

## Prima parte

### Confronto fra i sistemi elettorali

#### **Capitolo I** **Cenni introduttivi**

Alcune considerazioni d'ordine generale s'impongono a chi voglia approfondire le tematiche legate ai sistemi elettorali e ai loro rapporti con sistema politico, sistema dei partiti e forma di governo.

Naturalmente, come accade ogni volta che si voglia far ricorso ad un approccio comparatistico, è necessario prendere in esame soltanto realtà vicine ed omogenee dal punto di vista temporale e socio-economico. In questo caso specifico, risulta subito evidente che un altro importante limite si impone, derivante dall'oggetto stesso della ricerca: solo gli Stati democratici - e per l'esattezza di democrazia occidentale o pluralistica - si pongono davvero il problema di come tradurre in seggi (all'interno degli organi rappresentativi di ogni livello) le scelte fatte dal corpo elettorale e solo in questi Stati esso ha un rilievo tale da improntarne le caratteristiche. In altre parole, un collegamento, anche se a volte difficilmente decifrabile nelle sue conseguenze, esiste non solo tra gli elementi sopra citati - e cioè sistema elettorale, sistema politico, sistema dei partiti, forma di governo - ma anche nella definizione stessa del "tasso di democrazia" dell'ordinamento considerato.

Se è vero che democrazia significa governo della maggioranza nel rispetto dei diritti delle minoranze, è altrettanto indubitabile che il "circuitto" che porta al rispetto delle minoranze (e, prima di tutto, della loro consistenza) passa anche dal sistema elettorale. E se questo circuito s'indebolisce o s'inceppa, anche la democrazia s'indebolisce o s'inceppa.

Ciò è tanto più vero nel moderno Stato pluralistico, caratterizzato dalla molteplicità di fonti, di livelli ordinamentali, d'istanze sociali con esigenze difformi ma spesso pressanti, di centri di potere o decisionali. La gestione di uno Stato siffatto diventa sempre più complessa e difficile: e basta osservare le attuali realtà politiche di sistemi che, fino a non molto tempo fa, sembravano solidissimi e assai semplificati per rendersi conto di ciò. Si pensi, ad esempio, alla Gran Bretagna, caratterizzata da un fondamentale bipartitismo che consente l'alternanza al potere dei soli due partiti più forti, in cui non di rado il (o la) Primo Ministro - formalmente protetto da una maggioranza parlamentare di tutto rispetto, favorita anche da un sistema elettorale che tende alla formazione di maggioranze accentuate - è messo in una certa difficoltà dal proprio gruppo parlamentare. O

alla Svizzera, in cui la c.d. *formula magica*, che vede i quattro maggiori partiti tutti insieme in Governo (Consiglio federale) dal 1959, sta cominciando a traballare, in conseguenza non solo di una tendenza verso il potenziamento dei partiti meno moderati, e quindi una certa bipolarizzazione del sistema politico, ma anche per il “doppio gioco” svolto da alcuni partiti (che si sentono e si comportano come fossero contemporaneamente di governo e all’opposizione).

Nel moderno Stato pluralistico, in altre parole, spesso non serve - o almeno non basta - avere una minore “varietà di rappresentanza” per raggiungere un livello di governo sufficientemente efficiente: spesso, ciò che non viene rappresentato dal sistema elettorale (magari perché si è adottato un sistema fortemente selettivo), trova altri mezzi ed altri canali per esprimersi e dar voce alle proprie richieste.

Non è detto, quindi, che il ridurre il molteplice al semplice - come viene sostenuto da alcuni studiosi che il sistema elettorale debba fare (Fisichella) - sia, oltre che possibile, più utile che registrare semplicemente la pluralità socio-politica, come fanno i sistemi proporzionali. Per giungere ad una conclusione di tal genere, è necessario conoscere a fondo le particolarità politiche, sociali, storiche che caratterizzano la realtà dell’ordinamento considerato.

Qualunque sia il sistema adottato o il risultato che si vuole raggiungere, un elemento d’estrema importanza, che dev’essere sempre tenuto in considerazione e in stretto collegamento con il “tasso” di democraticità del sistema, è il principio dell’eguaglianza del voto, del resto normalmente sancito dalle moderne Costituzioni. Il rispetto di tale principio esige che il numero degli elettori - soprattutto se è adottato un sistema maggioritario - non sia troppo difforme da collegio a collegio. Basti ricordare la famosa questione dei c.d. “borghi putridi” nell’Inghilterra della prima metà del XIX secolo o il *malapportionment* riscontrabile a più riprese negli Stati Uniti, causato soprattutto dalle forti migrazioni interne. Tali situazioni furono raddrizzate, almeno in parte e sia pure lentamente, e ora una delle preoccupazioni maggiori di chi voglia tener d’occhio la democraticità del sistema, è quella di non permettere, tra un collegio e l’altro, oscillazioni di popolazione superiori ad un certo limite.

La scelta del sistema elettorale di uno Stato democratico moderno, in conclusione, dev’essere fatta in vista del miglior funzionamento del circuito rappresentati/rappresentanti e in vista di funzionare come efficiente cinghia di trasmissione dalla democrazia diretta a quella rappresentativa, unica forma adottabile negli ordinamenti della modernità<sup>(1)</sup>.

---

<sup>1</sup> Nel mondo occidentale moderno, forme integrali (o quasi) di democrazia diretta sopravvivono solo in alcuni, piccolissimi, Cantoni di montagna della Svizzera tedesca, dove l’intero elettorato si riunisce nella grande piazza del centro principale (con poche migliaia di abitanti), in una domenica di primavera, per decidere e deliberare sulle principali questioni (nella c.d. “*Landsgemeinde*”).

Ma tali obiettivi non devono essere perseguiti solo per un ideale, peraltro auspicabile, di democraticità: in mancanza di essi, si potrebbe verificare - e si verifica in molte realtà - un pericoloso “scollamento” tra Paese reale e Paese legale, tra corpo elettorale ed istituzioni, che porta come prima conseguenza ad un sempre più marcato astensionismo elettorale. Fenomeno, questo, in netto e preoccupante aumento in molti Stati (e da cui non è più immune nemmeno l'Italia, fino a non molto tempo fa caratterizzata sempre da un'altissima affluenza alle urne) e probabilmente collegato ad un forte sentimento di sfiducia nelle istituzioni e nelle possibilità d'influire su di esse. E ricondurre tale sentimento alla disinformazione del corpo elettorale, oltre che superficiale, appare inesatto, perché, viceversa e a parere di chi scrive, i moderni *media*, pur nei condizionamenti che ricevono e nella non indipendenza che caratterizza almeno alcuni tra i più importanti di essi, giungono, malgrado tutto (forse, anche malgrado la loro volontà...), a dare più informazione che nel passato alla popolazione e a svilupparne maggiormente lo spirito critico. Quello che è avvenuto in Spagna, in occasione delle recenti elezioni politiche (marzo 2004), immediatamente a ridosso delle orribili stragi alle stazioni di Madrid, è molto significativo: se è vero, come si sostiene da più parti, che il risultato di quelle elezioni è stato condizionato dalla maldestra gestione da parte del Governo delle informazioni relative alle indagini, ciò dimostra due cose: da un lato, che il Governo ha sottovalutato in modo quasi inconcepibile (e meritevole di sanzione politica) l'importanza strategica dell'informazione e l'influenza decisiva che essa esercita sull'elettorato e, dall'altro, che il corpo elettorale è molto più attento e critico di quanto non fosse nel passato.

Un'altra considerazione che dev'essere anteposta all'esame dei singoli sistemi elettorali e delle varie forme di governo su cui esse s'innestano riguarda un obiettivo che è spesso giudicato come il più desiderabile per comporre le difficoltà e le contraddizioni del moderno Stato pluralistico, ovverossia la stabilità. Mentre appare vero che certi meccanismi d'assegnazione dei seggi di organi rappresentativi favoriscono più di altri il perseguimento di questo risultato, esso non ha peraltro sempre la stessa portata e gli stessi effetti. Se la stabilità dipende da forti maggioranze omogenee (anzi, appartenenti ad un unico partito politico, come avviene - nella stragrande maggioranza dei casi - in Gran Bretagna), essa porterà con sé anche la governabilità, cioè la possibilità d'incidere con sicurezza sul tessuto normativo, sociale ed economico esistente. Ma se essa deriva da maggioranze composite (o peggio, da veri e propri cartelli elettorali, che hanno puntato su segmenti di elettorato diversi e poco hanno in comune in quanto a programma politico), la stabilità non è affatto accompagnata dalla governabilità, ma, anzi, da una paralisi che ha più o meno gli stessi effetti dell'instabilità.

Infine non va dimenticato che grande importanza riveste, accanto al vero e proprio meccanismo elettorale, la c.d. legislazione di contorno, che regola le incandidabilità, le ineleggibilità e le incompatibilità; la selezione e la presentazione delle candidature; la parità d'accesso ai *media*, le modalità e i

finanziamenti della campagna elettorale. Tutti questi elementi non sono accessori, ma parte integrante della materia elettorale e in queste pagine vi si farà cenno.

## **Capitolo II**

### **Sistemi elettorali in genere**

#### *I. Considerazioni preliminari.*

Un'indagine formale sui sistemi elettorali richiede l'esame di molteplici elementi di varia natura, sia giuridica che non, ognuno dei quali a sua volta può essere unito in svariate combinazioni con ciascuno degli altri in base ai principi cui ogni ordinamento giuridico si ispira ed alle finalità che intende perseguire. La complessità della materia è tale che la combinazione inconsapevole di essi può portare ad effetti, positivi o negativi per l'ordinamento, non previsti, come pure la più attenta delle combinazioni può portare ad effetti indesiderati.

La complessità è resa ancora più intricata dal fatto che la rilevanza non spetta solo a quegli elementi i quali investono direttamente il procedimento elettorale (natura del collegio, metodo elettorale, formula elettorale, modalità di espressione del voto, etc. ...) ma anche ad un'ampia serie di elementi c.d. di contorno, come, ad es., disciplina dell'elettorato attivo (età d'acquisto, iscrizione alle liste elettorali d'ufficio o su istanza, etc. ...) e passivo (età di acquisto, cause di ineleggibilità, cause di incompatibilità, requisiti per la presentazione della candidatura, etc. ...) o della campagna elettorale (durata, uso e accesso ai mezzi di comunicazione, possibilità di addossare all'erario in tutto o in parte i costi della campagna stessa, etc. ...). A ciò deve ancora aggiungersi che gli elementi elettorali propri e quelli di contorno interagiscono con una serie di istituti relativi alle funzioni dell'Assemblea e dell'Esecutivo ed ai loro rapporti.

E' chiaro, così, che si rende necessario isolare ognuno dei detti elementi, soppesarne la valenza propria, ipotizzarne la valenza in relazione a ciascuno degli elementi altri. Nello studio, che qui si svolge in relazione ad alcuni sistemi elettorali ritenuti emblematici e alle forme di governo cui ineriscono, si intende seguire il percorso che qui si traccia nelle sue linee fondamentali.

In primo luogo, si prendono in considerazione il collegio (o circoscrizione) elettorale, nella sua natura giuridica (uninominali, plurinominali, maggioritario o proporzionale) e nella sua consistenza fattuale (ampiezza territoriale e demografica, maggiore e minore omogeneità storico-culturale e socio-economica) e il metodo di traduzione dei voti in seggi.

Vengono esaminate, poi, le clausole particolari, e nella loro natura e in connessione con il collegio/metodo, che possono connettersi con il meccanismo di fondo; si allude con ciò alle eventuali clausole di sbarramento, all'ammissibilità di collegamenti tra liste o tra candidati o tra liste e candidati, all'esistenza di liste aperte o bloccate, alle modalità di trattamento dei resti, all'esistenza di premi di

maggioranza espliciti o impliciti, all'espressione del voto con un'unica scheda o con più schede e ancora in un unico turno o più turni, e via dicendo.

In terzo luogo, si esamina la posizione dell'elettorato attivo (esercizio del diritto *ipso iure* o su istanza, eventuali limitazioni) e passivo (acquisizione del diritto, cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità) e le modalità di esercizio del diritto di voto (voto uguale, plurimo o multiplo, scheda unica o doppia, possibilità o meno di esprimere preferenze e voto disgiunto).

Si prendono in considerazione, infine, le forme di governo con particolare attenzione agli eventuali meccanismi di razionalizzazione dei rapporti tra Assemblea ed Esecutivo, in generale ed approfondendo in particolare i meccanismi specifici dell'ordinamento considerato.

Né deve dimenticarsi il ruolo, vuoi di diritto vuoi di fatto, che l'ordinamento giuridico attribuisce al partito politico ed eventualmente al tipo di organizzazione interna praticata e all'estensione e alle modalità della campagna elettorale.

Da ultimo, si mette in relazione il sistema elettorale esaminato con la forma (di Stato, se del caso, e) di Governo dell'ordinamento corrispondente, valutando l'operatività del sistema prescelto e raffrontando tra loro le finalità sperate con gli effetti conseguiti.

Va da sé che la scelta di un sistema elettorale non dipende unicamente da aspetti tecnici ma anche, e soprattutto, da scelte politico-istituzionali che si sogliono mettere sul *continuum* rappresentatività/governabilità: si parla così di intensità manipolativa dei sistemi elettorali a seconda che si intenda privilegiare l'uno o l'altro estremo del *continuum*. L'esame che qui viene svolto vuole cercare di mettere in condizione di operare una scelta di posizionamento consapevole ed a tale scopo, una volta esaurito, viene corredato da una serie di simulazioni.

## 2. Il collegio o circoscrizione elettorale.

Con la locuzione collegio o circoscrizione elettorale si intende la collettività o la frazione di territorio cui compete di eleggere uno o più candidati: in particolare, con il termine collegio si pone l'accento sull'elemento demografico o, meglio, soggettivo, cioè sul gruppo formato dagli elettori chiamati ad esprimere il proprio voto ad uno o a più candidati; con il termine circoscrizione sull'elemento territoriale, cioè sulla frazione di territorio i residenti sulla quale sono chiamati ad esprimere il proprio voto. I termini, assunti in senso stretto, sono complementari, dal momento che il collegio è formato, appunto, dai cittadini che

risiedono in una determinata circoscrizione territoriale; quando non interessi sottolineare l'aspetto soggettivo o oggettivo, essi si equivalgono<sup>(2)</sup>.

Come si è accennato, la figura del collegio (o della circoscrizione) elettorale deve essere affrontata nei suoi aspetti sia fattuali che formali: i quali presentano una influenza notevole ed incisiva.

Sotto il profilo fattuale è importante che i collegi (o le circoscrizioni) abbiano le medesime caratteristiche, siano cioè omologhi fra loro, e che ciascuno di essi sia armonico al proprio interno, sia cioè omogeneo. In prima battuta, e genericamente, si potrebbe dire che i collegi (o le circoscrizioni) elettorali devono presentare le medesime caratteristiche demografiche e territoriali; è evidente, però, che la variabile indipendente è data dalla popolazione e non dal territorio: se, infatti, si tenesse ferma la dimensione del territorio, accadrebbe che i cittadini delle circoscrizioni meno densamente popolate godrebbero di un "eccesso di rappresentanza" rispetto a quelli delle circoscrizioni più popolate<sup>(3)</sup>.

Dire, quindi, che i collegi (le circoscrizioni) elettorali devono essere omologhi fra di loro significa, innanzitutto, affermare che ogni collegio deve essere formato da un (tendenzialmente) uguale numero di elettori, che possono tuttavia risiedere in circoscrizioni elettorali di (anche notevolmente) diversa ampiezza territoriale; dire, poi, che i collegi (le circoscrizioni) devono essere omogenei al loro interno significa affermare che i residenti devono essere accomunati dal condividere un territorio dalle medesime caratteristiche socio-economiche.

In alcuni ordinamenti<sup>(4)</sup> al fine di ottenere il rispetto del disposto costituzionale che impone l'uguaglianza del voto, in sede di *judicial review* si è affermato che i collegi (le circoscrizioni) elettorali devono caratterizzarsi per la medesima natura storico-culturale e socio-economica e non devono avere sproporzioni di popolazione eccedenti un rapporto oscillante tra il 15% e il 25%. In mancanza di ciò si verifica il c.d. *malapportionement* cioè la cattiva determinazione dei collegi (delle circoscrizioni) elettorali; se poi la cattiva determinazione fosse frutto di un'azione consapevole, operata dalle forze di Governo per assicurarsi la vittoria elettorale, si verificherebbe il c.d. *gerrymandering*, cioè il disegno dei collegi (delle circoscrizioni) elettorali a proprio uso e consumo.

---

<sup>2</sup> Occorre tuttavia non dimenticare che nell'ordinamento italiano, la disciplina per l'elezione della Camera dei deputati ripartisce il territorio nazionale in circoscrizioni elettorali, chiamate ad eleggere più deputati con metodo proporzionale in base a liste concorrenti, ed in collegi elettorali, chiamati ognuno ad eleggere un solo deputato con metodo maggioritario: cfr. L. 4 agosto 1993 n. 277.

<sup>3</sup> E l'esempio classico nella storia istituzionale sono i cc.dd. *Rotten Boroughs* dell'Inghilterra della prima metà dell'800.

<sup>4</sup> Segnatamente in questa sede la Repubblica federale tedesca e gli Stati uniti d'America, come si vedrà.

Sotto il profilo formale i collegi (le circoscrizioni) elettorali possono essere: uninominali o plurinominali, a seconda che ad essi spetti di eleggere un solo candidato o più candidati; all'interno del collegio (della circoscrizione) elettorale la scelta del candidato o dei candidati e l'assegnazione del seggio o dei seggi può essere effettuata con metodo maggioritario (se il seggio o i seggi sono attribuiti al candidato o al gruppo di candidati che ottiene la maggioranza dei voti validi) o con metodo proporzionale (se il seggio o i seggi sono attribuiti al candidato o ai candidati in ragione dei voti validamente espressi ottenuti).

Per maggiore chiarezza il rapporto tra collegio (circoscrizione) uninominale/maggioritario e metodi di scelta può essere visualizzato come segue:



		<i>Collegio</i>	
		<i>Uninominale</i>	<i>Plurinominale</i>
<i>Metodo</i>	<i>Maggioritario</i>	<i>Plurality</i> <i>Majority</i>	<i>Plurality</i> <i>Majority</i> Voto limitato
	<i>Proporzionale</i>	<i>Majority</i> +ballottaggio Maggioranze particolarmente qualificate	Quoziente naturale con: <ul style="list-style-type: none"> <li>- maggiori resti</li> <li>- maggiore cifra elettorale</li> <li>- ...</li> </ul> Hondt Hare-Niemayer

Come si vede, per ogni tipo di collegio c'è l'alternativa di metodo così come, per converso, ogni metodo può essere applicato a ciascuno dei due tipi di collegio: è evidente che i metodi proporzionali meglio si adattano al collegio plurinominale dal momento che la pluralità dei seggi da attribuire meglio consente di rispettare, sia pure tendenzialmente, i “rapporti di forza” reali tra le forze politiche, mentre ai collegi uninominali meglio si attagliano i metodi maggioritari, e, come ora si vedrà, nulla si oppone all'applicazione di metodi proporzionali a collegi uninominali e maggioritari a collegi plurinominali.

I metodi maggioritari hanno la funzione di attribuire il seggio o i seggi al candidato o ai candidati, che hanno ottenuto il maggior numero di voti; si sogliono distinguere, con terminologia anglosassone e a seconda della formula elettorale adottata<sup>5</sup>), in: *plurality*, se il seggio o i seggi sono conseguiti dal candidato o dal gruppo di candidati che ottiene la maggioranza, qualunque essa sia, dei voti validi espressi (o, come si dice, *first past the post*); e in *majority*, se il seggio o i seggi sono conseguiti dal candidato o dal gruppo di candidati che hanno ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi espressi o (come pure avviene) dei voti degli iscritti nelle liste elettorali del collegio. In particolare, occorre sottolineare che, se

<sup>5</sup> Per formula elettorale si intende il meccanismo per trasformare in seggi i voti espressi dagli elettori.

applicato ad un collegio plurinominale, l'ottenimento delle maggioranza dei voti, qualificata o meno, comporta il conseguimento delle totalità dei seggi da ricoprire (come avviene nel caso dell'elezione dei grandi elettori del Presidente degli USA)<sup>(6)</sup>.

I più ritengono che si abbia una contaminazione tra i due criteri *plurality* e *majority* allorché l'elezione si svolga in due turni ammettendo al secondo turno i soli due (o i due soli gruppi di) candidati che abbiano ottenuto i due migliori risultati (c.d. ballottaggio in senso stretto) o i candidati (o le liste, ma comunque anche più di due) che abbiano ottenuta una percentuale dei voti validi predeterminata o dei voti degli iscritti alle liste elettorali del collegio (generalmente oscillanti tra il 10% e il 25%).

I metodi proporzionali hanno la funzione di attribuire, almeno in via tendenziale, a tutte le forze contendenti una parte dei seggi da ricoprire in ragione dei voti validi conseguiti da ciascuna di esse. Se con riferimento ai collegi uninominali le formule elettorali, ossia i meccanismi per trasformare in seggi i voti validamente espressi dagli elettori, sono solo le due accennate, con riferimento ai collegi plurinominali sono state elaborate le formule più varie, come tra breve si vedrà.

Gli effetti di un metodo proporzionale applicato ad un collegio uninominale non differiscono da quelli di un sistema maggioritario, dal momento che l'unico seggio in lizza non può essere ovviamente frazionato. Tuttavia si ritiene che il criterio proporzionale sia rispettato allorché l'elezione avvenga in due turni con ballottaggio, sia in senso stretto che ampio, in quanto la concentrazione di voti su un numero ristretto di candidati comporta in qualche modo la partecipazione degli elettori che al primo turno hanno espresso un voto differente e quindi la rilevanza della loro scelta; o, ancora, quando sia disposto un *quorum* particolarmente alto per il conseguimento del seggio, ciò che comporta il riversamento dei voti non utilizzati e dei seggi non assegnati in un collegio più ampio, per forza di cose plurinominale, nel quale opereranno formule proporzionali<sup>(7)</sup>.

In via generale la proporzionalità è ottenuta dividendo la *cifra elettorale* di ciascuna lista (ossia il numero dei voti validi ottenuto) per il *quoziente elettorale* (ossia la quantità dei voti necessari per conseguire il seggio, a sua volta determinato dividendo il numero dei voti validi espresso dal collegio per il numero dei seggi spettanti al collegio stesso). Poiché però nessuna delle divisioni può dare un quoziente intero, se non casualmente, nei collegi plurinominali si pone comunque un problema di resti sia per quanto riguarda i voti che i seggi: sono state così elaborate diverse formule per ovviare al problema. Non mette conto in questa sede esaminarle tutte o le più importanti: si citano qui le formule

---

<sup>6</sup> Cfr. *infra* Cap. V § 2

<sup>7</sup> E il sistema per l'elezione del Senato della Repubblica secondo la disciplina precedente all'attuale.

di Hondt<sup>8</sup>), applicata nel Regno di Spagna per l'elezione del Congresso dei deputati, e la formula di Hare-Niemayer, applicata nella Repubblica federale tedesca per l'elezione del *Bundestag* (Dieta federale, la Camera bassa della Repubblica federale stessa), che saranno esaminate a suo luogo. Al fine, tuttavia di dare un esempio del problema, si sintetizza nella seguente tabella una formula elettorale a quoziente puro, integrato, per risolvere il problema dei resti alternativamente dal criterio dei maggiori resti o dal criterio della maggiore cifra elettorale.

<i>Formule a quoziente naturale</i>							
Totale voti validi: 25.000 Totale seggi da assegnare: 21 Cifra elettorale: 1.190,47 ➤ Partito A: 10.000 voti ➤ Partito B: 8.000 voti ➤ Partito C: 4.000 voti ➤ Partito D: 3.000 voti							
Partito	Voti	Seggi a quoziente naturale e resti	Seggi	Metodo per l'impiego dei resti			
				Grandi resti	Seggi	Maggiore cifra elettorale	Seggi
<b>A</b>	10.000	8,40	8	480	8	<b>10.000</b>	<b>9</b>
<b>B</b>	8.000	6,72	6	<b>860</b>	7	<b>8.000</b>	<b>7</b>
<b>C</b>	4.000	3,36	3	430	3	4.000	3
<b>D</b>	3.000	2,52	2	<b>620</b>	<b>3</b>	3.000	2
<b>Totale</b>	<b>25.000</b>	<b>- 2</b>	<b>19</b>		<b>21</b>		<b>21</b>

Come appare evidente il risultato in seggi varia a seconda del criterio adottato per risolvere il problema dei resti donde l'importanza della formula elettorale adottata.

Infine, connesso al problema dei resti è il problema del collegamento tra l'eletto e il territorio, cioè, in definitiva, con la popolazione che lo elegge. Uno dei modi, infatti, per allocare i resti, sia in voti che in seggi, è quello di farli confluire

<sup>8</sup> E nella Repubblica italiana per l'elezione della parte proporzionale del Senato: cfr. D. lgs. 20 dicembre 1993 n. 535.

in un collegio più ampio nel quale procedere ad una nuova attribuzione<sup>9</sup>): è evidente che, qualunque sia la formula elettorale, i resti in voti di un collegio contribuiscono ad eleggere un candidato di un collegio diverso nella maggior parte dei casi. Fintantoché il fenomeno è quantitativamente contenuto, questa mancanza di collegamento territoriale può compensarsi con altri effetti del metodo proporzionale; quando il fenomeno, tuttavia, cessa di essere circoscritto per divenire fisiologico occorre porsi (e risolvere) la questione di quale rilievo istituzionale attribuire al collegamento territoriale degli eletti. Non è da dire che il problema trovi naturalmente la soluzione con l'adozione del collegio uninominale: può accadere, infatti<sup>10</sup>), che i voti vengano dati dagli elettori a un candidato, ma che l'individuazione del candidato eletto avvenga previa assegnazione dei seggi al gruppo politico cui quel candidato appartiene<sup>11</sup>).

A conclusione di questi cenni sui collegi (sulle circoscrizioni) elettorali conviene soffermare l'attenzione su alcuni corollari agli spetti fattuali ed agli aspetti formali dei collegi (delle circoscrizioni) i stessi.

Sotto il primo profilo, è importate rilevare che la minore ampiezza demografica di un collegio plurinominale, a metodo proporzionale, e il minore numero dei seggi da attribuire tendono a trasformare in pratica, dal punto di vista degli effetti, il collegio in collegio plurinominale a metodo maggioritario: infatti, se ridotto è il numero degli elettori, poche forze politiche riusciranno a conseguire le cifre elettorali necessarie per conseguire un seggio e quindi i seggi in lizza saranno per la maggior parte attribuiti alla forza o alle due forze preponderanti; e ancora, se pochi sono i seggi da attribuire, essi saranno conseguiti dall'unica forza (o dalle due forze) maggioritarie.

Sotto il secondo profilo, quello formale, la legislazione elettorale può prevedere:

- clausole di sbarramento;
- premi di maggioranza o (come oggi si usa dire con formula impropria che confonde piani differenti) di governabilità.

Le prime consistono nella determinazione, ovviamente aprioristica, di una soglia minima, espressa in percentuale, necessaria per poter partecipare all'assegnazione dei seggi; esse operano escludendo dal riparto dei seggi tutte quelle forze politiche che non abbiano ottenuto un numero di voti validi pari, in percentuale, alla soglia stabilita. Là dove sono previste, esse oscillano tra il 3% e il 5% (ma in talune legislazioni arrivano anche al 7%). Si noti che la soglia può essere fissata in una percentuale dei voti validi espressi nel collegio, come pure in

---

<sup>9</sup> Nelle precedenti discipline elettorali per il Senato della Repubblica tale collegio coincideva con la regione, e per la Camera dei deputati con il collegio unico nazionale.

<sup>10</sup> E accade nel sistema elettorale vigente per l'elezione dei consigli provinciali: cfr. LL. 8 marzo 1951 n. 122 e 25 marzo 1993 n. 81.

<sup>11</sup> Lo stesso fenomeno si verificava ordinariamente sotto l'imperio della previgente legge elettorale del Senato della Repubblica a causa dell'elevato *quorum* richiesto per l'elezione nel collegio.

una percentuale del totale dei voti validamente espressi nell'insieme di tutti i collegi coinvolti nell'elezione (e in quest'ultimo caso i suoi effetti sono meno drastici<sup>12</sup>); e ancora, la soglia può essere fissata in una percentuale, non già dei voti validi espressi, ma degli aventi diritto al voto, nel collegio o nell'insieme dei collegi coinvolti nell'elezione, operando quindi in modo notevolmente più drastico.

Per contro gli effetti delle clausole di sbarramento possono essere attenuati, allorché esse siano accompagnate dalla previsione che basti aver conseguito un seggio in almeno un collegio, per essere comunque ammessi all'assegnazione dei seggi in tutti gli altri oppure che occorra avere ottenuto almeno un certo numero di voti in tutti i collegi coinvolti nell'elezione.

Causa della clausola di sbarramento è evitare la rappresentanza assembleare di forze di una qualche consistenza locale ma di poco significato complessivo.

In senso diametralmente opposto opera la c.d. *formula di Adams*, o del quoziente zero, per la quale tocca tendenzialmente un seggio a tutte le forze che hanno partecipato alla competizione elettorale (quoziente zero infatti sta ad indicare quelle forze la cifra elettorale delle quali è inferiore al quoziente elettorale) che non hanno ottenuto nemmeno i voti necessari per conseguire un seggio. A sua volta l'operatività della formula di Adams può essere limitata dalla previsione di una clausola di sbarramento.

Con la locuzione premio di maggioranza si intende l'attribuzione alla forza o alle forze che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi un numero di seggi maggiore rispetto a quelli conseguibili o conseguiti in base ai soli voti ottenuti. Diversi sono i modi per raggiungerne l'effetto. Un primo modo connette l'entità del premio alla quantità in percentuale dei voti ottenuti o alla quantità dei seggi conseguiti<sup>13</sup>).

Un secondo modo, di più semplice realizzazione e più trasparente, è costituito dall'assegnare aprioristicamente un certo numero di seggi alla forza politica o alla coalizione che abbia ottenuto almeno una certa percentuale di voti<sup>14</sup>).

---

<sup>12</sup> Così era nella precedente disciplina per l'elezione della Camera dei deputati.

<sup>13</sup> Nella vigente disciplina per l'elezione dei Consigli regionali trovano applicazione entrambe le modalità: in un primo momento il premio è calcolato sui voti ottenuti dalla coalizione vincente, ma, se ciò non ostante la coalizione non ottiene una certa maggioranza assembleare in seggi, le viene attribuito un ulteriore premio; cfr. LL. 17 febbraio 1968 n. 108 e 23 febbraio 1985 n. 43.

<sup>14</sup> E' quanto dispone la vigente disciplina per l'elezione dei Consigli provinciali e comunali; ovviamente il premio non opera qualora la forza vincente abbia già ottenuto o superato i "seggi premio" grazie ai voti ottenuti; in tali casi l'assegnazione dei seggi avviene solo in forza delle sole formule di proporzionalità: cfr. L. 25 marzo 1993 n. 81.

Un terzo modo è costituito dall'aggiungere un certo numero di seggi all'assemblea da eleggere attribuendoli alla forza o alla condizione risultata vincente al fine di assicurarle una certa maggioranza in seno all'assemblea stessa<sup>15</sup>).

La causa dichiarata del ricorso al premio di maggioranza consiste nell'assicurare una certa (ma non necessariamente coesa) maggioranza assembleare alla forza o alla coalizione di forze vincenti, donde la locuzione premio di governabilità: l'esperienza non sembra dimostrare l'assunto (anzi l'esperienza della Repubblica italiana sembra dimostrare esattamente il contrario).

Di sicuro il premio di maggioranza, comunque assegnato, garantisce l'elezione di candidati privi di una propria base elettorale (soprattutto nelle ipotesi sopra indicate come prima e terza) o che comunque non sarebbero stati eletti con le sole proprie forze.

---

<sup>15</sup> Anche questo modo trova applicazione nella vigente disciplina per l'elezione dei Consigli regionali: cfr. LL. citt. nota 12.

### Capitolo III

#### Il diritto di elettorato

##### I. L'elettorato attivo.

Con la locuzione elettorato attivo si designa il diritto di partecipare alla formazione o al rinnovo degli organi collegiali o monocratici dello Stato e degli enti locali, ovvero di manifestare la propria volontà in relazione a determinate scelte (*referendum*), mediante l'espressione del voto.

Come è noto nella Repubblica italiana esso spetta a “tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età” (art., 48 comma 1 Cost.) e “non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenze penali irrevocabili o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge” (art. 48 comma 3 Cost.).

Non mette conto in questa sede ripercorrere le ragioni storico-politiche di tali precetti, occorre piuttosto soffermare l'attenzione su tre aspetti specifici.

In primo luogo, l'età: se, infatti, il diritto di elettorato attivo si acquista al compimento di una certa età (la maggiore nella Repubblica italiana), non è detto tuttavia che esso possa sempre essere esercitato con l'acquisto: nella Repubblica italiana, ad esempio, il diritto può essere esercitato per l'elezione del Senato della Repubblica solo al compimento del 25° anno di età, e la *ratio* di tali discipline è pacificamente individuata nella opportunità di formare un'assemblea più ponderata rispetto all'altra camera.

Il rilievo ha la finalità di evidenziare che anche l'elemento fattuale età può contribuire ad incidere sull'aspetto istituzionale e politico, e dunque è degno di attenzione allorché si affronta la problematica del rapporto tra sistema elettorale e assetto politico; anche se, con riferimento all'elezione degli organi collegiali degli enti di autonomia (la finalità dei quali è quella di avvicinare governo e governanti nella gestione di attività rilevanti in frazioni ristrette di territorio), appare estremamente difficile ipotizzare una separazione tra acquisto ed esercizio del diritto di elettorato attivo.

Altri tre requisiti di carattere generale per l'acquisto e l'esercizio dell'elettorato attivo che hanno avuto rilievo nella storia istituzionale di riversi stati, sono costituiti dal sesso, dal censo e dal grado di istruzione. In generale la loro portata è oggi fortemente ridotta, stante la diffusa affermazione costituzionale del principio di eguaglianza: ciò non toglie che in alcuni ordinamenti tutti o alcuni di essi trovino ancora applicazione. Negli Stati che saranno esaminati in seguito il diritto di elettorato spetta a tutti i cittadini senza distinzione (c.d. suffragio universale) di sesso, di istruzione e di censo. Si ricordano qui perché fortemente in

grado di incidere sui risultati di un'elezione: è evidente che, soprattutto censo e cultura, sono in grado di privare i cittadini meno agiati di rappresentanza politica e quindi di introdurre o salvaguardare un elemento elitario nelle istituzioni.

In secondo luogo, la cittadinanza: se non vi ha dubbio che il godere dello *status civitatis* sia requisito essenziale per la partecipazione alla formazione degli organi politici di un ordinamento giuridico statale, non si può non rilevare che tale requisito tende a perdere di rilievo allorché dagli organi politici in senso stretto si passa agli organi politico-amministrativi, per i quali l'accento cade soprattutto sulla gestione degli interessi facenti capo alla popolazione residente su un determinato territorio.

Con riferimento a questi enti sembra pertanto che la residenza (la quale altro non è se la figura formale che attua l'integrazione del mondo del diritto con la vita socio-economico culturale) faccia aggio sulla cittadinanza, e ciò fa sì che anche i cittadini stranieri stabilmente residenti su un territorio godano dell'elettorato attivo. In particolare, nell'ordinamento italiano godono di elettorato attivo per gli organi degli enti locali i cittadini di Stati membri dell'Unione europea stabilmente residenti in territorio italiano e attualmente si registrano forti pressioni a favore dei cittadini di Stati extracomunitari stabilmente residenti.

In terzo luogo -e questo è forse l'aspetto più rilevante in questa sede- l'iscrizione alle liste elettorali: se l'elettorato attivo si acquista *ipso iure* con il compimento di una certa età, per poter esercitare il diritto è necessario essere iscritti nelle liste elettorali del luogo di residenza. Attraverso l'iscrizione, infatti, l'autorità competente (nella Repubblica italiana il Sindaco quale ufficiale di Governo, coadiuvato dalla Commissione elettorale) accerta l'acquisto del diritto nonché l'insussistenza di cause d'incapacità o di indegnità e di sentenze di condanna, che incidono sulla titolarità o sul godimento del diritto di elettorato, e assegna infine l'elettore ad una determinata sezione elettorale, nella quale questi potrà, se vorrà, esprimere il proprio voto.

Notevole incidenza ha sugli effetti di qualsiasi procedimento elettorale l'iscrizione di diritto o volontaria alle liste elettorali: è evidente, infatti, che nel primo caso la partecipazione alle operazioni elettorali è facilitata, mentre nel secondo già la necessità di un'istanza dell'interessato produce un effetto dissuasivo, che sarà tanto maggiore quanto più la procedura di iscrizione sarà complessa (si pensi al dover produrre, e quindi previamente procurarsi certificati, al doversi recare presso gli uffici elettorali in determinati orari e via dicendo). Anche di ciò quindi deve tenersi conto nel valutare il rapporto sistema elettorale/forma di Governo.

Rendere agevole l'espressione del voto favorisce la partecipazione al voto, aumenta il rilievo dell'elezione nello svolgimento della vita politico-istituzionale di un ordinamento, e ha, quindi, un certo peso anche in termini di fatto; in questo senso rileva anche la diffusione più o meno capillare delle sezioni di voto, il



numero degli iscritti per sezione, il numero dei documenti da produrre per poter esprimere il voto e via dicendo. Ridotto numero di sezioni elettorali, irrazionale distribuzione sul territorio, alto numero di iscritti per sezione (e quindi rischio del dilungarsi delle operazioni elettorali per l'elettore) sono tutti elementi che favoriscono l'astensionismo.

Anche le modalità d'espressione del voto rilevano sia dal punto di vista pratico che sostanziale. Una scheda elettorale immediatamente leggibile, che consente cioè la chiara ed immediata espressione della propria volontà elettorale, favorisce la partecipazione, mentre una scheda di difficile comprensione e di non semplice compilazione ha un effetto dissuasivo. Anche la possibilità di esprimere semplicemente e compiutamente la propria volontà elettorale ha notevole rilievo partecipativo, questa volta in termini sostanziali.

Si possono ricordare al proposito la contrapposizione tra lista bloccata e espressione di (una o più) preferenze e il c.d. *panachage*.

Lista bloccata significa che l'elettore può esprimere la propria scelta solo nei confronti della lista ma non nei confronti dei candidati dovendo quindi assoggettarsi alle scelte fatte dalla forza politica che ha presentato la lista e disposto le candidature. Per contro, attraverso la facoltà (e quindi non il dovere) di esprimere una o più preferenze, l'elettore può incidere sulle scelte effettuate dalla forza politica che ha presentato la lista, tentando con il suo voto di far prevalere un candidato non favorito dalla collocazione nella lista stessa<sup>16</sup>

Attraverso il *panachage* l'elettore può non solo intervenire sull'ordine dei candidati imposto dalla forza politica attraverso la lista, ma addirittura esprimere un voto disgiunto, nel senso di esprimere la propria scelta per una lista e le proprie preferenze per uno o più candidati di un'altra lista, in questo modo ridando peso all'elemento personale nell'ambito del sistema delle liste che tende naturalmente a dare la prevalenza alla forza politica. Una forma del tutto peculiare di *panachage* è quella praticata nelle due Irlanda, della quale si parlerà in seguito.

Infine, benché il problema non si ponga per l'ordinamento italiano né per alcuno degli ordinamenti che in seguito saranno esaminati, occorre ricordare che il voto non è per sua natura ed essenza uguale (tant'è che la Costituzione italiana all'art. 48 comma 2 non si sottrae alla necessità di stabilire : "Il voto è personale e uguale, libero e segreto"); la storia istituzionale propone diversi esempi di voto rafforzato, quali:

- il voto plurimo, quando all'elettore sono attribuiti più voti, dei quali dispone liberamente, in base a diverse qualificazioni godute

---

<sup>16</sup> Il problema ovviamente si pone esclusivamente nei collegi plurinominali a liste concorrenti; nei collegi uninominali candidato e lista sono esattamente la stessa cosa: riguardando ciò dal punto di vista di chi presenta le candidature, si potrebbe dire che la lista, essendo formata da un solo candidato, è più che bloccata.

- contemporaneamente (in Belgio per quasi un secolo il capofamiglia disponeva di tanti voti quanti erano i suoi familiari);
- il voto multiplo, quando l'elettore può votare in più collegi in base a qualificazioni particolari;

è evidente che un ordinamento, il quale intenda caratterizzarsi un certo modo, può ricorrere al voto rafforzato per assicurare il predominio alla classe sociale di riferimento<sup>(17)</sup>.

Sempre con riferimento al diritto di voto, può essere rilevante la qualificazione del suo esercizio: è evidente che se viene definito come dovere, e in quanto tale sanzionato, la partecipazione degli elettori ai comizi elettorali sarà tendenzialmente maggiore che se venisse semplicemente definito come facoltà<sup>(18)</sup>.

## 2. L'elettorato passivo.

Con la locuzione elettorato passivo si designa il diritto di essere votati, o, meglio, di proporre la propria candidatura all'attribuzione della titolarità di organi sia monocratici che collegiali per i quali sia prevista l'elezione. In via generale è diffuso un certo parallelismo tra la struttura dell'elettorato attivo e dell'elettorato passivo: non mette conto in questa sede metterne a confronto la natura giuridica ed esaminarne eventuali similitudini e differenze, è sufficiente rilevare che l'elettorato passivo si acquista tendenzialmente con l'acquisto dell'elettorato attivo e che anche con riferimento all'elettorato passivo possono operare requisiti di sesso, di cultura, di censo e di età.

Se nell'ordinamento della Repubblica italiana "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza" (art. 51 comma 1 Cost.) non è comunque detto che lo stesso quadro si presenti anche negli altri ordinamenti che saranno esaminati in seguito.

Quanto all'età per l'esercizio del diritto in parola si può ricordare che possono essere prescritti limiti di età diversi al fine di diversificare gli organi da eleggere<sup>(19)</sup>. E' evidente comunque che requisiti d'età elevati, da un lato, tendono a ridurre i potenziali candidati e, dall'altro, ad aumentare il tono ponderato dell'organo eletto.

---

<sup>17</sup> Così in URSS fino al 1936 per gli operai, il voto dei quali, in quanto tali, valeva 5 voti di un cittadino qualsiasi.

<sup>18</sup> Nell'ordinamento della Repubblica italiana è definito dovere civico (art. 48 Cost.) e non è (più) sanzionato

<sup>19</sup> Ad esempio nella Repubblica italiana è necessario avere compiuto i 25 anni per poter assumere la carica di Deputato e i 40 per poter assumere la carica di Senatore, mentre è sufficiente il compimento della maggiore età per ricoprire incarichi elettivi negli enti di autogoverno.

Quanto al sesso, se in generale non sono previste limitazioni che gli si riferiscano, almeno negli ordinamenti che verranno esaminati, è di grande attualità il tema delle “quote”, ossia delle candidature da riservarsi soggetti dell’uno o dell’altro sesso al fine di renderne manifesta l’eguaglianza anche nelle sedi di gestione della cosa pubblica<sup>(20)</sup>. Il criterio della riserva di quote può comunque incidere sia positivamente che negativamente sull’esercizio del diritto di elettorato passivo: positivamente se ottiene nella pratica ciò che si propone; negativamente perché *nemo ad factum cogi postest*.

Con riferimento agli altri due requisiti, del censo e dell’istruzione, si può rilevare che l’uno è praticamente scomparso, soprattutto grazie all’accoglimento dell’idea, che risale al riformatore democratico della costituzione ateniese Clistene, di corrispondere una indennità agli eletti per tutta la durata del mandato; l’altro, invece, trova tuttora applicazione in diversi Stati (tra i quali gli USA, come si vedrà); quest’ultimo, con la giustificazione che non è saggio consentire la gestione della cosa pubblica a chi non sappia almeno leggere e scrivere<sup>(21)</sup>, tende a ridurre l’esercizio del diritto in parola. Sotto questo profilo, più attenta alle esigenze democratiche sembra essere la soluzione adottata dalla Repubblica Federale tedesca, che ha sostituito docimasia, l’esame culturale previsto in Atene per coloro che si fossero candidati a cariche pubbliche, con articolati corsi di formazione politico-economico-istituzionale cui tutti i neoeletti hanno il dovere di assoggettarsi.

Più interessante in questa sede è prendere in considerazione gli istituti della ineleggibilità, della incompatibilità e della incandidabilità nonché della richiesta di sottoscrizioni per la presentazione di liste e di candidature.

L’istituto della ineleggibilità si fonda sulla presunzione *iuris et de iure* che l’attività svolta da chi intende proporre la propria candidatura sia in qualche modo in grado di influenzare la volontà degli elettori e quindi di alterare quelle condizioni di parità fra tutti i candidati, le quali costituiscono fondamento di libere elezioni; tale turbativa è ritenuta tanto grave dall’ordinamento da sanzionare con la nullità l’elezione eventualmente avvenuta a dispetto della sussistenza di una causa di ineleggibilità. Ogni ordinamento individua le più disparate cause di incompatibilità tutte, comunque, appaiono connesse al pericolo di alterare la volontà dell’elettore e di mantenere la *par condicio candidatorum*. Una causa di ineleggibilità che è stata al centro di un recente serrato dibattito, con riferimento all’ordinamento italiano, è costituita dalla titolarità di concessione di pubblico

---

<sup>20</sup> La recente modificazione costituzionale ha sancito il principio delle quote: infatti, all’art. 117 comma 7 Cost. come modificato si legge: “Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”. Nella Repubblica Federale Tedesca è stato coniato il termine di *Quotenfrauen* che riassume complessivamente le aspirazioni e i problemi insiti nella questione delle quote.

<sup>21</sup> Preoccupazione ignota agli inglesi, generalmente riconosciuti padri del parlamentarismo, per i quali bastava che lo *Speaker* rendesse edotti i *commoners* sulle deliberazioni da adottare e sulla loro formulazione.

servizio, perché il concessionario è in condizione di fare pressione sull'elettorato proprio in ragione dell'attività svolta. E' evidente, comunque, che il numero delle cause di ineleggibilità e la loro corrispondenza a una reale situazione sociale sono in grado di influire profondamente sui risultati elettorali.

L'istituto della incompatibilità si fonda, invece, sulla presunzione della impossibilità di svolgere con il dovuto impegno e con la dovuta correttezza due o più incarichi pubblici elettivi contemporaneamente; la sanzione prevista dall'ordinamento per chi si venga a trovare titolare di due incarichi contemporaneamente è costituita dall'annullabilità dell'elezione eventualmente avvenuta in spregio della sussistenza di causa di incompatibilità; si tratta di sanzione meno grave della precedente, tanto più che lo stesso soggetto sanzionabile può sanare la situazione optando per l'una o per l'altra carica. Molte e diverse possono essere anche le cause di incompatibilità, ognuna corrispondente ad un interesse specifico, ed ogni ordinamento qualifica tali situazioni ritenute pericolosamente contrastanti con i propri principi fondanti<sup>(22)</sup>.

Con riferimento alle cause d'ineleggibilità e di incompatibilità può avere particolare rilevanza il fatto che esse possano essere fatte valere solo da chi vi abbia interesse, cioè dai candidati non eletti, oppure da qualsiasi elettore: nel primo caso, infatti, tendenzialmente minore è la possibilità che vengano fatte valere e conseguentemente minore la loro possibile incidenza sul sistema politico.

Infine, la questione della sottoscrizione della presentazione delle candidature o, come si dice colloquialmente, delle "firme": ogni candidatura, nei collegi uninominali e, ove prevista, nei collegi plurinominali, ed ogni lista nei collegi plurinominali non può essere avanzata dal candidato stesso ma deve essere presentata da un certo numero di elettori, ossia di cittadini titolari di elettorato attivo residenti nel collegio nel quale la candidatura è presentata. *Ratio* della disposizione è quella di avere sufficiente certezza che il candidato sia effettivamente rappresentativo di interessi presenti nel collegio e non abbia esclusivamente la funzione di turbare l'espressione del voto frantumandolo eccessivamente ed impedendo in tal modo il raggiungimento dei *quorum* di diritto o di fatto necessari a ciò che l'elezione abbia effetto.

E' evidente che la previsione di un elevato numero di firme tende a scoraggiare la presentazione di candidature prive di consistenza o con funzione di mero disturbo, ma rende, nel contempo, difficile la partecipazione di candidati o di forze minoritarie ma non per questo privi di radicamento alla competizione elettorale; per contro, la previsione di un esiguo numero di firme facilita la partecipazione di forze minoritarie ma non impedirà la presentazione di candidature di mero disturbo o, peggio, la presentazione di candidature miranti

---

<sup>22</sup> Come si vedrà in seguito, alcune cause di incompatibilità previste dall'ordinamento italiano non sono assolutamente previste come tali in altri ordinamenti, e anzi la titolarità contemporanea di alcune cariche è ritenuto elemento qualificante del *cursus honorum*.

esclusivamente a lucrare gli eventuali contributi pubblici previsti per chi partecipi, anche senza vincere, a competizioni elettorali.

Talvolta può essere previsto un numero differenziato di firme, a seconda che la candidatura sia presentata da forze già presenti nell'assemblea da rinnovare o meno, nel senso che: per le prime viene previsto un numero inferiore di firme, dando per presunto il radicamento nel collegio, e per le seconde un numero maggiore non operando tale presunzione. Anche una simile previsione si presta ad impieghi non consoni alla funzione dell'elezione e quindi deve essere attentamente ponderata in relazione alla situazione di fatto.

Ulteriore categoria, comparsa di recente nell'ordinamento della Repubblica italiana con riferimento all'elezione di Sindaci, Presidenti di province e di Consiglieri comunali o provinciali è quella della incandidabilità: con essa la legge limita la possibilità di candidarsi a Consigliere comunale e provinciale a due soli collegi quando i comizi elettorali si tengano nella stessa data ed altresì vieta la presentazione della propria candidatura a Sindaco o a Presidente della provincia in più di un comune o di una provincia; vieta, inoltre, che consiglieri comunali e provinciali in carica possano candidarsi alla medesima carica in altro consiglio comunale o provinciale<sup>(23)</sup>.

La *ratio* dell'istituto è, ad ogni evidenza, quella di evitare che soggetti noti o che comunque godano di uno speciale credito presso il pubblico, possano con la solo loro candidatura o presenza in liste elettorali attrarre i voti degli elettori, pur sapendo che comunque non intendono o non potranno ricoprire più di una carica. La norma è priva di sanzione e rileva più che altro in quanto mette in luce un fenomeno abbastanza diffuso e connesso alla c.d. personalizzazione della politica. In questa sede giova richiamarla in quanto evidenzia un fenomeno che effettivamente può incidere, come ha inciso, sui risultati elettorali e quindi può essere utile all'occorrenza ricorrere a previsioni simili perché funzionali a scoraggiare il fenomeno.

Sembra potersi ricondurre alla categoria della incandidabilità anche la limitazione alla titolarità successiva nel tempo di più di un certo numero di mandati: la *ratio* del divieto in parola può collegarsi ad un timore, per così dire, assolutistico di eccessiva personalizzazione della carica.

Le altre fattispecie definite cause ostative alla candidatura sembrano più agevolmente potersi ricondurre alla fattispecie di esclusione dall'elettorato passivo conseguenti a condanne penali.

Ultima ma non ultima questione relativa alle candidature è quella della loro formulazione: si tratta infatti di stabilire :

---

<sup>23</sup> Cfr.: art. 97 D. lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

- chi possa essere candidato, se qualsiasi cittadino, se solo gli associati alla forza politica, o se solo alcuni tra quelli in base a requisiti specifici;
- chi seleziona i candidati: se l'elettorato in genere (*open primaries*), se solo gli iscritti al partito, e se mediante discussione o mediante adesione (*close primaries* e *caucus*), se un organo ordinario delle forze politiche che a sua volta può essere più o meno ristretto, o eventualmente un organo speciale *ad hoc*;
- dove sono scelti i candidati, se cioè a livello centrale o territoriale;
- come sono scelti i candidati, se mediante il voto (*primaries* o *caucuses*) o mediante nomina;

è evidente che ognuna delle possibilità qui indicate può intrecciarsi con ciascuna delle altre dando origine alle procedure più disparate. Non è questa la sede per passare in rassegna tutte le possibilità; quello che si può affermare, perché provato dall'esperienza, è che, quanto più le modalità di selezione sono inclusive (cioè aperte, ad. es., *open primaries*) tanto minore sarà la coesione della formazione politica eletta; e per contro quanto più esse saranno esclusive (cioè riservare agli organi della forza politica) tanto maggiore sarà la coesione politica risultata. La questione è strettamente connessa al tipo di lista e alle modalità di espressione del voto: è evidente che occorrerà trovare un punto di equilibrio idoneo e non vanificare la possibilità di scelta all'elettorato.

## Capitolo IV

### Ordinamento istituzionale e sistema politico

#### I. Rapporti tra sistema elettorale e sistema politico

Come si è appena visto, se ci si riferisce al solo momento elettorale, i sistemi maggioritari sono certamente meno democratici di quelli proporzionali, in quanto assicurano una minore rappresentanza ai partiti in competizione e annullano la volontà espressa da tutti quegli elettori che abbiano votato per un candidato diverso dal vincitore <sup>(24)</sup>.

E' dunque evidente che essi non garantiscono quella che viene chiamata "democrazia in entrata", obiettivo viceversa pienamente centrato con i sistemi proporzionali, tanto più democratici in questo senso quanto più "puri" essi siano e più ampia la porzione di territorio a cui vengono applicati (dando vita alla c.d. "democrazia d'indirizzo").

Ma le maggioranze che derivano dall'uso dei sistemi maggioritari sono solitamente abbastanza nette: e, se il momento elettorale in questione rappresenta l'unica manifestazione di volontà del corpo elettorale a quel livello – e ci si trova pertanto in una forma di governo parlamentare o direttoriale (ma nell'unico esempio di tale forma di governo esistente, quella elvetica, il sistema in vigore fin dall'introduzione del suffragio elettorale è quello proporzionale) - la formula politica che reggerà l'Esecutivo scaturisce direttamente dal voto, realizzando la c.d. "democrazia in uscita" o "d'investitura".

Il sistema politico è connesso quindi a quello elettorale, anche se in modo variabile sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo: grosso modo, si può però affermare che i sistemi maggioritari – o comunque tutti quelli che tendono a risultati manipolativi e che vengono definiti "forti" – non sono pienamente rappresentativi, ma di solito assicurano una certa stabilità e, di conseguenza, una più facile individuazione delle responsabilità di chi governa e assume le più importanti decisioni politiche.

I sistemi proporzionali – quelli cioè che tendono a fotografare la realtà politico-partitica esistente e che vengono definiti "deboli"- sono più rappresentativi, sino a giungere alla rappresentatività completa se non sono corretti con alcun artificio e si svolgono in un unico collegio elettorale in tutto il Paese o al livello considerato. Essi, però, non riescono a garantire né la stabilità né – di conseguenza – la responsabilizzazione dei governanti che si succedono al

---

<sup>24</sup> Anche se, come si vedrà in seguito, sia per la Gran Bretagna che per gli Stati Uniti, a volte, in presenza di minoranze fortemente concentrate, il sistema maggioritario può dare loro rappresentanza più facilmente dei sistemi proporzionali.

potere in modo tale che risulta difficile agli elettori addebitar loro le singole scelte.

In presenza di sistemi manipolativi, e soprattutto di quelli maggioritari fortemente distorsivi dei reali rapporti tra le forze politiche in competizione, affinché si mantenga una vera democrazia, è necessario che vengano attivati adeguati contrappesi, con un'opposizione forte e legittimata, con la previsione d'istituti di democrazia diretta, con rilevanti funzioni di controllo riservate all'unico organo che dà un sia pur ridotto spazio a tutte le componenti. Se no, si può arrivare ad una situazione in cui gli elettori scelgono – sì – la maggioranza che governerà presumibilmente per l'intera legislatura, ma senza avere più alcuna possibilità d'incidere sulle scelte politiche fondamentali per tutto quel periodo.

Il rapporto che lega il sistema elettorale ed il sistema politico, oltre ad essere difficilmente determinabile con precisione, appare comunque biunivoco: nel senso che come il primo condiziona il secondo, anche il secondo può provocare un diverso funzionamento del primo. Per convincersi di ciò, basta pensare alle conseguenze dell'applicazione delle nuove leggi elettorali per le due Camere italiane: il nostro sistema politico, che pure ha iniziato a tendere verso un sia pure imperfetto bipolarismo (di solito collegato al sistema maggioritario a doppio turno) certamente non ha provocato – almeno nel breve periodo – quella semplificazione, con la connessa riduzione dei partiti e dei gruppi parlamentari, che da più parti si auspicava. E ciò almeno per due ragioni, una di ordine generale, l'altra contingente e riferibile ad artifici usati in Italia nell'applicazione concreta del sistema maggioritario.

La prima dev'essere ricondotta al momento in cui l'innovazione viene introdotta e alla realtà sociale, culturale<sup>(25)</sup>, politica e partitica cui essa inerisce. Se le modificazioni del sistema elettorale intervengono in un momento in cui il sistema politico non è ancora ben delineato<sup>(26)</sup>, esse possono operare nel profondo e plasmare quest'ultimo in una direzione piuttosto che nell'altra. Se, invece, il sistema è già fortemente strutturato e/o tende ad organizzarsi secondo un certo modello (da noi, senza dubbio, nel senso di un multipartitismo accentuato tanto da essere definito da alcuni studiosi - quali Leopoldo Elia - esasperato), è assai improbabile che l'introduzione di nuovi meccanismi per la traduzione di voti in seggi porti a cambiamenti significativi e strutturali del sistema politico.

E, in tal senso, è individuabile la seconda ragione cui poco sopra è stato fatto cenno. Nell'applicazione concreta del sistema maggioritario ad un turno, che permette l'assegnazione del 75% dei seggi, si è fatto spesso ricorso all'artificio dei c.d. "patti di desistenza", in base ai quali le forze di una coalizione si

---

<sup>25</sup> Per capire l'importanza del fattore culturale, basta pensare al fatto che in molti Paesi del *Commonwealth* britannico, caratterizzati da realtà sociali ed economiche assai diverse, si è imitato semplicemente il sistema elettorale usato in Gran Bretagna.

<sup>26</sup> Come avviene, ad esempio, dopo rivolgimenti importanti relativi alla stessa forma di Stato: si pensi alla Spagna post-franchista.



spartiscono i collegi in cui sono rispettivamente più forti, consentendo in tal modo a partiti minori - che probabilmente soccomberebbero se la competizione fosse, per così dire, a tutto campo - di entrare in Parlamento. In tal modo si è raggiunto un risultato di rappresentanza allargata ai partiti più piccoli (malgrado la soglia di sbarramento del 4%, che opera solo per la concorrenza al riparto proporzionale per la Camera dei deputati e quella, ancora più alta, che di fatto opera per l'attribuzione proporzionale del 25% dei seggi del Senato) simile a quella che si ottiene con un sistema elettorale tutt'affatto diverso.

## 2. Forme di governo.

In prima approssimazione si suole parlare di forme di governo con riferimento all'atteggiarsi dei rapporti che intercorrono, legandoli reciprocamente, fra gli organi che esercitano la sovranità, cioè la massima potestà di governo; l'operazione è possibile per ogni forma di Stato, ma qui basta delineare la classificazione all'interno delle sole forme di Stato di diritto e sociale, ove, tra l'altro, la Repubblica italiana si colloca.

Convieni, inoltre, avvertire che, come ogni fenomeno storico-sociale, anche gli Stati, e di conseguenza le forme di governo che li caratterizzano, sono nati e si sono formati prima di ogni teorizzazione e quindi la classificazione che si propone vale come tentativo di sistematizzazione dell'esistente e non certo come sua spiegazione, per così dire, scientifica; ciò naturalmente non toglie che le sistematizzazioni possono contribuire a comprendere ed a mutare l'esistente.

Convieni, ancora, avvertire che delle forme di governo si suole dare una classificazione formale-strutturale ed una politico-sostanziale, a seconda che si concentri l'attenzione sulle modalità nelle quali i rapporti tra gli organi si manifestano o sull'incidenza che gli organi stessi hanno all'interno dell'intero meccanismo istituzionale: entrambe sono funzionali all'esame della realtà e quindi di entrambe si darà conto.

In termini formali-strutturali, è possibile tracciare una prima distinzione tra forme di governo pure e forme di governo miste, ed all'interno di queste scernere le miste a tendenza razionalizzatrice; a fianco, con caratteristiche particolari, è possibile individuare la forma di governo c.d. direttoriale. Elemento di grande rilievo, oltre a quelli che si vedranno via via, idoneo a distinguere l'una forma dall'altra, è comunque la competenza a tracciare l'indirizzo politico contingente.

Le forme di governo pure si caratterizzano per il loro tendenziale rigore nell'applicazione e nella realizzazione dello schema classico della tripartizione dei Poteri dello Stato (Legislativo, Esecutivo, Giudiziario), cosicché gli organi che presiedono all'esercizio di ciascuna delle tre funzioni vengono a formarsi in modo differente, godono di legittimazione propria e sono fortemente indipendenti, nello svolgimento delle rispettive attività, gli uni dagli altri. In queste forme di governo

la competenza a tracciare l'indirizzo politico contingente spetta esclusivamente all'Esecutivo, che altresì non deve dare conto agli altri organi costituzionali della propria attività di gestione; il Legislativo pone bensì il quadro normativo generale, all'interno del quale deve svolgersi l'attività politico-amministrativa, ma non può far valere, se non in casi di rilevanza penale, la responsabilità dell'Esecutivo; il Giudiziario è sì soggetto soltanto alla legge, ma, quantunque tendenzialmente elettivo o nominato dall'Esecutivo, in eventuale collaborazione con il Legislativo, vitaliziamente, non è responsabile di fronte agli altri due.

Le forme di governo pure possono essere monarchiche o repubblicane: nelle prime l'Esecutivo, o il suo capo, è responsabile solo davanti al monarca, che generalmente è investito della sua carica ereditariamente, e quindi è assolutamente irresponsabile; sebbene la forma classica di monarchia sia la monarchia elettiva - come avveniva per l'imperatore del Sacro romano impero o per il Doge di Venezia, o come avviene per il Sommo pontefice, dove l'irresponsabilità del monarca si ottiene attraverso la natura vitalizia della carica, - questi può mutare l'indirizzo politico mutando il Governo, o il suo capo<sup>(27)</sup>.

Nelle forme di governo repubblicane, invece, dette anche presidenziali, la competenza a tracciare l'indirizzo politico spetta al Presidente, che viene eletto più o meno direttamente dal popolo, e dura in carica un certo numero, generalmente breve, di anni; questi sceglie personalmente e discrezionalmente i propri collaboratori, che non possono essere parlamentari, ma non può convocare o sciogliere le Camere né ha iniziativa legislativa; la sua responsabilità politica viene quindi in gioco ad ogni scadenza del mandato<sup>(28)</sup>.

Le forme di governo miste, siano esse monarchiche o repubblicane, si caratterizzano per la possibilità, che i Poteri legislativo ed esecutivo hanno, di interferire vicendevolmente nella delineazione e nella gestione dell'indirizzo politico contingente. In queste forme di governo, infatti, il Capo dello Stato, sia monarca<sup>(29)</sup> che presidente<sup>(30)</sup>, assume una posizione piuttosto defilata sul piano, appunto, dell'indirizzo politico contingente, giocando soprattutto sul piano dell'indirizzo politico istituzionale un ruolo equilibratore in termini di garanzia di buon funzionamento dell'intero sistema; l'Esecutivo, per poter governare, ha bisogno della fiducia del Legislativo, che così condivide la responsabilità dell'indirizzo politico contingente, e può dal Legislativo esserne privato in qualsiasi momento; come elemento equilibratore, a sua volta, l'Esecutivo può chiedere al capo dello Stato lo scioglimento anticipato delle Camere; il Potere legislativo è l'unico potere soggetto ad elezione da parte del corpo elettorale. Il Potere giudiziario, a sua volta, è soggetto soltanto alla legge ed è svincolato, attraverso idonei istituti, da interferenze degli altri due poteri. Dato il ruolo svolto

---

<sup>27</sup> Ciò è, ancora, quanto avveniva nella Germania prussiana o in quasi tutte le monarchie costituzionali del secolo scorso, compresa la sabauda.

<sup>28</sup> E' la forma di governo adottata dagli U.S.A e di qui diffusa in tutta l'America latina.

<sup>29</sup> Come nel Regno di Spagna o nel regno unito di Gran Bretagna e di Irlanda del nord.

<sup>30</sup> Come nella Repubblica federale tedesca o nella Repubblica italiana.

dal potere legislativo nella delineazione dell'indirizzo politico contingente, questa forma di governo è detta parlamentare.

La forma di governo parlamentare si è venuta formando, attraverso un faticoso, e spesso sanguinario, processo, in Gran Bretagna dove ancora vive, e donde, nel secolo decimonono, è stata esportata in gran parte degli Stati europei<sup>(31)</sup>.

Il delicato sistema di equilibri proprio della forma di governo parlamentare, efficace in una società poco dialettica e sostanzialmente estremista come quella inglese, ha tuttavia mostrato i propri lati deboli nelle società continentali, culturalmente più duttili e socialmente più sofisticate di quella anglosassone, favorendo una prevalenza dei Parlamenti, animati da alleanze instabili, sui governi, quasi sempre formati da deboli coalizioni: la frequenza delle crisi di gabinetto, il reiterarsi di scioglimenti anticipati delle Camere, la sostanziale pochezza culturale della classe politica hanno così indotto a trovare degli accorgimenti di carattere formale alla insufficienza delle cose e delle persone. Nascono così, dopo la prima guerra mondiale, e si consolidano dopo la seconda, le cc.dd. tendenze razionalizzatrici volte, per l'appunto, ad ottenere la stabilità mancante ai governi parlamentari attraverso accorgimenti tecnici.

Si ha, così, la forma di governo parlamentare razionalizzato a tendenza assembleare, volto a sancire la prevalenza del Parlamento sul Governo, che viene ridotto a mero comitato di maggioranza, mediante elezione (e non fiducia) del Governo stesso da parte del Parlamento, abolizione, o forte riduzione del ruolo, del Capo dello Stato, esclusione dello scioglimento anticipato delle Camere e, naturalmente, ampliamento del controllo parlamentare sull'esecutivo<sup>(32)</sup>.

Per contro si ha la forma di governo parlamentare razionalizzato a tendenza presidenziale, volto a rafforzare la figura del Capo dello Stato, mediante elezioni diretta da parte del corpo elettorale, attribuzione di un autonomo potere di nomina del Governo e di scioglimento anticipato delle Camere, nonché di un proprio potere normativo, al fine di evitare le aporie derivanti da protratte situazioni conflittuali tra Parlamento e Governo; all'emergere della figura del Capo dello Stato si accompagna una certa diffusione degli istituti di democrazia diretta<sup>(33)</sup>.

Infine, si ha il Governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice, dove si tenta di superare le tensioni Governo-Parlamento

---

<sup>31</sup> Essa è altresì la forma di governo che assume il Regno d'Italia sotto la guida di Camillo Benso di Cavour, il quale riuscì a governare contrapponendo al re la fiducia che sapeva via via guadagnarsi nella Camera dei Deputati, nonostante che lo Statuto albertino del 1848 avesse tracciato lo schema di una forma di governo monarchica pura.

<sup>32</sup> Era la forma di governo degli enti locali della Repubblica italiana prima delle modificazioni intervenute negli anni novanta.

<sup>33</sup> E' l'attuale forma di governo della Repubblica francese nonché, tendenzialmente, degli enti locali della Repubblica italiana.

rafforzando il ruolo equilibratore del Capo dello Stato e arbitrale del corpo elettorale<sup>(34)</sup>.

La forma di governo direttoriale, oggi propria della sola Confederazione elvetica, sulle esigenze della quale esso appare fortemente modellato, si caratterizza per avere un Capo dello Stato collegiale (Direttorio), i componenti del quale esercitano, singolarmente, anche le funzioni di ministri; esso viene eletto, nella Confederazione elvetica, per quattro anni dall'Assemblea Federale, che risulta dalla seduta comune del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati; essa elegge altresì anche i sommi organi giurisdizionali, ordinari e amministrativi. Come si vede, il Governo direttoriale deroga fortemente al principio della divisione dei poteri in forme molto peculiari.

In termini politico-sostanziali, le forme di governo individuate dalla dottrina classica qui sopra lumeggiate sogliono essere riclassificate in forme di governo a direzione monocratica, a direzione duale e a direzione plurima a seconda che un solo organo, due organi o più organi siano posti formalmente in grado di condizionarne l'indirizzo politico contingente.

Nelle forme di governo a direzione monocratica la direzione politica dell'Esecutivo fa capo principalmente ad un organo, il quale fonda la propria autorità su una investitura diretta o indiretta del corpo elettorale: il primo è il caso delle forme di governo parlamentari con primo ministro elettivo<sup>(35)</sup>; il secondo si ha allorché il capo dell'Esecutivo, pur non essendo direttamente eletto dal popolo, ha comunque nel voto popolare la sua investitura che viene poi ratificata con la nomina da parte del Capo dello Stato<sup>(36)</sup>.

In entrambi i casi, a parte le forme di governo pure, la responsabilità davanti al Parlamento viene fatta valere con la fiducia e la responsabilità davanti al popolo con le elezioni politiche; il Capo del Governo, sempre ad eccezione delle forme pure, è tuttavia in grado di valersi dello scioglimento anticipato delle Camere, ciò che assicura una notevole stabilità governativa.

Nelle forme di governo a direzione duale anche la direzione politica è ripartita tra il Capo dello Stato, generalmente direttamente eletto dal corpo elettorale, cui spettano rilevanti poteri di indirizzo (come, ad es. la direzione della politica estera e della difesa, il potere di scioglimento delle Camere e su questioni ritenute rilevanti la facoltà di *provocatio ad populum* a mezzo di *referendum*<sup>(37)</sup>), e il Capo dell'Esecutivo, sovraordinato ai Ministri, e responsabile davanti al Parlamento<sup>(38)</sup>. Può accadere che Capo dello Stato e Capo dell'Esecutivo, invece che essere espressione della medesima maggioranza politica presente nel corpo

---

<sup>34</sup> E' questa la forma di governo elaborata dalla Costituzione per la Repubblica Italiana.

<sup>35</sup> Come negli USA o nella Repubblica di Israele tra il 1996 e il 2001.

<sup>36</sup> Come avviene consuetudinariamente nel Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

<sup>37</sup> Nella Repubblica francese anche la presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>38</sup> Come avviene nella Repubblica francese.

elettorale, siano espressioni di maggioranze differenti: in tal caso assume particolare rilievo l'autorevolezza e la capacità politica delle personalità investite dei due incarichi<sup>(39)</sup>.

Nelle forme di governo a direzione plurima, la direzione politica spetta, di fatto o di diritto, ad un organo collegiale o è, di fatto o di diritto, ripartita tra più organi. E' il caso delle forme di governo direttoriali o delle forme di governo parlamentari, più o meno razionalizzate, caratterizzate da costante presenza di Governi di coalizione: in tali casi, infatti, l'inesistenza di una gerarchizzazione nell'Esecutivo, rende il Capo dell'Esecutivo, più che promotore di una politica unitaria, mediatore tra le spinte delle varie forze politiche che costituiscono il Governo.

### 3. Il partito politico.

A conclusione di queste note sulle forme di governo, conviene occuparsi brevemente del partito politico.

Guardate con sfavore per tutto il diciannovesimo secolo le forme associative che si proponevano di organizzare i cittadini al fine di favorirne la partecipazione alla vita politico-istituzionale, i partiti politici, nati alla fine del secolo scorso con l'organizzarsi delle classi sociali più diseredate che intendevano ottenere anche sul piano politico un riconoscimento pari all'importanza loro attribuita dal punto di vista economico, hanno praticamente ovunque ottenuto un riconoscimento, anche costituzionalmente sancito dopo l'ultimo conflitto mondiale: ad essi viene riconosciuto il duplice ruolo di mezzo di raccolta e decantazione delle istanze sociali verso lo Stato nonché di dirozzatori ed educatori della classe dirigente, da un lato, e, dall'altro, di veicolo di consenso per le scelte fatte via via dallo Stato nei confronti della società civile. Questo ruolo di complesso *trait d'union* tra la società civile, mondo del consenso, e lo Stato, mondo dell'autorità, ha fatto sì che le forme di governo abbiano subito, e stiano subendo, profonde, anche se non necessariamente appariscenti, mutazioni: è sul partito politico, infatti, che si impernia ogni regime elettorale, è attraverso il partito politico che si consolidano e che si chiarificano i rapporti parlamentari e tra Parlamento e Governo; è attraverso la nazionalizzazione partitica dei problemi politici che viene condotta la gestione amministrativa, la quale, senza il partito politico, era affidata al buon senso o alla clientela.

Se queste si possono considerare le caratteristiche e le funzioni fondamentali del partito politico occorre tuttavia tenere presente che non tutte, o non tutte in eguali misura e modo, caratterizzano ogni partito politico e,

---

<sup>39</sup> E' il c.d. fenomeno della *coabitation*, che ha indotto il costituente francese a unificare la durata della carica del Presidente con la durata della Legislatura.

soprattutto, non necessariamente ogni partito politico all'interno al medesimo ordinamento.

Si può dire piuttosto che i partiti politici si collocano su un *continuum* che vede ad un estremo il partito come pura e semplice macchina elettorale e all'altro il partito come portatore di una propria concezione del mondo, valevole come metodo per interpretare la realtà ed elaborare coerenti soluzioni ai problemi che essa offre. In estrema sintesi, il primo partito ha un'organizzazione leggera, mobilitabile in occasione delle varie competizioni elettorali e punta soprattutto su personalità eminenti della società, dotate ognuna di una propria base elettorale radicata in un territorio o in una corporazione; tale tipo di partito tende a dare risposte funzionali al breve-medio periodo e ha una scarsa coesione parlamentare; spesso è difficilmente individuabile una chiara linea di demarcazione tra la sua e l'altrui posizione e facilmente le posizioni dell'eletto di un partito tendono a confondersi con le posizioni dell'eletto del partito avversario<sup>40</sup>; una simile forma di partito si muove con maggior disinvoltura nel collegio uninominale con metodo maggioritario a formula elettorale *plurality*.

Il secondo tipo di partito è, invece, molto strutturato, è costantemente presente nella società, ha organi stabili, non necessariamente legati al momento elettorale, costruisce le proprie personalità rappresentative e coltiva la propria base elettorale; tende a dare risposte funzionali anche al lungo periodo e le convergenze con l'avversario si fondano su questioni concrete e condivise; maggiore ne è la coesione parlamentare; tale forma di partito si muove con disinvoltura anche nel collegio plurinominale con metodo proporzionale.

Come si vedrà affrontando i singoli sistemi elettorali, anche la collocazione sull'accennato *continuum* delle forze politiche di ciascuno Stato è in grado di influire sul funzionamento del sistema elettorale (a partire dalla formazione delle liste e della presentazione delle candidature, passando per le modalità di espressione del voto, per arrivare alla formazione degli organi parlamentari) e, per contro, è condizionata dalla natura del sistema di partiti.

#### 4. Rapporti tra sistema elettorale e forma partito

Se è indubitabile che spesso il numero, la natura e l'organizzazione dei partiti (in altre parole, tutto ciò che contribuisce a determinare la forma partito) risultano condizionati dal sistema elettorale, non si può però dimenticare che non sempre tale influenza è così netta ed evidente. Basta por mente a due realtà caratterizzate da un uguale sistema elettorale - il Regno Unito e gli Stati Uniti d'America - in cui però operano partiti completamente e profondamente diversi: nel primo caso, essi sono notevolmente distinti sul piano dei programmi e assai

---

<sup>40</sup> Negli USA, dove prevale nettamente tale forma partitica, non è raro sentire parlare di repubblicani *liberal* e di democratici *conservative*.

strutturati, richiedono una forte disciplina a livello di gruppo parlamentare, risentono fortemente del carisma del *Leader* eletto al loro interno; nel secondo, invece, presentano caratteristiche spesso opposte, e comunque molto diverse, legate forse al fatto che il bipartitismo statunitense è, da un certo punto di vista, come si vedrà meglio in seguito, più apparente che reale.

Secondo la celebre classificazione tratteggiata da Maurice Duverger all'inizio degli anni '50 del secolo scorso, e perfezionata, poi, nei decenni successivi, i sistemi proporzionali (specie quelli a liste bloccate) rafforzano l'organizzazione dei partiti e tendono a farne aumentare il numero, mentre i sistemi maggioritari avvicinano l'eletto agli elettori e tendono al dualismo di partiti o, almeno, di poli. Più specificamente, il sistema maggioritario a doppio turno favorisce il bipolarismo, dato che al secondo, per sperare di vincere, si deve procedere ad allearsi e a scendere a compromessi (magari con la promessa di una futura, comune, gestione del potere) con i partiti più vicini o, almeno, meno distanti. Il sistema maggioritario a turno unico, invece, conduce spesso al bipartitismo, almeno nel senso che solo due partiti sono così forti da alternarsi al potere. Anzi, in verità, tale sistema - come fa notare esattamente Fulco Lanchester - porta acqua essenzialmente al mulino del primo partito, rafforzandone la maggioranza in misura ragguardevole. Sarà solo per effetto della famosa oscillazione del pendolo (indotta dall'inevitabile scontentezza che il Governo in carica provoca in parte dell'elettorato) che, prima o poi, il secondo partito succederà al primo nell'esercizio del potere. Certamente, comunque, esso sfavorisce i nuovi partiti: e basta pensare al brillante esordio in Gran Bretagna, nel 1981, del Partito socialdemocratico, formatosi dall'uscita dei più moderati dal Partito laburista, che raccolse subito un notevole numero di adesioni e sembrava destinato a entrare alla Camera dei Comuni con un bottino rispettabile di seggi, ma che, alle successive elezioni fatte indire anticipatamente da Margaret Thatcher, malgrado che si presentasse collegato con i Liberali (nella c.d. *Alliance*), non riuscì a superare la fatidica sfida diretta con i partiti tradizionali e rimase forza di non decisivo rilievo. In un sistema di questo genere, gli estremi vanno verso il centro, per non rimanere del tutto esclusi dal gioco politico e parlamentare. Stessa conseguenza dovrebbe collegarsi al sistema maggioritario a doppio turno: il numero dei partiti, costretti alle alleanze elettorali e a convergere sulle posizioni più moderate, diminuisce; le formazioni anti-sistema perdono vigore; le ideologie - sia pure a non brevissimo termine - si appannano ed attenuano.

Il sistema proporzionale, al contrario, fotografa la situazione partitica così come essa è: almeno, così avviene quando a tale sistemi non siano applicati troppi correttivi (clausola di sbarramento, assegnazione dei resti ai partiti più forti, ristrettezza dei collegi, premi di maggioranza). I partiti, anche di modesta entità, sopravvivono ed hanno *chances* per il futuro, dato che possono sperare in una certa rappresentanza e, quindi, nello svolgimento di un certo ruolo; e il loro numero, quanto meno, non diminuisce. Dal punto di vista dei contenuti, in questa situazione i partiti possono essere assai ideologicizzati, perché è più proficuo mantenersi diversi anziché confluire tutti verso il centro o verso posizioni simili.

Mentre, dal punto di vista strutturale, sono comunque indipendenti gli uni dagli altri e possono mantenersi abbastanza rigidi. In alcuni casi, dopo aver ottenuto una certa rappresentanza parlamentare, scendono a compromessi politici nella coalizione di Governo, e si giunge al consociativismo (tipico della Svizzera; ma anche di certi periodi dell'Italia repubblicana).

Tale classificazione è sicuramente utile per orientarsi, nel complesso panorama comparatistico, dove situazioni politiche e sistemi elettorali si intrecciano e vanno a formare realtà diverse di fronte a presupposti che appaiono simili, se non uguali. Ma non bisogna mai dimenticare l'incidenza decisiva che su tutti questi fattori hanno le tradizioni di un Paese, la sua storia, il suo sistema politico e di governo<sup>(41)</sup>. Né sottovalutare l'importanza del tipo di partito cui ci si trova davanti: un partito composto soprattutto di notabilato locale - come in Francia - non reagirà alle distorsioni indotte dal sistema elettorale nello stesso modo con cui reagisce un grande partito di massa, magari collegato con forze operanti nella società, quali ad esempio i sindacati.

La legislazione di contorno, che regola il ruolo dei *mass media* e l'accesso a questi mezzi ormai insostituibili per le campagne elettorali, nonché il finanziamento dei partiti, svolge un ruolo che può rivelarsi decisivo per la sopravvivenza stessa delle formazioni minori.

---

<sup>41</sup> Del resto, lo stesso Duverger reputa il sistema elettorale solo un acceleratore o un freno rispetto al sistema partitico.



## Capitolo V

### I modelli presi in esame

Prima di esaminare alcune esperienze particolarmente significative dal punto di vista che in queste pagine interessa, vale a dire dei sistemi elettorali, due osservazioni vanno fatte: la prima è relativa agli Stati scelti per le valutazioni del caso. In questo senso, si è reputato opportuno prendere in considerazione due realtà tipiche del sistema maggioritario ad un turno o a maggioranza semplice (*plurality*), tanto che esso spesso viene anche definito “all’inglese” o “all’americana”, per farne risaltare meglio analogie e differenze. Inoltre, è stato presa in esame la Francia della V Repubblica, dove si è adottato - per le due consultazioni elettorali più importanti - un altro meccanismo maggioritario, e tendenzialmente manipolativo, quale quello maggioritario a due turni (*majority*). Infine, la Germania e la Spagna sono due esempi, per molti versi assai significativi, di adozione di sistema elettorale proporzionale con correttivi tali da superarne - almeno in parte e fino ad ora - quello che viene considerato il suo principale difetto, cioè il frazionamento dei partiti e l’indebolimento della maggioranza.

La seconda osservazione riguarda i livelli a cui i sistemi elettorali vengono applicati. Da questo punto di vista, si è reputato necessario, da un lato, e sufficiente, dall’altro, considerare il livello centrale, perché è quello in cui sono più evidenti e tipici gli effetti della formula adottata sul piano della traduzione dei voti in seggi; e quello subito sottostante (statale, quindi, negli Stati federali come la Germania e gli Stati Uniti, regionale, come in Francia e Spagna, “devolutivo” come nel Regno Unito), per analogia - anche se non sempre marcata - con la nostra realtà regionale. A questo proposito, però, è bene notare che, in alcuni casi, come in Francia e nel Regno Unito, ci sono differenze evidenti e significative tra il livello centrale e quello inferiore; mentre in altri, e segnatamente in Germania e in Spagna, il sistema elettorale federale o centrale ha improntato di sé in maniera nettissima anche quelli dei *Laender* o delle Comunità autonome. Gli Stati Uniti rappresentano una fattispecie un po’ particolare: pur nell’uniformità quasi totale del sistema elettorale per così dire base, nelle sue applicazioni si concretizzano effetti diversi che non si è mancato di mettere in luce.

#### 1. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord (UK)

La forma di governo in vigore nel Regno Unito<sup>(42)</sup> si è andata formando e consolidando attraverso i secoli e ha costituito il prototipo di quel sistema che si fonda sul controllo politico del Parlamento sul Governo, o, in altre parole, su un

---

<sup>42</sup> Il Regno Unito - come è già stato fatto notare - è frutto dell’“unione”, conclusa nel 1921, tra l’Irlanda del Nord e la Gran Bretagna (Inghilterra, Scozia e Galles).

Governo sostenuto dalla maggioranza parlamentare<sup>(43)</sup>. La nascita di tale forma di governo è fatta risalire, infatti, alle vicende che condussero, nel 1782, Lord North, Primo ministro britannico, a rassegnare le proprie dimissioni malgrado la fiducia ribaditagli dal Re, Giorgio III, quando si rese conto di non poter più contare sull'appoggio del Parlamento. Le regole costituzionali del Paese hanno poi continuato a funzionare secondo tale modello, anche in assenza di precise norme giuridiche o - quanto meno - di una Costituzione scritta e documentale che a tutt'oggi non esiste in quella realtà.

Ma ciò che rende ben funzionante il c.d. modello *Westminster*, o almeno solitamente efficiente, non è da rinvenire tanto nei meccanismi uguali o molto simili a quelli che si sono diffusi in gran parte delle democrazie occidentali, quanto nel sistema politico, strettamente connesso al sistema elettorale.

A differenza che in altre esperienze, infatti, nella realtà di quel Paese, il sistema elettorale maggioritario ad un turno, secondo cui in ogni collegio (uninominali) vince il candidato che abbia anche un solo voto più degli altri, azzerando tutti i voti raccolti dagli altri partiti in quello stesso collegio, ha dispiegato in pieno i suoi effetti<sup>(44)</sup>.

Tale sistema è adottato per l'elezione della Camera dei Comuni, unico ramo del Parlamento ad esercitare controllo politico sull'Esecutivo ed effettivo legislatore, dato che il veto della Camera dei *Lords* può essere comunque superato. La sanzione regia, che dal punto di vista formale sarebbe il terzo momento d'approvazione dei progetti di legge, non è stata più rifiutata dalla Corona a partire dal 1707.

Non è il caso qui di parlare della seconda Camera, la cui radicale riforma ad opera del Governo laburista di Tony Blair, che pure deve ancora completarsi, ha già privato del seggio la grandissima maggioranza dei *Lords* ereditari. Da Camera a prevalenza di componenti per diritto ereditario si arriverà, appunto, ad una Camera composta di componenti nominati dalla Corona, su proposta dell'Esecutivo, in proporzione - pare - della consistenza numerica dei vari gruppi alla Camera dei Comuni: ma il suo ruolo sarà sempre e solo di Camera di riflessione nel processo legislativo e priva di controllo politico sull'Esecutivo. E, dato fondamentale per gli obiettivi di questo lavoro, in ogni caso la seconda Camera parlamentare del Regno Unito non sarà elettiva.

Degli organi costituzionali e centrali del Paese, l'unico d'origine elettiva è quindi la Camera dei Comuni, giacché il Capo dello Stato è monarchico e il Primo Ministro - che, con il suo Gabinetto e il più lato Governo costituiscono il vertice

---

<sup>43</sup> Forma di governo peraltro già ampiamente illustrata al § 2 Cap. IV.

<sup>44</sup> Proprio nella realtà britannica, a volte si è avuto un forte concentramento di voti nei confronti di un partito che pure non ha *chances* di ottenere la maggioranza (ad esempio, negli anni '70, a favore del Partito liberale, e peraltro fu messo in crisi il sistema...), nell'intento di dare un segnale forte verso il cambiamento.

del Potere esecutivo - almeno formalmente non è eletto direttamente dal corpo elettorale<sup>(45)</sup>. Come si è già detto, la Camera dei Comuni è eletta, al massimo ogni 5 anni, con il sistema maggioritario ad un turno, nei 659 collegi uninominali in cui è suddiviso il Paese. Le maggioranze che emergono dalle votazioni sono solitamente<sup>(46)</sup> così nette ed elevate che la nomina da parte della Corona del Primo ministro, nella persona del *Leader* (in precedenza eletto a tale carica all'interno della sua formazione politica) del partito vittorioso, è una formalità che, nella sostanza, ha tutta la forza e la piena legittimazione dell'investitura popolare. Non solo, ma nella stragrande maggioranza dei casi, egli guida un Governo monocolore, con tutte le conseguenze sulla stabilità e sulla governabilità effettive che è facile immaginare e possibile verificare nella realtà<sup>(47)</sup>.

Naturalmente, con un sistema elettorale del genere di quello usato per la formazione della Camera dei Comuni, sarebbe assai importante che i collegi avessero una stessa, o almeno molto simile, dimensione demografica, perché altrimenti non sarebbe garantito il principio dell'eguaglianza del voto<sup>(48)</sup>. A questo scopo sono in funzione, a livello nazionale<sup>(49)</sup>, quattro *Boundary Commissions*, incaricate di rivedere i collegi elettorali in Inghilterra, Galles, Irlanda del Nord e Scozia, che segnalano all'*Home Office* (Ministero dell'Interno) l'eventuale necessità di modificare i collegi (*constituencies*) attraverso degli *Orders in Council* (paragonabili ai nostri regolamenti). E il *Parliamentary Constituency Act* del 1986, come emendato dal *Boundary Act* del 1992, impone la revisione dei collegi elettorali in un periodo di tempo che va dagli otto ai dodici anni dall'ultimo rapporto della Commissione competente territorialmente. Molto si è fatto, quindi, in questa direzione: forse memori del celebre caso ottocentesco, verificatosi proprio in Inghilterra e già richiamato in queste pagine, dei c.d. "borghi putridi", cioè di quei borghi che, ormai disabitati, avevano una

---

<sup>45</sup> Tale elemento, peraltro, non è trascurabile: l'elezione non diretta lascia spazio all'adesione - da parte dell'elettore - al programma politico del partito, di cui il candidato *Premier* è *Leader*, ed evita, d'altra parte, una personalizzazione del procedimento di nomina di colui che reggerà gran parte delle sorti politiche del Paese che potrebbe risultare eccessiva e da cui comunque il sistema britannico vuole prendere le distanze.

<sup>46</sup> Nel secolo scorso, ci sono stati solo due periodi, negli anni tra il 1919 e il 1935 e tra il 1974 e il 1979, in cui il partito di maggioranza non ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei Comuni (che, in tali casi, è chiamato *hung Parliament*): nel 1979, infatti, è stata approvata per l'ultima volta una mozione di sfiducia nei confronti del Primo ministro, Callaghan.

<sup>47</sup> E' veramente assai raro che ci sia uno scollamento tra il Primo ministro e la "sua" maggioranza. Ma, come si è già osservato all'inizio di queste pagine, la complessità della gestione di un moderno Stato pluralistico e qualche accentuazione di troppo del suo (stra)potere possono anche riservare delle sorprese (come, nel 1990, a Margaret Thatcher)-

<sup>48</sup> Il problema della dimensione del collegio è *quasi* superato solo se si adottano meccanismi automatici di assegnazione dei seggi o se si opera su circoscrizioni uniche a livello nazionale (come in Israele o in Olanda). Per quanto concerne l'altro problema, relativo alla conformazione dei collegi o circoscrizioni e le sue possibili deformazioni (*gerrymandering*), si rimanda al § 2 Cap. II.

<sup>49</sup> Ma anche a livello locale, con le *Local Government Boundary Commissions*, che ovviamente possono svolgere un ruolo di grande rilievo sull'andamento delle elezioni.. E' noto, ad esempio, che le amministrazioni tatcheriane cercavano di influenzare costantemente e pesantemente tali Commissioni, in specie nelle aree di maggiore espansione demografica, per controbilanciare le classiche concentrazioni di voto laburista.

rappresentanza maggiore di città industriali metà di forti migrazioni interne; caso emblematico ed estremo cui si pose rimedio con il *Reform Act* del 1832.

Ciononostante vengono segnalate gravi variazioni di popolazione tra un collegio e l'altro: basta pensare che si va dai poco più di 26.000 abitanti del collegio di *Western Isles* in Scozia agli oltre 120.000 abitanti di alcuni collegi (in zone industriali e densamente abitate) in Inghilterra.

Il sistema elettorale adottato per la ripartizione dei seggi dei Comuni ha avuto ed ha sicuramente delle notevoli influenze sul sistema politico e sulla forma di governo in atto nel Paese. Tanto che gran parte della dottrina differenzia fortemente l'esperienza del Regno Unito da quella degli altri Stati a regime parlamentare, in cui però il vertice dell'Esecutivo abbia a che fare con una maggioranza composita (anche se, magari, di soli due partiti come in Germania), per avvicinarla quasi a quella della forma presidenziale.

In realtà, a parere di chi scrive, il rafforzamento del Primo Ministro del Regno Unito è più accentuato ancora di quello del Presidente degli Stati Uniti, perché - a differenza di quest'ultimo - dispone per definizione della maggioranza nell'unica Camera con ruolo decisivo nel procedimento legislativo e nell'attività di controllo politico, oltre che del potere di far sciogliere anticipatamente tale organo nel momento che gli (o le) sembri più opportuno<sup>50</sup>) e di approvare - con il suo Governo - una copiosa ed assai rilevante *delegated legislation*. Il rafforzamento dell'Esecutivo, in sintesi, è tale che potrebbe essere pericoloso, se non esistessero e funzionassero nel Paese notevoli contrappesi, quali la libertà dei *media*, l'indipendenza ed il prestigio - unanimemente riconosciuto - della magistratura, e, soprattutto, lo statuto garantistico e il ruolo insostituibile dell'"Opposizione di Sua Maestà", costituita dal gruppo parlamentare secondo per entità numerica, cui viene erogata un'apposita indennità, che costituisce quel Gabinetto ombra (*Shadow Cabinet*) che sostituirà quello in carica in caso di vittoria alle successive elezioni e il cui *Leader* di solito viene udito dal Primo Ministro in carica di fronte a decisioni particolarmente gravi.

Il sistema maggioritario ad un turno è, peraltro, usato anche per le elezioni del governo locale inglese, con effetti distorsivi ancora più forti che al centro, e vere e proprie concentrazioni di potere nelle mani di un singolo partito: come, ad esempio, del Partito laburista, tradizionalmente, negli organi di governo delle aree metropolitane (non a caso sciolti dal Governo conservatore della Thatcher), o del Partito conservatore in moltissime zone dell'Inghilterra rurale o delle aree residenziali.

---

<sup>50</sup> Si pensi allo scioglimento anticipato chiesto dalla Thatcher alla Corona (che formalmente procede all'emanazione del decreto di scioglimento) nel 1983, allo scopo di sfruttare la popolarità che le derivava dalla vittoriosa guerra delle isole Falkland (o Malvine), bloccando sul nascere, nel contempo, quella che sembrava la forte ascesa del Partito socialdemocratico (come già ricordato nel § 4 Cap. IV, relativo ai rapporti tra sistema elettorale e forma partito).

Quello che però manca, nel sistema in esame, e di cui si avverte da più parti e da lungo tempo la mancanza<sup>(51)</sup>, è un'equa rappresentanza delle varie formazioni politiche e correnti d'opinione presenti nel Paese, soprattutto dopo la comparsa di piccoli partiti a sfondo etnico-nazionalista (Nazionalisti gallesi, Nazionalisti scozzesi, Unionisti dell'Irlanda del Nord ecc.). Non solo, ma il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi è tale che è sovente avvenuto che un partito con neanche il 40% dei voti raggiungesse maggioranze schiaccianti a livello parlamentare e una "forza governativa" indisturbata per la durata dell'intera legislatura.

Carenza che appare ancora più importante che nel sistema statunitense, in cui pure vige il medesimo meccanismo elettorale, ma dove le manifestazioni di volontà da parte del corpo elettorale riguardano sia il vertice del Potere legislativo che di quello esecutivo (sia a livello federale che statale) e in cui scadenze elettorali molto ravvicinate permettono di tastare il polso degli elettori con maggiore frequenza e minori rischi per il "tasso" di democrazia.

Anche il sistema dei partiti è stato fortemente condizionato dal sistema elettorale, che impedisce, o almeno rende molto difficile, l'emergere di una terza forza consistente. Nel corso del XIX secolo, i Conservatori si fronteggiavano con i Liberali; ma quando, con il rafforzarsi delle organizzazioni sindacali (*Trade Unions*), venne a formarsi il Partito laburista, le cose divennero più complicate, finché i Liberali, pur rimanendo presenti in Parlamento, persero la possibilità concreta di giungere al Governo, riservata solo ai due partiti maggiori, il Conservatore ed il Laburista. Come si è già visto, la nascita nel 1981 del Partito socialdemocratico (che pure alle successive elezioni politiche si presentò insieme ai Liberali) non riuscì ad intaccare un bipartitismo che non consiste nella presenza di due soli partiti, come - almeno a livello federale - accade negli Stati Uniti, ma nell'alternanza al potere di due soli partiti.

D'altronde, se è vero che la terza forza politica stenta a rimanere a livelli accettabili dal punto di vista della consistenza numerica, è da notare che formazioni deboli a livello nazionale, ma forti in una determinata zona, sono avvantaggiate dal sistema. Avranno un piccolo (o anche piccolissimo) numero di rappresentanti, ma potranno comunque far sentire la loro voce<sup>(52)</sup>. Inoltre, le c.d. *by elections*, che si svolgono ogni volta che ci sia da sostituire un seggio vacante, possono offrire qualche *chance* anche alle formazioni minori.

Il sistema dei partiti nasce a livello locale; ma si consolida e arriva ad una disciplina abbastanza rigida, più che nel Paese, in Parlamento, e soprattutto ai Comuni.

---

<sup>51</sup> Tanto che il Partito socialdemocratico aveva inserito già nel suo programma iniziale (1981) l'introduzione della rappresentanza proporzionale.

<sup>52</sup> Cosa che non avviene, al contrario, se si adotta il più "democratico" sistema proporzionale, ma con correzioni quali la clausola di sbarramento.

I partiti inglesi sono abbastanza forti ed organizzati, sottoposti all'autorità di un *Leader* che, se non è Primo ministro in carica, viene eletto ogni anno, dal gruppo parlamentare o da varie componenti (sindacati, attivisti del partito, deputati) se si tratta dei Laburisti.

La vita dei partiti politici è abbastanza intensa, vivacizzata dai Comitati locali, che si occupano delle candidature per le varie elezioni: candidature che - si ricordi - sono tanto più importanti in un sistema maggioritario ad un turno, perché il seggio si gioca anche sul filo della personalità e del prestigio di ognuno. E il tradizionale uso del *canvassing*, propaganda porta a porta fatta dal candidato o da suoi sostenitori, tipica del sistema inglese, va visto (e resiste) proprio in quest'ottica e in questa dimensione

L'avvento di Tony Blair alla carica di Primo Ministro, nel 1997, *Leader* del *Labour Party* (da lui ribattezzato *New Labour*, e fatto approdare su posizioni più moderate che nel recente passato), dopo diciotto anni di Governi conservatori (guidati prima da Margaret Thatcher, poi da John Major), ha segnato una svolta di grande rilievo per le riforme istituzionali e, soprattutto, per la c.d. *devolution*, consistente nella concessione di una certa autonomia dal centro ai territori che da più tempo - e, almeno in un caso, in modo anche sanguinoso - e forti di più intense identità e storia nazionali, la richiedevano (vale a dire il Galles, l'Irlanda del Nord e la Scozia).

Tale processo è attualmente (primavera 2004) sulla via di estendersi, sia pure con varia intensità, a tutto il territorio del Regno Unito, con delle caratteristiche però diverse da quelle che contraddistinguono il federalismo o il regionalismo continentale, perché radicato su presupposti diversi e a volte quasi inconciliabili. La *devolution* dal potere di Londra, infatti, ha preso le mosse e sta operando non su di un decentramento già articolato in enti locali muniti di personalità giuridica, contrapposti e contrapponibili allo Stato, bensì su quella che è soprattutto una formula organizzativa, il *self-government*, che considera i livelli locali come organi dello stesso apparato centrale. E' vero che la non precisa applicazione di tale formula, l'oggettiva conformazione autonomistica del governo locale britannico e, da ultimo, le riforme portate avanti con decisione da Blair hanno provocato una notevole trasformazione dei livelli locali, della loro struttura e del loro funzionamento; ma, ad ogni modo, la *devolution* si fonda su basi assai più fragili, come rivela il suo stesso nome, che evoca meccanismi di concessione dall'alto, non di attribuzione in via definitiva. Basti ricordare, per meglio capire queste parole, l'abolizione del *Greater London Council* (uno dei livelli locali più importanti del Paese, come facilmente si comprende, oltre che più impegnati nell'amministrazione dei servizi assistenziali nelle aree urbane), nel 1985, ad opera del *Local Government Act* di quell'anno, fortemente voluto, dopo vivaci contrasti con le amministrazioni laburiste, da una Thatcher in fase di

marcato accentramento<sup>(53)</sup>; oppure, in epoca molto più recente e più ispirata alle rivendicazioni autonomistiche, la sospensione, prima (ottobre 2002), e lo scioglimento, poi (maggio 2003), dell'Assemblea nord-irlandese<sup>(54)</sup>, con la rielezione della stessa parecchi mesi dopo (26 novembre 2003), motivati dalla non completa attuazione, da parte nord-irlandese, delle clausole del famoso “accordo del venerdì santo” del 1998.

Né si può dimenticare che la *devolution* è regolata esclusivamente da leggi ordinarie, senza alcuna garanzia superiore, dato che - com'è a tutti noto - nel Paese non esiste una Costituzione scritta, formale o documentale, e quindi l'ordinamento non mette a disposizione alcun mezzo giuridico per evitare che il Parlamento di *Westminster* revochi - anche in via definitiva - uno dei Parlamenti per così dire devolutivi. Solo il sostegno popolare e ragioni d'ordine squisitamente e solo politico mettono al riparo da attacchi di maggioranze molto contingenti la *devolution*, chiaramente più affidata alla buona volontà del potere centrale e meno consolidata nelle istituzioni di quanto siano il federalismo statunitense o tedesco, nonché il regionalismo spagnolo o quello - pur contrastato nell'attuazione concreta - italiano.

In ogni caso, e al di là dei suoi limiti, il processo devolutivo ha consentito il raggiungimento d'importanti traguardi e si snoda attraverso strutture legislative ed esecutive che si distinguono da quelle nazionali.

Ai soggetti della *devolution* sono riservate alcune materie, sia dal punto di vista normativo che da quello amministrativo. Teoricamente le leggi del Parlamento di *Westminster* prevalgono sulle norme approvate in virtù del processo devolutivo, ma esse cercheranno - nei limiti del possibile - di non invadere il campo delle *reserved matters*, almeno per quello che concerne le Regioni interessate. Dipenderà poi dall'effettiva forza delle singole realtà, nonché dalla volontà politica di Londra, ottenere e gestire maggiore o minore autonomia, in uno schema che non vede piena parità di situazioni tra di esse (come avviene in altri ordinamenti, quali lo spagnolo, e potrebbe verificarsi, in base al novellato art. 116, comma 3, Cost., anche da noi).

Per quanto riguarda le entrate, ai soggetti della *devolution* esse devono essere garantite in misura sufficiente a permettere loro di svolgere le funzioni assegnate, anche intervenendo con imposte proprie o correggendo l'aliquota delle imposte nazionali.

---

<sup>53</sup> Quando venne ad interrompersi quel *corporatist approach* che per un lungo periodo aveva retto le *intergovernmental relationships*.

<sup>54</sup> Sospensione decretata dal Segretario di Stato per il Nord Irlanda (facente parte dell'Esecutivo centrale), che contemporaneamente assumeva la responsabilità della direzione e del controllo dell'Esecutivo nord-irlandese; mentre lo scioglimento fu approvato con legge del Parlamento di Londra. Provvedimenti che imponevano la “*direct rule from Westminster*”, peraltro per la quarta volta dall'introduzione del *devolved government*.

Per quanto concerne le Assemblee legislative, la prima cosa che balza agli occhi è che anche i sistemi elettorali per l'accesso alle cariche elettive sono significativamente diversi dal *plurality* in uso sia per l'elezione della Camera dei Comuni che per gli organi del *local government* nelle Regioni che - almeno per adesso - non sono coinvolte nel processo devolutivo.

In Galles, la legge di riferimento per la nuova organizzazione è il *Government of Wales Act* del 1998.

La prima Assemblea (*National Wales Assembly*) fu eletta nel maggio del 1999.

L'elezione di tale Assemblea - composta di 60 componenti, che durano in carica quattro anni - si svolgono in base ad un sistema elettorale misto: gli elettori, infatti, hanno due voti a disposizione, uno per l'elezione di 40 componenti, cui verrà assegnato il seggio con il sistema maggioritario ad un turno; l'altro per l'elezione di solo 20 componenti, i cui seggi verranno assegnati sulla base di una ripartizione proporzionale tra liste bloccate.

Tale sistema contempera le esigenze, normalmente garantite dal sistema maggioritario che si radica in piccoli territori, della vicinanza dell'eletto agli elettori, con quelle dei partiti politici, che, nelle democrazie moderne, spesso sono i migliori mezzi per far concorrere i cittadini alla delineazione dell'indirizzo politico.

La legislazione gallese, frutto di una comunità meno rivendicativa di autonomia rispetto alle altre due, sta sempre molto attenta a rispettare i limiti della legislazione nazionale. In realtà, è egualmente riuscita a sviluppare e attuare politiche *ad hoc* per quell'area ed è responsabile di molte risorse.

La forma di governo gallese è parlamentare.

In Irlanda del Nord, la legge di riferimento per la nuova organizzazione è il *North Ireland Act* del 1998.

La prima Assemblea (*Northern Ireland Assembly*) fu eletta nel giugno 1998.

L'elezione di tale Assemblea - composta di 108 componenti, che durano in carica quattro anni - si svolge nell'ambito delle stesse *constituencies* su cui si svolgono le elezioni per la Camera dei Comuni.

Il sistema elettorale è assai complicato, ma legato alle tradizioni dell'isola; esso, infatti, viene usato anche per le elezioni nella Repubblica d'Irlanda. E' un sistema fondato sulla rappresentanza proporzionale in collegi plurinominali, a liste concorrenti, ma con voto trasferibile: ogni elettore, cioè, mette un numero



ordinativo di precedenza accanto ai nomi dei vari candidati, che sono prestampati e messi nell'ordine voluto dal partito. L'elettore può attingere i nomi cui dare le preferenze (tante quanti sono gli eligendi) anche da liste diverse. Al momento dello spoglio, i candidati che di mano in mano raggiungono il quoziente elettorale vengono dichiarati eletti, e i voti di preferenza che lo indicano come primo sono attribuiti alle seconde preferenze espresse dall'elettore, e così via, fin tanto che tutti i seggi di quella circoscrizione siano stati attribuiti.

Tale sistema è alquanto complicato e richiede molto tempo per l'assegnazione dei seggi; ma è considerato come il più rispettoso della volontà del corpo elettorale. Inoltre, sortisce un effetto per certi versi simile a quello causato dall'adozione del maggioritario a doppio turno: la prima scelta compiuta dall'elettore è di tipo ideologico, mentre le successive sono spesso suggerite da considerazioni di minore distanza più che da vera e propria vicinanza di idee e programmi.

La forma di governo vigente in Irlanda del Nord è parlamentare: l'Assemblea elegge il Primo Ministro, insieme a dieci ministri che con lui formano l'Esecutivo, e svolge un controllo continuativo su di essi.

In Scozia, la legge di riferimento per la nuova organizzazione è lo *Scotland Act*, anch'esso del 1998.

La prima Assemblea scozzese (*Scottish Assembly*) fu eletta nel maggio del 1998.

L'elezione del Parlamento scozzese - composto di 139 componenti, che durano in carica quattro anni - è, come quello gallese, un sistema misto. 73 dei suoi componenti sono eletti in collegi uninominali con sistema maggioritario ad un turno; mentre gli altri 56 sono eletti a rappresentanza proporzionale, con ripartizione effettuata in base al sistema di Hondt (spiegato nelle pagine precedenti), su otto Regioni elettorali (ognuna con sette eligendi), a liste concorrenti bloccate<sup>(55)</sup>

La forma di governo scozzese è parlamentare.

## 2. Stati Uniti d'America (U.S.A.)

---

<sup>55</sup> Il sistema proporzionale, in uso sia pure solo per una parte degli eletti, ha permesso d'incrementare fortemente le candidature e le elezioni femminili, tanto che la Scozia è balzata al quarto posto nel mondo quanto a rappresentanza femminile, con il 40% nelle ultime elezioni. Risultato ancora più brillante è stato raggiunto in Galles, dove le donne che, nelle ultime elezioni, hanno raggiunto quota 50% all'interno dell'Assemblea regionale (la più alta percentuale al mondo!). In Irlanda, invece, la rappresentanza femminile si è attestata intorno al 19%. Nelle elezioni per il Parlamento di Londra, il sistema elettorale su collegi uninominali in cui ogni partito presenta un solo candidato non favorisce certo l'avanzata femminile, rendendo di fatto impossibile la fissazione di "quote rosa": nel 1997 nella Camera dei Comuni (659 deputati) si contavano 120 donne; nel 2001, data delle ultime elezioni, 118.

La forma di governo vigente a livello federale da più di due secoli negli Stati Uniti<sup>(56)</sup> (e, per un fenomeno di mimetismo costituzionale, anche a quello statale) è la forma presidenziale, caratterizzata da una separazione relativamente netta - la più netta, comunque, che si possa registrare tra le varie forme di governo dello Stato democratico moderno - tra Potere legislativo e Potere esecutivo e dal ruolo del Capo dello Stato, delineatore dell'indirizzo politico del Paese.

Altro elemento tipico del sistema statunitense è la doppia manifestazione di volontà da parte del corpo elettorale con l'elezione, da un lato, dei grandi elettori che a loro volta eleggeranno il Presidente e, dall'altro, delle due Camere legislative (Camera dei rappresentanti e Senato, che insieme formano il Congresso federale).

Gli organi posti al vertice dei due poteri essenziali del sistema politico sono quindi tutti forniti di una forte legittimazione popolare che, ovviamente, può portare ad una concordanza di maggioranze o al suo contrario. Spesso, il c.d. "governo diviso", che si esprime in maggioranze diverse nelle due Camere (o in una di esse) e nell'Esecutivo, risulta essere la migliore garanzia del funzionamento democratico, anche se - è stato fatto notare - in tali situazione ci si potrebbe trovare di fronte ad una sorta di consociativismo nascosto.

Discrepanza di maggioranze che usa verificarsi<sup>(57)</sup> anche se le votazioni per i vertici dei due Poteri hanno luogo contestualmente. E la proposta, avanzata a più riprese, di riunire le varie espressioni di volontà dell'elettore in un'unica scheda (allo scopo appunto di aumentare le probabilità di ottenere una maggiore uniformità) non è andata avanti per i dubbi di antidemocraticità insiti in essa.

Discrepanza che - come risulta subito evidente - fa sì che il potere effettivo del Presidente sia più controllato e "tenuto a bada" dal Congresso bicamerale, o da un suo ramo, di quanto avvenga nel caso di allineamento delle maggioranze parlamentari con quella presidenziale.

Del resto, anche la breve durata dei rispettivi mandati, e le c.d. elezioni di "*mid term*" riducono fortemente i rischi di un'eccessiva concentrazione di poteri nel Capo dello Stato. A scadenze rigidamente predeterminate, infatti, si svolgono le varie tornate elettorali a livello federale: il primo martedì dopo il primo lunedì del mese di novembre di ogni quattro anni (e, in realtà, negli anni bisestili) verranno eletti, contestualmente anche se con manifestazioni di volontà espresse in schede differenti, gli elettori che nel successivo mese di dicembre (il lunedì

---

<sup>56</sup> La Costituzione federale, infatti, è stata approvata nel 1787 ed è entrata in vigore nel 1789. La forma di governo da tale testo, la costituzionale pura repubblicana o presidenziale è stata già ampiamente descritta nel § 2 del Cap. IV.

<sup>57</sup> Assai spesso, peraltro: basti pensare che l'allineamento delle maggioranze di entrambe le Camere con quella presidenziale si è realizzata nel 2000, con la presidenza di George W. Bush, dopo quasi mezzo secolo.

successivo al secondo mercoledì) procederanno alla votazione del candidato Presidente del proprio partito, tutti i 435 componenti della Camera dei rappresentanti e 1/3 dei 100 componenti del Senato federale<sup>58</sup>). Dopo due anni, nello stesso giorno (cioè, il primo martedì ecc.), sarà rinnovata per intero la composizione della Camera dei deputati e per 1/3 quella del Senato, e così via.

La separazione dei poteri, che porta ad escludere la reciproca influenza che si concretizza nell'obbligo di dimissioni da parte dell'Esecutivo non più sorretto dalla maggioranza parlamentare e nella possibilità di scioglimento anticipato della o delle Assemblee, rende predeterminate ed immutabili le scadenze elettorali. Infatti, nel caso che il Presidente non termini il suo mandato per dimissioni, morte o *impeachment*, il Vicepresidente prenderà il suo posto fino al termine del quadriennio. Nel caso, invece, che il posto vacante sia di un parlamentare, si procederà con elezione suppletiva, come avviene normalmente laddove il collegio sia uninominale.

Inoltre, l'applicazione più rigida che nelle altre forme di governo del principio in parola, accompagnata da un rafforzamento notevole dei circuiti del controllo sull'Esecutivo (per esempio, con una robusta attivazione delle inchieste parlamentari, strumento prezioso in un sistema dove non esiste la possibilità di obbligare l'Esecutivo alle dimissioni) e del ruolo legislativo/normativo del Congresso, evita ogni scivolamento verso forme sostanzialmente non democratiche che si sono verificate più volte in sistemi che – almeno teoricamente – tendevano ad imitare il modello presidenziale statunitense.

A livello statale, pur godendo gli Stati di un'ampia autonomia per la propria organizzazione costituzionale<sup>59</sup>), il modello presidenziale si ripete dappertutto, così come – per quanto riguarda il Potere legislativo – tutti i Parlamenti statali, ad eccezione di quello del Nebraska (dal 1937) sono bicamerali, benché il loro bicameralismo non abbia la motivazione essenziale, che vale a livello federale, che è quella di garantire le istanze e l'eguaglianza degli Stati. Le dimensioni delle Camere statali sono molto differenziate: la Camera alta va dai 20 componenti in Alaska e Nevada ai 67 del Minnesota, e generalmente la sua legislatura dura quattro anni; mentre la Camera bassa ha un numero variabile tra i 40 componenti dell'Alaska e Nevada fino ai 400 del New Hampshire, e la sua legislatura dura, in genere, 2 anni.

---

<sup>58</sup> I senatori sono due per ogni Stato e sono divisi in tre classi diverse, ognuna eletta ogni sei anni, ma con un rinnovo parziale di 1/3 del Senato ogni due anni. I senatori di uno stesso Stato appartengono a classi diverse, in modo che, ogni volta, gli elettori in esso ricompresi eleggano un solo senatore su di un solo collegio, che corrisponde all'intero territorio statale (collegio *at large*).

<sup>59</sup> L'unico limite derivante, sia pure sotto forma di garanzia, dalla Sezione 4 dell'art. IV consiste nella forma repubblicana.

Il Governatore – capo dell'Esecutivo – è eletto direttamente dal corpo elettorale<sup>(60)</sup>, e non dai grandi elettori come il Presidente federale. In alcuni Stati egli è soggetto alla revoca popolare (“*recall*”), che si è recentemente realizzata in California, venendo ad interrompere quell’immutabilità delle scadenze elettorali che – come si è visto – è uno degli elementi caratterizzanti il sistema.

Notevoli differenze nel funzionamento concreto delle istituzioni possono, infine, essere riscontrate a seconda che gli altri componenti dell'Esecutivo vengano eletti insieme al Governatore oppure siano da lui nominati. Nel primo caso, infatti, essi risultano rafforzati nel loro potere dalla medesima investitura popolare di cui gode il Governatore, definito perciò “*weak Governor*”. In caso contrario, invece, è la posizione del Capo dell'Esecutivo a risultare notevolmente rinvigorita (e si parla, allora, di “*strong Governor*”), mentre gli altri svolgono praticamente una funzione di pura collaborazione con lui.

I sistemi elettorali vigenti negli Stati Uniti a tutti i livelli sono uniformi in maniera quasi sorprendente, qualora si rifletta sulla loro potenziale diversità, dipendente dalla competenza statale della materia elettorale, salva naturalmente la competenza a regolare le elezioni a livello federale. Ma, anche in quest’ultimo caso, la formula elettorale e le modalità di espressione del voto usate per l’elezione del Senato (organo di rappresentanza paritaria degli Stati) non sono regolate dalla Federazione. Quasi dappertutto<sup>(61)</sup>, comunque, è adottato il sistema maggioritario *plurality* (detto anche “*first-past-the-post*”), che vede vincitore il candidato che superi anche di un solo voto gli altri.

Due parole sull’elezione del Presidente federale, che si distingue dalle altre perché, a norma di Costituzione, essa avviene in via indiretta o di secondo grado: i Padri fondatori non vollero, infatti, che il Capo dello Stato fosse condizionato dall’elezione da parte del Legislativo; e, d’altronde, desiderarono - per loro stessa ammissione - prendere un po’ di distanza dai risvolti demagogici di un’elezione diretta. Ma l’organizzazione dei partiti, che - come si vedrà anche in seguito - è unitaria e abbastanza forte solo in occasione di queste elezioni, le hanno trasformate, in pratica, da indirette in dirette. I 538 grandi elettori, infatti, non faranno altro che votare per l’unico candidato del partito di riferimento, scelto nel corso della *Convention* estiva, dove confluiscono i delegati nominati nei singoli Stati o con le elezioni primarie o con i *caucuses*. Va da sé che, nella grande maggioranza dei casi, sono i risultati conseguiti mesi prima nei grandi Stati che decidono la candidatura, solo confermata - e arricchita della scelta del candidato Vicepresidente - nel corso della riunione estiva. Quando, dopo le

---

<sup>60</sup> All’inizio, per questa elezione molti Stati richiedevano la maggioranza assoluta; e se, come spesso avveniva, non era raggiunta, l’elezione era fatta dal Legislativo. Ma, successivamente, si generalizzò il più semplice *plurality*.

<sup>61</sup> Una delle eccezioni più note è quella del Consiglio municipale di Cambridge, dove è adottato il sistema proporzionale, e per l’assegnazione dei seggi si ricorre al metodo di Hagenbach-Birschhoff.

elezioni dei grandi elettori da parte del corpo elettorale<sup>(62)</sup>, sarà noto quale dei candidati abbia superato la fatidica soglia di 270 voti (equivalente alla maggioranza assoluta dei grandi elettori), si saprà anche chi guiderà il Paese nei successivi quattro anni<sup>(63)</sup>, anche se (come si è già visto) i grandi elettori formalizzeranno la loro scelta nel successivo mese di dicembre. Solo nel caso che dalle votazioni da parte dei grandi elettori non esca tale maggioranza, la Camera dei rappresentanti eleggerà il Presidente tra i tre candidati più votati, ed il Senato il Vicepresidente tra i due candidati più votati. Ma tale ultima ipotesi si è verificata solo due volte, nel corso del XIX secolo.

Diversi emendamenti costituzionali hanno poi regolato altri aspetti - che in questa sede non rilevano - delle elezioni presidenziali, ma l'aspetto più interessante è proprio il sistema elettorale per l'elezione dei grandi elettori, maggioritario di lista, di cui si dirà tra poco. Per quanto riguarda la durata in carica e la sua rinnovabilità, c'è da dire che il mandato presidenziale è di quattro anni e che il Presidente può essere rieletto solo una volta, a meno che non abbia ricoperto l'ufficio in sostituzione del Presidente per non più di due anni (XXII emendamento, approvato nel 1951, dopo l'esperienza delle quattro elezioni di Roosevelt).

Data l'adozione di questo sistema e la notevole mobilità della popolazione, le Corti, da un certo momento in poi, hanno dedicato grande attenzione alla configurazione e alla dimensione dei collegi, ammettendo da ultimo uno scostamento massimo del 10% dal collegio medio per quanto concerne gli abitanti di ogni collegio dello stesso tipo e per lo stesso genere di elezione. La problematica legata ai confini dei collegi (*district lines*) è assai ricca e non certo risolta in modo definitivo. Come si è già visto in queste pagine, proprio negli Stati Uniti è nata la tecnica (chiamata *gerrymandering*, dal nome del suo ideatore, il governatore Gerry, e dalla forma a salamandra di alcuni collegi) di ritagliare i collegi in modo bizzarro, così da favorire una determinata formazione politica (al potere in quel momento, ovviamente). Una recente ed interessante variazione sul tema è stato il c.d. *racial gerrymandering*, che faceva parte delle *affirmative actions* per riequilibrare, almeno in parte, la situazione in favore della popolazione nera, per lungo tempo discriminata e gravemente sottorappresentata in tutti gli organi elettivi. Nel 1986, la Corte suprema federale, con la decisione *Thornburg v. Gingles*, dette un'interpretazione della legislazione vigente in materia secondo cui, nel disegnare i distretti elettorali, non può essere compiuta alcuna discriminazione, neanche involontaria, nei confronti delle minoranze etniche.

---

<sup>62</sup> In molti Stati, per rendere più facile la manifestazione di voto agli elettori, sulla scheda, accanto alla lista dei candidati grandi elettori, è stampato il nome del candidato Presidente per cui questi ultimi dovranno votare. Il sistema non è stato cambiato, malgrado le macchinosità che indubbiamente presenta, per la quasi insuperabile difficoltà del procedimento di revisione costituzionale *ex art. VI* Cost. U.S.A. (approvazione da parte della maggioranza dei 2/3 in entrambe le Camere federali, nonché approvazione da parte dei 3/4 delle 99 Camere (*Legislatures*) statali).

<sup>63</sup> Così non è avvenuto alle ultime elezioni del novembre 2000, perché per parecchie settimane - fino all'intervento della Corte suprema federale - non erano certi gli esiti delle votazioni in Florida ed in altri Stati numericamente meno rilevanti.

Sulla base di questa decisione, in diversi Stati si cambiò la configurazione elettorale, ritagliando alcuni collegi in modo che tali minoranze avessero la maggioranza e potessero così eleggere un proprio candidato (“*one of their own*”). Fu così che, nelle elezioni del 1992, la rappresentanza degli afro-americani alla Camera dei Rappresentanti passò dal 25% al 38%, e quella degli ispanici dal 10% al 17%. Ma, nel 1993, la Corte suprema federale, con la decisione *Shaw v. Reno*, corresse il tiro, dichiarando che il ritagliare i collegi in modo da potenziare le minoranze viola i diritti costituzionalmente garantiti della popolazione bianca. E nella successiva pronuncia, del 1995, *Miller v. Johnson*, ribadì questo punto di vista, secondo cui disegnare collegi elettorali sulla base di un predominante fattore razziale viola la garanzia prevista dal XIV emendamento (*equal protection of the law*). Negli anni successivi, molti distretti elettorali sono stati ridisegnati e corretti in base a tale ultimo orientamento giurisprudenziale, ma certamente si tratta di un problema destinato a riemergere, tenuto anche conto del fatto che il sistema maggioritario ad un turno, in uso in tutto il Paese, non favorisce quel processo d'integrazione politica che permetterebbe di superarlo senza provvedimenti *ad hoc* e che invece sarebbe assecondato dal sistema proporzionale.

Nel frattempo, inoltre, altri notevoli cambiamenti e redistribuzioni di collegi sono seguiti al censimento del 2000, in base al quale gli Stati del Sud e dell'Ovest hanno guadagnato l'attribuzione di diversi seggi rispetto agli Stati del Nord e dell'Est. A tal proposito va anche detto che la ripartizione dei seggi tra gli Stati, a parte il limite minimo di uno, stabilito costituzionalmente, avviene secondo il criterio della *equal proportion*, da stabilire in via rigorosamente (secondo le Corti) matematica rispetto alla popolazione.

Com'è stato messo in luce più volte, tale sistema di trasformazione dei voti in seggi tende a non rappresentare fedelmente la realtà: ma tale effetto distorsivo muta con il variare di altri elementi. Il massimo effetto distorsivo si ha quando tale sistema si applichi all'intera lista, come avviene per i grandi elettori del Presidente federale. In questo caso, infatti, vince la lista che abbia ottenuto anche un solo voto più dell'altra (o delle altre, anche se questa è un'evenienza rarissima, dal momento che la battaglia per le elezioni presidenziali è limitata, nella stragrande maggioranza dei casi, ai due soli partiti maggiori). Il numero dei candidati di ogni lista – coincidente al massimo con il numero degli eligendi – corrisponde, Stato per Stato, a quello dei parlamentari (e cioè ad un numero di componenti della Camera dei rappresentanti variabile in base alla popolazione + due senatori), a cui si aggiungono tre grandi elettori in rappresentanza del Distretto della Capitale (*District of Columbia*), che viceversa non ha rappresentanza parlamentare, e la lista vincente se lo aggiudica per intero.

Il minore effetto distorsivo si ha, invece, qualora il collegio sia molto piccolo e corrisponda ad una minoranza, per lo più etnica, che, in quella particolare zona, sia compatta e numerosa. In questo caso, e cioè quando sia applicato a collegi uninominali particolarmente ristretti, il sistema maggioritario

può dare rappresentanza alle minoranze in misura assai significativa, anche maggiore di quanto possa fare un sistema proporzionale.

Il sistema maggioritario *plurality*, uniformemente applicato in quasi tutte le numerosissime elezioni del Paese<sup>(64)</sup>, varia quindi notevolmente i suoi effetti a seconda dell'ampiezza del territorio su cui insiste. Si possono avere così elezioni *at large*, cioè in un unico collegio al livello considerato, oppure in un *multimember district* (cioè in un collegio plurinominale), oppure, infine, in un *single member district*, come si usa fare sempre di più, proprio per evitare la forte sottorappresentanza delle minoranze legata ai due primi sistemi, giudicati in alcuni casi (e specialmente negli Stati del Sud) incostituzionali dalla Corte suprema federale proprio per questa caratteristica<sup>(65)</sup>. Per le elezioni alla Camera dei rappresentanti federale, ad esempio, si ricorre all'elezione *at large* solo nel caso che non si faccia a tempo ad aggiustare il riparto dei seggi all'aggiornamento censitario decennale.

E' anche da notare che, in alcune zone, con minoranze consistenti – nere o ispaniche – ma non concentrate e diffuse in una vasta zona, si usa ricorrere al c.d. voto cumulativo, che concentra in un candidato più di uno (solitamente due) dei voti a disposizione dell'elettore.

Quando l'elezione ha luogo *at large*, cioè in un unico collegio corrispondente all'intera area elettorale del livello considerato, ogni partito presenta (al massimo) tanti candidati quanti sono gli eligendi e risulteranno eletti – in ordine decrescente – coloro che avranno ottenuto relativamente più voti<sup>(66)</sup>. A volte, per correggere l'effetto maggioritario di tale sistema, si ricorre anche all'artificio per cui ogni partito presenta un numero di candidati inferiore a quello degli eligendi, in modo da lasciare più spazio alle altre formazioni. In altri casi, infine, si usa un sistema misto, che - per l'elezione dei componenti dello stesso organo - combina seggi da assegnare su *single members districts* con seggi da attribuire *at large*.

Naturalmente, l'elezione si svolge sempre *at large* quando si debba eleggere un unico organo, quali i senatori (dato che, come si è già fatto notare, i due senatori di ogni Stato appartengono sempre a classi senatoriali diverse e vengono quindi eletti in tornate differenti), il Governatore o, a livello inferiore, il Sindaco (*"Mayor"*).

Va da sé che la diffusione omogenea e compatta del sistema maggioritario a turno unico presenta dei difetti, di cui il primo – e forse il più rilevante – è essenzialmente riconducibile alla carenza di rappresentanza cui esso conduce. Ma non è il solo: se svolto su collegio uninominale, esso porta anche ad un forte

<sup>64</sup> Si calcola che, in tutto il Paese, ci siano circa 500.000 cariche elettive.

<sup>65</sup> Si parla in questi casi di *dilution* delle minoranze.

<sup>66</sup> E' intuitivo che, con il sistema maggioritario ivi adottato, la disproporzionalità della formula è accentuata dal numero crescente dei seggi messi in palio all'interno del collegio.

localismo, ad una marcata personalizzazione della politica non sempre utile al bene pubblico, ad un'attenuazione delle differenze tra i partiti in gara. E tale ultimo effetto è evidente a livello municipale, soprattutto nell'Ovest del Paese, dove in circa il 93% dei Municipi hanno luogo le c.d. "*no partisan elections*", elezioni cioè di candidati senza distinzione di partito. L'affluenza alle urne diminuisce, per attestarsi a livelli preoccupanti anche nelle elezioni più coinvolgenti, quelle degli elettori presidenziali (circa il 50 degli aventi diritto).

E, in molti casi, il momento più rilevante non è quello della votazione popolare, in cui lo schiacciamento delle minoranze e a volte anche del secondo partito si fa sentire in misura pesante, quanto quello della candidatura, cui negli Stati Uniti si giunge prevalentemente attraverso due diversi sistemi. Quello più diffuso – e non solo per la candidatura alla carica presidenziale, in cui è in uso attualmente in 36 Stati<sup>(67)</sup> – fa ricorso alle c.d. elezioni primarie, comportanti vere e proprie votazioni all'interno dei singoli partiti, che si distinguono in primarie chiuse, aperte e neutre. Alle prime – modello più frequentemente seguito – può prendere parte solo chi s'impegna a votare per quel partito nella successiva tornata elettorale<sup>(68)</sup>. Alle seconde può prendere parte qualunque elettore del livello considerato: e questo sistema è visto con notevole diffidenza da molti, per le evidenti manipolazioni da parte degli avversari cui può dare adito. Alle neutre (previste solo in Alaska e nello Stato di Washington) partecipano, trasversalmente, gli elettori del partito avverso.

Le organizzazioni partitiche non gradiscono molto il sistema delle elezioni primarie, pur tendenzialmente assai democratico (anche se, nella pratica, meno di quello che potrebbe sembrare) per gli esiti imprevedibili cui a volte possono portare, preferendo invece il ricorso al c.d. *caucus*<sup>(69)</sup>, riunione dei simpatizzanti del partito – che parimenti s'impegnano per la successiva votazione – durante le quali essi manifestano la propria volontà in ordine al candidato (o ai candidati) di quel partito. E, infatti, la diffusione delle elezioni primarie ha inciso profondamente sul sistema dei partiti statunitensi, rendendoli più deboli e decentralizzati, tanto che i *leaders* nazionali non esercitano alcuna autorità su quelli locali, né hanno alcuna possibilità di rimuoverli, anche se sono in dissenso con loro.

Tutta la fase delle candidature, ad ogni modo, risulta più macchinosa per il fatto che, negli Stati Uniti, non esiste l'iscrizione al partito politico e quindi la partecipazione alle elezioni primarie o ai *caucuses* è legata ad altri fattori di più

---

<sup>67</sup> Per le elezioni dei delegati alle *Conventions* presidenziali del 2004, tre Stati hanno rinunciato alle elezioni primarie perché considerate troppo costose, e cioè il Colorado, il Kansas ed il Maine. Si ricordi, infatti, che, pur svolgendosi all'interno dei partiti, le primarie sono regolate da leggi dello Stato e i loro costi gravano sul bilancio statale. I Repubblicani, dal canto loro, hanno rinunciato in molti Stati alla designazione dei delegati alla *Convention* estiva, data la ricandidatura di George W. Bush.

<sup>68</sup> In modi diversi, a seconda di quanto stabilito dalla legislazione statale; ma per lo più è attraverso il giuramento che ci si accerta della fedeltà al partito dei cui candidati si tratta. A volte, invece, ci si basa sulle scelte compiute dall'elettore in precedenza.

<sup>69</sup> Parola degli Indiani pellerossa che significa appunto riunione, assemblea.



ardua definizione. Ma, d'altronde, essa risulta più partecipata e più importante di quanto accada negli altri Paesi, quasi che la limitatezza delle possibilità di scelta indotta dal sistema elettorale, assai semplificatore, dovesse e potesse essere rimediata in sede di scelta dei concorrenti.

A questo punto, è necessario dare un sia pur breve riscontro della forma partito esistente nel Paese. La prima cosa che colpisce l'osservatore è la mancanza di un'effettiva strutturazione partitica, perché – come si è già detto – non ci sono iscritti al partito, ma solo attivisti e/o simpatizzanti. In secondo luogo, è ancora più carente l'organizzazione partitica a livello federale: e così non esiste il partito repubblicano o quello democratico, ma sono individuabili cinquanta partiti repubblicani e cinquanta democratici. E se è vero che, di solito, il partito repubblicano è più conservatore di quello democratico, che si distingue dal primo per il suo tono "*liberal*", a volte questi criteri si capovolgono, e in alcuni Stati del Sud, ad esempio, il partito democratico si è rivelato più segregazionista nei confronti dei neri di quello repubblicano. Tali considerazioni potrebbero addirittura portare alla conclusione che il bipartitismo statunitense non è un bipartitismo autentico, ma solo apparente, perché, in realtà, esistono molti partiti, che portano lo stesso nome nei vari Stati, ma che spesso non hanno molto in comune.

D'altra parte, la sostanziale omogeneità nei confronti dei valori di fondo che devono essere portati avanti dall'intero sistema politico svuota di contenuto ideologico i partiti, attenua la necessità di ogni tipo di disciplina interna, permette alle *lobbies* d'intervenire pragmaticamente in sede parlamentare e di governo. Anche l'alto tasso di riconferme di chi è già in carica (*incumbency factor*), su cui pure alcuni Stati hanno tentato di intervenire, tende all'indebolimento di uno dei ruoli più rilevanti - se non addirittura il principale - del partito politico.

C'è solo un momento in cui il partito americano, superando divisioni o divergenze, si ricompatta e porta avanti una linea politica comune: ed è alla *Convention*, che ha luogo nell'estate d'ogni quattro anni, per conferire la *nomination* al candidato alla Presidenza federale. La *platform* che emerge dal discorso programmatico della campagna elettorale di quest'ultimo rappresenta la sintesi della progettualità del partito di riferimento, l'unico programma unitario.

Per il resto, i partiti statunitensi sono poco ideologici, deboli e scarsamente strutturati, pronti a schierarsi dietro a candidati vincenti, come a dimenticare i candidati sconfitti e a farli rientrare immediatamente nell'ombra. Né esercitano una forte disciplina sui propri eletti: forti del pragmatismo anglosassone, gli eletti ai vari livelli non votano che raramente per schieramento, ma solo per *issues*, valutando di volta in volta le singole tematiche. Ed è su di esse che si aggregano le maggioranze, non sui principi o sulle soluzioni teoriche.

E non è neanche vero che il confronto politico si limiti ai due soli partiti maggiori, il democratico ed il repubblicano: ciò è vero a livello federale, ma nei

singoli Stati – e diversamente in ognuno di essi – esistono anche partiti minori, che hanno una certa rappresentanza nei Legislativi e che, specialmente all’Est e insieme a strumenti elettorali che conferiscono più rappresentanza alle minoranze, riescono a vivacizzare la vita politica statale e locale<sup>(70)</sup>.

Un capitolo assai delicato è quello riguardante il finanziamento delle campagne elettorali, contraddistinto dall’enormità delle somme raccolte e dalla poca trasparenza con cui esse sono impiegate. Su questo fronte si è avuta un’importante giurisprudenza, tra cui la storica sentenza pronunciata nel 1976 dalla Corte suprema federale nel caso *Buckley v. Valeo* che, da un lato, sancì l’illegittimità dell’imposizione di limiti di spesa ai candidati e, dall’altro, operò la distinzione tra la c.d. campagna elettorale diretta - caratterizzata dall’uso di determinate “parole magiche” (quali “vota per” e simili) - per cui si può usare solo il c.d. *soft money* (cioè il denaro la cui raccolta non è regolamentata dal legislatore federale) e la c.d. campagna elettorale indiretta, come gli spot che non fanno uso di queste parole chiave e che sono evidentemente la stragrande maggioranza, per cui si può usare anche il c.d. *hard money*, cioè i fondi raccolti secondo i limiti imposti dalla legge federale. L’espandersi clamoroso e inarrestabile delle spese delle campagne elettorali e l’inconsistenza del criterio elaborato dalla Corte suprema federale nel caso *Buckley*, sulle cui applicazioni si è instaurata una giurisprudenza più che ventennale, hanno condotto all’approvazione, nel 2002, del *Bipartisan Campaign Reform Act*, che cerca di introdurre una disciplina finanziaria trasparente per la forma ormai più diffusa di campagna elettorale, che è quella televisiva, per cercare di sganciare il sistema politico dall’influenza dei *media*, nonché dei loro proprietari o finanziatori. Ma anche la disciplina di questo settore (federale per le elezioni di quel livello; statale negli altri casi), ignorando i partiti e non considerando l’opera da loro svolta, li ha ulteriormente indeboliti, alimentando viceversa la personalizzazione della rappresentanza politica e delle sfide per ottenerla.

Una certa influenza sul sistema elettorale è esercitata, naturalmente, anche dal tipo di scheda usata per l’espressione di voto. In alcuni Stati, l’uso di schede assai sofisticate ha senza dubbio condizionato l’esito delle votazioni: e basti ricordare, in questo senso, le non chiare e certo poco edificanti vicende legate all’elezione dei grandi elettori presidenziali nel novembre del 2000<sup>(71)</sup>, risolte poi – in ultima analisi – dalla Corte suprema federale. In correlazione a quanto avvenuto in quell’occasione, il Congresso federale ha approvato – nel corso del 2002 – una legge, l’*Help America Vote Act* – contenente numerosi suggerimenti in materia di correttivi nella meccanica del voto. Ma di suggerimenti, appunto, si tratta, dato che la competenza in materia elettorale, come si è fatto notare più volte, è esclusivamente statale. Anche se va detto che alcuni Stati hanno

<sup>70</sup> Specialmente a livello locale, l’affluenza alle urne è assai ridotta, a volte prossima al 35%.

<sup>71</sup> Nelle Tavole al termine di queste pagine verrà riportata anche la famigerata “*ballot*” (scheda elettorale) usata in Florida (uno degli Stati numericamente più influenti) per l’elezione degli elettori presidenziali del 7 novembre 2000.

modificato la propria legislazione in ottemperanza alla legislazione federale, cercando di rimediare agli inconvenienti manifestatisi.

Altro fattore che influenza il comportamento elettorale negli Stati Uniti d'America è senza dubbio la registrazione non automatica nelle liste elettorali<sup>(72)</sup>. Le modalità di tale operazione sono varie, perché anche questo, come ogni altro aspetto, è regolato dalla legislazione statale. In alcuni casi, è necessario recarsi nella Capitale dello Stato (che, ovviamente, può essere anche lontana), più frequentemente, nel Capoluogo di Contea<sup>(73)</sup>, in uffici spesso aperti solo in orari lavorativi, in un periodo di tempo che varia dai cinquanta ai venti giorni prima della data fissata per le votazioni. Solo in pochi casi (Maine, Minnesota e Wisconsin), il certificato può essere ritirato nello stesso giorno in cui ha luogo la votazione.

Viceversa, il *Voting Rights Act* del 1965, alcune decisioni della Corte suprema federale e, infine, la Sezione I del XXIV emendamento alla Costituzione federale del 1967 hanno fatto divieto di richiedere quei requisiti di censo e/o di cultura che, fino agli anni '60, avevano pesantemente discriminato alcune minoranze.

Per quanto riguarda la percentuale di componente femminile tra coloro che ricoprono cariche elettive, essa è abbastanza alta. Un esempio per tutti: alle ultime elezioni per la Camera dei rappresentanti (autunno 2002), sono risultate elette 124 donne su un totale di 435 componenti, e per la precisione 78 Democratiche e 46 Repubblicane. Le candidature femminili erano state 186, di cui 120 erano arrivate alla candidatura vincendo le primarie all'interno del proprio partito. E' evidente infatti che, nel sistema statunitense, la battaglia per le candidature femminili non possono articolarsi nella richiesta di "quote rosa", almeno in tutti quei casi (e sono la maggioranza) in cui ogni partito presenta una sola candidatura nel collegio, ma vengono anticipate alla richiesta di percentuali accettabili in base al sesso al momento delle primarie o delle assemblee di partito.

Altri aspetti che devono essere tenuti presenti nel valutare il funzionamento del meccanismo elettorale, soprattutto in collegi dove si adotti il sistema maggioritario (ad uno o a due turni) sono collegati all'ampiezza e al disegno del territorio in cui si svolge la competizione. E ciò allo scopo di garantire quell'eguaglianza del voto che è requisito indispensabile della democrazia.

Com'è già stato ricordato in questo lavoro, in vari periodi della storia americana, e in special modo agli inizi degli anni '60 del secolo scorso, il *malapportionment*, e cioè l'iniqua suddivisione in collegi elettorali troppo difforni tra di loro, con notevolissime sperequazioni di popolazione<sup>(74)</sup> o con

---

<sup>72</sup> Salvo che nel North Dakota.

<sup>73</sup> E' comunque la Contea che gestisce e tiene aggiornate le liste elettorali.

<sup>74</sup> Per lo più a vantaggio delle zone rurali, tradizionalmente più conservatrici, a danno delle zone urbane, tradizionalmente più progressiste. Ed è celeberrimo il caso della California, Stato con

ritagli artificiosi del territorio atti a favorire una determinata formazione partitica, è stato un problema molto grave della democrazia statunitense che solo decisi interventi soprattutto della Corte suprema federale del *Chief Justice* Warren (a cominciare dalla famosa sentenza *Reynolds v. Sims* del 1964) hanno potuto superare e risolvere. Oggi, a seguito di giurisprudenza costante di varie Corti (anche supreme statali), nella definizione delle circoscrizioni non si ammette una deviazione maggiore del 10% rispetto al collegio medio per quanto riguarda la popolazione. Ma, di nuovo, i sobborghi delle metropoli sono sottorappresentati e bisognerà provvedere a rimediare a questa disfunzione.

### 3. Repubblica francese

La forma di governo introdotta in Francia con la Costituzione della V Repubblica (1958) è stata fin dall'inizio caratterizzata da un notevole rafforzamento del Potere esecutivo, con gravi restrizioni al Legislativo, dal punto di vista strutturale e funzionale, su cui in questa sede non è necessario soffermarsi. Perdura in ogni caso il rapporto di responsabilità politica del Governo verso la Camera bassa, ovverosia l'unica Camera eletta direttamente dal corpo elettorale, chiamata - come da tradizione - Assemblea nazionale. Il Capo dello Stato, le cui funzioni sono rimaste formalmente immutate da allora fino ad oggi, era inizialmente però eletto da un collegio di oltre ottantamila grandi elettori (di cui la maggior parte erano rappresentanti della "polverizzazione" comunale, e quindi espressione prevalente del mondo rurale). Nel 1962, Charles De Gaulle, primo Presidente della V Repubblica, con una modificazione agli artt. 6 e 7 Cost. operata tramite procedura referendaria (ex art. 11 Cost.) giudicata da molti irregolare, introdusse l'elezione diretta del Capo dello Stato, facendo approdare l'organizzazione costituzionale del Paese al modello semipresidenziale, che perdura tuttora<sup>75</sup>). Inizialmente la durata in carica del Presidente della Repubblica era di sette anni, termine che rimase immutato anche quando si passò all'elezione diretta; solo recentemente, nel 2000, è stata approvata una revisione costituzionale che riduce tale mandato a cinque anni.

In estrema sintesi, quindi, il sistema francese è caratterizzato, da un lato, dal perdurare del rapporto di fiducia tra Esecutivo e Legislativo e, dall'altro, dalla doppia manifestazione di volontà da parte dell'elettorato, per l'elezione del Capo dello Stato e dell'Assemblea nazionale. Da ciò deriva la possibilità di divaricazione delle maggioranze (presidenziale e parlamentare), che si è verificata più volte e che ha dato origine alla c.d. *cohabitation* (dal 1986 al 1988; dal 1993 al 1995; dal 1997 al 2002), alla convivenza cioè tra un Capo dello Stato, di cui l'elezione diretta ha legittimato fortemente la posizione ed a cui ha dato grande

---

rilevantissimi spostamenti di popolazione all'inizio del '900, in cui, ad un certo punto, alcuni distretti "valevano" 279 volte i distretti della città di Los Angeles. In proposito, cfr. anche il contributo di M. Della Torre, in questo lavoro, § 2 Cap. II.

<sup>75</sup> Forma di governo già descritta al § 2 Cap. IV.

caratura politica, espressione di una data maggioranza, e l'Assemblea nazionale, verso cui comunque il Governo è responsabile e di cui deve avere la fiducia, espressione di un'altra maggioranza. E non c'è bisogno di molte parole per evidenziare che, in caso di maggioranze allineate, il Capo dello Stato svolge una funzione determinante nella delineazione dell'indirizzo politico, perché è il *leader* indiscusso anche della maggioranza parlamentare; mentre, in caso di maggioranze divise, il Presidente si deve limitare a svolgere le funzioni, pur abbastanza rilevanti, riservategli dal testo costituzionale (e, prevalentemente, quelle in materia di politica estera e di difesa).

All'osservatore esterno, questa "geometria variabile" che regola i rapporti tra i fondamentali organi dello Stato appare come un'utile garanzia che valorizza il sistema, impedendogli di cadere in quell'eccessivo rafforzamento di un Capo dello Stato, legittimato dall'investitura popolare e capo del partito che ha la maggioranza nell'unica Camera che sostiene il Governo, che potrebbe costituire un serio pericolo per la democrazia. Ma specialmente l'ultima coabitazione, che è durata ben cinque anni, a causa di un clamoroso errore di Chirac che procedette ad un incauto scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale e ricevette quella che sembrò una sonora bacchettata da parte del corpo elettorale, ha messo alla prova i nervi e la resistenza psicologica del Presidente (certamente quello che riveste la posizione costituzionalmente più ambigua e difficile in tali periodi), che ha caldeggiato fortemente la revisione costituzionale relativa alla durata del proprio mandato. Nella speranza - ma non si sa quanto fondata - che la coincidenza di scadenze elettorali induca l'elettorato a maggiori allineamenti ed uniformità di scelte.

La crisi dei partiti politici, riorganizzatisi nel dopoguerra dopo la drammatica parentesi della Repubblica di Vichy, fu, a parere di molti, alla base della breve durata e del fallimento della IV Repubblica: essi erano (probabilmente troppo) numerosi, indisciplinati al loro interno, deboli, incapaci di tradurre in riforme i propri programmi politici. L'instabilità ministeriale, dovuta *anche* alla debolezza strutturale e funzionale del sistema partitico, rese estremamente arduo attuare quelle riforme che pure erano considerate indispensabili e, d'altro lato, fronteggiare la complessa crisi che la decolonizzazione in Algeria aveva messo in moto.

Il periodo transitorio (giugno/ottobre 1958), gestito dal grande protagonista della resistenza durante la II guerra mondiale, generale De Gaulle, e la nascita della V Repubblica portarono avanti l'idea che l'Esecutivo doveva essere rafforzato, con vari strumenti anche costituzionali, il Legislativo - teatro del precedente fallimento - indebolito e i partiti in condizione di riprendere vigore o, comunque, di non nuocere come in passato.

I sistemi elettorali, che, dopo il 1962, vedono una predominanza del sistema maggioritario a doppio turno almeno per le massime cariche dello Stato, sono stati scelti funzionalmente a questi scopi. Il sistema proporzionale, adottato

nel corso della IV Repubblica, e considerato responsabile del frazionamento partitico, è ora in vigore solo con importanti correttivi che saranno esaminati in seguito<sup>(76)</sup>. Anche se l'impatto delle nuove formule elettorali non si è rivelato sempre decisivo: nel 1986, il sistema proporzionale, fatto introdurre frettolosamente da Mitterrand l'anno precedente per cercare di limitare i danni della prevista sconfitta elettorale della sinistra, non impedì la formazione di una maggioranza netta; cosa che, viceversa, non accadde nel 1988, a sistema maggioritario "tradizionale" reintrodotta, nelle elezioni parlamentari causate dallo scioglimento anticipato operato dallo stesso Mitterrand, eletto alla carica di Capo dello Stato per la seconda volta.

Ad ogni modo, a partire dal 1979, anno in cui si approvò la legge per le elezioni al Parlamento europeo, i sistemi elettorali per i vari livelli cominciarono a diversificarsi, anche perché la matrice culturale si diversifica a seconda dell'ente territoriale cui si riferiscono. E, lentamente, le modificazioni elettorali produssero degli effetti, assecondando, se non facilitando, il processo di decentramento di cui il Paese aveva bisogno, ma che la sua lunga tradizione centralizzatrice ha reso assai difficile.

Cominciamo dall'elezione del Presidente della Repubblica che, in base alla revisione costituzionale del 1962 e a partire dal 1965, avviene in via diretta a suffragio universale. Tale elezione si svolge ovviamente in un solo collegio elettorale, corrispondente all'intero territorio nazionale. Ogni candidatura dev'essere presentata da almeno cinquecento firmatari, titolari di cariche elettive, appartenenti ad almeno trenta diversi Dipartimenti (corrispondenti alle nostre Province) o Territori d'oltremare. Il sistema adottato è maggioritario a doppio turno, che si fonda sulla combinazione tra *majority* al I° turno e *plurality* al II°, per cui, se nessun candidato ottiene al I° turno la maggioranza assoluta dei voti validi espressi, i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti accedono al II° turno (che si svolge dopo due settimane) in cui vincerà chi avrà ottenuto la maggioranza relativa. Dei cinque Presidenti fin qui eletti in virtù di tale sistema (De Gaulle nel 1965; Pompidou nel 1969; Giscard d'Estaing nel 1974; Mitterrand nel 1981 e nel 1988; Chirac nel 1995 e nel 2002) nessuno è risultato vincitore al I° turno, e il ricorso al II° ha sempre visto le alleanze tra partiti e la confluenza delle ali estreme verso posizioni più moderate.

In generale, si può dire che l'elezione diretta del Capo dello Stato e l'adozione del sistema maggioritario a doppio turno hanno avuto serie e rilevanti conseguenze sul sistema politico francese<sup>(77)</sup>: da un lato una forte

<sup>76</sup> Ma il Costituente del 1958, che pure aveva già intenzione di abbandonare - anche con successive leggi ordinarie - il sistema proporzionale, era così poco sicuro degli effetti dei nuovi meccanismi elettorali più manipolativi che - ad ogni buon conto - indebolì il Parlamento in molti modi.

<sup>77</sup> Si tenga però presente che il sistema elettorale maggioritario a doppio turno era in vigore anche sotto la Francia della III Repubblica, e che gli effetti furono completamente diversi, dal momento che si trattò di una forma a multipartitismo estremo, non maggioritaria e a democrazia fortemente mediata. A riprova ulteriore del ruolo importante, ma non decisivo, del sistema elettorale sul sistema politico.

personalizzazione dei partiti, di cui almeno quello del Presidente è ampiamente dominato dalla sua figura, e che comunque operano in vista del momento fondamentale della sua elezione; e, dall'altro, una significativa bipolarizzazione indotta anche dall'esclusione dal secondo turno di tutti i candidati che abbiano raccolto un minor numero di voti dei primi due (si parla in proposito di competizione di tipo *binario*).

Un analogo sistema elettorale è in vigore per l'Assemblea nazionale, ma con qualche differenza. Tale organo, composto da 577 deputati, che durano in carica cinque anni, viene eletto attraverso un sistema maggioritario in cui vince, al I° turno, chi abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti espressi e almeno il 25% dei voti degli elettori iscritti nel collegio. Se nessun candidato ha raggiunto tale maggioranza, si passa al II° turno (che si svolge dopo una settimana) cui accedono tutti i candidati che abbiano ottenuto almeno il 12,5% dei voti degli elettori iscritti nel collegio<sup>(78)</sup>. Cifra che risulta essere assai alta, se si considera il notevole tasso d'astensionismo che ormai sistematicamente caratterizza l'affluenza alle urne in Francia, e che favorisce, anch'essa, la bipolarizzazione del sistema politico.

Il Senato, seconda Camera del Parlamento francese, è eletto, invece, in via indiretta e non si trova su un piede di parità con l'Assemblea nazionale. La prima differenza riguarda l'attività di controllo politico sul Governo, che spetta solo all'altra Camera, in modo del tutto coerente - del resto - con l'estrazione non direttamente popolare dello stesso. La seconda concerne l'attività legislativa, e consiste nella possibilità, riservata al Governo, di fare approvare un testo di legge dalla sola Assemblea nazionale, dopo che la *navette* tra i due rami del Parlamento ed il tentativo di conciliazione maturato all'interno di un'apposita Commissione interparlamentare non abbiano raggiunto alcun risultato<sup>(79)</sup>.

L'elezione (indiretta) e la durata in carica del Senato sono state parzialmente modificate dalla L. 697 del 2003. Tale organo è composto di 321 senatori (346 a partire dal 2010), che durano in carica (fino al 2007) nove anni e, successivamente, sei anni; il rinnovo parziale che, fino all'entrata in vigore della nuova legge, si verificava per 1/3 ogni tre anni, avverrà d'ora in poi con la stessa cadenza, ma per la metà di essi. Il collegio elettorale, dal punto di vista territoriale, coincide con il Dipartimento (la nostra Provincia). L'elezione, di secondo grado, avverrà ad opera dei deputati dell'Assemblea nazionale e dei consiglieri regionali eletti nel Dipartimento stesso, dei consiglieri generali (cioè, i

---

<sup>78</sup> Da notare che in ogni collegio elettorale, oltre al deputato, viene eletto il suo supplente, che ne prenderà il posto in caso di incompatibilità sopravvenuta (che, come si vedrà tra poco, si verifica soprattutto per l'assunzione d'incarichi ministeriali). Ma la scelta è unica, perché sulla scheda sono riportati in coppia i nomi di candidato/deputato e candidato/supplente.

<sup>79</sup> Ma credere che il Senato francese non abbia rilevanza nella vita politica francese e non sia radicato nella coscienza collettiva può rivelarsi un grave errore: ben se ne accorse De Gaulle quando dette avvio ad un referendum popolare per l'indebolimento ulteriore di tale organo e, in conseguenza dell'esito negativo di tale consultazione, dovette dimettersi dalla carica di Presidente della Repubblica (aprile 1969).

componenti dell'organo assembleare del Dipartimento) e dei delegati dei Consigli comunali<sup>(80)</sup>.

Il sistema d'assegnazione dei seggi varia a seconda che nel Dipartimento considerato debbano essere eletti più o meno di tre senatori. Nel primo caso, lo scrutinio è proporzionale a turno unico su liste bloccate, in cui quindi il ruolo dei partiti assume grande rilievo. Nel secondo, lo scrutinio è maggioritario a due turni (con seggio assegnato al I° turno se il candidato raggiunge la maggioranza assoluta dei voti espressi; ed il passaggio al II° turno, nel caso contrario). Le candidature sono individuali o su liste libere e, nei Dipartimenti che eleggono fino a due senatori, l'elettore ha anche la possibilità di *panachage* (può dare la propria preferenza, cioè, a candidati appartenenti a liste diverse da quella per cui ha votato). In quest'evenienza, il ruolo dei partiti è ridotto al minimo, perché molto si gioca sulla personalità del candidato.

Ma, per le elezioni del Senato più ancora che per le altre elezioni, un ruolo importante è svolto dalla configurazione dei collegi e delle circoscrizioni (*découpage électoral*), molto in ritardo rispetto ai risultati dei più recenti censimenti e spesso ritagliati in modo da favorire la forza politica al potere. Per il Senato, si diceva, il problema è più grave, perché il sistema indiretto ingigantisce gli effetti di queste storture, con il risultato che, ad esempio, in circa la metà dei Dipartimenti, un voto "rurale" vale dieci voti "urbani".

Anche il Consiglio costituzionale ha più volte affrontato l'argomento, giungendo ad imporre ai Governi di provvedere ad un nuovo "*découpage*" in situazioni particolarmente inique e rilevanti. Conviene ricordare, a questo proposito, la Decisione n. 86/208 del 1° e 2 luglio 1986, che richiama il rispetto del principio dell'eguaglianza del suffragio, ottenibile attraverso una revisione periodica delle circoscrizioni in rapporto all'evoluzione demografica.

La creazione delle Regioni come livello dotato di personalità giuridica, di organi elettivi e, infine, di una certa autonomia è stata graduale e molto faticosa, com'è ovvio, peraltro, nel Paese che più di ogni altro ha perfezionato i meccanismi del centralismo. Tale cammino è iniziato nel 1972 e si è concluso con il riconoscimento costituzionale delle Regioni e l'attribuzione a loro di una certa competenza normativa (normalmente secondaria rispetto a quella statale, ma in alcuni casi - per una durata limitata e a titolo sperimentale - derogatoria ad essa), sanciti dalla revisione costituzionale del 17 marzo 2003, venuta a modificare gli artt. 1, 39 e 72 Cost.

---

<sup>80</sup> Si ricordi che, in Francia, i Comuni raggiungono l'incredibile cifra di circa 36.000 (anche se il numero esatto cambia di anno in anno, per le frequenti fusioni e "sfusioni" che si verificano tra alcuni di essi), di cui circa 34.000 con meno di 3.500 abitanti. I grandi elettori del Senato sono circa 145.000, di cui il 95% è composto di delegati comunali (da 1 a 15 delegati per i Comuni con meno di 9.000 ab.; l'intero Consiglio - il cui numero varia da 29 a 69 componenti - per i Comuni da 9000 a 30.000 ab., con l'aggiunta di 1 delegato ogni 1.000 ab. per i Comuni che abbiano una popolazione superiore), di derivazione in prevalenza rurale, con le conseguenze che si possono immaginare sulla sottorappresentanza delle zone urbane e più industriali.



Per giungere all'elezione diretta dei consiglieri regionali fu necessario attendere la L. 10 luglio 1985, che fissava, per la traduzione dei voti in seggi, l'adozione di un sistema proporzionale su base dipartimentale. Tale sistema - che pure si differenziava nettamente dai sistemi maggioritari prediletti dalla V Repubblica e che, fino al 1979, avevano uniformato le scelte elettorali dei francesi - era però caratterizzato da alcuni correttivi di non poco conto. Prima di tutto veniva applicato su collegi piuttosto ristretti; inoltre, era fissata una soglia del 5% per accedere all'attribuzione dei seggi, che si svolgeva secondo la regola della media più alta, che certamente favorisce le formazioni più forti. Infatti, dopo aver compiuto una prima assegnazione dei seggi servendosi del quoziente elettorale, si procede alla divisione dei voti ottenuti da ogni lista per il numero dei seggi già conseguiti dalla medesima - ottenendo la media elettorale - aumentato di un'unità; fino all'esaurimento di tutti i seggi disponibili.

Inoltre, l'assegnazione dei seggi Dipartimento per Dipartimento all'interno della medesima Regione non era fatta su base puramente demografica e denunciava alcuni scompensi che esigevano di essere superati con criteri di più obiettiva proporzionalità.

La scelta della base dipartimentale, infine, non si era dimostrata capace di raddrizzare quella caratteristica della vita politica francese che, come si vedrà poco più avanti, tende a perpetuare - in misura da molti giudicata eccessiva - i tradizionali meccanismi di potere del governo locale; né di dar vita a maggioranze stabili<sup>(81)</sup>.

Per tutti questi motivi, il Governo di sinistra di Lionel Jospin aveva approvato, nel 1999, la L. 36 che spostava l'elezione su circoscrizioni coincidenti con i confini regionali e riduceva la durata del mandato da sei a cinque anni. Il sistema elettorale veniva modificato dividendo lo scrutinio in due fasi: la prima, di assegnazione del 25% dei seggi alla lista che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti espressi e la ripartizione proporzionale (con il sistema della più forte media) alle liste che avessero conseguito almeno il 3% dei voti espressi. La seconda, cui si accedeva con il raggiungimento del 5% dei voti espressi (ma le liste che avessero raggiunto almeno il 3% avrebbero potuto fondersi con altre) e alla cui fase di ripartizione dei seggi in palio partecipavano solo le liste con almeno il 3% dei voti espressi, vedeva l'assegnazione di un premio di maggioranza del 25% alla lista con più voti e, per il restante 75%, la ripartizione proporzionale dei seggi (ancora secondo la regola della più forte media).

In sintesi, le modificazioni apportate dalla riforma del 1999 avrebbero dovuto riequilibrare gli effetti della rappresentanza proporzionale in vista di più ampie e coese maggioranze. Ma il successivo Governo di centro destra,

---

<sup>81</sup> Dopo le elezioni del 1986, in molti casi si era manifestata la difficoltà di dar vita a maggioranze coese ed "accettabili": in ben cinque Regioni, la destra moderata si era alleata con il *Front national* di Le Pen, dopo che tale possibilità era stata esplicitamente esclusa durante la campagna elettorale.

insediatisi nel 2002, ha ritenuto necessario modificare di nuovo il sistema elettorale per i Consigli regionali, senza che - peraltro - la legge del 1999 avesse mai avuto applicazione concreta, per farne coincidere la scadenza con il rinnovo parziale del Senato, per evitare l'eccessivo frazionamento cui, a suo parere, il sistema ideato dalla sinistra avrebbe dato luogo, e ripristinare quell'"ancoraggio" territoriale degli eletti a livello regionale che l'elezione a livello dipartimentale porta con sé. E così, la L. 327 dell'11 aprile 2003 ha ulteriormente rimaneggiato il sistema elettorale per i Consigli regionali, riportando la durata del mandato a sei anni, la circoscrizione al livello dipartimentale anziché regionale come deciso nel 1999, e alzando in misura notevole le soglie d'accesso.

Le elezioni che si sono svolte, in due domeniche successive (21 e 28), nel mese di marzo 2004 e che hanno consegnato alla sinistra ben 21 Regioni su 22 (solo l'Alsazia è rimasta a maggioranza di centro destra), hanno avuto luogo su collegi plurinominali, a livello regionale, ma con ripartizione dipartimentale, con il sistema maggioritario a doppio turno che è stato messo in luce di sopra, ma con soglia d'accesso del 10% dei voti espressi per il secondo turno (salvo possibilità di fusione per chi abbia conseguito almeno il 5% dei voti espressi) e con ammissione alla ripartizione dei seggi alle sole liste che avessero raggiunto almeno il 5% dei voti espressi.

Il sistema elettorale in vigore per l'elezione dei Consigli regionali è, in sintesi, un sistema proporzionale a correzione maggioritaria (data dal premio di maggioranza che, a differenza di quanto avviene nei Comuni con più di 3500 abitanti dove esso giunge al 50%, riguarda 1/4 dei seggi disponibili) che, rispetto al sistema in vigore per le elezioni dell'Assemblea nazionale, sembra aver voluto aumentare il pluralismo, pur se a livelli ben lontani da quelli garantiti dall'applicazione di un autentico sistema proporzionale. Pluralismo che - è stato notato - ha portato quanto meno ad una più marcata trasparenza nella gestione della cosa pubblica. Sembra quasi che, almeno a livello regionale, si sia voluto dare alla rappresentanza d'interessi più spazio di quanto i sistemi maggioritari superiori ed inferiori (Dipartimento, Comune) rendano possibile.

Come il sistema elettorale, anche la forma di governo delle regioni si discosta dal modello semipresidenziale vigente al centro: il Presidente, infatti, è eletto dal Consiglio regionale (con la maggioranza assoluta ai primi due scrutini, con la maggioranza relativa negli eventuali successivi) e dura in carica per l'intero mandato consiliare. L'elezione del Capo dell'Esecutivo, cioè, non avviene in via diretta; anche se, nella maggior parte dei casi, a tale carica viene portato quasi automaticamente il *leader* regionale del partito di maggioranza.

Ma una caratteristica che condiziona fortemente il sistema politico francese, al di là delle formule adottate per l'attribuzione delle cariche elettive, è il forte radicamento locale che, perfino nella formazione più strutturata, e cioè nel

Partito comunista francese<sup>(82)</sup>, prevale sull'obbedienza e la disciplina di partito. Esso proviene dalla diffusa pratica del cumulo dei mandati, che ha provocato il peso decisivo dei "notabili", peso ridotto solo al momento dello scontro durissimo che De Gaulle aprì, nel 1962, con loro e per superare il quale ricorse allo strumento (sicuramente non compatibile con la legittimità costituzionale) fornitogli dall'art. 11 Cost. (*referendum*). Ma, al momento delle dimissioni di De Gaulle, nel 1969, i notabili si erano già riappropriati di tutto il potere che avevano in precedenza.

Il cumulo dei mandati ha permesso il consolidarsi di posizioni fortissime sia sul piano locale sia su quello nazionale. Nel 1985 il Legislatore è intervenuto (con le leggi organiche 1405 e 1406) a sancire l'incompatibilità tra *tre* mandati elettivi, salvando però uno dei cumuli più diffusi, quello tra i mandati di parlamentare e di sindaco di una grande città, sopravvissuto anche alla successiva regolamentazione operata dalla L. organica 294 del 5 aprile 2000 (che fa divieto di cumulare il mandato di deputato con quello di consigliere regionale, consigliere generale, consigliere di un Comune con più di 3500 abitanti).

L'interscambio ne è risultato indebolito, ma non certo sradicato; e così pure la perpetuazione delle vecchie *élites* di origine rurale, rintracciabile anche nella sottorappresentazione delle zone urbane e nella sovrarappresentazione di quelle rurali, più volte ricordate in queste pagine.

Tale cumulo, peraltro, risulta tanto più anomalo dal punto di vista sistematico in un ordinamento in cui è stabilita la già menzionata incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di ministro ed il suo mantenimento durante tutta la legislatura. Ciò all'evidente scopo - di marca presidenzialista - di potenziare la posizione ed il ruolo del Presidente, attraverso la diminuzione della caratura politica del Primo ministro e degli altri componenti dell'Esecutivo che, nello scenario di maggioranze allineate prefigurato inizialmente, dovevano essere semplici collaboratori della figura di vertice<sup>(83)</sup>.

In Francia, anche l'elezione parlamentare richiede l'identificazione tra deputato e circoscrizione; ed i mandati locali sono il trampolino di lancio per le elezioni nazionali.

Da ciò deriva anche la non eliminata frammentazione e instabilità dei partiti politici<sup>(84)</sup>, che i sistemi elettorali - maggioritari o proporzionali con forti

---

<sup>82</sup> Spesso anche il PCF, che pure fino all'inizio della V Repubblica si era sottratto all'influenza dei notabili e che, a questo scopo, ha spesso cercato di limitare il ricorso al cumulo di mandati, ha dovuto rinunciare a tale strategia per non correre il rischio di perdere elezioni importanti (dovendo o far eleggere un notabile rosso o perdere la partita).

<sup>83</sup> E' chiaro, infatti, che la possibilità di *cobabitation* non era stata tenuta presente dal Costituente del 1958.

<sup>84</sup> I partiti francesi sono numerosi: Unione per la maggioranza presidenziale (ex RPR, ex partito gollista, ristrutturato e ribattezzato diverse volte), Unione per la democrazia francese (UDF), Partito

premi di maggioranza - non sono certo riusciti a modificare in modo decisivo. Il sistema politico francese si è bipolarizzato, e questo, sì, a causa soprattutto del sistema elettorale in uso per l'elezione del Capo dello Stato e per quella dei deputati dell'Assemblea nazionale, ma non si è semplificato. I partiti sono ancora - come nella IV Repubblica - frammentati e deboli, oltre che carenti di risorse organizzative e finanziarie, centellinate da una legge sul finanziamento dei partiti restrittiva e che limita gli aiuti privati alle formazioni politiche. L'indebolimento del Parlamento ha privato i partiti politici francesi della funzione di mediatori tra Paese reale e Paese legale. In definitiva, nella V Repubblica, essi sono macchine elettorali (come previsto, del resto, dalla dizione letterale dell'art. 4 Cost.), in cui il numero dei militanti è molto basso, che funzionano soprattutto - e a tutti i livelli - in vista delle elezioni presidenziali. Ma essi non sono riusciti a coinvolgere l'elettorato in maniera duratura, come dimostra anche il verificarsi della *cohabitation*, ripetutasi per tre volte negli ultimi diciotto anni e dovuta senz'altro ad un marcato pendolarismo dell'opinione pubblica e di un elettorato sempre più sfuggente e fluido. L'astensionismo ormai è alto, ed è assai aumentato di recente, se si pensa che nel 1978 era del 19% e ora, alle recentissime elezioni regionali cui peraltro è stato conferito grande peso politico, è stato di circa il 38%. I partiti antisistema continuano ad esistere; anzi, aumentano, sebbene le *chances* di successo siano fortemente ridotte dai meccanismi elettorali.

Un'ultima (ma non per importanza!) notazione da fare sui sistemi elettorali francesi riguarda la rappresentanza femminile negli organi elettivi: dopo molti anni di appassionate discussioni in proposito, e anche a seguito del recente inserimento dell'ultimo comma nell'art.3 Cost., la L.6 giugno 2000 n. 493 (intitolata "uguale accesso di donne ed uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive") ha aggiunto varie norme al vigente Codice elettorale, in base alle quali, nelle elezioni che si svolgono su scrutinio di lista (e cioè, segnatamente le elezioni europee, senatoriali nelle circoscrizioni in cui si devono eleggere più di 3 senatori, nelle elezioni regionali ed in altri pochi casi), le liste devono contenere un numero di candidati di entrambi i sessi, con uno scarto che non può essere superiore al 2%. Per le liste che non abbiano seguito tale indicazione, si procederà ad una diminuzione del contributo finanziario statale per una percentuale pari alla metà dello scarto effettivamente esistente tra i candidati dei due sessi. Il Consiglio costituzionale, investito della questione di costituzionalità da parte di una minoranza parlamentare prima della promulgazione della legge, non ha rinvenuto in essa alcun motivo di incostituzionalità, anche perché la riduzione del contributo statale cui si perviene in caso di violazione della percentuale di scarto tra i candidati dei due sessi non assume il carattere di una sanzione, ma di "*une modulation de l'aide publique allouée aux partis et aux groupements politiques en application des articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988*"<sup>(85)</sup>.

---

socialista, Partito comunista, Fronte nazionale, Verdi, Movimento dei cittadini (contro l'Europa), Partito radicale di sinistra, Lotta operaia ecc.

<sup>85</sup> Stessa filosofia, peraltro, ha ispirato la nostra L. 8 aprile 2004, n. 90, che, per le elezioni del Parlamento europeo, fissa il limite massimo delle candidature di persone di uno stesso sesso ai 2/3. Anche il Parlamento italiano ha voluto (sia pure in misura molto più prudente) adeguarsi alla recente

#### 4. Repubblica federale tedesca (DB)

Il testo della vigente Costituzione della Repubblica federale tedesca fu elaborato tra il 10 settembre 1948 e l'8 maggio 1949 da un Consiglio parlamentare formato da 65 personalità politiche provenienti dai *Laender* delle zone occidentali; la Costituzione fu promulgata il 23 maggio 1949, dopo l'approvazione dei 2/3 delle rappresentanze popolari dei *Laender*, ed entrò in vigore il 24 maggio 1949. La denominazione di *Grundgesetz* (cioè di Legge fondamentale) anziché di *Verfassung* (cioè di Costituzione) era spiegata in una parte del Preambolo (parte oggi abrogata) del *Grundgesetz* stesso con la sua natura transitoria: il popolo tedesco si sarebbe dato una Costituzione solo quando avesse riacquisito l'unità nazionale<sup>(86)</sup>.

In seguito alla riunificazione posta in essere con il “Trattato tra la Repubblica Federale Tedesca e la Repubblica Democratica Tedesca” Il 31 agosto 1990, tuttavia, anziché dar luogo ad un nuovo processo costituente, i *Laender* già orientali convennero con i *Laender* occidentali, come è proclamato nel vigente Preambolo del *Grundgesetz*, di avere “portato a compimento, in libera autodeterminazione, l'unità e la libertà della Germania”; e che, quindi, “la presente Legge fondamentale vale (...) per l'intero popolo tedesco”.

Dal 1949 ad oggi il *Grundgesetz* ha subito 46 modificazioni (l'ultima il 16 luglio 1998), attuate secondo la procedura aggravata di revisione disposta dall'art. 79; esse hanno marginalmente investito anche disposizioni relative a Parlamento e Governo, ma nessuna ha inciso sulla forma governo<sup>(87)</sup>.

La forma di governo della Repubblica federale tedesca appartiene al novero delle forme di governo parlamentari razionalizzate, in termini formali, e a direzione monocratica, in termini sostanziali.

---

modificazione costituzionale operata dalla L. cost. n. 1 del 2003, con l'aggiunta, al secondo periodo del 1° comma dell'art. 51, della frase “A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”. Altro notevole incoraggiamento in questo senso era stato dato dalla sent. della Corte costituzionale 49/2003, che non aveva individuato alcuna incompatibilità con il testo costituzionale della previsione di “quote rosa” per le candidature al Consiglio della Valle d'Aosta. Anche il Legislatore italiano ha previsto una riduzione del rimborso delle spese elettorali, in caso di violazione del limite previsto. Solo le liste che non contengano alcuna candidatura femminile non sono ammesse alla competizione elettorale.

<sup>86</sup> Nella zona di occupazione sovietica a partire dal dicembre del 1947 era iniziato un processo costituente, sotto la guida della SED (Partito socialista unificato di Germania), “largamente partecipato”, che avrebbe portato alla fondazione della Repubblica democratica tedesca (DDR) con l'approvazione di una propria *Verfassung*, destinata a divenire la Costituzione dell'intera Germania unificata. Questa Costituzione subì radicali modificazioni nel 1968 e rimase in vigore fino al venire meno della DDR.

<sup>87</sup> Per quanto qui rileva, una modificazione ha riguardato l'età di acquisto dell'elettorato attivo e dell'elettorato passivo.

Sussiste infatti il rapporto di responsabilità politica tra il Cancelliere, “che stabilisce l’indirizzo generale della politica governativa e ne assume la responsabilità” (art. 65 G.G.), e il *Bundestag* (Dieta federale), ossia la Camera bassa, “eletta a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto”, che “rappresenta il popolo tedesco nel suo complesso” (art. 38 G.G.) senza vincolo di mandato. Pur trattandosi di rapporto fiduciario, come si argomenta dagli artt. 64 e 68 G.G., esso non si instaura con un voto di fiducia in senso stretto ma con l’elezione del Cancelliere da parte del *Bundestag*, e cioè attraverso un meccanismo che rende formalmente più stringente il rapporto fra i due organi e più intensa la responsabilità dell’uno verso l’altro (art. 63 G.G.).

In tema conviene soffermare l’attenzione su due aspetti, e precisamente che:

- l’elezione avviene senza dibattito;
- per essere eletti è necessario conseguire la maggioranza assoluta dei voti (art. 63 G.G.);

il che significa che al *Bundestag* è sottoposta una scelta del tipo “prendere o lasciare” e che al Governo è richiesta un’ampia base parlamentare (ciò che può indurre ad una semplificazione del sistema partiti). Entrambe le disposizioni possono essere considerate come strumenti di razionalizzazione in quanto volte ad perseguire una maggiore stabilità governativa.

La candidatura all’elezione di Cancelliere è proposta dal Presidente federale, che fin’ora ha sempre candidato il *leader* del partito che ha ottenuto il maggior numero di voti (e di seggi) nelle elezioni generali, originando, quindi, una prassi in tal senso.

Qualora il candidato presidenziale non ottenga la maggioranza assoluta, il *Bundestag* ha la facoltà di eleggere, entro 14 giorni, a Cancelliere un candidato non proposto dal Presidente federale, ma sempre a maggioranza assoluta.

Qualora anche questa elezione non dia esito, il *Bundestag* deve procedere ad una nuova votazione che vedrà eletto Cancelliere chi consegua la maggioranza semplice. In tale ultimo caso, però, il Presidente federale, se, da un lato, deve nominare Cancelliere il candidato che avesse comunque ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, ha, dall’altro, la facoltà o di nominare Cancelliere chi abbia ottenuto la maggioranza semplice dei voti o di sciogliere il *Bundestag*. Ed anche questo può essere considerato uno strumento di razionalizzazione volto a perseguire una maggiore stabilità governativa (ed, ancora, un meccanismo, che alla lunga, induce ad una semplificazione del sistema partiti).

Si può ricordare che il timore di un cancellierato debole portò nel 1966 alla c.d. *Grosse Koalition*, che vedeva un Cancelliere democristiano al vertice di un Governo CDU-CSU e SPD dotato di una maggioranza di 445 deputati su 518.

Chi sia stato eletto dal *Bundestag* viene nominato Cancelliere dal Presidente federale (art. 64 G.G.), cui spetta altresì di nominare e di revocare i Ministri federali su proposta del Cancelliere; Cancelliere e Ministri assumono pienamente la carica previo giuramento davanti al *Bundestag*.

Sebbene ciascun Ministro “presiede autonomamente, e sotto la propria responsabilità, agli affari riguardanti la propria competenza” (art. 65 G.G.), l’indirizzo generale della politica governativa e la relativa responsabilità formalmente gravano sul Cancelliere, e tale posizione formale è tanto più forte anche sostanzialmente se si pensa al procedimento di investitura testé descritto.

Indiscutibili strumenti razionalizzatori sono costituiti dal voto di sfiducia costruttivo (art. 67 G.G.) e dalla questione di fiducia (art. 68 G.G.).

Il primo si attua attraverso l’elezione a maggioranza assoluta da parte del *Bundestag* di un nuovo Cancelliere, unita dalla richiesta di revoca del Cancelliere in carica al Presidente federale, che non può sottrarsi alla richiesta e deve dar seguito all’una e all’altra. Il timore di (possibili ma difficili) colpi di mano è, comunque, tale che tra la sfiducia e l’elezione del nuovo Cancelliere devono intercorrere almeno di 48 ore: un *tempus poenitendi* sufficiente perché il Cancelliere in carica possa anche richiamare all’ordine la propria maggioranza. Fino ad oggi il meccanismo predisposto dall’art. 67 G.G. ha trovato una sola applicazione, e precisamente nel 1982 allorché il gruppo liberale (FDP) ritirò i suoi voti a sostegno del Cancelliere Schmidt (SPD) per riversarli sul (neo)Cancelliere Kohl (CDU), che iniziò così la sua lunga carriera di capo del Governo.

Con il secondo il Cancelliere in carica può chiedere che il *Bundestag* gli rinnovi la fiducia, sempre a maggioranza assoluta, su una o più questioni di politica generale; qualora non ottenga tale maggioranza il Cancelliere ha la facoltà di proporre al Presidente generale lo scioglimento del *Bundestag* entro 21 giorni dal voto negativo. La proposta di scioglimento può essere bloccata dall’elezione a maggioranza assoluta di un nuovo Cancelliere da parte del *Bundestag*. Anche in questo caso è previsto un periodo di riflessione di 48 ore tra questione e votazione. Il meccanismo in parola ha trovato fin’ora due applicazioni: l’una nel 1972, ad opera del Cancelliere Brandt, che poté constatare così essere venuta meno la fiducia già attribuitagli a causa di una questione di spionaggio; l’altra nel 1982, ad opera del Cancelliere Kohl, che se ne valse allo scopo di promuovere elezioni anticipate.

Sulla c.d. sfiducia costruttiva si è discusso a lungo: appare, tuttavia opportuno rilevare che tale strumento appare consono in un ordinamento che vede l’elezione del Capo del Governo, e del solo capo del Governo, e per converso la revoca del medesimo e implicitamente dei suoi Ministri; meno consono appare l’istituto per ordinamenti nei quali la vita del Governo è legata non ad un istituto netto come

l'elezione (e la revoca) ma ad un istituto dai contorni più sfumati quali la fiducia (e la sfiducia), oltretutto dall'occorrenza attribuita a maggioranza semplice.

Originale, rispetto all'ordinamento italiano, è l'istituto dello scioglimento della Camera promosso dal Cancelliere, che sicuramente costituisce uno strumento forte per il controllo della maggioranza parlamentare. Occorre tuttavia sottolineare che il *Bundestag* mantiene anche in tal caso il potere di eleggere e far nominare un nuovo Cancelliere, bloccando così l'iniziativa del Cancelliere in carica e assicurando l'ordinario svolgimento della vita istituzionale.

In breve, si può rilevare che, anche sul piano della forma di governo, la forma di governo a direzione monocratica scelta nella Repubblica federale tedesca, benché intesa a rendere stabile la posizione dell'esecutivo e nel contempo ad assicurarsi al sistema la c.d. governabilità, si preoccupa di mantenere ferme le prerogative dell'organo rappresentativo fornendo a Governo e Parlamento strumenti idonei ad evitare politicismi di bassa lega volti al puro mantenimento del potere.

La Legge fondamentale (*Grundgesetz*) della Repubblica federale tedesca (*DB*), come la Costituzione della Repubblica italiana, affida la disciplina del sistema elettorale per la formazione della Camera bassa (*Bundestag*) del Parlamento nazionale alle scelte del legislatore ordinario, limitandosi a porre alcuni principi fondamentali circa il voto e le sue modalità di espressione; anche i principi stabiliti dalle due Costituzioni coincidono, salvo l'esplicitazione nel *Grundgesetz* che il voto, oltre che libero, segreto, uguale, deve essere diretto.

La disciplina elettorale per l'elezione del primo *Bundestag*, tuttavia, fu approvata dallo stesso Consiglio parlamentare che aveva approvato il *Grundgesetz* e il suo impianto è rimasto invariato nel tempo nelle leggi che avrebbero disciplinato il sistema elettorale, limitandosi queste ad introdurre alcune disposizioni di adeguamento che traevano spunto dalla prova di sé via via data dal sistema ed alcune altre imposte dalla c.d. riunificazione.

La ripartizione del territorio nazionale in due serie di collegi elettorali sovrappONENTI, in parte uninominali maggioritari e in parte plurinominali proporzionali a liste concorrenti, entrambe a base regionale (*Land*), risale alla legge approvata dal Consiglio parlamentare; in origine essi eleggevano rispettivamente il 60% e il 40% dei deputati, ora eleggono il 50% dei deputati ciascuna.

Attualmente, a riunificazione avvenuta, il numero (minimo, per le ragioni che si vedranno) dei deputati è di 598 e, pertanto, il territorio nazionale tedesco è ripartito in 299 collegi elettorali uninominali, riuniti a loro volta in collegi plurinominali.



Nei collegi uninominali le candidature possono essere presentate sia dai partiti politici che da gruppi di cittadini; ogni candidatura deve essere sostenuta da 200 (in origine 500) firme di cittadini elettori residenti nella circoscrizione stessa; non è obbligatoria la sussistenza di un collegamento tra il candidato presentato da un gruppo di cittadini ed una lista di partito; risulta eletto il candidato che consegua la maggioranza, semplice, dei voti validi espressi.

I rimanenti 299 deputati sono eletti nei collegi plurinominali proporzionali a liste concorrenti; le candidature possono essere presentate dai soli partiti politici; i seggi spettanti a ciascuna lista sono calcolati sulla base del numero totale dei seggi parlamentari (cioè 598) applicando il metodo Hare-Niemeyer (in origine il metodo di Hondt)<sup>88</sup>.

Particolare attenzione meritano le modalità di attribuzione dei seggi. Infatti, ai seggi conseguiti da ciascuna lista in sede di collegio plurinominali vengono sottratti i seggi conseguiti dalla medesima lista o dai candidati dei gruppi di cittadini eventualmente collegati in sede di collegio uninominale; operazione che viene compiuta su base regionale (e che in Italia si è cercato di riprodurre attraverso l'istituto c.d. dello scorporo nell'elezione della camera dei deputati).

Il proporzionalismo sotteso a questo sistema, tuttavia, patisce (fin dall'origine) due eccezioni.

Innanzitutto, i seggi conseguiti in sede di collegio uninominale da candidati della stessa lista o da candidati indipendenti collegati alla stessa lista, rimangono comunque assegnati a quella lista, anche se, in sede proporzionale non dovrebbero spettarle, dando così origine all'istituto del mandato in sovrarappresentazione (*Ueberhangmandate*), mandato che va ad aumentare il numero complessivo dei seggi parlamentari (c.d. *Grundmandatsklausel*).

Secondariamente, sono escluse dall'assegnazione dei seggi tutte quelle liste che non abbiano conseguito almeno il 5% dei voti validi espressi in tutto il territorio della federazione (in origine il 4% in un *Land*) o almeno tre seggi (in origine uno in un *Land*) in sede di collegio uninominale (c.d. clausola di sbarramento o *Sperrklausel*). Funzione di tale clausola è quella di evitare la frammentazione della struttura partitica parlamentare: obiettivo che sembra raggiunto.

L'istituto del mandato in sovrarappresentazione e la clausola di sbarramento (come visto aggravata nel tempo), se alterano il proporzionalismo, tuttavia producono risultati “contrastanti” e rispondono a due finalità diverse:

- la *Grundmandatsklausel* permette che istanze significative della società non rimangano prive di rappresentanza;

---

<sup>88</sup> Sul funzionamento delle due formule v. Tavole Assegnazione dei seggi nella Repubblica federale tedesca e nel regno di Spagna.

- la *Sperrklausel* vuole evitare che formazioni politiche insignificanti a livello nazionale possano dare origine a gruppi parlamentari in grado di bloccare o rallentare l'attività del *Bundestag*.

L'elettorato sia attivo che passivo è acquistato da ogni cittadino tedesco al compimento del 18° anno di età; attualmente è stato ampliato il diritto di voto dei tedeschi residenti all'estero, che ora possono esprimere il voto anche per corrispondenza.

Il voto viene espresso mediante due schede, con la prima si vota (*Erststimme*) per il candidato del collegio uninominale, con la seconda si vota (*Zweitstimme*) per la lista del collegio plurinominale; la lista è bloccata ma è possibile il voto disgiunto, nel senso che l'elettore può dare il proprio voto al candidato di una lista o indipendente in sede uninominale e un'altra lista in sede plurinominale.

Il mandato in sovrarappresentazione è stato ripetutamente oggetto di decisioni del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla base delle seguenti constatazioni di fatto:

- l'elettore che abbia dato il proprio voto a una formazione politica beneficiaria di più mandati in sovrarappresentazione finisce con l'influire due volte sulla composizione del *Bundestag*; e con il secondo voto, com'è per tutti, e con il primo, in quanto fa aumentare il numero legale dei deputati;
- i mandati in sovrarappresentazione tendono a diminuire il rapporto voti/seggio per le formazioni che ne abbiano ottenuti.

Il Tribunale costituzionale federale ha ritenuto fondate entrambe le osservazioni, ma non ha dichiarato incostituzionale l'istituto sulla base della considerazione che esso tutela un principio coerente con l'impianto costituzionale tedesco, e cioè il collegamento tra collegio e parlamentare: si suole parlare, per ciò, di sistema proporzionale personalizzato.

La discussione sul punto ha tuttavia indotto il Tribunale stesso, con l'intento di ridurre il fenomeno in limiti costituzionalmente compatibili, a dare una serie di indicazioni al legislatore in materia di formazione dei collegi elettorali, in particolare uninominali. Indicazioni raccolte dal legislatore, il quale, con la L. 1° Luglio 1998 (*Wahlkreiseinteilungsgesetz*), al fine di rispettare il principio della tendenziale equivalenza dimensionale tra collegi, ha ridotto il numero di parlamentari (dagli originari 656 agli attuali 598), e, quindi, dei collegi (dagli originari 328 agli attuali 299) ed ha fissato l'intervallo tollerabile rispetto alla media nazionale della popolazione dei collegi nel 15% in eccesso o in difetto, imponendo però la ridelimitazione del collegio qualora lo scostamento ecceda il 25%; esso ha, inoltre, disposto la coerenza del bacino territoriale con riferimento all'omogeneità socio-economica del territorio e storico-culturale della popolazione.

Il sistema elettorale descritto ha fatto sì che i gruppi parlamentari presenti nel *Bundestag* siano passati dagli 8 del 1949 ai 5 del 1953, ai 4 del 1957, e siano poi rimasti stabilmente 3 fino al 1983 quando a *CDU/CSU* e *SPD* si sono aggiunti i *Gruenen* e, dopo la riunificazione, la *PDS*.

Il che potrebbe apparire strano, se si pensa che il sistema partiti tedesco è formato da partiti che tendono a porsi verso l'estremo del c.d. partito ideologico, del partito, cioè, che ispira la propria azione a una definita concezione del mondo, e dotato di una propria organizzazione stabile e di una propria vita e vitalità interna. Ciò non di meno, il forte riconoscimento nelle istituzioni democratiche sia delle forze politiche che dei cittadini (favorito del ripudio dell'esperienza nazista e dalla posizione di paese di confine, e diviso, durante la c.d. guerra fredda) ha limitato il riconoscimento sociale di forze antisistema ed ha consentito l'affermarsi di un diffuso pragmatismo politico anche nell'elettorato, il quale tende ad indirizzare le sue scelte sulla base dei programmi e non delle affermazioni di principio.

Per concorde ammissione il succedersi dei Governi raramente è stato deciso dalle urne ma principalmente da alleanze parlamentari.

Gli istituti cui si accredita la sostanziale stabilità tedesca sono, oltre che il descritto sistema elettorale, l'elezione del Cancelliere da parte del *Bundestag* a maggioranza assoluta e il potere di quest'ultimo di scegliere i propri Ministri e di dare loro direttive su questioni fondamentali; l'esclusiva responsabilità del Cancelliere stesso nonché il potere di porre la questione di fiducia e di sciogliere la Camera quando questa non gli sia accordata. Ultimo, ma non ultimo, l'istituto della fiducia costruttiva a disposizione del *Bundestag*.

Un'ultima ragione di stabilità è stata individuata nella forma federale dello Stato tedesco, caratterizzata da una coerente ripartizione delle competenze e delle risorse finanziarie tra *Bund* e *Laender*.

In poco più di mezzo secolo, l'ordinamento tedesco ha così visto il succedersi di 17 Governi in 15 legislature (la cessazione della legislatura comporta il venir meno del Governo, secondo i principi del parlamentarismo resi positivi dall'art. 69 G.G.) guidati da 7 Cancellieri alla testa di 7 coalizioni governative, con una durata media di 2 anni 10 mesi e 15 giorni.

Quanto è stato rilevato per la Federazione (*Bund*), può essere ripetuto per i *Laender*: anch'essi infatti hanno una forma di governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice e a direzione monocratica. Ogni *Land* è dotato di un Parlamento monocamerale, cui spetta di eleggere il Presidente del *Land* e che viene eletto sulla base di una legge elettorale modellata in gran parte

su quella federale<sup>(89)</sup>. Unica eccezione, fino al 1999, è stata la Baviera (*Bayern*) dove esisteva un Senato di formazione corporativa e di natura consultiva dotato di (sola) iniziativa legislativa per le materie di competenza<sup>(90)</sup> ora abolito a seguito di referendum popolare.

Con riferimento a quest'ultima si possono rilevare marginali differenze con riferimento a:

- attribuzione dei seggi in collegi uninominali e plurinominali, che non sempre corrisponde al 50%;
- *Sperrklausel*, in taluni *Laender* fissata, oltre che nel 5% dei voti validi espressi nel conseguimento in alternativa di almeno 1 o 3 seggi;:
- *Grundmandatklausel*, per la quale in alcuni *Laender*, a differenza che in sede nazionale, sono previsti limiti.

### 5. Regno di Spagna

La vigente Costituzione del Regno di Spagna venne approvata a larga maggioranza dalle *Cortes* (Congresso dei deputati e Senato), elette nel corso del 1976 durante il c.d. periodo di regime costituzionale provvisorio seguito alla morte del dittatore Francisco Franco, e successivamente con apposito *referendum* dal popolo spagnolo il 6 dicembre 1978; le elezioni generali del 1° maggio 1979, con le quali venne eletto il primo Parlamento del Regno, pongono fine al periodo costituzionale provvisorio e danno inizio alla prima Legislatura del restaurato Regno.

Nella predisposizione del testo costituzionale della Spagna riacquistata alla democrazia, i costituenti hanno attinto ampiamente alla Costituzione della Repubblica italiana del 1948 ed alla Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca del 1949 (come si vedrà), oltre che alle costituzioni spagnole monarchica del 1876 e repubblicana del 1931.

A parte la natura monarchica, al giorno d'oggi poco rilevante sul piano istituzionale (cui si connette la lunga serie di articoli dedicati alla Corona), il Regno di Spagna ha una forma di governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice, sul piano formale, e a direzione monocratica, sul piano sostanziale; è dotato di un Parlamento bicamerale non paritario, le *Cortes Generales*, formato dal Senato e dal Congresso dei Deputati, entrambi elettivi; tuttavia il rapporto di fiducia necessario al Governo per svolgere le sue funzioni si instaura solo con il Congresso dei deputati.

---

<sup>89</sup> Cfr. Tavole quadro sinottico dei sistemi elettorali delle Regioni della DB.

<sup>90</sup> Assimilabile al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro della Repubblica italiana.

Come si vedrà i rapporti esecutivo-legislativo seguono molto da vicino lo schema predisposto dalla Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, anche se con alcune rilevanti particolarità.

Anche nel Regno di Spagna, infatti, è il Congresso dei Deputati ad attribuire la fiducia al candidato proposto dal Re, al quale Re spetta poi la nomina del candidato fiduciario e, su sua proposta, dei ministri (art. 99 Cost.); a differenza della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, nulla dice la Costituzione spagnola circa il dibattito parlamentare limitandosi a specificare che il candidato dà lettura del proprio programma, da un lato, e, dall'altro, impone al Re la consultazione dei rappresentanti dei gruppi parlamentari al fine di formulare la candidatura. Evidente segno quest'ultimo che il costituente iberico riteneva probabili Governi di coalizione "all'italiana" con partiti non disposti a mettere in gioco il proprio *leader*, piuttosto che Governi a forte direzione monopartitica "alla tedesca", nei quali il *leader* del partito vincitore sarebbe stato il candidato naturale alla direzione dell'Esecutivo. La pratica si sarebbe incaricata di smentire l'ipotesi (anche in grazie, come si vedrà, del sistema elettorale).

Anche se non richiede l'elezione ma la concessione della fiducia, la Costituzione spagnola, al pari della tedesca, richiede il voto positivo della maggioranza assoluta dei deputati nella prima votazione, altrimenti la stessa candidatura sarà votata dopo 48 ore e la fiducia, a differenza della Germania, sarà ottenuta con la maggioranza semplice (art. 99 Cost.) altro segno di attesa di "coalizioni all'italiana".

Qualora la fiducia non sia concessa nemmeno con la seconda votazione a maggioranza semplice il Re dovrà avanzare successivamente altre candidature (99 Cost.) e se entro due mesi dalla prima votazione nessun candidato ottenesse la fiducia, sempre il Re procederà allo scioglimento non solo del Congresso ma anche del Senato (art. 99 Cost.).

Come nella Repubblica Federale tedesca i singoli Ministri sono poi nominati e revocati dal Capo dello Stato su proposta del Presidente del Governo ma la Costituzione dispone che il Governo risponda solidalmente davanti al Congresso, ciò che certamente non giova all'autorevolezza del Presidente.

Simili ai tedeschi, ma più rassicuranti per il Presidente del Governo sono i meccanismi esplicitamente razionalizzatori.

In primo luogo, la mozione di censura (art. 113 Cost.) con la quale il Congresso può far varare la responsabilità politica del Governo (e non solo del suo Presidente), la quale:

- deve essere presentata da almeno 1/10 dei deputati (la Legge fondamentale tedesca non pone limiti);

- deve includere la proposta di una candidatura alla Presidenza del Governo (come la fiducia costruttiva tedesca);
- non può essere votata prima di 5 giorni dalla presentazione;
- deve essere approvata a maggioranza assoluta;

e come se questi requisiti non fossero sufficienti la Costituzione dispone altresì che:

- nei primi 2 giorni dalla presentazione possono essere presentate mozioni alternative (ciò che tende a sfaldare l'eventuale maggioranza alternativa);
- qualora non venga approvata, i firmatari non potranno presentarne altre durante la medesima sessione parlamentare (ciò che è funzionale a tarpare le ali a una minoranza turbolenta, e comunque diminuisce le probabilità di alleanze per la minoranza stessa);

ed il Regolamento interno del Congresso aggiunge infine che:

- la mozione deve essere motivata ai sensi dell'art. 165 comma 2;
- e votata per appello nominale ai sensi dell'art. 85 comma 2.

Qualora la mozione di censura venga approvata, il Governo in carica deve presentare le proprie dimissioni e il Re dovrà nominare la personalità indicata nelle mozione stessa e, su sua proposta, nominare poi i Ministri.

Fino ad oggi la mozione di censura ha avuto due applicazioni. La prima fu nel 1980, quando venne presentata dal gruppo socialista (PSOE) contro il Governo Suarez; nell'occasione l'esito non corrispose alle aspettative del costituente: infatti, il già debole Governo (UCD, CiV, IC) ne uscì ulteriormente indebolito mentre si rafforzò l'immagine dell'opposizione. La seconda fu nel 1987 e fu proposta su pressione ai A. Hernandez Mancha, senatore ma *leader* di *Alianza popular*, il quale così sperava, esponendo il suo programma di Governo, di acquistare spazio politico e visibilità; la mozione fu respinta anche questa volta ma ebbe l'effetto di rafforzare il Governo Gonzalez (PSOE) in carica.

In secondo luogo, il Presidente del Governo previa deliberazione del Consiglio dei Ministri può porre la questione di fiducia (art. 112 Cost.) sul suo programma o su una dichiarazione di politica generale: perché la fiducia sia ritenuta sussistente la questione deve ottenere la maggioranza semplice del Congresso. Il che mette al riparo il Governo da eventuali fronde presenti nella sua maggioranza (come si è visto il Costituente spagnolo ipotizzava soprattutto coalizioni "all'italiana"). Qualora la fiducia non venga confermata, il Governo è tenuto alle dimissioni (art. 114 Cost.) e si procederà secondo quanto disposto dall'art. 99 Cost. sopra illustrato. Fino ad oggi si contano due ricorsi alla questione di fiducia: nel 1980 essa fu presentata dal Presidente del Governo A. Suarez (UCD) quattro mesi dopo la mozione di censura del gruppo socialista già citata; il Governo ottenne la fiducia ma non il rafforzamento sperato. Nel 1990 fu

presentata dal Presidente F. Gonzales (PSOE) con un effetto dai più ritenuto stabilizzatore del Governo.

Infine -la soluzione è peculiare della Costituzione spagnola-, il Presidente del Governo, previa deliberazione del Governo ma sotto la sua esclusiva responsabilità, può proporre al Re lo scioglimento o del Congresso dei Deputati o del Senato o di entrambi (art. 115 Cost.), scioglimento che il Re è tenuto a disporre con decreto (nel quale deve essere altresì fissata la data delle eccezioni). Le uniche limitazioni a tale proposta sono costituite dalla avvenuta presentazione di una mozione di censura o dal fatto che non sia ancora trascorso un anno dal precedente scioglimento. Si tratta, con ogni evidenza di una proposta grave, a tale punto che il riferimento alla esclusiva responsabilità del Presidente del Governo (della quale non si fa parola in sede di questione di fiducia) fa pensare ad una responsabilità che sconfina dal politico al (costituzionalmente) penale e induce a ritenere che il ricorso a tale strumento di razionalizzazione debba considerarsi tendenzialmente eccezionale. Fino ad oggi, a conferma di ciò, lo strumento non è mai stato utilizzato.

Tali meccanismi, unitamente al sistema elettorale tendono a predisporre condizioni di particolare stabilità per il Governo. Ciò non di meno, in Spagna si sono avuti diversi scioglimenti anticipati e in 26 anni di democrazia si sono succeduti 11 Governi.

Come la Costituzione della Repubblica italiana, anche la Costituzione del Regno di Spagna non detta una disciplina elettorale completa, ma a differenza di quella, oltre ai principi generali in tema di elettorato e di voto, con riferimento al Congresso dispone che:

- esso si compone di un numero di deputati compreso tra i 300 e i 400 (e la legge lo ha fissato in 350);
- la circoscrizione elettorale è costituita dalla provincia (ma non tutte le province hanno la medesima dimensione demografico-territoriale);
- la legge distribuisce il numero totale dei Deputati assegnando una rappresentanza minima a ogni circoscrizione e distribuendo il resto in proporzione alla popolazione;
- le elezioni si svolgono in ogni circoscrizione rispettando la rappresentanza proporzionale;
- la disciplina elettorale deve essere posta con legge organica.

La disciplina costituzionale risente fortemente della disciplina contenuta in una disposizione aggiuntiva alla *Legge per la riforma politica* e soprattutto nel D.L. 18 marzo 1977 n. 20, *Norme elettorali*, in forza della quale era stata eletta la Costituente, disciplina che sarà riutilizzata per le successive elezioni politiche del 1979 e del 1982. Solo nel 1985 viene emanata la Legge organica 19 giugno 1985 n. 5 sulle elezioni generali, che detterà numerose norme in materie di contorno, ma lascerà praticamente invariata la disciplina elettorale in senso stretto.

La legge organica del 1985:

- fissa in 350 il numero dei Deputati da eleggere al Congresso;
- attribuisce ad ogni collegio elettorale (provincia) un numero minimo di 2 Deputati da eleggere;
- rinvia al decreto di convocazione la assegnazione dei rimanenti 248 seggi da assegnare a ciascuna provincia in proporzione alla popolazione;
- individua nel metodo d'Hondt la formula per convertire i voti in seggi;
- stabilisce una clausola di sbarramento del 3% su base provinciale per poter partecipare alla attribuzione dei seggi;
- impone le liste bloccate.

E' opinione generalmente condivisa che il sistema delineato dalla Costituzione, non ostante il tentativo di adeguare il numero dei rappresentanti alla dimensione demografica della circoscrizione elettorale operato dalla legge organica del 1985, lungi dall'essere proporzionale finisce con l'attribuire forti premi di maggioranza alle liste che conseguono il maggior numero di voti e ciò per una ragione esclusivamente meccanica conseguente alla esiguità territoriale dei singoli collegi elettorali e alla forte disparità demografica degli stessi.

<i>Tipo di circoscrizione</i>	<i>Seggi/ circoscrizione</i>	<i>Numero di casi</i>	<i>Numero di seggi</i>	<i>% elettorato</i>
I	1	2	2	0,25
II	3-6	32	139	31,27
III	7-8	7	50	13,92
IV	9 e oltre	11	159	54,95
Totale		52	350	100,00

Fonte: Montero Gunther, *Sistemas cerrados y listas abiertas*, in AA.VV., *La reforma del regimen electoral en Espana*, Madrid, 1994, in L.Aguiar de Luque, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*

Perché il metodo di Hondt possa conseguire i propri effetti è necessario che il collegio elettorale elegga almeno 9 o 10 candidati, cosa che in Spagna avviene in meno di 1/4 dei collegi, in caso contrario esso opera come un qualsiasi metodo maggioritario, e la tabella qui riportata ne è conferma:

	<b>% voti</b>	<b>%seggi</b>	<b>+/-</b>
<b>Elezioni 1979</b>			
UCD	34,95	48	+13,05
PSOE	30,45	34	-3,55
PCE	10,71	6,57	-4,14
AP	5,95	2,57	-3,78
<b>Elezioni 1989</b>			
PSOE	39,33	50	+10,67



PP	24,76	28,85	+4,09
IU	7,88	4	-3,88
CDS	7,84	4	-3,84
<b>Elezioni 1993</b>			
PSOE	38,7	55,42	+6,7
PP	34,76	40,28	+5,52
IU	9,55	5,14	-4,41
CDS	1,75	0	-1,75

Fonte: in L. Aguiar de Luque, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*

In sostanza si può concludere che, se il costituente spagnolo ha inteso rifuggire dai sistemi maggioritari per evitare la tendenza al bipolarismo, ha tuttavia introdotto un sistema elettorale che esclude una eccessiva frammentazione del panorama politico: è evidente che la forte penalizzazione delle piccole formazioni tende a limitare la frammentazione dei partiti.

Conseguentemente, come si è avvertito, l'effetto bipolare si è costantemente realizzato (tanto che il Re ha finito con il proporre alla Presidenza del Governo il leader del partito vincente).

E' inoltre da rilevare che tale sistema finisce con l'attribuire un particolare peso ai partiti nazionalistici o comunque con forte radicamento locale, che quindi sul piano nazionale, per la teoria dei due forni, acquistano un notevole peso marginale.

Non ostante la chiara ispirazione tedesca dei meccanismi di razionalizzazione e gli effetti maggioritari del sistema elettorale, l'ordinamento spagnolo presenta un quadro complesso: in 8 legislature, infatti, da un lato si sono succeduti 6 Presidenti del Governo e 4 coalizioni governative, ma i Governi sono stati ben 24, conferma che stabilità e governabilità non sono concetti e situazioni sovrapponibili.

Per quel che riguarda le amministrazioni regionali può ripetersi quanto rilevato per la Repubblica federale tedesca: il sistema elettorale locale ripete lo schema statale, variando solo l'entità dalla clausola di sbarramento (che varia dal 3% al 5% nelle diverse regioni)<sup>91</sup>).

---

<sup>91</sup> Cfr. Tavole quadro sinottico dei sistemi elettorali delle Regioni del Regno di Spagna.

**[Inserire i files con le tavole]**

## Glossario breve

<b>Associazione politica</b>	<p>Formazione sociale intermedia tra la società civile e l'ordinamento statale, con il compito biunivoco di favorire la partecipazione dei cittadini alla formazione degli organi istituzionali attraverso l'elaborazione di progetti politici e la preparazione di personale politico capace, da un lato, e di fare in modo che le deliberazioni degli organi istituzionali si possano reggere, oltre che sulla forza loro intrinseca, anche e soprattutto sul consenso, dall'altro.</p> <p>Esso ha la forma giuridica di associazione privata senza personalità giuridica, che comunque potrebbe ottenere.</p> <p>Si distingue dal partito (v. Partito politico) fondamentalmente per una ragione di fatto: la minore stabilità temporale.</p> <p>I cittadini hanno la libertà di aderire o meno ad una associazione politica, come pure di costituire o meno una associazione politica ed, infine, di darle il proprio consenso o meno.</p> <p>Attore fondamentale del procedimento elettorale.</p>
<b>Ballottaggio</b>	<p>Sistema che riduce il numero dei contendenti e ha luogo quando, in un 1° turno di votazione, nessun candidato sia riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta. Può svolgersi tra i due candidati che hanno avuto il maggior numero di voti oppure tra tutti coloro che abbiano conseguito un certo risultato (v. Turno).</p>
<b>Campagna elettorale</b>	<p>Periodo di tempo precedente il giorno dei comizi elettorali, di durata variabile a seconda dell'elezione, a disposizione dei partiti politici, delle associazioni politiche e dei singoli candidati per sostenere, attraverso i mezzi di propaganda, ciascuno il proprio programma elettorale.</p> <p>Stante il notevole impiego di mezzi finanziari richiesto dalla campagna elettorale, in molti Stati vigono norme volte ad assicurare la trasparenza dei mezzi di finanziamento stessi.</p> <p>Stante, inoltre, la diversa capacità di finanziamento dei partiti e delle associazioni politiche nonché dei singoli candidati, molti Stati dettano norme al fine di assicurare ai concorrenti parità di accesso ai vari mezzi di comunicazione di massa.</p>
<b>Candidato</b>	<p>Chi partecipa ad una competizione elettorale per conseguire la carica elettiva.</p> <p>La candidatura postula il godimento da parte dell'interessato dell'elettorato attivo (v. Elettorato attivo) nonché di altri requisiti variabili da ordinamento a ordinamento. Generalmente deve essere presentatore da un certo numero di cittadini elettori (v. Elettorato attivo).</p> <p>Il candidato può presentarsi individualmente o all'interno di liste (v. Lista) o in collegamento (v. Collegamento) con altri candidati.</p>

<b>Cifra elettorale di lista</b>	Numero di voti ottenuti da ogni lista; indica quanti seggi debbano essere assegnati alla lista medesima.
<b>Cifra individuale</b>	Numero di voti validi ottenuti da un candidato, idoneo a conferirgli un particolare ordine di precedenza all'interno della propria lista (v. Lista) o del proprio gruppo (v. Gruppo).
<b><i>Circoscrizione elettorale</i></b>	Parte del territorio su cui si svolge la tornata elettorale, entro cui sono presentate le candidature e in cui sono effettuate -in tutto o in parte- le varie operazioni per assegnare i seggi.
<b><i>Clausola di sbarramento</i></b>	Meccanismo che corregge un sistema proporzionale, in modo da evitare l'eccessivo frazionamento. Si escludono, quindi, dalla rappresentanza quelle formazioni o quei partiti che abbiano ottenuto una cifra elettorale di lista inferiore alla soglia di accesso, assegnando di fatto un premio elettorale -corrispondente al peso dei voti ottenuti dalle liste escluse- a chi l'ha superata (v. Collegamento).
<b>Collegamento</b>	Fra liste o fra candidati, ha la funzione di fare conseguire una cifra elettorale unica ai candidati o alle liste collegate, salvo poi distribuire i seggi ottenuti congiuntamente in proporzione alle cifre elettorali di ciascun candidato o lista collegata. Si perfeziona attraverso una duplice dichiarazione convergente tra un candidato e il rappresentante di una lista o tra i rappresentanti di due o più liste.
<b>Collegio elettorale</b>	Insieme degli elettori che risiedono in un determinato ambito territoriale, chiamati ad eleggere uno (se il collegio è uninominale, accoppiato ad un sistema maggioritario) o più (collegio plurinominale, accoppiato molto frequentemente ad un sistema proporzionale) candidati.
<b>Elettorato attivo</b>	Situazione giuridica soggettiva composita, qualificabile come: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>potestà</u>, in quanto afferente ad un interesse alieno o comunque generale, che si specifica nella possibilità di provvedere alla copertura di determinati uffici;</li> <li>• <u>diritto soggettivo</u>, in quanto attribuito ad ogni cittadino dalla Costituzione, <u>pubblico</u>, in quanto è interesse della collettività che sia soddisfatto l'interesse di ognuno al proprio voto.</li> </ul> La sua titolarità, che in Italia spetta a tutti i cittadini al compimento della maggiore età, consente di esprimere il proprio voto (v. Voto) nelle consultazioni elettorali.
<b>Elettorato passivo</b>	Capacità che consente al cittadino di presentare la propria candidatura in occasione di competizioni elettorali. Requisiti perché ad un soggetto sia riconosciuto l'elettorato passivo sono, oltre che la titolarità dell'elettorato attivo, l'età, il godimento dei diritti civili ed eventualmente il domicilio elettorale.

<b>Elezione suppletiva</b>	Elezione che ha luogo quando l' eletto in un collegio uninominale venga a mancare (morte, dimissioni, incompatibilità). Per evitare, o almeno diradare, questo tipo di elezione, e in conseguenza dell'incompatibilità tra carica parlamentare e ministeriale, in Francia, insieme ad ogni parlamentare dell'Assemblea nazionale viene eletto un supplente.
<b>Elezioni</b>	Atti giuridici, consistenti in una scelta o serie di scelte, attraverso cui il popolo, raccolto collegialmente nell'universalità dei suoi componenti, esercita la sua potestà di investitura a cariche supreme e <i>ad tempus</i> dell'organizzazione dello Stato, della regione, della provincia e del comune; più brevemente definibili come atti elettivi collegiali con funzione d'investitura.
<b>Formula elettorale</b>	Formula di natura matematica per attuare in prima battuta la ripartizione dei seggi tra le liste ed in seconda battuta la ripartizione dei seggi e dei voti residuati (v. <i>infra</i> formule di Hare-Niemayer, Hagenbach-Bischoff, o del quoziente rettificato, di Hondt, o del comun divisore).
<b>Gruppo politico</b>	Insieme di più liste o di più candidati collegati fra loro (da non confondersi con il gruppo parlamentare o consiliare; v. Collegamento).
<b>Incompatibilità</b>	Dal punto di vista elettorale, situazione soggettiva derivante dal divieto di ricoprire contemporaneamente più di una carica o più di un pubblico ufficio. Impone al soggetto una scelta al momento in cui si verifica la situazione che la causa.
<b>Ineleggibilità</b>	Situazione soggettiva di carenza dei requisiti necessari ad essere candidati, che incide cioè sull'elettorato passivo. Tali requisiti variano a seconda del tipo di elezione di cui si tratta. L'elezione che fosse egualmente avvenuta è invalida. Nei vari ordinamenti e nelle varie elezioni, l'organo che l'accerta cambia: può essere lo stesso organo d'appartenenza, oppure il giudice (amministrativo, costituzionale, ordinario).
<b>Lista</b>	Elenco dei candidati presentati da un'associazione politica o da un partito in una circoscrizione elettorale per concorrere alla ripartizione dei seggi in palio, assegnati con sistema proporzionale (a liste concorrenti). Ogni lista è contraddistinta da un simbolo (contrassegno). Può essere bloccata (con ordine di preferenza preformato), oppure libera (quando ci sia la possibilità di voto preferenziale, o addirittura di <i>panachage</i> ; v. anche Collegamento).
<b>Liste elettorali</b>	Elenchi dei cittadini elettori tenuti in ogni Comune: in Italia il Sindaco vi iscrive d'ufficio (e quindi senz'uopo di domanda) coloro che ne hanno titolo e che siano compresi nel registro della popolazione stabile del comune, o siano nati in questo, o vi abbiano la sede principale dei propri affari.

	<p>Il diritto a partecipare alle elezioni presuppone l'iscrizione dell'elettore considerato capace nella lista elettorale, costituendo essa il titolo legale per l'esercizio del diritto medesimo.</p> <p>In alcuni Paesi, quali gli Stati Uniti d'America, è necessario iscriversi ad ogni tornata elettorale su richiesta dell'interessato.</p>
<b>Maggioritario</b>	<p>Sistema elettorale di assegnazione del seggio o dei seggi al candidato che abbia o ai candidati che abbiano conseguito il maggior numero di voti, risultando cioè in prevalenza (per sistema maggioritario a turno unico v. <i>Plurality</i>; per quello a due turni v. <i>Majority</i>). Tale sistema sicuramente schiaccia le minoranze. Una maggiore rappresentatività può essere ottenuta applicandolo a collegi molto piccoli.</p>
<i>Majority</i>	<p>Sistema elettorale maggioritario in cui un candidato deve raggiungere la maggioranza assoluta (normalmente si richiede quella dei votanti, o dei voti validi, o dei voti validi espressi). Se ciò non accade, deve aver luogo un 2° turno (al cui accesso possono essere poste varie condizioni (v. anche Ballottaggio) in cui risulta eletto il candidato che ottenga la maggioranza relativa.</p>
<b><i>Partito politico</i></b>	<p>Formazione sociale intermedia tra la società civile e l'ordinamento statale, con il compito biunivoco di favorire la partecipazione dei cittadini alla formazione degli organi istituzionali attraverso l'elaborazione di progetti politici e la preparazione di personale politico capace, da un lato, e di fare in modo che le deliberazioni degli organi istituzionali si possano reggere, oltre che sulla forza loro intrinseca, anche e soprattutto sul consenso, dall'altro.</p> <p>Esso ha la forma giuridica di associazione privata senza personalità giuridica, che comunque potrebbe ottenere.</p> <p>I cittadini hanno la libertà di aderire o meno ad un partito, come pure di costituire o meno un partito e, infine, di dargli il proprio consenso o meno.</p> <p>Attore fondamentale del procedimento elettorale.</p>
<i>Plurality</i>	<p>Sistema elettorale maggioritario, in cui vince il candidato che ottenga la maggioranza relativa (detto anche <i>first past the post</i>).</p>
<b>Preferenza</b>	<p>Scelta operabile dall'elettore qualora la lista (v. Lista) non sia bloccata nell'ordine preformato dai presentatori.</p>
<b>Premio di maggioranza</b>	<p>Incremento alla lista vincitrice nell'assegnazione dei seggi. Può essere di varia consistenza. C'è anche un premio di maggioranza occulto laddove ci sia clausola di sbarramento.</p>
<b>Proporzionale</b>	<p>Sistema di ripartizione dei voti per l'assegnazione dei seggi che consente di distribuire i seggi in palio in proporzione ai voti ricevuti (o in base al comune divisore, v. sistema di Hondt, o in base al quoziente elettorale). Questo sistema assicura la massima rappresentanza e rispecchia più fedelmente la volontà degli elettori. Si sostiene che favorisce la frammentazione del sistema politico e rende difficile la</p>

	formazione di una chiara maggioranza. Se ne possono attenuare gli effetti restringendo l'ampiezza territoriale delle circoscrizioni.
<b>Quoziente elettorale</b>	Rappresenta il titolo per conseguire un seggio e si ottiene dividendo il numero dei voti validamente espressi per il numero di seggi da ricoprire.
<b>Resti</b>	Numero di voti ottenuti da una lista o da più liste collegate residuo dopo l'assegnazione dei seggi. In generale, tali voti confluiscono in un ulteriore collegio elettorale (regionale o nazionale) dove si procede all'assegnazione dei seggi anch'essi residuati dopo la prima attribuzione.
<b>Sistema elettorale</b>	Complesso delle procedure di calcoli matematici mediante i quali la scelta operata nell'ambito della votazione dai singoli componenti di un corpo elettorale si traduce nella designazione dei titolari di un mandato di un organo collegiale rappresentativo.
<b>Scheda bianca</b>	Scheda su cui non è espressa alcuna volontà di scelta di partito o di candidato. A differenza della scheda nulla, di norma, rientra tra i voti validi.
<b>Scheda elettorale</b>	Foglio ufficiale su cui l'elettore esprime il proprio voto. Nominale, se impone una scelta di partito o candidato; ordinale, se dà la possibilità di scelta tra partiti e candidati. Dal momento che devono essere garantite le condizioni per la segretezza dell'espressione di voto, è necessario che dalla scheda non si possa risalire in alcun modo all'identità dell'elettore. Si parla di scheda unica quando, sullo stesso foglio ufficiale, si vota per più organi o per più componenti dello stesso organo, elette con sistemi diversi.
<b>Scheda nulla</b>	Scheda in cui la volontà elettorale non è chiaramente attribuibile oppure in cui sia possibile -almeno teoricamente- risalire all'identità dell'elettore. L'elettore che la deposita rientra tra i votanti; ma, dal momento che la scheda nulla non rientra tra i voti validi, non concorre a formare la cifra o il quoziente elettorali.
<b>Turno</b>	Fase del procedimento elettorale. Può essere unico (nel sistema maggioritario <i>plurality</i> o per lo più nel sistema proporzionale), o doppio (nel sistema maggioritario <i>majority</i> ), in cui si passa a questo turno se, nel 1°, nessun candidato ha raggiunto la maggioranza assoluta (per lo più, dei voti validi o dei voti validi espressi).
<b>Ufficio elettorale</b>	Organo collegiale composto da magistrati (di Tribunale o di Corte d'appello o di Corte di cassazione), che ha sede nella città principale di ogni collegio elettorale, cui spetta di ricevere le candidature, di verificare tutte le operazioni elettorali e di proclamare gli eletti. All'ufficio elettorale compete altresì di decidere internamente sulle questioni che dovessero insorgere nel corso delle operazioni elettorali.

<b>Voto</b>	<p>In Italia, l'art.48, 2, Cost. lo prescrive personale, uguale, libero e segreto. Alcune di queste caratteristiche (libertà e segretezza) sono richieste in tutti gli Stati democratici, altre meno. In alcuni Paesi, ad esempio, è ammesso il voto per procura e sull'uguaglianza del voto - che contrasta a volte con il diversissimo numero di voti che è necessario ottenere per essere eletti- ci sarebbe molto da dire. L'uguaglianza comunque esclude ogni forma di voto rafforzato: voto multiplo, che si ha quando lo stesso elettore può votare in più collegi; o voto plurimo, che si ha quando l'elettore può votare più volte in base a caratteristiche personali. Diverso è invece il voto cumulativo (che non va contro l'eguaglianza del voto), che si ha quando l'elettore, avendo a disposizione diverse preferenze, può concentrarle su un candidato. La libertà e la segretezza richiedono che sia predisposta ogni garanzia affinché non sia conosciuta la scelta operata dall'elettore.</p>
<b>Voto indiretto</b>	<p>Si ha quando l'elettore non elegge direttamente i componenti dell'organo elettivo o l'organo monocratico in questione.</p> <p>A doppio grado: quando il corpo elettorale elegge gli elettori che a loro volta compiranno la scelta elettorale vera e propria. Oppure quando l'elezione è compiuta da componenti di determinati enti territoriali minori.</p> <p>A multiplo grado: non riceve più alcuna applicazione nello Stato democratico occidentale. Era in uso in U.R.S.S. fino al 1936; lo è ancora nella Repubblica popolare cinese.</p>
<b>Repubblica federale tedesca (DB)</b>	
<b>Formula di Hare-Niemayer</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Il numero dei voti validi ottenuto da ciascuna lista è moltiplicato per il numero dei seggi da assegnare.</li> <li>2. Il prodotto è diviso per il numero totale dei voti validi determinando così i seggi spettanti a ciascuna lista.</li> </ol> <p>I seggi non assegnati spettano alle liste con i resti più alti.</p>
<b>Mandato in sovrarappresentazione</b>	<p>I seggi ottenuti in sede di collegio uninominale da candidati della stessa lista o da candidati indipendenti collegati alla stessa lista, rimangono comunque assegnati a quella lista anche se, in sede proporzionale, non dovrebbero spettarle, dando così origine ai mandati in sovrarappresentazione (o <i>Ueberhangmandate</i>).</p>
<b>Regno di Spagna (RE)</b>	
<b>Formula di Hondt</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si determina il quoziente elettorale dividendo il numero totale dei voti espressi per il numero dei seggi da assegnare (eventualmente corretto).</li> <li>2. Il numero dei voti conseguito da ciascuna lista è diviso progressivamente per 1, 2, 3, ... .</li> <li>3. Ad ogni lista è attribuito un numero di seggi per ogni quoziente maggiore o uguale al quoziente elettorale.</li> </ol>



	A parità di quoziente il seggio è attribuito alla lista che ha ottenuto la cifra elettorale minore.
Repubblica Francese (RF)	
<i>Panachage</i>	Artificio che consente di aggiungere o cancellare qualche nome dalla lista votata, attingendo anche a liste diverse. Sgancia l'elettore dalle decisioni dei partiti politici, ma attenua il carattere di "voto ad un programma" che caratterizza l'uso del sistema proporzionale.
Regno Unito di Gran Bretagna e Nord Irlanda (UK)	
<b>Sistema del voto singolo trasferibile</b>	E' il sistema assai tipico in uso in Irlanda del Nord (anche nella Repubblica d'Irlanda): l'elettore mette un numero ordinativo accanto al nome dei vari candidati, anche appartenenti a liste diverse. Il candidato che, in base alle preferenze ottenute, raggiunge il quoziente elettorale, risulta eletto; i voti di preferenza che lo indicano come primo vengono attribuiti alle seconde preferenze espresse dall'elettore e così via, fino al raggiungimento del numero di eligendi della circoscrizione.
Stati Uniti d'America (USA)	
<b>Caucus</b>	Riunione dei simpatizzanti di un partito, nel corso della quale si vota per la nomination (v. <i>Nomination</i> ) del candidato o dei candidati. Il ricorso a questo sistema viene deciso dal Legislatore statale.
<i>District</i>	<p>Ripartizione territoriale corrispondente al collegio.</p> <p>Il <i>multimember district</i> (con elezione <i>at large</i>) è un collegio plurinominale. Data l'adozione del sistema maggioritario, spesso il ricorso al collegio plurinominale distorce pesantemente la realtà e non permette adeguata rappresentanza delle minoranze. Tanto che la Corte suprema federale ha sostenuto l'incostituzionalità di alcuni di essi.</p> <p>Per rappresentare le minoranze al suo interno:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- voto cumulativo</li> <li>- oppure ogni partito presenta un numero di candidati inferiore ai seggi da ricoprire</li> <li>- oppure si usa un sistema misto tra <i>single</i> e <i>multimember district</i>.</li> </ul> <p>Il <i>single member district</i> è un collegio uninominale. Per ottenere una maggiore rappresentanza, si è fatto ricorso a piccoli collegi di questo tipo.</p>
<b>Governatore (Governor)</b>	Ci sono due tipi di governatori, che danno luogo a forme di governo assai diverse nei vari Stati membri. C'è il Governatore eletto da solo, che a sua volta nomina l'esecutivo che lo affiancherà ( <i>strong governor</i> ); e c'è quello ( <i>weak governor</i> ) affiancato da un esecutivo eletto anch'esso, i cui componenti non necessariamente appartengono allo stesso partito.

<p><b>Grandi elettori</b></p>	<p>Elettori di 2° grado del Presidente federale. Essi sono in numero uguale ai componenti delle due Camere del Congresso federale (Camera dei rappresentanti e Senato) + 3 rappresentanti del <i>District of Columbia</i> (la capitale Washington) e vengono eletti dal corpo elettorale il primo martedì dopo il primo lunedì di novembre. Sono vincolati per legge (in alcuni Stati) o comunque si ritengono sempre vincolati a votare per il candidato ufficiale del partito cui appartengono. Si riuniscono nella capitale del proprio Stato il lunedì successivo al secondo mercoledì di dicembre. Le schede di voto vengono inviate al Senato federale e lo spoglio avviene il 6 gennaio successivo.</p>
<p><i>Malapportionment</i></p>	<p>Cattiva ripartizione dei collegi elettorali, particolarmente accentuata nell'Inghilterra dell'inizio del XIX sec., dove intervenne una legislazione correttiva. O negli U.S.A. fino agli inizi degli anni '60 dello scorso secolo, dove poi, per intervento della Corte suprema federale, i collegi furono ridisegnati all'interno dei singoli Stati. A questo proposito si ricordi il <i>Gerrymandering</i>, meccanismo consistente nel dare una configurazione particolare al collegio elettorale allo scopo di influire in modo decisivo sull'esito della votazione (dal nome di Gerry, governatore del Massachusetts all'inizio del XIX sec. che, per raggiungere il proprio obiettivo elettorale, aveva dato al collegio la forma di una salamandra).</p>
<p><i>Nomination</i></p>	<p>Candidatura ufficiale da parte del partito politico. Nel caso dell'elezione del Presidente degli Stati Uniti d'America, le candidature ufficiali fatte dai due maggiori partiti (repubblicano e democratico) hanno di fatto trasformato l'elezione indiretta, voluta dalla Costituzione, in elezione diretta, dato il vincolo -solo a volte sancito giuridicamente- dei grandi elettori a votare colui che ha precedentemente ricevuto la <i>nomination</i> da parte del partito cui essi appartengono. Primarie: elezioni che si svolgono all'interno dei partiti politici, per decidere le candidature (<i>nomination</i>). Sono regolate con legge dello Stato in cui si svolgono. Possono essere: aperte, quando vi può votare chiunque; chiuse, quando vi può votare solo chi si impegna a votare per quel partito (negli Stati Uniti non esiste l'iscrizione al partito politico). In pochissimi Stati, c'è un altro tipo di primarie: le <i>cross primaries</i>, in cui gli elettori di un partito partecipano alle primarie dell'altro.</p>
<p><i>Scheda elettorale</i></p>	<p>La sua configurazione (per permettere la lettura elettronica) è stata una delle concause dei molti e noti problemi presentatisi in occasione delle ultime elezioni di grandi elettori nel novembre del 2000. In seguito a ciò, il Congresso federale -che pure non ha competenza in materia e quindi può esercitare solo una <i>moral suasion</i>- ha approvato lo <i>Help America Vote Act of 2002</i>, per indurre i legislatori statali a cambiare sistema. Molti Stati, sulla scia di tale legge, hanno modificato la propria legislazione elettorale anche per quanto riguarda la scheda elettorale.</p>

## Bibliografie

### Bibliografia generale

- A cura di BARILE P., *I partiti e il sistema elettorale nel pensiero di P. Calamandrei*, Milano, 1990
- A cura di BARTOLINI S. e D'ALIMONTE R., *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, 1995
- A cura di CARDUCCI M., *Atlante di diritto costituzionale*, Milano, 1999
- A cura di D'ANDREA A., *Verso il bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione*, Milano, 1999
- A cura di D'ATENA A., *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994
- A cura di GAMBINO S., *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995
- A cura di GAMBINO S., *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforme costituzionali*, Rimini, 1997
- A cura di GAMBINO S., *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998
- A cura di LANCHESTER F., *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa centro-orientale*, Milano, 1995
- A cura di LANCHESTER F., *La legislazione elettorale nell'Europa centro orientale*, Milano, 1995
- A cura di LINZ J. J. e VALENZUELA A., *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, 1995
- A cura di LUCIANI M. e VOLPI M., *Riforme elettorali*, Bari, 1995
- A cura di MEZZETTI L. e PIERGIGLI V., *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997
- A cura di PALICI DI SUNI E., COMBA M. e CASSELLA F., *Le Costituzioni dei paesi dell'Unione europea*, Padova, 1994
- A cura di PEGORARO L. e RINELLA A., *Semipresidenzialismi*, Padova, 1998
- A cura di PIRETTI M.S., *I sistemi elettorali in Europa tra Ottocento e Novecento*, Bari, 1997
- AA.VV., *Cronache costituzionali in Italia e all'estero*, in Quad. cost., 1997
- AA.VV., *Cronache costituzionali in Italia e all'estero*, in Quad. cost., 1998
- AA.VV., *Cronache costituzionali in Italia e all'estero*, in Quad. cost., 1999
- AA.VV., *Cronache costituzionali in Italia e all'estero*, in Quad. cost., 2000
- AA.VV., *Cronache costituzionali in Italia e all'estero*, in Quad. cost., 2001
- AA.VV., *Elezioni, assemblee e governi regionali*, in Istituz. fed., 2000
- AA.VV., *La trasformazione dei partiti politici nelle società occidentali*, in Queste istituz. n. 95, 1993
- BARBERA A.-FUSARO C., *Il governo delle democrazie*, Bologna, 1997
- BARBERA A.-FUSARO C., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2001
- BARBERA A., *Intervento sulla forma di governo*, in St. parlam., 1997
- BARBERA A., *L'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in Quad. cost., 1998

- BARBERA A. ed altri, *L'elezione diretta dei Presidenti di regione e le sue conseguenze politico istituzionali*, in Istituz. fed., 1999
- BARBERA A., *Una democrazia con i partiti*, in Dem. e dir., 1997
- BERTOLINI F., *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Napoli, 1997
- BIANCO A., *I limiti all'elettorato passivo nella giurisprudenza costituzionale*, in Giur cost., 2000
- BIN R., *Reati elettorali e potestà legislativa delle regioni speciali*, in Reg., 1997
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989
- CALVI G.-VANNUCCI A., *L'elettore sconosciuto*, Bologna, 1995
- CARAVITA B., *Prospettive di riforma della forma di governo e del sistema elettorale regionale*, in Reg., 1998
- CARDUCCI M., *Collegamenti elettorali e coalizioni*, in Quad. cost., 1995
- CARDUCCI M., *Presidenzialismo e coalizioni elettorali*, in Quad. cost., 1998
- CARETTI P., *La faticosa marcia di avvicinamento ad un assetto razionale del regionalismo italiano*, in Reg., 2000
- CECCANTI S.-MASSARI O.-PASQUINO G., *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, 1996
- CECCANTI S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna 1997
- CEDRONI L., *I dilemmi della rappresentanza*, in Dem. e dir., 1996
- CERASE M., *Le elezioni presidenziali del 2000 avanti alla Corte suprema*, in Giur. cost., 2000
- CERRI A., *Il diritto elettorale e la sua storia nel Trentino Alto Adige con riferimento alla tutela delle minoranze*, in Reg., 1997
- CIANCIO A., *Riforma elettorale e ruolo garantistico del Presidente di Assemblea parlamentare*, in Dir. Soc., 1996
- CICCONETTI S.M., *Sistemi elettorali e sistema dei partiti*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1996
- CIOLLI I., *Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate nella nuova interpretazione della Corte*, in Giur cost., 2000
- COEN F., *Modelli di partito e modelli istituzionali*, in Dem. Dir., 1995
- CORRADO S., *Elezioni e partiti in Europa*, Milano, 1979
- COTTURRI G., *Governabilità e rappresentanza alla prova del maggioritario*, in Dem. e dir., 1997
- COTTURRI G., *Governabilità e rappresentanza alla prova del maggioritario*, in Dem. dir., 1997
- CRS, *La crisi è di rappresentanza*, in Dem. e dir., 1997
- DEFFENU A., *Regioni, diritto di voto e parità tra i sessi: limiti costituzionali e tecniche di legislazione elettorale*, in Dir. pubbl., 2001
- DE IOANNA P., *Decisione di bilancio e forma di governo*, in Dem. e dir., 1995
- DI GIOVINE A., *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in Reg., 1997
- DOERING H., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, 1995
- ELIA L., *Governo (Forme di)*, in Enc. Dir., Milano, 1963

- FABBRINI S., *Elezioni regionali: le conseguenze dell'innovazione istituzionale*, in Reg., 2000
- FALCON G.D., *Considerazioni sulla riforma regionale*, in Reg., 2000
- FALCON G.D., *Il big bang del regionalismo italiano*, in Reg., 2001
- FALCON G.D., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, in Reg., 2001
- FARNEL F. J., *Le lobbying: strategie et techniques d'intervention*, Paris, 1994
- FELTRIN P., *Principali elementi del sistema elettorale regionale e possibili correttivi*, realzione tenuta a Venezia il 7 Aprile 2003
- FELTRIN P., *sine titolo*, relazione tenuta a Firenze il 12 Gennaio 2004
- FERRARI G., *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1965
- FISICHELLA D., *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Firenze, 1970
- FISICHELLA D., *Elezioni e democrazia*, Bologna, 1982
- FROSINI T. E., *Sovranità popolare, principio maggioritario e riforme istituzionali*, in *Dir. Soc.*, 1995
- FROSINI T. E., *La legge elettorale regionale e le virtù dell'interpretazione giuridica*, in *Giur. cost.*, 1997
- FROSINI T. E., *Il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina*, in *Giur. cost.*, 1998,
- FROSINI T. E., *Forma di governo e sistema elettorale nelle regioni a statuto speciale*, in *Dir. Soc.*, 2001, 337
- FROSINI T. E., *Le votazioni*, Roma-Bari, 2002
- FURLANI S., *Sistemi elettorali*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1997
- GIANQUINTO A., *Pluralità di regole*, in *Dem. e dir.*, 1995
- GRASSO P. G., *Rilevanza costituzionale del sistema elettorale nell'ordinamento repubblicano*, in *Dir. Soc.*, 1995
- GRAZIANO L., *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Firenze, 1995
- GROSSO E., *Come elevare per legge il numero degli elettori*, in *Quad. cost.*, 2001
- GUCHET Y., *Les systèmes politiques des pays de l'Union Européenne*, Paris, 1994
- LABRIOLA S., *Principio maggioritario e statuto dell'opposizione*, in *Dir. Soc.*, 1995
- LABRIOLA S., *Il regime costituzionale dell'indirizzo politico nel progetto della bicamerale*, in *Dir. Soc.*, 1998
- LANCHESTER F., *Gli strumenti della democrazia*, Milano, 2004
- LASORELLA G., *La verifica dei poterei ala prova del nuovo sistema elettorale*, in *Quad. cost.*, 1996
- LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988
- LOTITO P.F., *Forma di governo e processo di bilancio*, Torino 1997
- LUATTI L., *L'equilibrio tra i poteri nei moderni ordinamenti costituzionali*, Torino, 1994
- LUATTI L., *Profili costituzionali del voto particolare*, Milano, 1995
- LUCIANI M., *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in *Pol. Dir.*, 1995
- MANGIAMELI S., *La forma di governo parlamentare*, Torino, 1998
- MANGIAMELI S., *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno unito, Germania ed Italia*, Torino, 1998

- MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in Reg., 2000
- MANZELLA A., *Controllo parlamentare e forme di governo*, in Quad. cost., 1995
- MARCH J.G.-OLSEN J.P., *Governare la democrazia*, Bologna, 1997
- MARTELLI P., *Elezioni e democrazia rappresentativa. Un'introduzione teorica*, Bari, 1999
- MASSARO O.-PASQUINO G.F., *Rappresentare e governare*, Bologna, 1994
- MIDIRI M., *Forma di governo regionale e sistemi elettorali; le prospettive di revisione costituzionale e il caso siciliano*, in Reg., 1998
- MOR G.F., *Il nuovo sistema elettorale regionale tra rinnovamento e restaurazione*, in Reg., 1995
- MORTATI M., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969
- MORTATI C., *Forme di Governo*, Cedam, 1973
- OLIVETTI M., *L'elezione diretta del primo ministro e la teoria delle forme di governo*, in St. parlam., 1997
- OLIVETTI M., *La mozione di sfiducia a più ministri: un mostro a più teste?*, in Dir. pubbl., 1999
- OLIVETTI M., *Sulla forma di governo delle regioni dopo la L. cost. 1/1999*, in Dir. pubbl., 2000
- PAPA A., *La rappresentanza politica*, Napoli, 1998
- PAPPALARDO A.-MATTINA L., *Democrazie e decisioni*, (Carocci), 1999
- PATRONO M., *Maggioritario in erba. Legge elettorale e sistema politico nell'Italia che (non) cambia*, Padova, 1995
- PERTICI A., *La norma antiribaltone e i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in Reg., 1998
- PINELLI C., *Problemi e prospettive per la forma di governo*, in Dir. Pubbl., 1997
- PITRUZZELLA G., *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in Reg., 2001
- PIZZETTI F., *Sistema dei partiti e sistemi elettorali nella lunga transizione*, in St. parlam., 1995
- PIZZETTI F., *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in Reg., 1997
- PIZZORUSSO A., *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1998
- PRIMICERIO L., *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, Torino, 2002
- PROSPERO M., *Le ideologie del maggioritario*, in Dem. e dir.
- RAE D., *The political consequences of electoral laws*, Yale U.P., 1971
- RESCIGNO G.U., *Alcune note sulla rappresentanza politica*, in Pol. Dir., 1995
- RIMOLI F., *Elezioni regionali e giudice amministrativo: un esercizio di ermeneutica svolto sul quaderno della politica*, in Giur. cost., 1997
- RODOTA' S., *Istituzioni e democrazia economica*, in Dem. e dir., 1997
- RUGGERI A., *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti l'organizzazione regionale*, in Reg., 1999
- RUSSO A., *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Milano, 1998

- SABATUCCI G., *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, Milano (Unicopli), 1995
- SHUGART M. S.-CAREY J. M., *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, 1995 (soprattutto Appendici I e II)
- SICARDI S., *Il regime parlamentare: Gaetano Mosca davanti ai costituzionalisti del suo tempo*, in Pol. Dir., 1998
- TROILO S., *Alla continua ricerca della governabilità: la forma di Governo proposta dal Comitato Speroni*, in Quad. cost., 1996
- TROILO S., *La ricerca della governabilità*, Padova, 1997
- URSINO C., *Spunti per una riforma del parlamento*, in Dem. e dir., 1995
- VASSALLO S., *Il Governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Bari, 1999
- VASSALLO S., *Sistemi elettorali, forma di Governo regionale e ordinamento federale dello Stato*, in Istituz. fed., 1999
- VOLPI M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Quad. cost., 1997
- VOLPI M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Quad. costit. n. 2, 1998
- VOLPI M., *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Torino., 1998
- VOLPI M., *Considerazioni di metodo e di merito sulla L. cost. 1/1999*, in Pol. Dir., 2000

### **Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord**

- A cura di BLACKBURN R. e PLANT R., *Constitutional Reform: The Labour Government's Constitutional Reform Agenda*, London New York, 1999
- BAGEHOT W., *La costituzione inglese*, Bologna, 1995
- BIRCH A., *The British System of government*, New Yoek 1998
- BRADLEY A. W., *La sovranità del Parlamento. In eterno?*, in Giur. cost., 1997, pag. 1323
- CARAVALE G., *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno unito*, Milano, 1997
- CASSELLA F., *La dottrina britannica in tema di forma di Governo*, in Dir. pubbl. comp. europ., 1999, pag. 1122
- CASSELLA F. e CAIELLI M., *La dottrina britannica in tema di forma di Governo*, in Dir. pubbl. comp. europ., 2000, pag. 1014
- DURANTI F., *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica ministeriale nell'esperienza del regno unito: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello*, in Pol. Dir., 2001, pag. 409
- FARRELL D., *Comparing Electoral Systems*, London 1997
- FROSINI V., *Una costituzione scritta per la Gran Bretagna*, in Mat. cult. giur., 1996, pag. 143
- LAKEMAN E., *How Democracies Vote - a Study of Electoral System*, London 1974

- LEYLAND P., *L'esperimento della devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto istituzionale?*, in Reg., 2000, pag. 341
- PULZER P.G.J., *Political Representation and Elections in Britain*, London 19785
- TORRE A., *Evoluzione del governo territoriale, democrazia locale e "Intergovernmental Relations" nel Regno Unito*, nel volume AA.VV., *Sistemi elettorali e governo locale - Modelli europei a confronto*, Roma 1991
- TORRE A., *Riformare Westminster?*, in Dir. pubbl. comp. europ., 1999, pag. 252
- TROILO S., *Il local government britannico*, Padova, 1997

### Stati Uniti d'America

- CASONATO C., *La dottrina statunitense in tema di forma di Governo*, in Dir. pubbl. comp. europ., 1999, pag. 1114
- CASONATO C., *La dottrina statunitense in tema di forma di Governo*, in Dir. pubbl. comp. europ., 2000, pag. 1006
- CECCHERINI E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti*, in Quad. cost., 1997, pag. 311
- CECCHERINI E., *Eguaglianza di voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti*, in AA.VV., *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova 1998
- D'IGNAZIO G., *Il sistema elettorale degli Stati e del governo locale negli Stati Uniti*, in AA.VV., *Sistemi elettorali e governo locale - Modelli europei a confronto*, Roma 1991
- DUDLEY R.L., GITELSON A.R., *American Elections - the Rules Matter*, New York-Boston 2000
- FERRARI G.F., *I sistemi elettorali negli Stati Uniti*, in LUCIANI M. - VOLPI M., *Riforme elettorali*, Roma - Bari 1995
- JACOBSON G.C., *The Politics of Congressional Elections*, New York - Boston 2000
- GIANFORMAGGIO L., *La democrazia in America. Ovvero la rappresentanza proporzionale come trattamento preferenziale*, in Dem. e dir., 1996, pag. 549
- GRATTERI A., *Tempi e modalità delle primarie negli Stati Uniti*, in Dir. pubbl. comp. europ., 1999, pag. 220
- GRATTERI A., *Soft money versus hard money: il Congresso USA e il finanziamento delle campagne elettorali*, in Quad.cost., 2002
- ILLARI S., *La dottrina statunitense in tema di forma di Stato*, in Dir. pubbl. comp. europ., 2000, pag. 439
- MILFIS S. M. e NELSON M., *The American Presidency. Origins and Developments*, Washington, 1994
- PINELLI C., *L'esperienza costituzionale degli Stati Uniti d'America e la teoria delle forme di governo di Mortati*, in Dir. Pubbl., 1996, pag. 317



ROGOFF M.A., *Il problema della rappresentanza dei gruppi di minoranza in un sistema elettorale maggioritario: la recente giurisprudenza della Corte suprema degli Stati Uniti*, in *Dir. Soc.*, 1998, pag. 659

### **Repubblica francese**

AMIRANTE D., *La dimensione locale della rappresentanza: décentralisation e sistemi elettorali*, nel volume AA.VV., *Sistemi elettorali e governo locale - Modelli europei a confronto*, Roma 1991

CLEMENTI F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quad. cost.*, 2000, pag. 579

LOTITO P.F., *I tratti fondamentali del semipresidenzialismo francese nel modello attuale: la razionalizzazione del parlamento, il rafforzamento dell'esecutivo e lo statuto delle opposizioni*, in *Quad. cost.*, 1997, pag. 461

MAZZA M., *Francia: modifiche della legislazione elettorale*, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 2000, pag. 1034

MENY Y., *Riforme elettorali e forma di governo in Francia*, in LUCIANI M. - VOLPI M., *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995

ORLANDI M.A., *La dottrina francese in tema di forma di Governo*, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 1999, pag. 1136

ORLANDI M.A., *La dottrina francese in tema di forma di Governo*, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 2000, pag. 1024

PICIACCHIA P., *La forma di governo della IV e della V Repubblica*, Milano, 1998

VOLPI M., *Le riforme elettorali in Francia - una comparazione con il "caso" italiano*, Roma 1987

VOLPI M., *Natura e prospettive della V Repubblica francese*, in *Pol. Dir.*, 1997, pag. 567

### **Repubblica federale tedesca**

A cura di BARTOLOMEI F., *La Carta costituzionale della Repubblica federale tedesca*, Milano, 2000

A cura di GAMBINO S., *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997 (pagg. 329-451).

A cura di GAMBINO S., *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995

A cura di LUCIANI M. e VOLPI M., *Riforme elettorali*, Bari, 1995 (pagg. 326-354)

CORRADO S., *Elezioni e partiti in Europa*, Milano, 1979 (pag. 191-229)

CORVAJA F., *Fondamento e limiti dell'autonomia costituzionale dei Länder nella Germania federale*, in *Reg.*, 2001, pag. 267

LANCHESTER F., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, 1990 (pag. 157)

- LOSCO V., *Considerazioni sul sistema elettorale tedesco alla luce della consultazione del 27 settembre 1998*, in Dir. pubbl., 2000, pag. 627
- LUCIFREDI P. G., *Appunti di diritto costituzionale comparato*, Milano, 1990
- LUTHER J., *La dottrina tedesca in tema di forma di Governo*, in Dir. pubbl. comp. europ., 1999, pag. 1126
- MEZZETTI L., *La dottrina tedesca in tema di forma di Governo*, in Dir. pubbl. comp. europ., 2000, pag. 1022
- MORLOK M., *Finnanziamento della politica e corruzione: il caso tedesco*, in Quad. costit. n. 2, 1999
- MUSSGUNG R., *L'evoluzione del federalismo nella Repubblica federale tedesca*, in Istituz. fed., 1998, pag. 889
- PALERMO F. E WOELK J., *La dottrina tedesca in tema di forma di Stato*, in Dir. pubbl. comp. europ., 2000, pag. 470
- SCHEFOLD D., *Sistema elettorale e amministrazione pubblica in Germania*, in Queste istituz. n. 105, 1996
- SCHUBERT K. e WAGNER J., *Federalismo e riordino territoriale: la fallita fusione di Berlino e del Brandeburgo ovvero le particolarità del federalismo tedesco*, in Quad. costit. n. 1, 1998
- WOELK J., *Quale futuro per il federalismo tedesco? Sviluppi istituzionali in Germania nell'ultimo decennio*, in Istituz. fed., 2000, pag. 247

## **Regno di Spagna**

- A cura di LUCIANI M. e VOLPI M., *Riforme elettorali*, Bari, 1995 (pagg. 362-391)
- BALDI B., *La Spagna fra federalismo e regionalismo*, in Istituz. fed., 1998, pag. 917
- BALDIN S., *Recenti tendenze sulla potestà regolamentare del Governo nell'ordinamento spagnolo. Dottrina e giurisprudenza a confronto*, in Quad. cost., 1997, pag. 93
- BLANCO VALDES R., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, 1999
- IACOMETTI M., *La dottrina spagnola in tema di forma di Stato e forma di Governo*, in Dir. pubbl. comp. europ., 1999, pag. 984
- IACOMETTI M., *La dottrina spagnola in tema di forma di Stato*, in Dir. pubbl. comp. europ., 2000, pag. 444
- LOPRIENO F. e ROSA F., *La dottrina spagnola in tema di forma di Stato*, in Dir. pubbl. comp. europ., 2000, pag. 1017
- PEREZ TEMPS P., *Spagna: l'attività politico-costituzionale spagnola durante il 1998*, in Quad. costit. n. 3, 1999
- PEREZ TEMPS P., *Spagna: la recente attività politico-costituzionale spagnola*, in Quad. costit. n. 1, 1999
- SAIZ ARNAIZ A., *La forma de gobierno de la Comunidad autónoma vasca*, Onati, 1995

VIDAL PRADO C., *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Granada, 1995