzione*, Roma, Aracne, 2012.
- Trancossi S., *Il paradossale ruolo della tecnologia nelle elezioni degli Stati Uniti*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2020.
- Tribe L., *American Constitutional Law*, Mineola, New York, Foundation Press, 2000.
- Tribunale di Waitangi, *Maori Electoral Option Report*, Wellington, Brooker's, Wai 413, 1994.
- Tribunale Waitangi, *He Aha I Pērā Ai ? - The Māori Prisoners' Voting Report*, Wellington, Waitangi Tribunal, 2019, reperibile al link https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/WT/wt_DOC_151635085/He%20Aha%20i%20Pera%20Ai.pdf.
- Trucco L., *Ammissibilità delle liste elettorali: un chiarimento "una volta per tutte"?*, in *Giurcost.*, 2008.
- Trucco L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1, 2011.
- Trueblood L., *The Uses and Abuses of Referendums*, tesi di dottorato, Università di Oxford, a.a.2018-2019, relatore Green L.
- Tupper A., *Democracy and Representation: A Critique of Morton and Knopff*, in *Alberta Law Review*, vol. 30, n. 2, 1992.
- Turnbull L., *Democracy and the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, in *TSpace*, 12 maggio 2017.
- Twomey A., *The Federal Constitutional Right to Vote in Australia*, in *Federal Law Review*, vol. 28, 2000.
- U.S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States*, 2012, disponibile al link: <https://www.census.gov/library/publications/2011/compendia/statab/131ed/elections.html>.
- United Nations, *International Migration 2019 – Report*, New York, 2019, disponibile al seguente link:

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf.

- Verba S., Schlozman K.L., Brady H.E., *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge – Massachusetts, Harvard University Press, 1995.
- Vigevani G.E., “Verso una democrazia più giusta”: l’adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale in Nuova Zelanda, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 1996.
- Vitali F., *La partecipazione femminile alla vita sociale, istituzionale e politica: alcuni cenni storici*, in Id. (a cura di), *I luoghi della partecipazione. Una ricerca su donne, lavoro e politica*, Milano, Franco Angeli, 2009.
- Volkamer M., *Evaluation of Electronic Voting. Requirements and Evaluation Procedures to Support Responsible Election Authorities*, Berlino, Springer, 2009.
- Volpe G., voce *Diritti politici*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, vol. XI, 1989.
- Volpi M., *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questione giustizia*, n. 1/2015.
- Volpi M., *L’organizzazione costituzionale*, in Morbidelli G., Pegoraro L., Rinella M., Id. (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016.
- Volpi M., *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016.
- Volterra S., *Sistemi elettorali e partiti in America*, Milano, Giuffrè, 1963.
- Von Spakovsky A. H., *Protecting the Integrity of the Election Process*, in *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, vol. 11, 2012.
- Vowles J., Aimer P., Banducci S., Karp J., *Voters’ Victory? New Zealand’s First Election Under Proportional Representation*, Auckland, Auckland University Press, 1998.
- Vowles J., *New Zealand: The Consolidation of Reform?*, in Gallagher M., Mitchell P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, New York, Oxford University Press, 2005.
- Ward N., *Voting in Canadian Two-Member Constituencies*, in J.C. Courtney (ed.), *Voting in Canada*, Toronto, Prentice Hall, 1965.
- Weaver A., *The Racial Context of Convenience Voting Cutbacks: Early Voting in Ohio during 2008 and 2012 U.S. Presidential Elections*, *SAGE Open* 5, n. 3, 2015.
- Webb P.D. et al., *Election*, in *Encyclopædia Britannica*, 2020, <https://www.britannica.com/topic/election-political-science>.
- Weinrib E. L., *The Supreme Court of Canada and Section One of the Charter*, in *Supreme Court Law Review*, vol. 10, 1988.
- Williams G., Hume D., *People Power. The History and Future of the Referendum in Australia*, Sydney, University of New South Wales Press, 2010.
- Winter E., *Report on Citizenship Law: Canada*, San Domenico di Fiesole, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School C Badia Fiesolana, 2015.
- Wood D., Griffiths K., *Who’s in the room? Access and influence in Australian politics*, Carlton, Grattan Institute, 2018.
- Yates H.E., *Comparing Political Participation in Compulsory and Non-Compulsory Voting Systems*, Paper presented at the 79th Annual Meeting of the Southern Political Science Association, New Orleans – LA, 9-12 January 2008.
- Zangara V., *Configurazione giuridica dell’elettorato politico attivo*, in AA.VV., *Studi in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952.

- Zanon N., *Note sull'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 novembre 2012.
- Zimmerman J. F., *The Recall. Tribunal of the People*, Westport – Connecticut, Praeger, 1997.
- Zoch A., *Elections 2020: Shifting from Caucuses to Primaries*, in *NCSL Blog*, 13 febbraio 2020, consultabile al link <https://www.ncsl.org/blog/2020/02/13/elections-2020-shifting-from-caucuses-to-primaries.aspx>.
- Zupetta M., *Società multi-etnica e multiculturalismo. Il Canada*, in *Amministrazione in Cammino*, 2009.
- Zoltan H., Lajevardi N., Nielson L., *Voter Identification Laws and Suppression of Minority Voters*, in *The Journal of Politics*, vol. 79, n. 2, 2017.