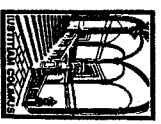


7

SISTEMI ELETTORALI E DEMOCRAZIE

a cura di

MAURIZIO OLIVIERO E MAURO VOLPI



© Copyright 2007 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-348-7677-0

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, via delle Erbe, n. 2, 20121 Milano, telefax 02-80.95.06, e-mail: aidro@id.it

Il sistema elettorale nel Regno Unito

di Stefano Villanena

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Obiettivi del lavoro. - 3. Evoluzione del sistema elettorale britannico (cenni). - 4. Il sistema elettorale attuale. - 4.1. L'elettorato attivo e passivo. - 4.2. Le limitazioni all'elettorato attivo. - 4.3. Il finanziamento della politica. - 4.4. Le candidature. - 4.5. Il voto (*The Vote*), il conteggio (*Counting of Votes*) ed i risultati (*Declaration of Result*). - 5. Osservazioni conclusive. - *Riferimenti bibliografici.*

1. Premessa

First past the post ossia il primo vince il seggio¹.

Nella plurisecolare evoluzione del sistema costituzionale britannico buona parte degli istituti di *struttura* sono stati oggetto di più o meno accentuate modificazioni ed aggiustamenti, si pensi, solo a titolo esemplificativo, al recente tenta-

¹ Sepur non esplicitamente, l'espressione è contenuta nel *Representation of the People Act 1983*, il quale, all'art. 18 (*Schedule 1*), afferma: «The votes at the poll shall be given by ballot, the result shall be ascertained by counting the votes given to each candidate and the candidate to whom the majority of votes have been given shall be declared to have been elected». Ma la si ritrova anche in altri pareri dell'alto cit. - come ad esempio - nell'art. 50, comma 1, lett. a) (*Schedule 1*) in cui si afferma «Declare to be elected the candidate to whom the majority of votes has been given». La formula, secondo alcuni, è derivata da una immagine tipica ed ha origine medievale. Essa venne introdotta da uno *statute* del 1430 come misura semplificatrice e regolatrice rispetto alla precedente pratica di eleggere i rappresentanti parlamentari tramite consenso unanime in assemblee comuni (assemblee che erano sovente tanto tumultuose da rendere difficile raggiungere un accordo). Sul punto O. MASSARI, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in O. MASSARI-G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 25. Tra gli studi più risalenti in lingua italiana che si occupano del sistema elettorale britannico in prospettiva generale si veda, G. PERTICONE JR., *Il sistema elettorale inglese*, Sansoni, Firenze, 1946 (il quale, per altro, reca anche la traduzione italiana del *Representation of the People Act 1918*). Sui contributi in lingua originale si veda, R. BLACKBURN, *The electoral system in Britain*, St. Martin's Pr., New York, 1995.

tivo (parzialmente riuscito) di riformare la Camera dei Lords (o dei Pari)?

In un contesto *globale*³ nel quale la *erosione* e la continua variabilità degli istituti giuridici sembra costituire (quasi paradossalmente) una sorta di *tradizione comune* di gran parte degli ordinamenti nazionali⁴, il sistema elettorale maggioritario britannico rimane costante nel tempo e *pietrificato* quanto a vis giuridica⁵.

Anzi, per la cura e l'attenzione ai termini, alle parole, necessari in qualsiasi scritto giuridico⁶ – che, come ricorda autorevole dottrina, sono pie-

² La riforma è stata approvata con l'*House of Lords Act* del 1999, il quale ha abolito il diritto del pari ereditari di occupare un seggio e di partecipare alla votazione nella Camera dei Lords. L'*House of Lords Act* cit. costituisce, peraltro, soltanto la prima fase del procedimento di revisione riguardante la seconda Camera. Sul punto F. CASSELLA, *L'abolizione del principio ereditario nella riforma della Camera dei Lords* (House of Lords Act 1999), in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2000, p. 141 ss. Da ultimo, M. CAPELLI, *La dottrina britannica in tema di forma di governo*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2004, p. 1332 ss. (spec. 1334-1335).

³ Tra i diversi autori che si sono recentemente occupati del tema relativo al c.d. diritto globale, si veda S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Bari, 2003.

⁴ Sulle *tradizioni comuni* si veda A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna 2002, pp. 150-153, il quale, tuttavia, utilizza tale espressione con riguardo ad un fenomeno differente (si tratta, nel caso di specie, dell'autonomia degli enti regionali in senso lato, cioè comprensiva anche degli stati membri nelle esperienze federali).

⁵ In merito al rapporto tra sistema maggioritario uninominale a turno unico (cioè all'inglese) e le controverse nozioni di *democrazia maggioritaria*, *democrazia competitiva* e *democrazia immediata*, si veda O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubb.*, 2004, p. 19 ss. È bene precisare che il sistema elettorale maggioritario si fonda sull'omologo principio maggioritario (anche se, ovviamente, non né costituisce la sola manifestazione, essendo evidente che anche nel sistema proporzionale si può rinvenire una componente maggioritaria). Sul principio maggioritario occorre richiamare brevemente alcune fondamentali osservazioni di G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 171 ss. L'Autore, a partire dall'affermazione di Ruffini secondo cui «il principio maggioritario non ha in sé la sua ragion d'essere: la può acquistare o no, a seconda del dove e come lo si applica», ne approfondisce le problematiche relative alla propria ambivalenza. Questa, si manifesta nel fatto che il principio maggioritario costituisce sia principio di rappresentanza sia principio funzionale. Tale duplicità, per altro, si può rinvenire anche rispetto alle diverse concezioni che sono alla base della nascita e dello sviluppo del principio in esame, che, però, secondo l'Autore cit., incontrano un comune denominatore nel principio della separazione dei poteri (dal quale scaturirebbe anche il principio maggioritario). Invece, intorno alla domanda (anch'essa fondamentale) rispetto a «come si giustifica, e come si concilia con la libertà, il fatto che alcuni uomini, sia pure in maggioranza comandino su altri uomini?», si veda, oltre allo scritto di Amato, cit. (spec. 172-173), G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 187 ss. (spec. 197 e 206 ss., per le considerazioni dell'Autore relative al principio maggioritario nel modello *Westminster*).

⁶ Specialmente in uno scritto che si occupa di un argomento tecnico come quello relativo ai meccanismi di un sistema elettorale specifico.

re⁷ – la particolare forza, verrebbe da dire rigidità, cui abbiamo accennato, si deve ascrivere, non tanto al sistema elettorale in sé, ma, ad un elemento più specifico, cioè alla formula maggioritaria in senso lato del *plurality system*.

L'*incipit* di questo scritto evoca un congegno elettorale per la trasformazione dei voti in seggi estremamente semplice⁸ e diretto – il che, quanto meno, presenta l'indubbio vantaggio della facilità di comprensione da parte di qualsiasi cittadino, pur se sprovvisto di preparazione specifica in materia⁹ – ma, secondo i più, particolarmente ingiusto o meglio *dis-rappresentativo*¹⁰, perché

⁷ La citazione è tratta da M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 67. Ma, nell'opera cit., si veda anche il paragrafo relativo a «I costi della democrazia "immediata"», p. 76 ss., in cui si fornisce un quadro critico del modello *Westminster* e del sistema elettorale inglese.

⁸ Questa conclusione – abbastanza comune negli scritti che si occupano del sistema elettorale inglese – è sostenuta, ad esempio, da P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato*, 2. *Il sistema britannico*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 31 ss. (spec. 33); M.S. PIRETTI, *La fabbrica del voto*, La Terza, Bari, 1998, p. 23; S. GAMBINO, *Diritto costituzionale comparato ed europeo*, Lezioni, Giuffrè, Milano, 2004, p. 200; A. TORRE, *Riformare Westminster?*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 1999, p. 252 ss. (spec. 253) in cui si afferma, più direttamente, che il sistema del *first past the post* conduce ad confronto elettorale *minimale* (e dunque si configura la accennata caratteristica di semplicità con un giudizio valutativo piuttosto negativo).

⁹ Sul punto P.G. LUCIFREDI, *op. cit.*, p. 33.

¹⁰ Questa conclusione, anch'essa abbastanza frequente negli scritti che si occupano del sistema elettorale inglese, è sostenuta ad esempio da C. EMERI, *Il dibattito attuale sui sistemi elettorali maggioritari e proporzionali*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, La Terza, Roma-Bari, 1995, p. 65 ss. (spec. 71); e, da ultimo, B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri. Presidentialismo e sistemi democratici*, Carocci, Roma, 2003, nel quale, discutendo del sistema *Westminster*, si critica implicitamente il meccanismo del *plurality system* inglese nella parte in cui l'Autore cit. sostiene «È sbagliato, allora, ipotizzare che ogni elettore contrassegni un ampio e profondo mandato popolare conferito alle proposte principali portate avanti dal partito e dalla coalizione vittoriosa. Il sistema *Westminster* scolpisce questo errore nel diritto costituzionale, conferendo piena autorità legislativa ai vincitori, senza curarsi della qualità della loro maggioranza elettorale». Brano tratto dalla recensione di T.H. FROSINI, al libro di Ackerman cit., in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2003, p. 887. All'interno del mondo anglosassone questo meccanismo venne posto sotto accusa già nell'Ottocento allorché in contee scarsamente popolate il seggio nella Camera dei Comuni poteva essere conseguito convogliando sul candidato prescelto anche meno di cinquanta voti. Si tentò, allora, di correggere la *sovra-rappresentatività* parlamentare attraverso alcuni accorgimenti tecnici (i quali, però, rimasero nell'*orbita* del possibile, senza cioè ricadere concreti). Il più interessante è probabilmente il c.d. voto alternativo il quale risponde alla *vecchia* *questione* relativa alla frequente elezione di un Deputato con una *irrelevante* maggioranza (relativa) di consensi, il che lo rende un rappresentante *debole*. La correzione del sistema, al contrario, tende a portare sull'eletto una forte maggioranza di voti, senza dover ricorrere al secondo turno (come succede nei sistemi *majority system*). Per fare questo gli elettori sono invitati a *gradare* la propria scelta apponendo accanto al candidato prescelto l'ordine di preferenza. Sul punto si veda M.S. PIRETTI, *La fabbrica del voto*, cit., p. 31 ss. (spec. 47) la quale

conduce frequentemente a fenomeni di forte sovra-rappresentazione (e corrispondente sotto-rappresentazione) nella rappresentanza parlamentare.

Ricordiamo, a titolo esemplificativo, il caso delle elezioni del 1951, nelle quali i laburisti persero la maggioranza dei seggi nel Parlamento inglese, ma il partito era pur sempre, seppur per pochi voti, ancora maggioritario nel Paese.¹¹

Poiché chi viene eletto disperde tutti i voti dei concorrenti¹², per assicurarsi la vittoria il requisito fondamentale per un partito politico è costituito dalla uniforme distribuzione dei propri voti su tutto il territorio nazionale (dunque, siccome ogni circoscrizione elettorale costituisce un *mondo a sé stante*, la vittoria di stretta misura e quella schiacciante – all'interno del singolo collegio – produce lo stesso identico risultato, vale a dire un seggio). Ipotizzando, ad esempio, che in un collegio sussista un elettorato frammentato, basterà una percentuale minima di consenso (purché superiore a quella totalizzata singolarmente dalle altre forze politiche) per conquistare il seggio, mentre la somma degli altri elettori (che insieme potrebbero costituire la maggioranza del collegio), rimangono praticamente senza rappresentanza.

Sorite diversa, quanto a stabilità nel tempo, è invece toccata al resto della disciplina elettorale, a quella parte del sistema che si occupa dell'elettorato attivo, dell'elettorato passivo, della regolamentazione della campagna elettorale e *last but not least* della definizione e redistribuzione dei collegi elettorali.

Anche se, è bene ricordare, che la *questione sistema elettorale* nel suo complesso è stata al centro di un virace dibattito dottrinale sostenuto – a partire dalla seconda metà dell'Ottocento – soprattutto da Stuart Mill e Thomas Hartre¹³. Dibattito, questo, rinvigorito dalla recente approvazione dei sistemi per le elezioni del Parlamento europeo e delle assemblee del Galles, Scozia e Irlanda del Nord, i quali contengono spiccati elementi di proporzionalismo¹⁴.

svolge una interessante simulazione dei voti ottenuti dai diversi candidati (quattro complessivamente) nel distretto di *Jarrow* collocato nella Contea di *Durham* (nelle elezioni del 1907) e mette in evidenza (v. tab. 23, nel testo cit.) che il candidato che vince con il maggioritario secco (cioè con il sistema inglese classico) è il candidato laburista (con il 33% dei voti espressi), mentre, il candidato che uscirebbe vincitore se fosse in vigore il *voto alternativo* sarebbe il candidato liberale, il quale, attraverso la seconda e la terza scelta, vedrebbe convogliarsi sul proprio nome la maggioranza assoluta delle preferenze nel collegio.

¹¹ Sul punto si veda M.S. PIRETTI, *La fabbrica del voto*, cit., p. 40, la quale ricorda anche altri casi analoghi come, ad esempio, quello delle elezioni politiche del 1929.

¹² In ciascun collegio elettorale si attribuisce soltanto un seggio alla Camera dei Comuni (la sola Camera elettiva nelle elezioni di tipo nazionale) e, dunque, i voti ottenuti dagli altri candidati (nel collegio medesimo) vengono inesorabilmente sacrificati.

¹³ Per la ricostruzione, anche critica, delle posizioni dei due autorevoli autori cit., v. J. HART, *Proportional Representation. Critics of the British Electoral System 1820-1945*, Clarendon Press, Oxford, 1992, *passim*.

¹⁴ Sul punto si veda A. TORRE, *Riformare Westminster?*, cit., p. 256.

Nonché dalla correlata questione delle pari opportunità (o delle c.d. quote rosa) rispetto alla modesta presenza femminile nelle assemblee legislative elettive che ha condotto alla recente approvazione del *Sex Discrimination (Electron Candidates) Act 2002*. Obiettivo che viene perseguito, alla stregua dell'*Act* indicata, attraverso la possibilità per i partiti politici di prevedere misure idonee a favorire una maggiore presenza femminile negli organi elettivi del Paese.¹⁵

Utilizzando le efficaci formule di Bagehot rispetto ai due pilastri della *Constitution* inglese¹⁶, si potrebbe dire – con riferimento specifico al grado di variabilità del sistema elettorale maggioritario – che il nocciolo duro, la parte *divinized* (nobile) del sistema elettorale è costituita dalla più volte ricordata formula del *first past the post*, mentre, la parte dinamica (quella *efficient*) – è rappresentata da tutto quello che residua e che rappresenta in generale la c.d. legislazione elettorale di contorno.

Proprio la problematica delle *constituencies* (cui sopra abbiamo accennato) ha evidenziato – a partire dalla fine della seconda guerra mondiale – il maggiore grado di variabilità, sia per ragioni di carattere tecnico-formale, ma, anche, e non secondariamente, per ragioni di opportunità politica.

Infatti, alla luce della rigidità della formula elettorale (e nonostante i molteplici tentativi di riforma), le maggioranze politiche contingenti hanno tentato di *reformare* le *constituencies* con l'intento più o meno esplicito di favorire il proprio esito elettorale attraverso tecniche di *gerrymandering* (o di ritaglio dei collegi).

2. Obiettivi del lavoro

A questo punto, è giunto il momento di precisare gli obiettivi di questo scritto.

La letteratura giuridica e politologica ha sovente affrontato la tematica dei sistemi elettorali (caso inglese incluso) cercando di metterne in risalto i principali effetti in ordine alla natura ed alla configurazione dei partiti politici ovvero in ordine agli effetti sulla stabilità di governo¹⁷. In questo lavoro, partendo dal dato positivo, si cercherà di ricostruire sinteticamente l'insieme degli istanti che regolano il sistema elettorale della Camera dei Comuni tenendo conto, nelle osservazioni conclusive, delle ricadute complessive sul sistema di governo e sulla conformazione partitica.

¹⁵ Sul punto M. CAPELLI, *op. cit.*, p. 1336.

¹⁶ Le ricorda A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995, p. 209 ss. (spec. 221).

¹⁷ Emblematico a tale riguardo D. FISICHELLA, *Sistemi elettorali*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, vol. XIV, p. 649 ss. (spec. 652 e 660).

Prima di addentrarci nelle tematiche indicate, occorre fin da subito sfatare alcuni *miti* (o *vulgata*) imperanti (soprattutto nel recente dibattito politico nostrano) secondo i quali: il sistema elettorale maggioritario inglese (a turno unico e in collegi uninominali) garantirebbe sia il *two party system* (cioè il bipartitismo¹⁸) sia l'alternanza delle compagini governative alla guida del Paese.

Rispetto al primo effetto (o supposto tale) è da notare, precisando che riprenderemo il tema successivamente, che il *formante* bipartitico nel Paese – non è il frutto di *ingegneria elettorale*²⁰ – ma di una evoluzione storica basata sulla omogeneità sociale del Paese e sulla conseguente assenza di fratture socio-economiche e religiose.

Tant'è, che fino al 1885²¹, il sistema elettorale inglese era caratterizzato da collegi plurinominali, principalmente di tipo bi-nominale, ma anche con tre o quattro seggi²² e, nonostante ciò, anche prima di tale accadimento, l'assetto del sistema politico era bipartitico²³.

Altro *mito* da ridimensionare è quello in base al quale la formula *first past the post* (tipica del sistema britannico, ma anche di quello nordamericano nel quale ebbe origine²⁴) dovrebbe condurre, anche se non come effetto automatico, alla alternanza di governo in conseguenza del naturale avvicendamento della maggioranza parlamentare.

Gli sviluppi recenti – a tal proposito – dimostrano semmai il contrario. Nelle elezioni politiche del 2005, infatti, per la prima volta nella storia del Regno Unito, un'amministrazione laburista ha conquistato consecutivamente il

¹⁸ Sul quale si veda A. TORRE, *Regno Unito*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 144-147. L'Autore, dopo aver ricostruito la complessa situazione dei partiti politici in Gran Bretagna (che oscilla, un po' paradossalmente, dal bipartitismo al pluripartitismo), dà conto della recente emersione di una terza forza (in coincidenza con le elezioni politiche del 1997) incarnata dal partito dei *Liberal Democrats*.

¹⁹ Nell'ambito del quale occorre incidentalmente riferire del dato emerso nella recente tornata elettorale del 2005 in cui si sono presentati alla competizione oltre sessanta schieramenti minori. Sul punto si veda A. TORRE, *Gran Bretagna. Una premiership nuovamente alla prova. le elezioni parlamentari del 6 maggio 2005*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2005, p. 1185 ss. (spec. 1192).

²⁰ Sull'utilizzo del termine, si veda M. VOLPI, *Ingegneria elettorale e crisi di rappresentatività*, in *Dem. e dir.*, 1982, p. 129 ss. (spec. 134 ss. per accenni al sistema elettorale inglese).

²¹ Anno in cui venne approvato il *Redistribution Seats Act* col quale si generalizzò, salvo alcune eccezioni, la formula uninominale a livello di singolo collegio elettorale.

²² Sul punto O. MASSARI, *op. cit.*, p. 26.

²³ Sul punto M. VOLPI, *Introduzione*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, cit., p. 3 ss. (spec. 6) il quale dopo aver ricordato che «il riferimento al sistema inglese consente di cogliere la superficialità e le approssimazioni di cui abbonda in proposito il dibattito politico italiano» afferma (in senso critico) che «al pluralist system vengono attribuiti effetti scontati, quali la bipartizione del sistema politico ...».

²⁴ Sul punto ancora O. MASSARI, *op. cit.*, p. 26.

terzo mandato elettorale (già conseguito nel 1997 e nel 2001) eguagliando, per altro, quello che era riuscito al partito conservatore sotto la guida della Thatcher nelle elezioni tenutesi rispettivamente nel 1979, 1983 e 1987.

3. Evoluzione del sistema elettorale britannico (cenni)

Nella parte *variabile* del sistema elettorale del Regno Unito conviene indicare l'aspetto che nel contesto attuale ha assunto un risalto estremamente significativo, vale a dire quello relativo alle continue modificazioni dei collegi elettorali (*constituencies*).

Sul piano generale, la prima e più diretta conseguenza di questa operazione è la variabilità del numero complessivo dei seggi nella Camera dei Comuni.

Così nel 1945 la Camera elettiva era composta da seicentoquaranta Deputati (*Members of Parliament*), nel 1950 il numero dei Deputati era sceso a seicentoventicinque. Infine, nelle ultime elezioni politiche generali del maggio 2005, erano in palio seicentoquarantasei seggi (ossia un numero ridotto rispetto ai seicentocinquantanove delle elezioni del 2001²⁵).

Le ragioni delle continue modifiche delle *constituencies* (cui quelle accennate sono soltanto un esempio) saranno indicate nel proseguo del lavoro.

A questo punto, seguendo una prospettiva diacronica²⁶, chiariremo alcuni passaggi fondamentali della evoluzione del sistema elettorale britannico. Ciò, consentirà di cogliere l'evoluzione di istituti che ancor oggi svolgono un ruolo centrale nel sistema elettorale in esame e del rilievo assunto dal fenomeno riguardante la ridefinizione dei collegi elettorali.

Ricordare la plurisecolare *vita* del Parlamento inglese²⁷ potrebbe apparire quasi superfluo, ma, per tentare di fissare alcuni dati che forniscono la dimensione della *profondità* (storica) dell'istituzione medesima – ci si limita a ricordare che nel 1295 Edoardo I convocò il suo *Parlamento modello* (il quale era composto da *Lords* temporali e spirituali, due cavalieri per ciascuna contea, due liberi cittadini per ogni *Royal Borough* ed, infine, dai rappresentanti del clero minuto).

²⁵ Sul punto si veda TORRE, *Gran Bretagna. Una premiership nuovamente alla prova*, cit., p. 1187.

²⁶ Sull'approccio *nomogenetico* si rinvia, tra i tanti, a J.H. WIGMORE, *A Panorama of the World's Legal System*, Washington Law Book Company, Washington D.C., 1936.

²⁷ Per altro, è appena il caso di ricordare, che l'espressione *Parlamento* viene utilizzata in modo atecnico, perché nel sistema costituzionale britannico, il Parlamento è un organo complesso, costituito dalla Camera dei Comuni, Camera dei *Lords* e dal Sovrano (da cui deriva l'espressione *King (Queen) in Parliament* molto utilizzata dalla dottrina anglosassone). Come ricorda anche G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999, pp. 625-626.

Nella seconda metà del XIV secolo, poi, si venne a configurare l'assetto bicamerale del Parlamento inglese, attraverso la prassi della riunione in due Camere separate per la trattazione di affari specifici, da cui nacque la Camera dei Comuni.

La riforma che determinò un vero e proprio *scossone* al sistema elettorale fu no ad allora vigente (su cui non possiamo diffonderci, ma, che era basato, come ovvio, dato il periodo storico, su un insieme di pratiche arcaiche e di privilegi per le classi più abbienti), fu l'approvazione del *Great Reform Act* del 1832.

Soltanto con l'approvazione di tale atto si gettarono le basi per la progressiva costruzione di un sistema elettorale imperniato sui valori della democrazia²⁸, il quale raggiungerà un assetto compiuto nella seconda metà del Novecento.

L'estensione del diritto voto e la redistribuzione dei collegi elettorali costituiranno il segnale della volontà di cambiamento delle istituzioni inglesi rispetto soprattutto alla rimozione di antichi privilegi non più giustificabili. Molte circoscrizioni elettorali, infatti, avevano perduto nel corso dei secoli la propria importanza sia in termini demografici che economici. Ciononostante, in ossequio ad una consuetudine di *non menomazione dei potentati locali*, le circoscrizioni medesime godevano di uno o più deputati nella Camera dei Comuni.

Storico il caso di *Old Sarum* un villaggio privo di abitanti (e di rilevanza economica) che però era rappresentato alla Camera dei Comuni da un deputato²⁹. Ovviamente, allorché si mise mano alla riforma di un sistema elettorale basato esclusivamente sul censo (e sul possesso delle terre – *Landed Property*), diventava necessario – quasi come naturale conseguenza – che le circoscrizioni

²⁸ Anche se come è stato affermato «è singolare notare che l'atto del 1832, che per molti versi aveva cancellato gran parte degli arcaismi e drasticamente ridotto gli spazi per la messa in opera dei tradizionali abusi elettorali, per la prima volta dichiarò esplicitamente l'esclusione delle donne dal suffragio» (Si veda, in tal senso, A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale*, cit., p. 246).

²⁹ Ma, si veda anche la ricostruzione di D. TANNER, *Il caso inglese*, in M.S. PRETTI (a cura di), *I sistemi elettorali in Europa. Tra Otto e Novecento*, Laterza, Bari, 1997, p. 3 ss. (spec. 5-15) secondo il quale: il *Reform Act* del 1867 incise molto di più sullo sviluppo del sistema elettorale britannico che non il *Great Reform Act* del 1832. Con la *grande* riforma elettorale del 1832, secondo l'Autore cit., l'allargamento dell'elettorato fu abbastanza ridotto; confermando, altresì, molti piccoli collegi elettorali (tanno è vero che circa un quinto dei membri della Camera dei Comuni era ancora eletto in collegi in cui il corpo elettorale era formato da meno di cinquecento elettori e vennero mantenuti cinquantat collegi che erano controllati da un pari o da un grande proprietario terriero. Al contrario, fu «la classe degli uomini di mezza età e rispettabili che diventò preponderante» (cioè gli appartenenti alle classi dei *gentlemen* e dei *professionisti*). Mentre, la classe degli «operai a bassa qualificazione», che, prima del 1832, (vale a dire prima dell'approvazione del *Great Reform Act*) godevano di un relativo peso elettorale, risulteranno privati di questa possibilità. Tuttavia – come riconosce lo stesso Autore cit. (p. 7) – di tutti i *Reform Act*, quello del 1832, «fu forse l'ultimo con una certa importanza nel forzare la mano ai politici verso un far politica secondo schemi più popolari».

³⁰ Si veda A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale*, cit., p. 243

spopolate o in via di deperimento (i c.d. borghi putridi – *Rotten Borough* – di cui parlava anche il famoso narratore inglese Charles Dickens³¹) fossero private della rappresentanza di cui godevano, essendo la stessa non più sostenibile alla luce dei nuovi requisiti per ricoprire un seggio nella Camera dei Comuni.

La redistribuzione dei seggi, però, assumerà successivamente un significato diverso (e per certi versi opposto) rispetto alla *ratio* ispiratrice della riforma del 1832.

Nel periodo storico indicato, infatti, l'intervento dello Stato era mosso dall'intento (condivisibile) di ridistribuire la rappresentanza nel Paese, dimostrandoci non vi fossero porzioni di territorio iper-rappresentate ed altre porzioni di territorio sotto-rappresentate, onde assicurare una equa rispondenza della rappresentanza alla distribuzione demografica sul territorio nazionale.

A questa componente positiva, i successivi fenomeni di *gerrymandering* (manipolazione), hanno aggiunto una componente negativa, perché strumentale alle finalità politiche delle maggioranze contingenti al governo del Paese, instillando – ad ogni modificazione delle circoscrizioni elettorali – il dubbio sulle ragioni vere che ne stavano a fondamento. Le modificazioni medesime, secondo i critici che di volta in volta si sono espressi in occasione delle modifiche delle *constituencies*, sarebbero state determinate – più che da ragioni tecniche – da *calcoli* elettorali.

La questione della rispondenza della rappresentanza politica alla distribuzione demografica sul territorio – è bene chiarirlo – costituisce una operazione caratterizzata da valutazioni di tipo tecnico ma che lascia comunque un certo margine di scelta (e dunque di opinabilità) a coloro che concretamente dovranno operarla.

Nel 1944 vennero istituite³² delle apposite commissioni (*Boundary Commissions*) in base alla ripartizione territoriale della Gran Bretagna³³, con il compito di riconsiderare periodicamente (con una cadenza temporale non inferiore a dieci anni e non superiore a quindici anni) i *confini* delle circoscrizioni elettorali e fornire al Governo (il quale ne nomina i membri) dei pareri in merito alle iniziative legislative da intraprendere in materia di revisione dei collegi.

Attraverso il proprio apporto tecnico, le *Boundary Commissions* dovrebbero garantire la corrispondenza del rapporto tra collegi elettorali e distribuzione

³¹ Il quale era un profondo conoscitore delle dinamiche istituzionali inglesi avendo prestato in gioventù servizio presso gli organi parlamentari inglesi. Si veda a questo riguardo C. DICKENS, *Il circolo Pickwick*, Adelphi, Milano, 1997. Sul punto si veda anche P. COLOMBO, *Sketches by The Polls. La politica e il sistema elettorale inglese sotto lo sguardo di Charles Dickens*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 1, 2001, p. 151 (spec. 156).

³² Con l'approvazione del *Redistribution of Seats act*.

³³ Vale a dire: una per l'Inghilterra; una per la Scozia; una per il Galles; e infine una per l'Irlanda del Nord.

ne sul territorio del corpo elettorale, influenzando, come precisato in precedenza, la stessa composizione numerica della Camera dei Comuni.

A fronte di questo rilevante potere, seppur di tipo consultivo, perché la decisione finale in merito alla redistribuzione dei collegi elettorali spetta all'*Home Office* (organo del Governo), le sollecitazioni provenienti dalle varie *Commissions* suscitano da sempre critiche da parte delle componenti politiche che ritengono di esserne danneggiate.

Il caso relativo al governo Thatcher è a tal proposito emblematico. Il governo della *Lady di ferro*³⁴ – nelle elezioni politiche del 1987 – venne infatti accusato di aver condizionato le valutazioni delle *Boundary Commissions* con il proposito di disperdere – attraverso la *manipolazione* di alcuni collegi elettorali – i voti degli oppositori³⁵ (elezioni che, per altro, si conclusero con la riconferma del partito conservatore)³⁶.

Segnaliamo, infine, il recente rapporto della *Boundary Commission for Scotland* (del 2004), il quale ha determinato (di fatto) la successiva riduzione dei seggi scozzesi nella Camera dei Comuni³⁷.

4. Il sistema elettorale attuale

Si suole distinguere tra sistema elettorale³⁸ e formula elettorale (o sistema elettorale in senso stretto) che costituisce, a differenza del primo, il meccanismo

³⁴ La quale ricopri per lungo tempo l'incarico di Primo Ministro del Regno Unito. La definizione *lady di ferro* ha origini giornalistiche ed è stata utilizzata per la prima volta probabilmente con riguardo a Indira Gandhi.

³⁵ Si veda A. TORRE, *Costituzione e sistema elettorale*, cit., p. 250.

³⁶ Allo stesso modo occorre ricordare che, nel 1969, la *Boundary Commission* per l'Inghilterra segnalò al Governo in carica l'opportunità di ridurre il numero dei seggi parlamentari attribuiti alle circoscrizioni corrispondenti ad alcune porzioni territoriali ad alta concentrazione urbana. Tuttavia, nonostante la valutazione eminentemente tecnica della Commissione (e quindi legata ad esigenze di natura oggettiva rispetto alla corrispondenza tra rappresentanza politica e densità di popolazione) il Gabinetto laburista guidato da Wilson non accolse la proposta perché la ridefinizione dei collegi nel senso indicato avrebbe comportato una *diminutio* del peso elettorale di zone tradizionalmente vicine ai *Labour*.

³⁷ Sul punto si veda A. TORRE, *Gran Bretagna. Una premiership nuovamente alla prova*, cit., pp. 1187-1188.

³⁸ Il sistema elettorale è l'insieme delle regole che disciplinano tutte le operazioni che precedono, accompagnano e seguono lo svolgimento delle elezioni. L'insieme delle regole tecniche concernenti le fasi successive alla determinazione delle circoscrizioni elettorali (sopra indicate) sono minuziosamente disciplinate dalle *Schedule 1*, Parte III del *Representation of the People Act* del 1983 (a partire, soprattutto, dalla effettuazione del voto).

simo matematico impiegato per trasformare i voti in seggi³⁹.

La formula elettorale utilizzata in Gran Bretagna per l'elezione della Camera dei Comuni è maggioritaria secca o *plurality system* (a maggioranza relativa). Gli altri elementi rappresentano i c.d. istituti di contorno della formula elettorale⁴⁰ (vale a dire del *first past the post*) i quali rivestono importanza tutt'altro che secondaria.

L'insieme delle regole e delle operazioni che caratterizzano il sistema elettorale in esame, è frutto di un complesso di atti legislativi approvati in un arco temporale piuttosto lungo, che hanno trovato un organico consolidamento (anche se non pienamente esaustivo) nel *Representation of the People Act* del 1983 (il quale costituisce, per tale ragione, una sorta di *testo unico* in materia).

La determinazione dei collegi elettorali (*constituencies*), di cui abbiamo già trattato in precedenza, il riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo, il finanziamento della campagna elettorale (e, più in generale, il *finanziamento della politica*), le candidature, le modalità di voto, il conteggio dei voti e la proclamazione dei risultati elettorali, rappresentano i tratti caratterizzanti di tale regolamentazione.

4.1. L'elettorato attivo e passivo

La partecipazione al voto non è obbligatoria⁴¹.

L'elettorato attivo⁴² risulta costituito dai cittadini britannici che abbiano compiuto diciotto anni d'età e che non versino nelle situazioni di incapacità previste dalla legge⁴³. Sono elettori, inoltre, i cittadini del *Commonwealth* e

³⁹ Si veda M. VOLPI, *Le forme di governo*, in AA.VV., *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Monduzzi, Bologna, 1997, p. 522.

⁴⁰ Sul punto, anche se con riferimento ad un ordinamento diverso da quello britannico, si veda G.F. FERRARI, *I sistemi elettorali negli Stati Uniti*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, cit., p. 273 ss. (spec. 285 ss.).

⁴¹ Sul punto v. G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, Bulzoni, Roma, 1988, pp. 61-62.

⁴² L'art. 1, comma 1, del *Representation of the People Act* del 1983 afferma che sono elettori coloro che sono iscritti nel registro degli elettori parlamentari di un collegio elettorale (che, ovviamente, devono godere della cittadinanza britannica per poter essere inseriti nei registri medesimi) (p.to a). Non sono soggetti ad incapacità legale (età esclusa) (p.to b). Sono cittadini del *Commonwealth* o della Repubblica d'Irlanda (p.to c) e che hanno compiuto diciotto anni d'età (p.to d). Al comma 2, invece, si afferma, più semplicemente, il principio *one man, one vote* (vale a dire che non sia possibile votare per più di una volta nel singolo collegio e in collegi diversi da quello in cui si è votato).

⁴³ L'art. 3, comma 1, del *Representation of the People Act* del 1983 afferma che un elettore britannico condannato alla detenzione (o latitante) non gode del diritto di voto. (Su questo

della Repubblica d'Irlanda che abbiano la residenza nel territorio del Regno Unito.

La partecipazione alle elezioni generali è subordinata alla iscrizione nel registro elettorale ⁴⁴ della circoscrizione nella quale si risiede ed è soggetta ad aggiornamenti annuali ⁴⁵.

Il soggetto preposto alla registrazione è individuato direttamente nel *Representation of the People Act* del 1983 (art. 8). Tale soggetto assume la qualifica di *Registration Officer* al quale spetta la competenza in merito alla registrazione degli elettori nelle diverse parti del Regno (sulla base dei requisiti indicati nell'art. 1).

Tra le sue funzioni c'è quella della tenuta del registro degli elettori per ogni collegio elettorale (o parte di esso) nella porzione territoriale nel quale è incaricato (art. 9, comma 1).

I cittadini britannici che non risiedono nel Regno Unito possono (a certe condizioni) esercitare ugualmente il diritto di voto attraverso il servizio postale o

aspetto particolare ci soffermeremo successivamente). Il comma 2, lett. a) dell'art. 3 cit. specifica la nozione di *condannato* facendo rientrare in questa categoria coloro che hanno violato le leggi del Regno e coloro che hanno violato le leggi militari. Alla lett. b) del comma 2, cit., si individuano gli atti rispetto ai quali definire la nozione di istituto penale (*penal institution*) utile per qualificare la nozione di detenzione (che, come detto, costituisce una causa di incapacità elettorale). L'art. 3A del *Representation of the People Act* del 1983 si occupa, invece, della incapacità elettorale dei reclusi negli ospedali psichiatrici (a causa comunque della commissione di un reato) ovvero latitanti e nei successivi commi 2-7 individua gli atti che - nelle diverse zone territoriali che compongono il Regno Unito - disciplinano la materia (*England, Wales, Scotland and Northern Ireland*).

⁴⁴ L'art. 4 del *Representation of the People Act* del 1983 si occupa dei requisiti necessari per essere registrati come elettori (compresi quelli relativi alle assemblee locali). Al comma 1, lett. a) indica i presupposti necessari per la relativa iscrizione che sono: la residenza nel collegio elettorale (vedi per le opportune specificazioni di questo requisito i successivi artt. 5 e 6) oppure in una parte di esso; la capacità elettorale; il possesso della cittadinanza nel *Commonwealth* o della Repubblica d'Irlanda e, infine, il compimento della maggiore età (dieciotto anni). Norme aggiuntive (*Supplemental Provisions*) sono stabilite negli artt. 49-59, ma si tratta di specificazioni di quanto già previsto nella parte dell'*Act* che si occupa dei requisiti necessari per essere registrati come elettori (ad esempio, che l'elettore registrato sia effettivamente residente all'indirizzo fornito (comma 1, lett. a) dell'art. 49) ovvero che l'indirizzo sia effettivamente all'interno del collegio elettorale (comma 1, lett. b) dell'art. 49) e così via. Di sicuro interesse, anche la previsione contenuta nella *Schedule 1* (dell'*Act* del 1983) art. 7, comma 6, laddove si stabilisce una regola particolare per gli elettori che poco prima delle elezioni abbiano raggiunto la maggiore età e - anche in difetto della *menzione* nell'apposito registro elettore, godono pur sempre del diritto di voto (art. comma 6, cit. recita: «In this rule "elector" - (a) means a person who is registered in the register of parliamentary electors for the constituency on the last day for publication of notice of the election, and (b) includes a person then shown in that register as below voting age if (but only if) it appears from the register that he will be of voting age on the day fixed for the poll».

⁴⁵ Si veda, in tal senso, art. 10 del *Representation of the People Act* del 1983.

per procura ⁴⁶. Anche i c.d. *Service Voters* (nonché i propri familiari ⁴⁷ che si trovano all'estero (disciplinati negli artt. 14-17 del RPA del 1983) possono esprimere il proprio voto ⁴⁸.

L'elettorato passivo coincide, di norma, con l'elettorato attivo ⁴⁹, purché si siano compiuti ventuno anni d'età ⁵⁰.

4.2. Le limitazioni all'elettorato attivo

I limiti al diritto di eleggere i rappresentanti politici nazionali (ma anche locali) - a prescindere da quanto già indicato in precedenza - sono stati al centro di numerose controversie giudiziarie, specialmente con riguardo alle disposizioni che impediscono ai detenuti di votare alle elezioni politiche generali ⁵¹.

Tale divieto è contemplato nell'art. 3, comma 1 ⁵² del *Representation of the People Act* del 1983 nel quale si dispone: «Il condannato, nel periodo di detenzione [...] è privato del diritto di voto per le elezioni parlamentari o locali ⁵³».

Sul piano positivo, l'analisi di questa problematica investe sia il versante nazionale che quello internazionale e pone il problema cruciale per qualsiasi or-

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 24 (*Schedule 1*) e dell'art. 59, comma 3, lett. a) e b) del *Representation of the People Act* del 1983 agli elettori che possono votare per corrispondenza viene inviata una scheda elettorale postale. La scheda elettorale dovrà poi essere rispedita per posta al responsabile elettorale del collegio di appartenenza dell'elettore non più tardi della chiusura delle urne. Le schede, prima del conteggio finale, vengono mescolate alle altre schede elettorali per evitare problemi rispetto al valore della segretezza del voto. Sul punto vedi anche artt. 14-17 dell'*Act* del 1983 cit.

⁴⁷ Tra i familiari, secondo l'art. 59, comma 3, lett. b), del *Representation of the People Act* del 1983, sono inclusi anche i *civil partner* vale a dire i *conviventi* di coloro che direttamente prestano il servizio al di fuori del Paese.

⁴⁸ Norme supplementari sono previste nell'art. 59 dell'*Act* del 1983 in cui si definisce, ad esempio, la nozione di *Member of the Forces*. Questi, tra gli altri, appartengono alla categoria dei *Service Voters*, ma, in considerazione del tipo di servizio prestato, vengono esclusi da questa categoria i *reservisti* e gli *auxiliari* (a meno che non sussistano particolari *emergencies*, art. 59, comma 1, lett. b), e lett. i-ii).

⁴⁹ Sul punto si veda P. G. LUCIFREDI, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁰ V. S. CORRADO, *I sistemi elettorali nei Paesi della Comunità europea*, Maggioli, Rimini, 1984, p. 104.

⁵¹ Ma, come vedremo, le numerose contestazioni mosse hanno portato il Parlamento inglese ad approvare recentemente una parziale modifica alla disciplina *de qua*.

⁵² L'art. 3 è rubricato «Disfranchisement of offenders in prison etc.» e, al comma 1, stabilisce: «A convicted person during the time that he is detained in a penal institution in pursuance of his sentence [or unlawfully at large when he would otherwise be so detained] is legally incapable of voting at any parliamentary or local government election».

⁵³ Disposizione che riproduce l'art. 4 del *Representation of the People Act* del 1969.

dinamento democratico dei limiti che lo Stato incontra nel punire il reo⁵⁴.

La ratio della disposizione contenuta nel *Representation of the People Act* del 1983 è tipica di quegli ordinamenti che fondano il rapporto tra i propri consociati su di una sorta di *contratto sociale*⁵⁵ non scritto. I detenuti, in altri termini, perdono temporaneamente il diritto di partecipare al governo del Paese, in conseguenza della violazione del contratto sociale che lega tutti i consociati al rispetto delle regole di convivenza.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁵⁶ e l'allegato Primo Protocollo⁵⁷, però, sanciscono il *diritto di libere elezioni* e il *diritto di voto* e la Gran Bretagna con lo *Human Rights Act* (del 1998) ha incorporato⁵⁸ l'art. 3 del Primo Protocollo della Convenzione.

Per tale ragione, in diversi casi, sono stati presentati dei ricorsi (da parte di detenuti che rivendicavano il diritto di voto) volti a ottenere davanti ai giudici nazionali la *Declaration of Incompatibility*, lamentando il contrasto tra la limitazione dal diritto di voto e la normativa internazionale recepita nel Regno Unito.

⁵⁴ Lo Stato, infatti, può andare oltre la semplice restrizione della libertà personale – il caso inglese ne costituisce un esempio – fino a privare i soggetti che hanno violato le regole della società del diritto di partecipare alla formazione di quelle stesse regole.

⁵⁵ È noto che i maggiori esponenti del filone del *contrattualismo* sono stati Jean Jacques Rousseau, Thomas Hobbes e John Locke. Nelle proprie concezioni, seppur con diverse sfumature, il potere politico si incentrava su un contratto sociale che poneva fine allo stato di natura, con ciò segnando l'inizio dello Stato (in senso politico).

⁵⁶ In particolare, art. 10 e art. 14. L'art. 10 – *Freedom of expression* stabilisce: «1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises. 2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary». L'art. 14 – *Prohibition of discrimination* stabilisce: «1. The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status».

⁵⁷ Art. 3 – *Right to free elections*: «1. The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature».

⁵⁸ Con l'art. 4 dello *Human Rights Act* rubricato *Declaration of incompatibility* che, al comma 2, stabilisce: «If the court is satisfied that the provision is incompatible with a Convention right, it may make a declaration of that incompatibility».

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto modo di pronunciarsi in merito alla questione segnalata ed il proprio avviso è più garantista di quello del giudice inglese⁵⁹. Ciò che il giudice europeo contesta – non è tanto il fatto che il Regno Unito goda di un ampio margine di discrezionalità nel disciplinare la materia in esame – ma, bensì, l'applicazione *automatica* e *generalizzata* a tutti i detenuti, del divieto di esprimere il proprio voto⁶⁰, indipendentemente dalla durata della pena o dalla natura e gravità del reato.

Con il *Representation of the People Act* del 2000, la Camera dei Comuni ha parzialmente modificato la disciplina concedendo ai detenuti in via cautelare e agli interdetti per infermità mentale non condannati il diritto di votare.

Lo scopo perseguito dal legislatore inglese va nel senso di adeguare la normativa interna ai precetti internazionali e a quelli espressi dalla Corte Europea. Tuttavia, rispetto ai principi e alle regole giurisprudenziali richiamate in precedenza, sembra di poter dire che residuano ancora ampie zone di *non compatibilità*⁶¹.

4.3. Il finanziamento della politica

In merito alla incidenza del *finanziamento della politica* sul sistema di governo inglese, in questa sede forniremo delle indicazioni sulla disciplina relativa alla gestione delle risorse finanziarie dei partiti politici, nonché sulla questione del finanziamento (e dei relativi limiti) della campagna elettorale durante il *Relevant Campaign Period*⁶² per le elezioni politiche generali.

⁵⁹ L'*Occasio*, ovviamente, è stata determinata dal rigetto – da parte del giudice inglese – del ricorso per ottenere una dichiarazione di incompatibilità, dal quale è scaturita la possibilità di proporre ricorso alla Corte europea. Vedi, ad esempio, il caso della *Queen's Bench Divisional Court* (R. *Pearson and Another*) v. *Secretary of State for the Home Department – Ober Hirst v. Attorney – General*, del 2001). Secondo il Giudice inglese il diritto di voto non è assoluto e può essere soggetto a limitazioni. Gli Stati che hanno aderito alla Convenzione hanno un ampio margine di discrezionalità nel fissare le limitazioni cui può essere soggetto l'esercizio di tale diritto, purché tale limitazione siano predisposte per un fine legittimo e purché i mezzi utilizzati per imporle non siano lesivi del diritto di libertà di espressione del pensiero. I Giudici, nel caso di specie, hanno stabilito che la disposizione che impedisce ai detenuti di votare non è lesiva della libertà di espressione del pensiero. Sul punto vedi per maggiori ragguagli il sito *web palomar*, recente giurisprudenza in tema di *human rights act*, n. 6, 2001.

⁶⁰ Turchiato, come detto, dalla Convenzione e dal Primo Protocollo, cit.

⁶¹ Soprattutto, rispetto al problema dell'applicazione generalizzata di un divieto, che, sul piano logico, difficilmente appare coerente con le esigenze di proporzionalità dell'applicazione di una pena (diversa dalla detenzione), che, invece, andrebbe valutata con un approccio *case by case* e dunque non in modo uniforme ed indiscriminato.

⁶² Vale a dire durante i trecentosessantacinque giorni precedenti alla data fissata per le elezioni politiche generali.

Fino alla seconda metà degli anni '90 del secolo scorso, le tematiche in esame non risultavano adeguatamente disciplinate, tant'è che si era arrivati ad affermare che: «le finanze dei partiti costituivano (n.d.r.) una sfera praticamente inaccessibile a qualsiasi forma di controllo pubblico⁶³».

Successivamente, però, si è assistito al radicale cambiamento del sistema. Lo stimolo alla riflessione legislativa è stato determinato da una serie di episodi che hanno messo in allarme l'opinione pubblica e sensibilizzato il dibattito politico circa la necessità di regolamentare la materia del finanziamento ai partiti⁶⁴.

Il *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000⁶⁵ (che di seguito indicheremo anche con l'acronimo PPER Act) è per larga parte il risultato delle analisi condotte dal c.d. *Neill Committee* (dal nome del suo Presidente) istituita dal Primo ministro Tony Blair subito dopo la vittoria elettorale del 1997.

Il rapporto pubblicato dal *Committee* (nell'ottobre del 1998) prevedeva limitazioni particolarmente stringenti per il finanziamento della politica, tenuto conto della situazione di sostanziale anarchia (*vectus* carenza di regolamentazione) che aveva caratterizzato il periodo precedente.

Fra queste, segnaliamo il divieto per i partiti di accettare donazioni provenienti dall'estero (oltreché quelle anonime), di obbligare i partiti politici a dichiarare le donazioni superiori ad un certo importo, di costituire una commissione elettorale indipendente con il compito di controllare il rispetto degli obblighi e dei divieti fissati dalla normativa.

Il successivo *White Paper «Political Parties, Elections and Referendums»* (adottato nel 1999) ha confermato che il Governo laburista aveva fatto propri i suggerimenti contenuti nel rapporto finale del *Neill Committee*, alla quale è seguita l'approvazione da parte della Camera dei Comuni del *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000.

Con l'Act del 2000, il problema del finanziamento della politica nel Regno Unito è stato affrontato per la prima volta in modo organico⁶⁶, concentrando

⁶³ Citazione tratta da C. FUSARO, *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in sito web regione toscana, *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 51, 2004, p. 24.

⁶⁴ Gli episodi che vengono richiamati con maggiore frequenza sono rispettivamente quello dell'accettazione di una somma di denaro (mille sterline) in cambio di una interpellanza scritta ad un Ministro (la quale riguardava dei parlamentari conservatori) e della accettazione di una donazione (di un milione di sterline) provenienti da un pilota automobilistico (a favore del partito laburista), effettuata probabilmente per consentire la pubblicità di società che producono tabacco durante le manifestazioni della formula uno. Sul punto si veda L. FABIANO, *La propaganda elettorale ed i partiti politici in Gran Bretagna*, in sito web studi elettorali.

⁶⁵ Consultabile nel sito web <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/act2000/20000041.htm>.

⁶⁶ Per altro, con il *Recommendation for Change* del 2003, sono stati evidenziati i limiti derivanti dall'eccessivo appesantimento del carico burocratico che la nuova disciplina comporta in capo ai partiti, auspicando modifiche volte a garantire una maggiore flessibilità.

l'attenzione sulla gestione delle risorse finanziarie dei partiti politici e sul finanziamento della propaganda elettorale durante la campagna elettorale.

Il PPER Act del 2000, è bene subito precisarlo, ha modificato soltanto una parte della disciplina previgente (costituita essenzialmente dal *Corrupt and Illegal Practice Act* del 1883 e dal *Representation of the People Act* del 1983 e del 1985)⁶⁷ ed ha imposto a ciascun candidato in un collegio elettorale (come avveniva già in precedenza) di nominare un *Election Agent* al quale imputare la responsabilità della raccolta dei fondi e delle spese in corso di campagna elettorale nonché di rispettare dei limiti di spesa per la propaganda politica durante la campagna elettorale⁶⁸.

Prescindendo dalle problematiche relative alla successione delle leggi nel tempo, le quali potrebbero rendere difficoltosa la ricostruzione della normativa vigente, occorre chiarire che un primo limite in materia è costituito dalla previsione del *Third Parties*⁶⁹.

Questa *species* è costituita da quelle *parti terze*⁷⁰, diverse cioè dal candidato

⁶⁷ Sulla propaganda elettorale, il primo atto che disciplina la materia è il *Corrupt and Illegal Practice Act* del 1883, il quale impone ai candidati nei diversi collegi elettorali dei limiti di spesa e qualifica come reato l'acquisto del voto degli elettori da parte dei candidati. Successivamente, con il *Representation of the People Act* (del 1983 e del 1985) sono stati introdotti ulteriori limiti, i quali, tuttavia, trascurano completamente il profilo relativo al finanziamento della propaganda elettorale dei partiti politici a livello nazionale. Come è stato rilevato (L. FABIANO, *La propaganda elettorale*, cit., p. 4) la disciplina precedente all'Act del 2000 era estremamente vincolante a livello di singolo collegio elettorale, mentre era sostanzialmente assente con riferimento specifico al profilo della propaganda politica a livello nazionale.

⁶⁸ Gli artt. 76 e 118 del *Representation of the People Act* del 1983 definiscono la nozione di "spese di campagna elettorale", le quali comprendono tutte le spese affrontate «whether before, during or after the election, on account of or in respect of the conduct or management of the election». Lo *Schedule 3* (allegato al *Representation of the People Act* del 1983) elencava, inoltre, e nel dettaglio, una serie di spese da considerare necessariamente come imputabili alla campagna elettorale; il PPER Act del 2000 ha però modificato tale *Schedule* in molte parti, provvedendo ad un loro aggiornamento (rispetto, soprattutto, all'evoluzione tecnologica). Un limite di spesa di questo tipo era già previsto, del resto, nel *Corrupt and Illegal Practices Act* del 1883 e riguardava anch'esso tutte le spese effettuate da un soggetto non autorizzato da alcun candidato né dal suo agente. Il limite imposto alle *parti terze* è stato modificato dall'art. 131 del PPER Act ed è attualmente del valore di cinquecento sterline. Originariamente la soglia da non superare era di gran lunga inferiore, limitata alla cifra di cinque sterline; essa fu però contestata nel noto caso *Bowman*, dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'Uomo nel 1998. Ugualmente una sentenza, conosciuta come il caso *Tromb Miners*, del 1952, ha impedito che la disciplina ed i limiti di spesa imposti ai *third parties* nella propaganda elettorale (a livello di collegio) fossero estesi alla propaganda a livello nazionale. Sul punto, per maggiori e più approfonditi ragguagli, si veda L. FABIANO, *La propaganda elettorale*, cit., pp. 5-6.

⁶⁹ Il limite imposto alle *parti terze* è stabilito nel PPER Act del 2000 (art. 131, comma 3, lett. a) ed è pari a cinquecento sterline.

⁷⁰ Da intendersi come persone fisiche o associazioni.

o dal proprio agente elettorale. Le quali potrebbero sostenere finanziariamente il candidato violando la disciplina relativa ai limiti di spesa. L'esigenza è quella di evitare che i *letti* di spesa per la propaganda durante la campagna elettorale, non vengano aggirati attraverso un *artificio* formale, vale a dire intestando le spese medesime ad un soggetto terzo, che, in tal modo, non sarebbero computate sull'ammontare delle spese del candidato o del suo agente elettorale.

Vera e propria novità dell'Act del 2000 è invece la istituzione della *Electoral Commission*⁷¹ (la quale, per altro, dovrebbe sostituire nelle proprie funzioni le *Boundary Commissions*⁷² i cui componenti sono nominati dalla Corona su proposta della Camera dei Comuni), previa consultazione dei *leaders* dei partiti politici registrati⁷³.

In due recenti studi⁷⁴ sono stati evidenziati i cardini della nuova disciplina appena menzionata dai quali emerge che la Commissione elettorale: a) riferisce all'indomani di ogni elezione sul suo andamento generale; svolge un monitoraggio e verifica i vari aspetti del fenomeno elettorale inclusi «political advertising in the broadcast and other electronic media»; adotta pareri sulle modifiche alla legge elettorale e in ordine all'applicazione del *Representation of the People Act*; fornisce assistenza a tutte le autorità coinvolte nel procedimento elettorale; approva indirizzi rivolti alle emittenti in ordine alle *party political broadcasts*; distribuisce limitati *policy development grants*; concorre alla formazione della pubblica opinione sulle tematiche elettorali); b) verifica preventivamente la correttezza della registrazione dei partiti politici; c) subordina alla registrazione l'assegnazione degli spazi televisivi gratuiti su tutti i tipi di emittenti; d) impone ai partiti registrati stringenti obblighi di contabilità e rendiconti periodici sui contributi ricevuti; e) disciplina i contributi ai partiti registrati, anche ai fini del trattamento fiscale; definisce i contributi *accettabili e coloro che possono dare contributi* per qualsiasi somma oltre le duecento sterline (cinquanta sterline nel caso di contributi a singoli candidati); f) definisce gli obblighi di rendicontazione e di elencazione dei donatori, anche con riferimento all'*election period* (prevedendo, al riguardo, notifiche settimanali di tutti i contributi oltre cinquemila sterline); g) definisce il concetto di *campaign expenditure*, le modalità di erogazione (necessariamente disposta dal responsabile, altrimenti il pagamento costituisce reato), di registrazione e di rendicontazione (qualsiasi spesa dalle duecento sterline in su); h) impone ai candi-

⁷¹ Per approfondimenti si veda il sito web <http://www.electoralcommission.gov.uk/>.

⁷² V. art. 16 dell'Act. Per i relativi approfondimenti, anche in merito al subentro della *Electoral Commission* alle funzioni delle *Boundary Commissions*, si veda il sito web <http://www.electoralcommission.gov.uk/>.

⁷³ Sulla registrazione dei partiti politici si dirà nel proseguo del lavoro.

⁷⁴ Sul punto si veda, C. FUSARO, *La disciplina delle campagne elettorali*, cit., pp. 24-25 e L. FABIANO, *La propaganda elettorale*, cit.

dati la nomina di quello che in Italia equivale al mandatarario, con obbligo di rendicontazione entro trentacinque giorni dal voto; i) stabilisce i limiti delle spese elettorali come dalla stessa legge definite, sia di partiti sia di singoli candidati con tetti diversificati a seconda dei collegi; per i partiti il tetto è pari a trentamila sterline per ogni collegio in cui compete un proprio candidato oppure pari a circa ottocentomila sterline per la sola Inghilterra; il limite per i singoli candidati è, invece, pari a circa cinquemila sterline più alcuni *perce ad electore*; l) stabilisce vincoli severi e limiti di spesa assai forti per i c.d. *third parties* (cioè singoli o associazioni che, indipendentemente dalla campagna di questo o quel partito, e di questo o quel candidato, intendono promuovere un candidato o contrastarne un altro); m) definisce diversificati *election periods*: ai fini della spesa, trecentosessantacinque giorni per l'elezione alla Camera dei Comuni (quattro mesi per le altre elezioni: Parlamento europeo, parlamenti scozzese e nord-irlandese, Assemblea del Galles); a partire dalla data di scioglimento del Parlamento al giorno delle elezioni ovvero da «any earlier time at which her Majesty's intention dissolve Parliament is announced», ai fini degli spazi tv autogestiti.

La registrazione dei partiti politici si è resa necessaria in considerazione della adozione di un sistema elettorale *misto* per le elezioni locali delle *Assemblies* di Scozia e Galles⁷⁵, ma anche per il fatto che ciò era funzionale alla previsione del finanziamento pubblico dei partiti medesimi (consentendo di superare la tradizionale obiezione secondo la quale tante associazioni non registrate – come erano i partiti politici prima dell'Act del 2000 – avrebbero potuto richiedere ed ottenere finanziamenti pubblici perché svolgevano attività politica *latu sensu*⁷⁶).

Al finanziamento della campagna elettorale per l'elezione della Camera dei Comuni⁷⁷ (*Control of Campaign Expenditure*) è dedicato l'art. 72 del *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000.

In questo ambito specifico, le spese elettorali sono comprensive non soltanto di quelle dirette (cioè a favore della propaganda elettorale di un partito), ma anche di quelle relative alla *propaganda negativa* nei confronti di un partito avversario (cioè «includes doing so by prejudicing the electoral prospects at the election of other parties or candidates or (as the case may be) by prejudicing the standing with the electorate of other parties or candidates»⁷⁸).

⁷⁵ I quali prevedono che una parte dei candidati vengano eletti utilizzando liste di partito a livello regionale (e la restante parte utilizzando il tradizionale sistema maggioritario uninominale a turno unico).

⁷⁶ Sul punto si veda L. FABIANO, *La propaganda elettorale*, cit., p. 8.

⁷⁷ Ma lo stesso vale anche per l'elezione del Parlamento Europeo e delle *Assemblies* di Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

⁷⁸ Si veda art. 72, comma 5, lett. a) del *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000.

La «Notional campaign expenditure» è stata introdotta⁷⁹ (come la figura dei *Third Parties*) per evitare che le limitazioni imposte al finanziamento della politica fossero aggirate. I sostenitori (specialmente commerciali) di un partito politico, infatti, potrebbero surrettiziamente avvantaggiare la campagna elettorale del partito medesimo attraverso forti *scontri* sulla fornitura di beni e servizi che mettono a sua disposizione.

L'*Act* del 2000, oltre a prevederne l'obbligo di dichiarazione, dispone che se la differenza fra il valore di mercato ed il valore effettivamente pagato del particolare bene o servizio acquistato dal partito superi un certa soglia (il 10% e la somma di duecento sterline in termini monetari) questa operazione è considerata alla stregua di una donazione, alla quale si applicano le regole estremamente rigide previste nella parte quarta del *Act* del 2000 (relativa appunto al «Control of Donations to Registered Parties and Their Members etc.»).

La propaganda elettorale attraverso l'acquisto di spazi radio-televisivi, infine, è soggetta al divieto che coinvolge, oltre ai partiti politici, anche i privati e le associazioni.

Il *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000 si occupa solo marginalmente di questo particolare profilo⁸⁰, la disciplina completa di questa materia, infatti, si ritrova nella *Royal Charter* del 1926 e nel *Broadcasting Act* del 1990⁸¹.

La *Royal Charter* regola il funzionamento (ed il connesso obbligo di neutralità rispetto alle forze partitiche britanniche) della BBC (*British Broadcasting Corporation*) e il *Broadcasting Act* fissa una serie di altre regole per garantire l'imparzialità, le quali saranno oggetto del controllo di competenza della Commissione di controllo (ITC⁸² delle televisioni private del Regno).

In merito agli annunci politici effettuati durante il periodo elettorale (*Party Election Broadcasts*), questi non possono essere acquistati dai partiti politici ma vengono loro attribuiti secondo determinati parametri⁸³.

⁷⁹ Si veda art. 73 del *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000.

⁸⁰ L'art. 144 del *PPER Act* modifica l'art. 93 del *Representation of the People Act* del 1983, il quale faceva divieto ai giornalisti radio-televisivi di effettuare qualsiasi tipo di annuncio di carattere politico riguardante un collegio, a meno che non ci fosse il consenso o la partecipazione di tutti i rispettivi candidati. L'*Act* del 2000, invece, prevede l'adozione (da parte delle autorità radiotelevisive) di un codice di condotta sulla attività televisiva in materia elettorale durante la relativa campagna elettorale (sul punto si veda L. FABIANO, *La propaganda elettorale*, cit., p. 14).

⁸¹ Su cui vedi diffusamente, C. FUSARO, *La disciplina delle campagne elettorali*, cit., pp. 25-26.

⁸² Cioè *Independent Television Commission*, istituita all'art. 1 del *Broadcasting Act* del 1990.

⁸³ In corso di campagna elettorale ad ogni partito può essere attribuito un massimo di cinque spazi pubblicitari (tale attribuzione può variare in funzione del numero di seggi per i quali ogni partito compete nonché della forza politica dimostrata nella precedente competizione elettorale). Ai *newspaper* partiti, o alle piccole compagnie che nelle elezioni precedenti non hanno ottenuto alcuna vittoria, è comunque prevista l'attribuzione di uno spazio di cinque minuti se

4.4. Le candidature

Il *Representation of the People Act* del 1983 contempla le *Parliamentary Elections Rules* (*Schedule 1*)⁸⁴.

La parte seconda delle *Schedule* (artt. 6, 6A, 6B, 6C e 7) riguarda le *Nomination of candidates*. Un candidato è normalmente membro di uno dei maggiori partiti politici nazionali, il quale, attraverso complessi passaggi *circolari* (perché si susseguono ripetutamente) tra organizzazioni partitiche nazionali e associazioni circoscrizionali, viene individuato per presentarsi in una determinata *constituency*. Non sembra che queste prassi abbiano un fondamento positivo, ma, al contrario, che siano lasciate ad una sorta di auto regolamentazione propria di ciascun partito politico⁸⁵.

In termini riassuntivi, il complesso delle disposizioni contenute nella *Schedule 1*, cit. stabiliscono che: che il candidato che intenda presentarsi alle elezioni sotto l'egida di un partito politico (che, lo ricordiamo, a seguito delle recenti riforme del 2000 deve necessariamente essere registrato⁸⁶) debba ottenerne il consenso (*certificate*⁸⁷) e sarà perseguibile per *corrupt practice* qualora fosse privo di tale requisito⁸⁸. Il candidato, inoltre, dovrà depositare la somma di cinquecento sterline al *Returning Officer*⁸⁹ e - secondo l'art. 53, comma 1 (*Schedule 1*) - tale somma verrà restituita al candidato qualora abbia ottenuto più di un ventesimo del numero totale dei voti conseguiti da tutti gli altri can-

competono per almeno cinquanta seggi. Questa normativa è stata contestata nel 1997 dal *Leader* (all'epoca *Referendum Party*) James Goldsmith, il quale sosteneva di avere diritto a degli spazi televisivi ben più ampi, poiché il suo partito - pur non avendo alcun rappresentante nel Parlamento precedente - presentava circa 500 candidati (sul punto si veda L. FABIANO, *La propaganda elettorale*, cit., p. 13).

⁸⁴ Dopo aver chiarito all'art. 2 (*Schedule 1*) le giornate festive rispetto alle quali non è possibile tenere le elezioni, il testo richiamato si occupa della disciplina relativa alla tempistica (*Timetable*) per il disbrigo delle pratiche burocratiche relative al procedimento elettorale sulle quali si preferisce non indugiare.

⁸⁵ Sul punto si veda S. CORRADO, *op. cit.*, pp. 104-105.

⁸⁶ Si veda art. 6A, comma 3. E, soprattutto, il *Registration of Political Parties Act 1998*.

⁸⁷ Si veda art. 6A, comma 1, lett. a) e b).

⁸⁸ L'art. 13 (*Schedule 1*), inoltre, disciplina la possibilità per il candidato di esercitare una sorta di *ius poenitendi*.

⁸⁹ Si veda art. 9, comma 1, *Schedule 1* che recita: «A person shall not be validly nominated unless the sum of £500 is deposited by him or on his behalf with the returning officer at the place and during the time for delivery of nomination papers». Il *Returning Officer*, per altro, rappresenta una sorta di *dominus* circa la compatibilità delle candidature presentate (ove il parametro per verificare tale compatibilità è costituito ovviamente dal *Representation of the People Act* ivi richiamato. (Si veda sul punto art. 15, *Schedule 1*).

didati⁹⁰ all'interno del collegio elettorale⁹¹.

Sul punto, si preferisce non indugiare ulteriormente. Precisando, però, che la estrema *punitivosità* del Legislatore britannico ha condotto a prevedere – in questa particolare fase del procedimento elettorale – l'ipotesi secondo cui, durante la nomina dei candidati, possano verificarsi risse o ipotesi di violenza e, in tal caso, come risolverle⁹². (Allo stesso modo, per altro, di quanto stabilito per gli elettori durante l'espletamento del voto⁹³).

4.5. Il voto (*The Vote*), il conteggio (*Counting of Votes*) ed i risultati (*Declaration of Result*)

L'insieme dei compiti⁹⁴ che spettano all'organo pubblico durante le votazioni (vale a dire nella concreta fase di voto) possono essere sintetizzati rifacendosi ad una particolare disposizione contenuta nel *Representation of the People Act del 1983*⁹⁵.

⁹⁰ Si veda sul punto art. 53, comma 4 (*Schedule 1*) «Subject to paragraph above the deposit shall be forfeited if a poll is taken and, after the counting of the votes by the returning officer (including any re-count) is completed, the candidate is found not to have polled more than one twentieth of the total number of votes polled by all the candidates».

⁹¹ La restituzione dovrà avvenire – salvo le ipotesi di *votes his deposit* – non più tardi del giorno successivo alla dichiarazione del risultato elettorale. Si veda, a tale proposito, l'art. 53, cit.: «the deposit shall be returned not later than the next day after that on which the result of the election is declared».

⁹² Sul punto si rinvia all'art. 16 (*Schedule 1*) – *Adjournment of nomination proceedings in case of riot* – «(1) Where the proceedings for or in connection with nomination are on any day interrupted or obstructed by riot or open violence – (a) the proceedings shall be abandoned for that day, and (b) if that day is the last day for the delivery of nomination papers, the proceedings shall be continued on the next day as if that were the last day of such delivery, and that day shall be treated for the purposes of these rules as being the last day for such delivery (subject to any further application of this rule in the event of interruption or obstruction on that day). (2) Where proceedings are abandoned by virtue of this rule nothing – (a) may be done after they are continued if the time for doing it had passed at the time of the abandonment; (b) done before the abandonment shall be invalidated by reason of the abandonment».

⁹³ Si veda art. 42 *Adjournment of poll in case of riot (Schedule 1, del Representation of the People Act del 1983)* che afferma: «(1) Where the proceedings at any polling station are interrupted or obstructed by riot or open violence, the presiding officer shall adjourn the proceedings till the following day and shall forthwith give notice to the returning officer».

⁹⁴ I quali, per altro, sembrano posti in maniera perentoria, probabilmente senza possibilità di aggiunta alcuna. Vedi sul punto *Schedule 1, art. 35, comma 4, del Representation of the People Act del 1983*, che recita: «Save as by this rule authorised, no inquiry shall be permitted as to the right of any person to vote».

⁹⁵ Si veda sul punto *Schedule 1, art. 35 del Representation of the People Act del 1983*.

Nella disposizione richiamata si afferma che il *Presiding officer* può porre all'elettore, prima che gli venga consegnata la scheda elettorale, le seguenti domande: «Are you the person registered in the register of parliamentary electors for this election as follows?»; «Have you already voted, here or elsewhere, at this by-election [general election], otherwise than as proxy for some other person?». E ovviamente la mancata o insufficiente risposta da parte dell'elettore può condurre alla esclusione.

A questo punto, la legge inglese del 1983 prevede anche – che il disbrigo della pratica voto – avvenga in termini rapidi, tant'è, che l'art. 37, comma 3 (*Schedule 1, del RPA del 1983*) afferma: «The voter shall vote without undue delay, and shall leave the polling station as soon as he has put his ballot paper into the ballot box», vale a dire che l'elettore dovrà esprimere il proprio voto senza indugiare (introducendo una sorta di elemento *efficientistico* nella procedura).

Prima della chiusura dei seggi non è consentita la pubblicazione degli *exit polls* (*Prohibition on publication of exit polls*)⁹⁶.

Conclusasi la fase di voto, l'*Act* inglese del 1983 prevede il conteggio delle schede (art. 43B, *Schedule 1*), dopodiché si passa alla fase successiva vale a dire al *Counting of Votes* (art. 44, *Schedule 1*), la quale, se c'è l'accordo tra i soggetti coinvolti nella fase dello *spoglio* delle schede elettorali, potrebbe non seguire i ritmi *prostranti* tipici della nostra esperienza nazionale, potendosi tenere con intervalli prestabiliti (cioè dalle 7 p.m. alle 9 a.m.)⁹⁷.

La regola vuole che al termine del conteggio dei voti si proceda al *Re-count*, il quale non conclude necessariamente la fase del conteggio qualora un candidato (o un suo agente elettorale) richiedesse un ulteriore conteggio. Quest'ul-

⁹⁶ Si veda art. 66A *Prohibition on publication of exit polls* (del *Representation of the people act del 1983*) che afferma: «(1) No person shall, in the case of an election to which this section applies, publish before the poll is closed – (a) any statement relating to the way in which voters have voted at the election where that statement is (or might reasonably be taken to be) based on information given by voters after they have voted, or (b) any forecast as to the result of the election which is (or might reasonably be taken to be) based on information so given. (2) This section applies to – (a) any parliamentary election; and (b) any local government election in England or Wales. (3) If a person acts in contravention of subsection (1) above, he shall be liable on summary conviction to a fine not exceeding level 5 on the standard scale or to imprisonment for a term not exceeding six months. (4) In this section – "forecast" includes estimate; "publish" means make available to the public at large; or any section of the public, in whatever form and by whatever means; and any reference to the result of an election is a reference to the result of the election either as a whole or so far as any particular candidate or candidates at the election is or are concerned».

⁹⁷ Si veda, a tale riguardo, art. 45, comma 6 (della *Schedule 1*) che afferma «The returning officer shall so far as practicable proceed continuously with counting the votes, allowing only time for refreshment, except that he may, in so far as he and the agents agree, exclude the hours between 7 in the evening and 9 on the following morning. For the purposes of this section the agreement of a candidate or his election agent shall be as effective as the agreement of his counting agents».

timo, però, effettuabile qualora il Presidente del seggio lo consenta.⁹⁸ Qualora tra due (o più candidati) sussista una situazione di assoluta parità, si procederà ad una sorta di *factio iuris*, attribuendo un voto in più al candidato che risulterà vincitore a seguito di una estrazione a sorte. Tale meccanismo, discutibile sul piano giuridico, assicura la conclusione della procedura con un vincitore.⁹⁹

«Declare to be elected the candidate to whom the majority of votes has been given». L'art. 50, comma 1, lett. a) (*Schedule 1*) del RPA del 1983 precisa che risulta eletto il candidato che abbia ottenuto la maggioranza (relativa) dei voti, il suo nome (lett. b) verrà comunicato al *Clerk of the Crown* il quale si occuperà della compilazione del registro (*Return Book*) dei membri risultati eletti in ciascun collegio.

Il numero totale dei voti ottenuti (lett. c), infine, sarà reso pubblico.

5. Osservazioni conclusive

A completamento di quanto già emerso nel corso della trattazione, sembra possibile sviluppare alcune osservazioni conclusive muovendo da alcuni dati che emergono dalle ultime due tornate elettorali (7 giugno 2001 e 6 maggio 2005).

Nelle elezioni del 2001, ad esempio, dei seicentocinquantanove seggi disponibili, quattrocotododici sono stati assegnati al partito laburista, centosessantasei sono stati assegnati al partito conservatore, mentre cinquantadue seggi sono stati assegnati alla terza forza politica del Paese costituita dai liberaldemocratici. I restanti seggi sono stati assegnati a formazioni partitiche minori.¹⁰⁰

Questo risultato elettorale, come ovvio, garantisce una indiscussa maggioranza politica al partito laburista (e conseguente stabilità governativa), ma, non di meno, conferma il carattere fortemente dis-rappresentativo del sistema elettorale, perché conduce a una profonda distanza tra *rappresentanza reale* e *rappresentanza formale* del Paese.

Basti considerare il dato che scaturisce dall'osservazione delle percentuali dei voti complessivamente conquistati dai due principali partiti politici in liz-

⁹⁸ Si veda sul punto *Schedule 1*, art. 46, comma 1, del *Representation of the People Act* del 1983.

⁹⁹ Si veda sul punto *Schedule 1*, art. 49 *Equality of votes* (dell'Act del 1983, cit.) che recita: «Where, after the counting of the votes (including any re-count) is completed, an equality of votes is found to exist between any candidates and the addition of a vote would entitle any of those candidates to be declared elected, the returning officer shall forthwith decide between those candidates by lot, and proceed as if the candidate on whom the lot falls had received an additional vote».

¹⁰⁰ I dati appena indicati possono essere consultati nella rassegna di A. TORRE, *Gran Bretagna: i sistemi elettorali generali "senza storia"?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, p. 1411 ss. (spec. 1411).

za. Il partito laburista ha conquistato circa il quaranta per cento dei suffragi, mentre l'opposta parte politica, il partito conservatore, si è attestato attorno al 32%. Lo scarto tra i due principali partiti è abbastanza rilevante ma comunque non tale da giustificare la differenza di duecentoquarantasei seggi nella Camera dei Comuni, ovviamente sproporzionata a vantaggio del partito vincitore.

Allo stesso modo, nelle ultime elezioni del 2005, dei seicentotrentasei seggi disponibili, il partito laburista ne ha conquistati trecentocinquantesi, mentre il partito conservatore centonovantotto (i liberaldemocratici ne hanno conquistati sessantadue).¹⁰¹

I laburisti – nonostante la flessione del consenso elettorale rispetto al risultato del 2001, attestatosi attorno al trentacinque per cento di quello complessivo – sono riusciti a mantenere la maggioranza assoluta nella Camera dei Comuni. Anche tale risultato, tuttavia, conferma l'effetto iper-rappresentativo del sistema elettorale a favore del partito che ha ottenuto la maggioranza relativa dei consensi qualora se ne consideri il livello reale.

Non sfuggerà che la forte sovra-rappresentazione del partito vincitore e il radicamento dell'assetto bipartitico (*two-party system*) sono il risultato di una serie di elementi che soltanto complessivamente considerati conducono agli effetti indicati.

L'adozione del sistema maggioritario uninominale, ad esempio, contribuisce a determinare (ma non a determinarlo di per sé) l'assetto bipartitico del sistema inglese perché tende a penalizzare i partiti minori e a scoraggiare le c.d. candidature di disturbo. Questo effetto, però, non è collegato esclusivamente alle *virtù* del *plurality system*, ma è dovuto anche e soprattutto ad altri elementi.

A ben vedere, infatti, nulla vieta che nelle singole circoscrizioni si presentino molti candidati di schieramenti politici diversi (anzi, come vedremo, ciò si verifica già nella prassi). La proliferazione partitica, poi, potrebbe essere accentuata anche perché i singoli partiti politici possono candidare proprie personalità senza eccessive limitazioni, attraverso semplici registrazioni e depositi cauzionali.¹⁰²

Non è, in altri termini, il sistema elettorale in sé considerato che evita la frammentazione partitica ma – come si dirà fra poco – è il contesto nel quale è inserito che contribuisce ad evitare la proliferazione partitica all'interno della Camera dei Comuni.

Si tratta allora di comprendere a quali altri fattori di *sistema* ci si riferisca. La possibile chiave di lettura per comprendere le ragioni della forte limita-

¹⁰¹ I seggi restanti sono stati attribuiti a formazioni politiche minori. I dati appena indicati possono essere consultati nella rassegna di A. TORRE, *Gran Bretagna: una premiership nuovamente alla prova*, cit., p. 1187.

¹⁰² Di cui in precedenza abbiamo accennato.

zione allo sviluppo della frammentazione partitica all'interno della Camera dei Comuni – dato per assunto che ciò rappresenti un disvalore in termini assoluti – va ricercata probabilmente nell'atteggiamento culturale radicato nel sistema politico britannico, costituito dal fatto che gli elettori esprimono il proprio voto, non al singolo candidato della propria circoscrizione, ma, bensì, al partito politico che lo sorregge (c.d. *party oriented vote*).

L'elettore esprime un "voto utile" nella misura in cui il voto medesimo – pur essendo formalmente diretto all'elezione di un candidato alla Camera dei Comuni – è nella sostanza rivolto alla scelta (successiva) della compagine governativa che guiderà il Paese, ovviamente passando per la tappa preliminare concernente la formazione di un partito di maggioranza (assoluta) nell'organo parlamentare. Il Governo, così individuato, sarà poi responsabile verso i propri elettori attraverso il collegamento con il *party government* che, nel quadro tracciato, funge da *trait d'union* tra corpo elettorale e Governo medesimo.¹⁰⁹

È da questa evidenza che probabilmente deriva la capacità per i partiti politici più forti e radicati sull'intero territorio nazionale di poter imporre in ciascuna circoscrizione il proprio candidato, scongiurando in questo modo il rischio di una eccessiva frammentazione partitica dovuta ai successi elettorali di candidati scollegati dai due principali partiti nazionali. Anche se può succedere – ma l'eccezione appare tutto sommato influente rispetto all'esito elettorale complessivo – che taluni candidati *locali* riescano ad ottenere la vittoria nella singola circoscrizione.

Risulta chiarito, a questo punto, che il sistema elettorale britannico non determina il bipartitismo come se fosse il frutto di una scelta matematica o fisica la quale, date certe premesse, conduce a risultati certi (e meccanici) ma – con le avvertenze e le indicazioni appena operate – è probabilmente il sistema più adeguato a garantire questo risultato perché consente la sostanziale investitura dell'Esecutivo (e specialmente del *Cabinet*).

Nella prospettiva dell'elettore, il candidato votato risulterà vincolato (almeno di fatto) ad una sorta di mandato imperativo¹⁰⁴ e – qualora venisse eletto – dovrà sorreggere l'esecutivo individuato dal *leader* del partito con il quale ha vinto le elezioni. E ciò a meno che lo stesso partito di governo – a causa della crisi della propria *leadership* – non riesca più ad esprimere una maggioranza chiara al proprio interno (e di conseguenza a livello parlamentare – c.d. *hung Parliament*) rimettendo, di regola, la scelta nelle mani del corpo elettorale.¹⁰⁵

¹⁰³ Si può spiegare in questo senso, per altro, perché nelle prassi parlamentari inglesi il singolo deputato (nella propria attività politica) sia sottoposto alla ferrea disciplina partitica perdendo qualsiasi voglia pretesa personalistica o localistica. Sul punto si veda O. MASSARI, *op. cit.*, p. 29.

¹⁰⁴ Sulla forza del vincolo politico tra elettore ed eletto nel sistema inglese si veda, T.E. FRO. SINI, *Premierato e sistema parlamentare*, reperibile in sito *web* associazione dei costituzionalisti.

¹⁰⁵ Sul punto si veda M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, in AA.VV., *Diritto*

L'elettore, dunque, esprimerà il proprio voto non alla persona (*personal vote*) – come accade negli Stati Uniti per la elezione del Congresso – ma avendo come scopo quello di esprimere il proprio consenso alla compagine governativa candidata a guidare il Paese.

Il voto espresso a favore di un candidato (e di un partito politico) che non ha la speranza di condurre il Governo rappresenta nella cultura politica inglese un voto sprecato (*wasted*). Ed ecco perché nella considerazione dell'elettore la *scommessa elettorale* ricade necessariamente su uno dei due partiti in grado di vincere le elezioni e di costituire un Governo *forte*.

In ultima analisi, è il singolare rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo (che tendono quasi a fondersi in un corpo solo seppur con funzioni separate) che determina il *formante* sostanzialmente bipartitico del sistema inglese. I deputati eletti avranno una fondamentale posizione di controllo, ma, il reale peso politico *attivo*, sarà svolto dal *Cabinet* il quale costituisce emanazione diretta del partito che ha vinto le elezioni.¹⁰⁶

Il sistema elettorale britannico, in conclusione, tende più che altro a scongiurare – soprattutto durante le fasi storiche nelle quali i due partiti principali non godono di grande *appeal* elettorale – la formazione di partiti antagonisti, alternativi o antisistema i quali ben difficilmente potrebbero farsi portatori delle descritte finalità del voto nell'*immaginario* dell'elettore inglese.

Però, per la logica che gli è propria, si potrebbe anche ipotizzare che il sistema *reggerà* fintantoché nella cultura politica inglese prevarrà il proposito di votare – non tanto per la persona (il candidato-deputato) in quanto tale – ma, bensì – sulla base di un programma politico – per il partito che la sostiene e per questa via rispettivamente una maggioranza parlamentare, una maggioranza di governo ed un Primo Ministro.¹⁰⁷

Ciascuna circoscrizione elettorale – in caso contrario – diventerebbe una *arena di lotta politica* tra numerosi candidati, ma – diversamente da quanto accaduto nelle ultime elezioni politiche del 2005, in cui si sono presentati alle elezioni oltre sessanta schieramenti partitici minori¹⁰⁸ con limitate possibilità di successo – anche i candidati non appartenenti al partito laburista o al partito conservatore potrebbero nutrire la speranza di essere eletti alla Camera dei Comuni.

pubblico comparato, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 294-295. L'Autore dà conto anche dei casi di *Parlamento appeso*.

¹⁰⁶ Sul punto si veda O. MASSARI, *op. cit.*, p. 28.

¹⁰⁷ Riguardo a questo profilo, si devono tenere presenti i recenti sviluppi delle c.d. aree della *devolution* britannica determinate a seguito delle trasformazioni costituzionali imposte dai laburisti. Queste potrebbero indebolire il formante bipartitico del sistema inglese attraverso un radicamento geografico di forze politiche nuove.

¹⁰⁸ Ne riferisce A. TORRE, *Gran Bretagna. Una premiership nuovamente alla prova*, cit., p. 1192.

Ipotesi, ma è appena il caso di rilevarlo, che determinerebbe ricadute molto pesanti, non soltanto sull'assetto bipartito del sistema, ma anche sulla stessa forma di governo inglese mettendone a rischio la peculiare natura parlamentare a *legittimazione diretta*¹⁰⁹.

Riferimenti bibliografici

- ACKERMAN B., *La nuova separazione dei poteri. Presidentialismo e sistemi democratici*, Carocci, Roma, 2003.
- AMATO G., *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 171 ss.
- BLACKBURN R., *The electoral system in Britain*, St. Martin's Pr., New York, 1995.
- CAPELLI M., *La dottrina britannica in tema di forma di governo*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2004, p. 1332 ss.
- CASSELLA F., *L'abolizione del principio ereditario nella riforma della Camera dei Lords* (House of Lords Act 1999), in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2000, p. 141 ss.
- CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale, Laterza, Bari, 2003.*
- CHESSA O., *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubb.*, 2004, p. 19 ss.
- COLOMBO P., *Sketches by The Polls. La politica e il sistema elettorale inglese sotto lo sguardo di Charles Dickens*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 1, 2001, p. 151 ss.
- CORDINI G., *Il voto obbligatorio*, Bulzoni, Roma, 1988.
- CORRADO S., *I sistemi elettorali nei Paesi della Comunità europea*, Maggioli, Rimini, 1984.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999.
- DICKENS C., *Il circolo Pickwick*, Adelphi, Milano, 1997.
- EMENI C., *Il dibattito attuale sui sistemi elettorali maggioritari e proporzionali*, in M. LU-
CIANI-M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 65 ss.
- FABIANO L., *La propaganda elettorale ed i partiti politici in Gran Bretagna*, in sito *web studi elettorali*.
- FERRARI G.F., *I sistemi elettorali negli Stati Uniti*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 273 ss.
- FISCHIELLA D., *Sistemi elettorali*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, vol. XIV, p. 649 ss.
- FROSINI T.E., *Premierato e sistema parlamentare*, reperibile nel sito *web www. associazionedicostituzionalisti.it*.
- FROSINI T.E., *Recensione al libro di B. Ackerman*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2003, p. 887.
- ¹⁰⁹ Sulla espressione si veda T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, cit.
- IL sistema elettorale nel Regno Unito
- FUSARO C., *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in sito *web regione toscana, quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 51, 2004.
- GAMBINO S. (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995.
- GAMBINO S., *Diritto costituzionale comparato ed europeo. Lezioni*, Giuffrè, Milano, 2004.
- HART J., *Proportional Representation. Critics of the British Electoral System 1820-1945*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- LUCIANI M., *Il voto e la democrazia*, Editori Riuniti, Roma, 1991.
- LUCIANI M.-VOLPI M. (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- LUCIFREDI P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato*, 2, *Il sistema britannico*, Giuffrè, Milano, 1992.
- MASSARI O., *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in O. MASSARI-G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- MASSARI O.-PASQUINO G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- PERTICONE JR. G., *Il sistema elettorale inglese*, Sansoni, Firenze, 1946.
- PIRETTI M.S. (a cura di), *I sistemi elettorali in Europa. Tra Otto e Novecento*, Laterza, Bari, 1997.
- PIRETTI M.S., *La fabbrica del voto*, La Terza, Bari, 1998.
- PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- RESCIGNO G.U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 187 ss.
- TANNER D., *Il caso inglese*, in M.S. PIRETTI (a cura di), *I sistemi elettorali in Europa. Tra Otto e Novecento*, Laterza, Bari, 1997, p. 3 ss.
- TORRE A., *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995, p. 209 ss.
- TORRE A., *Riformare Westminster?*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 1999, p. 252 ss.
- TORRE A., *Gran Bretagna: davvero elezioni generali "senza storia"?*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2001, p. 1411 ss.
- TORRE A., *Gran Bretagna: Una premiership nuovamente alla prova: le elezioni parlamentari del 6 maggio 2005*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2005, p. 1185 ss.
- TORRE A., *Regno Unito*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- VOLPI M., *Ingegneria elettorale e crisi di rappresentatività*, in *Dem. e dir.*, 1982, p. 129 ss.
- VOLPI M., *Introduzione*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 3 ss.
- VOLPI M., *Le forme di governo*, in AA.VV., *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Monduzzi, Bologna, 1997.

VOLPI M., *La classificazione delle forme di governo*, in AA.VV., *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2004.

WIGMORE J.H., *A Panorama of the World's Legal System*, Washington Law Book Company, Washington D.C., 1936.

Sistema elettorale e partiti politici nella Repubblica d'Irlanda

di Tommaso Mancini

SOMMARIO: 1. Cenni storici. – 2. Il sistema elettorale. – 2.1. Le circoscrizioni elettorali. – 2.2. L'elezione del *Dáil*. – 2.3. L'elezione del *Seanad*. – 3. I partiti politici. – 3.1. La scelta dei candidati alle *general elections*. – 4. Effetti e conseguenze del sistema elettorale. – *Riferimenti bibliografici*.

1. Cenni storici

L'Irlanda¹, *Eire* in gaelico², ottiene l'indipendenza dalla Gran Bretagna nel 1922 a seguito di una guerra d'indipendenza iniziata nel gennaio 1919 e terminata l'11 luglio 1921. Le prime avvisaglie del conflitto, si hanno già nel 1916, con l'Insurrezione di Pasqua (*Easter Rising*), che si conclude con l'esecuzione

¹ L'Irlanda ha una superficie di 70.273 kmq, di poco inferiore a quella dell'Austria o di Belgio e Paesi Bassi insieme, per una popolazione di 3.917.000 abitanti, pochi meno dell'Emilia Romagna (3.960.549); *fonti: www.globalgeografia.com/europa/irlanda.htm e www.comuni-italiani.it/08/index.html*

Ai fini dell'analisi che segue, non può prescindersi da una seppur sommaria conoscenza del sostrato storico-politico dell'*Eire*. Non è questa, naturalmente, la sede per approfondire la storia della dominazione britannica, iniziata con l'invasione del 1172 e terminata, almeno per una parte dell'isola, con il Trattato del 1922; tuttavia, il quadro storico è essenziale per capire la peculiarità del sistema irlandese, specie per quanto riguarda i partiti politici, necessario oggetto del presente lavoro. In particolare la via che ha portato alla stipula – ma forse sarebbe maggiormente corretto definirla concessione – del Trattato sopra accennato, è stata notoriamente lunga e sanguinosa; e non interessa, ai fini dell'intrapresa analisi, ripercorrerla se non in quelle che, a giudizio di chi scrive, appaiono le fasi essenziali.

² L'art. 8 Cost. Irlandese del 1937 (in gaelico *Bunreacht na hÉireann*), stabilisce che «La lingua irlandese», il gaelico, appunto, «in quanto lingua nazionale, è la prima lingua ufficiale. L'inglese è riconosciuta come seconda lingua ufficiale». Pertanto, molti termini, specialmente riferiti ad organi e cariche istituzionali, sono espressi in lingua gaelica.