

Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada* di Marco Olivetti**

SOMMARIO: A. PREMESSA. - 1. Sulla crisi dei sistemi elettorali proporzionali e maggioritari e sul successo dei sistemi «misti». - 2. Il Parlamento canadese e il modo di formazione delle due Camere che lo compongono. - 3. L'itinerario di questo scritto. B. PARTE PRIMA. LA CAMERA DEI COMUNI CANADESE, IL SUO SISTEMA ELETTORALE ED IL DIBATTITO SULLA SUA RIFORMA. - 4. La composizione della Camera dei Comuni canadese. - 5. Il sistema elettorale per la Camera dei Comuni e la sua origine storica. - 6. Il sistema First-past-the-post. - 6.1. Le critiche al sistema First-past-the-post: *wrong winner elections* e *lopsided majorities*. - 6.2. (segue): *l'exasperazione dei cleavages territoriali*. - 6.3. (segue): *l'eccessivo potere dei Primi Ministri*. - 6.4. La qualità della rappresentanza. - 7. Le obiezioni di costituzionalità al sistema First-past-the-post. - 8. Le proposte di riforma elettorale nell'ultimo decennio. - 9. La riforma «elettorale» realizzata: le elezioni «a data fissa». - 9.1. La finalità. - 9.2. I precedenti nel costituzionalismo anglosassone. - 9.3. Ostacoli e vincoli alle elezioni a data fissa nell'ordinamento canadese. - 9.4. L'adozione di un sistema di elezioni a data fissa «flessibile». - C. PARTE SECONDA. IL DIBATTITO SULLA RIFORMA ELETTORALE NELLE PROVINCE CANADESI. - 10. L'origine e le ragioni del dibattito. 11. British Columbia. - 12. Prince Edward Island. - 13. New Brunswick. - 14. Ontario. - 15. Québec. - 16. Le *fixed-date elections* nelle Province canadesi - D. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

A. PREMESSA

1. Sulla crisi dei sistemi elettorali proporzionali e maggioritari e sul successo dei sistemi «misti»

La ponderazione dei vantaggi e degli svantaggi dei diversi sistemi elettorali è un problema classico degli Stati retti da ordinamenti rappresentativi. Dopo la diffusione e il consolidamento dei Parlamenti moderni nel corso del XIX secolo e del suffragio universale nella prima metà del XX, la questione del sistema di elezione delle assemblee parlamentari, pur non perdendo del tutto il nesso con la configurazione complessiva della forma di Stato (vale a dire con l'individuazione dei soggetti resi concretamente partecipi dei «diritti» del corpo politico sovrano), si è collegata prevalentemente alle dinamiche della forma di governo, vale a dire ai modi in cui il potere è distribuito fra gli organi politici di vertice e fra questi e il corpo elettorale. E la scelta del sistema elettorale si è intrecciata con la questione del ruolo riconosciuto ai partiti politici, anello di congiunzione fra società e Stato, e fra forma di Stato e forma di governo.

In molti Stati europei il passaggio dallo Stato liberale ottocentesco a quello democratico del novecento è stato accompagnato dalla sostituzione di sistemi elettorali basati sui collegi uninominali, idonei ad una competizione fra notabili chiamati a rappresentare territori, con sistemi elettorali di tipo proporzionale, più adeguati a permettere la rappresentanza di gruppi sociali identificati non come comunità territoriali, ma in base alla loro concezione dell'interesse generale, nell'ambito di un conflitto politico mediato da partiti organizzati. Ma questo processo si è rivelato tutt'altro che

* Questo saggio – che è in corso di pubblicazione nella rivista *Archivio Giuridico Serafini* e negli *Studi in onore di Claudio Rossano* – è stato redatto durante un soggiorno svolto dall'autore come *visiting professor* nella Law School dell'University of British Columbia – Vancouver. Il soggiorno è stato finanziato con una borsa di studio dell'Ambasciata del Canada a Roma.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Foggia.

lineare. In particolare, il fallimento della democrazia in alcuni Paesi che avevano adottato il sistema proporzionale dopo la prima guerra mondiale¹ ha condotto ad una rivalutazione dei sistemi maggioritari e l'alternativa fra questi e la rappresentanza proporzionale si è configurata in termini nuovi, riassumibili (specie nei regimi parlamentari) nella dialettica «representation versus effectiveness», vale a dire fra equità della rappresentanza politica nel caso dei sistemi proporzionali e promozione di governi stabili ed efficaci nel caso dei sistemi maggioritari².

In effetti, i sistemi elettorali proporzionali puri – astrattamente i più adeguati ad implementare il canone di giustizia naturale «a ciascuno il suo» – hanno mostrato i da tempo i loro limiti. La difficoltà di formare maggioranze omogenee nei Parlamenti eletti con tali sistemi e la tendenza alla frammentazione della rappresentanza, che essi concorrono a produrre, hanno ispirato vari tipi di correzione delle formule elettorali proporzionali.

I sistemi maggioritari basati sui collegi uninominali sono invece sopravvissuti a lungo, quasi senza affrontare significative sfide, nei sistemi politico-costituzionali di matrice britannica, nei quali – con le modalità che si vedranno fra breve – essi avevano visto la luce. Ciò si spiega anche con l'assenza di interruzioni della continuità costituzionale in tali Paesi, visto che proprio i momenti di «rottura» (rivoluzioni, guerre perdute, conseguenze di grandi cambiamenti sociali) sono quelli in cui la modificazione del sistema elettorale si rivela in fatto realizzabile. La fine del XX secolo e l'inizio del XXI, tuttavia, pur in un contesto nel quale la varietà dei sistemi elettorali rimane il dato che maggiormente si impone all'attenzione dell'osservatore, lasciano intravedere forti spinte alla riforma anche nei più consolidati sistemi di matrice britannica, come è dimostrato dalle vicende della Nuova Zelanda³ e del Regno Unito⁴, oltre che da quelle canadesi. Sicché, considerando

¹ Restano fondamentali, anche se devono essere per vari profili ridimensionate (come molte critiche alle istituzioni weimariane), le tesi di F. Hermens, *Die Verhinderte Demokratie in Deutschland*, in *Das Neue Reich*, 8.8.1931, ora in Id., *Zwischen Politik und Vernunft. Gesammelte Aufsätze aus drei Welten*, Duncker & Humblot, Berlin, 1969, p. 72-76 (Hermens sviluppò poi più efficacemente le sue tesi nell'esilio americano: cf. id., *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional representation*, *The Review of Politics*, Notre Dame-Ind., 1941).

² S. Issacharoff, P.S. Karlan, R.H. Pildes, *The Law of Democracy. Legal Structure of the Political Process*, III ed., Foundation Press, New York, 2007, p. 1195.

³ Sulle profonde conseguenze della riforma elettorale del 1993 sulla forma di governo neozelandese nei primi dieci anni della sua applicazione si v. A.P. Stockley, *What difference does proportional representation make?*, in *Public Law Review* 15 (2004), p. 121-136. Cf. anche J. Vowles, *The Politics of Electoral Reform in New Zealand*, in *International Political Science Review*, 16:1 (1995), p. 95-115; J. Boston, S. Levine, E. McLeay, N.S. Roberts, *New Zealand under MMP. A New Politics?*, Auckland University Press/Bridget Williams Books, Auckland, 1996; G. Palmer, M. Palmer, *Bridled Power. New Zealand Government under MMP*, III ed., Oxford University Press New Zealand, Auckland, 1997; D. Denmark, *Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform*, in M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 70-95; N.S. Roberts, *An Initial Assessment of the Consequences of MMP in New Zealand*, ivi, p. 297-322; A. McRobie, *Elections and the Electoral System*, in R. Miller (a cura di), *New Zealand. Government and Politics*, III ed., Oxford University Press, South Melbourne, 2003, p. 175-187; J. Boston, *Forming a Government*, Ibidem, p. 117-134; A. Geddis, C. Morris, 'All is changed, changed utterly?' - *The causes and consequences of New Zealand's adoption of MMP*, in *Federal Law Review*, 32 (2004), p. 451 ss.; J.K. Nagel, *Stormy Passage to a Safe Harbour? Proportional Representation in New Zealand*, in H. Milner (a cura di), *Steps Towards Making Every Vote Count. Electoral System Reform in Canada and its Provinces*, Broadview Press, Peterborough-Ont., 2004, p. 119-144; F. Wheeler, *The Formation (and form) of Government under New Zealand's MMP System*, in *Public Law Review*, 17 (2005), p. 85 ss.; A. Renwick, *Do 'wrong winner' elections trigger electoral reform? Lessons from New Zealand*, in *Representation*, 45:4 (2009), p. 357 ss.; nonché i saggi pubblicati nel n. 7/2009 della rivista *New Zealand Journal of Public International Law*.

⁴ Gli ultimi capitoli della lunghissima storia dei tentativi di modificare il sistema elettorale maggioritario vigente nel Regno Unito sono rappresentati dall'adozione di sistemi elettorali misti per l'elezione del Parlamento della Scozia e dell'Assemblea legislativa del Galles, dal Rapporto Jenkins del 1998 (sul quale esiste un utile dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica, n. 491, curato da F. Marcelli) e dal referendum elettorale del 2011 nel quale la proposta di

quest'ultimo dato assieme a quello poco sopra evocato, vale a dire alla tendenza alla correzione dei sistemi elettorali proporzionali, può ritenersi non infondata una lettura dei sistemi elettorali contemporanei che li vede attraversati da una spinta verso soluzioni «miste», le quali in vario modo combinano caratteri propri della tradizione proporzionalistica con elementi radicati nei sistemi basati su collegi uninominali maggioritari. Forse è eccessivo vedere nei *Mixed-Member Systems* il sistema elettorale tipico del XXI secolo, così come i sistemi proporzionali lo sarebbero stati nel XX e il sistema maggioritario per collegi uninominali nel XIX⁵: e ciò se non altro perché il secolo attuale è appena agli inizi ed i dati disponibili sono troppo limitati. Inoltre l'universo dei sistemi elettorali misti è a sua volta molto articolato: lasciando da parte i sistemi che innestano un premio di maggioranza su un impianto per il resto proporzionale (come le leggi attualmente vigenti in Italia a livello nazionale, regionale e comunale⁶), e limitando il discorso ai sistemi che combinano collegi uninominali e circoscrizioni plurinominali con scrutinio di lista, è evidente che ben diverso è il regime dei c.d. *Mixed-Member-Proportional (MMP) Systems*, caratterizzati dalla tendenziale riproporzionalizzazione del risultato complessivo, rispetto ai *Mixed-Member-Majority (MMM) Systems* in cui i due «polmoni» del sistema elettorale (quello proporzionale e quello maggioritario) sono affiancati (essi vengono anche definiti *parallel systems*) e tendono a produrre risultati più marcatamente maggioritari.

In ogni caso, nonostante che il panorama si riveli molto articolato, una tendenza in favore di sistemi misti è rintracciabile negli ultimi decenni in numerosi Paesi che hanno riformato il loro sistema elettorale, sia all'indomani del superamento di regimi autoritari (come nell'Europa centro-orientale), sia nel quadro di processi di sblocco o di rigenerazione della democrazia (come in Messico, Giappone ed Italia).

Del resto, le stesse dinamiche che conducono a riforme elettorali di ampio respiro (c.d. *major electoral reforms*) sono complesse ed i politologi hanno tentato di elaborare dei modelli esplicativi. Risulta al momento prevalente, come si è detto, l'idea che tali riforme intervengano per lo più in momenti di rottura del sistema costituzionale o nel quadro di processi di democratizzazione e che esse siano invece rare nelle democrazie consolidate, nelle quali possono aver luogo o sotto la guida di partiti politici interessati a massimizzare il numero di seggi che sperano di ottenere da un dato

introdurre il voto alternativo in luogo del *single member plurality* è stata chiaramente rigettata dall'elettorato britannico. Al riguardo v. D.M. Farrell, *The United Kingdom Comes of Age: The British Electoral Reform "Revolution" of the 1990s*, in M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems*, cit., p. 521-541. Sul sistema elettorale scozzese si v. P. Lynch, *Making Every Vote Count in Scotland: Devolution and Electoral Reform*, in H. Milner, *Steps Towards Making Every Vote Count*, cit., p. 145-158; G.C. Esteban Campos, *Devolution y forma de gobierno en Escocia*, Centro de Estudios constitucionales, Madrid, 2005, p. 70 ss. Sull'impatto dei nuovi sistemi elettorali in Scozia e Galles v. W.L. Miller, *Modified Rapture All Round: The First Elections to the Scottish Parliament*, in *Government and Opposition*, 34:3 (1999), p. 299-322; R. W. Jones, R. Scully, *Devolution and Electoral Politics in Scotland and Wales*, in *Publius*, 36:1 (2006), p. 115-134.

⁵ Questa ipotesi viene formulata da M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems*, cit., p. 1. Sui sistemi elettorali misti si v. poi A. Chiamonte, *Tra proporzionale e maggioritario. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005.

⁶ In astratto, infatti, potrebbero essere ritenuti «misti» anche i sistemi elettorali vigenti in Italia per l'elezione delle due Camere del Parlamento nazionale (legge n. 270/2005), dei Consigli regionali (leggi n. 108/1968, n. 43/1995 e n. 165/2004, oltre alle leggi regionali di attuazione) e dei Consigli comunali (legge n. 81/1993), dato che essi combinano una base proporzionale con un premio di maggioranza. A. Renwick, *The Politics of Electoral Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 4, li definisce «bonus-adjusted systems». Su questo fenomeno v. ora Chiamonte A., Tarli Barbieri G. (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, 2011.

sistema o nel quadro di una complessa interazione fra segmenti della *leadership* politica e la cittadinanza attiva⁷.

Il dibattito sulla riforma elettorale in Canada, che è stato piuttosto vivace nell'ultimo ventennio, ma che, almeno per ora, non ha prodotto quasi nessun risultato concreto, va collocato su questo sfondo comparatistico (che non è peraltro possibile approfondire in questa sede). In questo saggio se ne delineeranno i termini principali, e si tenterà di spiegare le ragioni in virtù delle quali una discussione così approfondita non ha per ora condotto a modificazioni legislative rilevanti, con una sola, significativa, ma in fondo marginale, eccezione, rappresentata dalle elezioni a data fissa.

2. Il Parlamento canadese e il modo di formazione delle due Camere che lo compongono

Secondo una concezione radicata nella tradizione costituzionale britannica, il Parlamento canadese – come quello del Regno Unito e degli altri ordinamenti da questo derivati – è composto dalla Corona e da due Camere⁸ – il Senato e la Camera dei Comuni – solo una delle quali (la seconda) ha natura elettiva.

La Camera «alta», vale a dire il Senato canadese, è composta di 105 senatori vitalizi⁹ nominati dal Governatore Generale, su proposta del Primo Ministro. Trattandosi di una Camera i cui membri non sono eletti ma nominati¹⁰, la questione del «sistema elettorale» del Senato non ha al momento ragione di porsi, almeno «a Costituzione invariata» e, comunque, almeno sino a quando non verrà sciolto il nodo di fondo della sua configurazione costituzionale. La questione delle procedure di nomina del Senato è, in effetti, oggetto di numerose proposte di riforma¹¹ che sono state elaborate

⁷ A. Renwick, *The Politics of Electoral Reform*, cit., p. 7 ss. Ai casi studiati da questo autore (Italia 1993 e 2005, Giappone 1993, Nuova Zelanda 1993 e Francia 1985 e 1986) si potrebbe forse aggiungere la riforma elettorale adottata in Grecia nel 1989 (motivata – come quella francese del 1985 e quella italiana del 2005 – dal tentativo della maggioranza uscente di ridurre i danni di una prevista sconfitta elettorale; come le altre due ebbe un effetto notevolmente destabilizzante). Si v. comunque la bibliografia citata in tale volume sulle spiegazioni dei successi e degli insuccessi nei tentativi di riforma elettorale, oltre ai *cases studies* contenuti in M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems*, cit.

⁸ In Nuova Zelanda la Camera alta (*Legislative Council*) è stata abolita nel 1952: al riguardo cf. J. Benda, *The End of Bicameralism in New Zealand*, in *Parliamentary Affairs*, 1950-51 e W.K. Jackson, *The New Zealand Legislative Council. A Study of the Establishment, Failure and Abolition of an Upper House*, University of Toronto, Toronto, 1972.

⁹ Si consideri tuttavia che in base all'art. 29.2 del *Constitution Act 1867*, come modificato dal *British North America Act 1965* i senatori canadesi cessano dalla carica al compimento del 75° anno di età. Riguardo al numero dei componenti del Senato, si deve inoltre ricordare che al numero normale di 105 possono aggiungersi altri 4 o 6 senatori, in base alla procedura di cui all'art. 26 del *Constitution Act, 1867*. Su questa procedura cf. E.A. Forsey, *Appointment of Extra Senators Under Section 26 of the British North America Act*, in *Can. Journ. of Econ. Pol. Sc.*, 12:2 (1946).

¹⁰ Sul Senato canadese cf. G. Ross, *The Senate of Canada: Its Constitution, Powers and Duties, Historically considered*, Copp Clark Company, Toronto, 1914; R.A. MacKay, *The Unreformed Senate of Canada*, Oxford University Press, Toronto, 1926; F.A. Kunz, *The Modern Senate of Canada/ 1925-1963. A Re-appraisal*, University of Toronto Press, Toronto, 1965; J.-C. Bonenfant, *Le Sénat dans le fédéralisme canadien*, Ottawa, 1966; C. Campbell, *The Canadian Senate: a Lobby from within*, Macmillan of Canada, Toronto, 1978; S. Joyal (a cura di), *Protéger la démocratie canadienne*, McGill-Queen's University Press, Montréal & Kingston, 2003; D.E. Smith, *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, University of Toronto Press, Toronto, 2003; P. Passaglia, *Il Senato canadese: anomalia o originalità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1913 ss.; P.G. Thomas, *An Upper House with Snow on the Roof and frozen in time: the case of the Canadian Senate*, in N. Aroney, S. Prasser, J.R. Nethercote (a cura di), *Restraining Electoral Dictatorship: The Upper House Solution*, University of Western Australia Press, Perth, 2008, p. 130-141.

¹¹ Sul dibattito relativo alla riforma del Senato canadese cf. J. Woehrling, *Les enjeux de la réforme du Sénat canadien*, in *Revue Générale de Droit*, 23 (1992), p. 81 ss.; J. Smith (a cura di), *The democratic dilemma. Reforming the*

sin dai tempi in cui l'attuale Senato vide la luce (vale a dire al momento della formazione della Federazione canadese nel 1867), ma il problema che lo riguarda è, in primo luogo, quello relativo all'opportunità di rendere elettiva tale Camera e di come assicurare, in tal caso, che essa svolga in maniera adeguata la funzione di camera di rappresentanza delle Province che costituiscono la federazione canadese. La scelta di un sistema elettorale è invece una questione per ora del tutto secondaria nel dibattito sulla riforma del Senato¹². Inoltre, se rimane fermo un dato che quasi nessuna proposta di riforma della Camera alta oggi mette in discussione, vale a dire la sua esclusione dal «circuito fiduciario» con il Governo¹³, la questione del sistema elettorale si presenterebbe in tale caso quantomeno come sgravata da uno degli oneri che un sistema elettorale deve affrontare in un regime parlamentare: come conciliare la rappresentatività dell'Assemblea da eleggere con la sua idoneità a produrre maggioranze che possano sostenere un Governo.

Per quanto riguarda la Camera dei Comuni, la quale ha natura elettiva e la cui elezione rappresenta uno snodo cruciale del sistema democratico canadese – in quanto è mediante essa che si determina l'indirizzo politico nazionale – il problema del suo sistema elettorale è venuto gradualmente emergendo a seguito della crescente insoddisfazione di significativi settori dell'opinione pubblica nei confronti del sistema di elezione che la tradizione ha consegnato al Canada contemporaneo, il cosiddetto *First-past-the-post* – FPTP (altresì designato come *plurality system* o come *Single Member Plurality* – SMP). In effetti, a differenza del Senato canadese – che è stato in qualche modo «progettato» dai *Founding Fathers* del 1867 – la Camera dei Comuni, pur anch'essa regolata, quanto alla sua composizione, nel *British North America Act 1867*¹⁴ e successive modificazioni, è stata essenzialmente generata nello sviluppo storico sulla scia della tradizione parlamentare britannica, alla quale il suo sistema di elezione, così come la sua composizione e le sue funzioni, si sono ispirate, con la conseguenza che può essere ritenuta corretta, per essa più che per il Parlamento nel suo insieme, l'opinione che la considera come «the direct lineal descendant of the English Parliament»¹⁵.

Le istituzioni politiche previste a livello federale sono replicate anche nelle 10 Province e nei 3 Territori in cui si articola il *Dominion* del Canada: anche a livello provinciale il Parlamento è composto dalla Corona e da un organo rappresentativo, mentre sono progressivamente state soppresse le seconde Camere¹⁶ previste in passato nelle «costituzioni provinciali». Anche il sistema elettorale è in linea generale lo stesso praticato ad Ottawa, con la conseguenza che il dibattito sulla riforma elettorale si è articolato su più livelli di governo, talora arricchendosi delle specificità che caratterizzano la storia ed il sistema politico di alcune Province.

Canadian Senate, McGill-Queen's University Press, Kingston-Montréal, 2009; E. Sotiropoulos, *A Reformed Senate as a Check on Prime Ministerial Power*, in *Canadian Parliamentary Review*, Spring 2008, p. 28 ss.; J. Stilborn, *Senate Reform Proposals in Comparative Perspective*, Background Papers n. 316E, Library of Parliament, Ottawa, 1992 (www2.parl.gc.ca/content/lop/researchpublication/bp316-e.pdf). Nelle ultime tre legislature il governo Harper ha presentato alcuni progetti di legge volti a limitare il mandato dei senatori e a consentirne l'elezione, qualora le Province interessate ritengano di procedere in tal senso: tale progetto nell'attuale 1. sessione del 41° parlamento è il *Bill C-7* (*Senate Reform Bill*), presentato dal Ministro per la riforma democratica Tim Uppal.

¹² Cf. comunque A. Hynes, *Electing Senators by the Single Transferable Vote*, in *Canadian Parliamentary Review*, 33:1 (2010), p. 39-45.

¹³ Occorre ricordare che tale esclusione, e più in generale lo stesso rapporto fiduciario tra Camera e Governo, è disciplinata da convenzioni costituzionali, non da regole giuridiche.

¹⁴ Oggi ridenominato *Constitution Act 1867*, in base all'allegato al *Constitution Act 1982*.

¹⁵ E.M. Forsey, Audizione davanti al McGrath Committee (Canadian House of Commons – Special Committee on the Reform of the House of Commons, 1 session of the 33rd Parliament, 1984-85), 5:17.

¹⁶ Al riguardo cf. D. Docherty, *Upper Houses in the Canadian Provinces*, in N. Aroney, S. Prasser, J.R. Nethercote (a cura di), *Restraining Electoral Dictatorship*, cit., p. 142-159.

3. *L'itinerario di questo scritto*

La prima parte di questo saggio studierà il problema della riforma del sistema di elezione della Camera dei Comuni canadese, che verrà analizzato a partire da una succinta descrizione delle norme costituzionali relative alla composizione della Camera stessa (par. 4) e delle norme di legge ordinaria relative al suo sistema di elezione, considerato in prospettiva storica (par. 5). Dopo un'analisi del dibattito sulla riforma elettorale nello scorso decennio (par. 6) e di quello relativo alla legittimità costituzionale del sistema vigente (par. 7), verranno esposte le principali ipotesi di riforma (par. 8) e si studierà l'unica riforma *lato sensu* elettorale effettivamente condotta in porto in Canada, vale a dire l'introduzione di un sistema di elezioni a «data fissa», valutandone l'impatto sulla forma di governo (par. 9).

Nella seconda parte di questo lavoro, verranno invece brevemente ripercorsi i tentativi di riforma elettorale nelle Province canadesi, neppure essi sinora coronati da successo. Premessa una breve sintesi storica ed alcuni riferimenti alle ragioni comuni che hanno ispirato le proposte di riforma (par. 10), verranno discussi i tentativi di modificare il sistema elettorale nelle cinque Province in cui il superamento della formula *First-past-the-post* è stato perseguito con maggiore determinazione (par. 11-15) e la realizzazione in otto Province di un sistema di elezioni a data fissa (par. 16).

Una breve conclusione tenterà di riassumere i risultati dell'analisi.

B. PARTE PRIMA

LA CAMERA DEI COMUNI CANADESE, IL SUO SISTEMA ELETTORALE ED IL DIBATTITO SULLA SUA RIFORMA

4. *La composizione della Camera dei Comuni canadese*

Il numero dei membri della Camera dei Comuni canadese¹⁷ è stabilito da norme di rango costituzionale aventi natura dispositiva, ed è quindi derogabile dal legislatore, il quale incontra però nel testo costituzionale una serie di vincoli alla sua discrezionalità.

¹⁷ Analisi molto approfondite sulla Camera dei Comuni canadese si trovano nei trattati canadesi di procedura parlamentare (che costituiscono il *pendant* locale dell'Erskine May britannico). Oltre ai più risalenti trattati di J.G. Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, Canada Law Book Company, Toronto, 1903 e di A. Beauchesne, *Rules and forms of the House of Commons of Canada*, VI ed., Carswell, Toronto, 1989, si v. ora i (semi-ufficiali) manuali predisposti dai funzionari della Camera, e coordinati dai *clerks of the House*: R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons. Procedure and Practice*, Chelenière, Ottawa/McGraw-Hill, Montréal-Toronto, 2000; A. O'Brien, M. Bosc, *House of Commons Procedure and Practice*, Éditions Yvon Blais, Montréal/House of Commons, Ottawa, 2009 (II edizione dell'opera precedente).

L'autorevolezza dei trattati semi-ufficiali di procedura parlamentare è notevolissima. Non è raro trovare nei dibattiti parlamentari citazioni di questi trattati per sostenere una certa interpretazione degli *Standing Orders*: cf. ad es. la citazione di Bourinot da parte dello *Speaker* circa il diritto di un deputato di fare una dichiarazione su una mozione non soggetta a dibattito, nella seduta del 28 giugno 1926 (House of Commons, XV Parl. – I sess., *Debates*, p. 5096, riportato da R. MacGregor Dawson, *Constitutional Issues*, cit., p. 77; più in generale nei dibattiti parlamentari durante la crisi del 1926 Bourinot viene continuamente citato: se ne v. un altro esempio in House of Commons, XV Parl. – I sess., *Debates*, 1.7.1926, p. 5262) ed una di Marleau-Montpetit da parte del *Leader of the House* liberale Tony Valeri nella seduta del 10 maggio 2005 sulla natura non fiduciaria di un voto della Camera recante una istruzione ad una Commissione (citato da A. Heard, *Just What is a vote of Confidence? The Curious Case of May 10, 2005*, in *Canadian Journal of Political Science*, 40:2 (2007), p. 404).

Mentre il testo originario dell'art. 37 del *British North America Act 1867* stabiliva che il numero dei deputati era 181 e li ripartiva fra le diverse Province, varie successive riforme¹⁸ hanno in seguito modificato il numero dei deputati, anche per dare rappresentanza alle nuove Province ammesse nel frattempo nella Federazione.

Il testo attuale della disposizione ora citata, frutto della revisione operata con il *Constitution Act 1985 (Representation)* stabilisce che i deputati sono 282 e prevede la ripartizione di essi fra le varie Province, ma precisa che il numero dei componenti della Camera deve essere ridefinito con legge ordinaria dopo ogni censimento decennale¹⁹, sulla base del principio di rappresentanza proporzionale di ciascuna Provincia secondo la sua popolazione²⁰, secondo quanto previsto dall'art. 51 del *B.N.A. Act* (ora *Constitution Act, 1867*) come modificato dallo stesso *Constitution Act 1985 (Representation)*. Il potere di ridefinizione del numero dei deputati è delimitato da due condizioni:

1) riservare ad ogni Provincia un numero di deputati almeno pari a quello dei senatori ad essa spettanti, che è definito a livello costituzionale, in maniera non derogabile dal legislatore²¹ (c.d. *senatorial clause* o *senate floor rule*);

2) non diminuire il numero di deputati che ciascuna Provincia aveva nel 1986, al momento dell'entrata in vigore del *Representation Act, 1985*, al fine di proteggere le Province la cui popolazione è in declino comparativamente alle altre²² (c.d. *grandfather clause*).

Dal 1867 al 1946 e dal 1974 al 1985 era previsto un ulteriore criterio: la distribuzione dei seggi fra le Province era compiuta a partire da un numero fisso di deputati attribuiti al Québec (65 nel primo periodo, 75 nel secondo), che costituiva il criterio punto di partenza per determinare il numero dei deputati spettanti alle altre Province in ragione della loro popolazione. La *ratio* di tale criterio stava nella protezione della minoranza franco-canadese²³.

Pertanto, fino alla riforma del 2011, il meccanismo di determinazione del numero dei seggi e di distribuzione di essi fra le Province funzionava attraverso i seguenti passaggi²⁴:

a) veniva attribuito un seggio a ciascuno dei tre Territori (Northwestern Territories, Yukon e Nunavut);

b) si divideva la popolazione totale delle dieci Province canadesi per 279 (pari, cioè, al numero di deputati previsto nel 1976, ovvero 282, meno i tre attribuiti ai territori citati *sub* a), ottenendo così il quoziente elettorale;

Esistono poi alcuni interessanti studi di scienza politica sul Parlamento canadese, fra i quali si possono segnalare: J. Courtney (a cura di), *The Canadian House of Commons*, University of Calgary Press, Calgary, 1985; C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1987; D.E. Smith, *The People's House of Commons*, University of Toronto Press, Toronto, 2007; D. Docherty, *Legislatures*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2005.

¹⁸ Fra le riforme in materia elettorale si segnala, per la sua importanza storica, *An Act to confer the Electoral Franchise upon Women*, del 1918. Si v. inoltre le riforme del 1946 e del 1952, illustrate da W.L. Lyons, *One Man, One Vote*, McGraw-Hill Company of Canada, Toronto, 1970, p. 1-10.

¹⁹ Secondo W.B. Munro, *American Influences on Canadian Government*, Macmillan, Toronto, 1929, p. 45, il *decennial reapportionment* – così come le *single-member constituencies* – è un meccanismo che la Costituzione canadese ha importato da quella statunitense.

²⁰ Così art. 52 *British North America Act 1867* (oggi *Constitution Act, 1867*).

²¹ Art. 51A *Constitution Act, 1867*, introdotto dal *British North America Act 1915*, a protezione della rappresentanza delle Province meno popolate.

²² Art. 51 *Constitution Act, 1867*, da ultimo però modificato dal *Fair Representation Act 2011*, anche se non nella sostanza del meccanismo qui evocato (v. *infra* nel testo).

²³ R.G. Landes, *The Canadian Polity*, Prentice Hall Canada, Scarborough-Ont., 1983, p. 155.

²⁴ Seguiamo qui l'interpretazione di A. O'Brien, M. Bosc, *House of Commons*, cit., p. 169.

c) si divideva la popolazione totale di ciascuna Provincia risultante dall'ultimo censimento per il quoziente elettorale, come determinato *sub b)*, ottenendo così il numero dei seggi spettanti a ciascuna Provincia;

d) si procedeva quindi ad un doppio aggiustamento in base ai due criteri sopra citati della *senatorial clause* e della *grandfather clause*.

Sulla base di queste regole, la redistribuzione dei seggi fra le Province da operare in seguito al censimento del 2011 avrebbe condotto ad una riduzione della rappresentanza del Québec, al fine di aumentare quella delle tre Province (Ontario, British Columbia e Alberta) la cui popolazione era maggiormente cresciuta²⁵. Per evitare questo effetto, e per consentire al tempo stesso il rispetto del principio della rappresentanza di ciascuna Provincia in maniera proporzionale alla sua popolazione, il *Fair Representation Act 2011*²⁶, approvato in poco più di un mese dal Parlamento canadese, ha di recente modificato le regole costituzionali sulla ripartizione dei seggi per Provincia, prevedendo due diversi sistemi: uno da utilizzarsi fino al 2021; l'altro da applicare dopo il censimento decennale previsto per quell'anno.

In base al nuovo testo dell'art. 51 del *Constitution Act 1867*, per definire il numero di seggi spettante a ciascuna Provincia dovranno essere seguiti i seguenti passaggi:

- a) divisione della popolazione della Provincia per un quoziente fisso, pari a 111.166, consistente nella popolazione media dei collegi uninominali alla data del 1° luglio 2011 e individuazione, in tal modo, dei seggi inizialmente spettanti a ciascuna Provincia;
- b) correzione del numero così ottenuto in base ai due criteri della *senator clause* e della *grandfather clause*;
- c) attribuzione a ciascuna Provincia di un numero di deputati supplementari finalizzati a rendere la sua percentuale di deputati corrispondente alla percentuale della sua popolazione rispetto alla popolazione totale.

Per la redistribuzione dei seggi da effettuare dopo il censimento del 2021 è poi stabilito che il quoziente fisso utilizzato per la redistribuzione precedente sia modificato tenendo conto della crescita media della popolazione di ciascuna Provincia rispetto alla precedente redistribuzione.

Nel quadro di queste norme, e della legislazione elettorale ordinaria, ora contenuta nel *Canada Elections Act 2000* (e successive modificazioni), l'*Electoral Boundaries Readjustment Act 1985*²⁷, definisce le procedure per la determinazione dei confini esatti delle circoscrizioni, che sono stabiliti con *Order in Council*, sulla base di una istruttoria compiuta da Commissioni indipendenti²⁸: le *Electoral Boundary Commissions* sono istituite a livello provinciale, ma vengono nominate dal *Governor General in Council*, quindi per convenzione costituzionale dal Governo federale²⁹, e dal 1964 hanno una composizione *non partisan*³⁰. Sulla base dei rapporti preparati dalle Commissioni –

²⁵ J. Ibbitson, R. Séguin, J. Wingrove, J. Hunter, *Quebec denounces, Western premiers praise plan to enlarge House of Commons*, in *Globe and Mail*, 2.6.2011.

²⁶ Si v. *An Act to amend the Constitution Act, 1867, the Electoral Boundaries Readjustment Act and the Canada Elections Act*, 60 Elizabeth II Chapter 26, che ha ricevuto il *Royal Assent* il 16 dicembre 2011.

²⁷ Cf. R.K. Carty, *The Electoral Boundary Revolution in Canada*, in *American Review of Canadian Studies*, 1985, n. 3, p. 273-287.

²⁸ Su questo sistema cf. J. Courtney, *Commissioned Ridings: Designing Canada's Electoral Districts*, McGill-Queen's University Press, Montréal & Kingston, 2001.

²⁹ I poteri del Governo non sono oggetto di definizione né a livello costituzionale né a livello legislativo: secondo una tradizione di matrice britannica, il diritto scritto ignora quasi del tutto sia il Primo Ministro, sia il *Cabinet*. I poteri attribuiti all'Esecutivo hanno come titolare formale il Governatore Generale del Canada, ma per convenzione costituzionale essi sono esercitati su proposta (quasi sempre vincolante) del Primo Ministro.

³⁰ La riforma del 1964 – la quale mise fine ad un secolo di pratiche di *redistricting* realizzate essenzialmente a livello politico-parlamentare (W.L. Lyons, *One man, one vote*, cit., p. 1; cf. J. Mallory, *The Structure of the Canadian*

i cui tempi di lavoro sono stati ora velocizzati dal *Fair Representation Act 2011* – il *Chief Electoral Officer* predispose un *draft representation order*, e lo trasmette al Ministro responsabile per l'applicazione dell'*Electoral Boundaries Readjustment Act*, il quale provvede a farlo adottare dal Governatore Generale con *Royal Proclamation* e a farlo pubblicare sulla *Canada Gazette*. I nuovi confini delle circoscrizioni, così determinati, sono operativi per le elezioni che si svolgono almeno un anno dopo la *Royal Proclamation* recante l'*order*.

In virtù di queste disposizioni, grazie alla redistribuzione dei seggi, compiuta con il *Representation order of 2003*, la Camera dei Comuni canadese è attualmente composta di 308 deputati eletti a suffragio universale e diretto³¹. Sulla base delle regole introdotte dal *Fair Representation Act 2011*, il numero dei deputati da eleggere nelle prossime elezioni federali aumenterà da 308 a 338, con un incremento di 15 seggi a favore dell'Ontario (da 106 a 121), di 6 seggi a favore di British Columbia ed Alberta (rispettivamente da 36 a 42 e da 28 a 34) e di 3 seggi a favore del Québec (da 75 a 78), restando immutato il numero dei seggi spettanti alle altre Province ed ai Territori³².

5. Il sistema elettorale per la Camera dei Comuni e la sua origine storica

Il sistema elettorale in senso lato è oggetto in Canada di una articolata disciplina che riguarda – oltre alla formula elettorale – vari profili della legislazione di contorno e che si estende alla disciplina dei partiti e al loro finanziamento pubblico³³. La gestione del processo elettorale³⁴ è affidata ad un'autorità indipendente, il *Chief Electoral Officer*, istituito nel 1920 dal *Dominion Elections Act*, per ovviare alle manipolazioni poste in essere dall'esecutivo nelle elezioni del 1917³⁵.

I deputati della Camera dei Comuni sono eletti in collegi uninominali, in ciascuno dei quali competono diversi candidati (ognuno dei quali è di solito – ma non necessariamente – espressione di un partito politico registrato³⁶) ed è proclamato vincitore, fra i diversi candidati, colui che abbia

government, Macmillan of Canada, Toronto, 1971, p. 188 per un panorama dei problemi e degli abusi del *redistricting* – è contemporanea alla «reapportionement revolution» realizzata negli Stati Uniti dalla sent. *Baker v. Carr* (1962) della Corte Suprema, che introdusse il principio del *judicial review* sul *redistricting*. Il controllo giurisdizionale sul *redistricting* si è invece sviluppato in Canada soprattutto dopo il 1982.

³¹ Si v. la tabella sulla distribuzione dei seggi per Province dal 1867 ad oggi riportata in A. O'Brien, M. Bosc, *House of Commons*, cit., p. 165.

³² Si v. l'illustrazione della riforma sul sito del Ministero per la Riforma Democratica: <http://www.democraticreform.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=news-comm&sub=news-comm&doc=20111027-eng.htm>, visitato il 4 aprile 2012, ore 12.22. Si v. anche i propositi del ministro per la riforma democratica del III governo Harper: T. Uppal, *The Democratic Reform Agenda: What is Next?*, in *Canadian Parliamentary Review*, 34:4 (2011), p. 2 ss.

³³ Su questo problema v. F.L. Seidle (a cura di), *Issues in Party and Election Finance in Canada*, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Dundurn Press, Toronto, 1991. Per una presentazione sintetica ma accurata della legislazione vigente si v. C. Forcese, A. Freeman, *The Laws of Democracy*, Irwin Law, Toronto, 2005, p. 75 ss. e H. MacIvor (a cura di), *Election*, Emond Montgomery, Toronto, 2009.

³⁴ Sul quale si v. J.P. Boyer, *Election law in Canada: The Law and the Procedure of Federal, Provincial and Territorial Election*, Butterworths, Toronto & Vancouver, 1987.

³⁵ Cfr. J.C. Courtney, *Canada's Chief Electoral Officer: Responsibilities and Independence*, in *Canadian Parliamentary Review*, 30:1 (2007), p. 32 ss. A. O'Brien, M. Bosc, *House of Commons*, cit., p. 196, informano che la scelta del titolare di questo ufficio è sempre stata sottratta a controversie di partito.

³⁶ Ciascun partito può sostenere un solo candidato per collegio (art. 67-4 *Canada Elections Act*) e ogni persona può essere candidata in un solo collegio (art. 21 *Parliament of Canada Act*).

ottenuto il maggior numero di voti validi³⁷. Si tratta, dunque, del modello uninominale maggioritario di tipo inglese (c.d. *First-past-the-post*), che è adottato in Canada sia per l'elezione del Parlamento federale, sia per l'elezione dei Parlamenti provinciali.

Occorre ricordare che nel Regno Unito il sistema elettorale *First-past-the-post* si è sviluppato per graduale adattamento da un sistema originariamente basato sulla rappresentanza delle comunità territoriali (*counties* e *boroughs*) e su «diritti storici di rappresentanza» delle comunità stesse, ciascuna delle quali esprimeva due deputati (il sistema elettorale era dunque binominale). Varie successive riforme nel corso del XIX e del XX secolo – in particolare quelle del 1832, 1867, 1885 e 1918 – hanno progressivamente adeguato tale sistema alle esigenze di una rappresentanza politica moderna, di radice individualistica, e alla competizione fra partiti politici organizzati, ma non hanno fatto venir meno la rappresentanza «unitaria» delle unità territoriali (*constituencies*)³⁸. I tratti del sistema *First-past-the-post*, come è noto oggi (in particolare il collegio uninominale maggioritario a turno unico), si sono delineati, nella loro essenza, con il *Redistribution of Seats Act 1885*³⁹.

Nella tradizione costituzionale canadese il *plurality system* può vantare dunque una storia addirittura più antica di quella britannica. Ha rilevato Bogdanor che

«it was indeed in America in the eighteen century in the constitutions of the colonies that the single-member constituency originated. Indeed, the single-member constituency formed the predominant basis of representation in Canada, Australia, New Zealand and the United States before it came to be accepted as the norm in Britain»⁴⁰.

Negli atti istitutivi delle colonie del Nord America Britannico e nelle norme adottate in base alla prerogativa regia o dal Parlamento imperiale per organizzare le istituzioni coloniali, il sistema elettorale era in genere definito a maglie molto larghe e potestà di integrazione di tali norme erano nei vari casi riconosciute ai Governatori coloniali e (una volta elette) alle Assemblee rappresentative: questo era ad es. il caso del *Constitutional Act 1791*⁴¹. Nell'*Act of Union 1840*⁴² e

³⁷ «For the purpose of representation in the House of Commons, Canada is divided into a number of geographical constituencies which return a single member to Parliament» (J. Mallory, *Structure*, cit., p. 185). Si v. ora *Canada Election Act*, art. 313.

³⁸ Osserva V. Bogdanor, *Introduction*, in V. Bogdanor, D. Butler (a cura di), *Democracy and elections. Electoral Systems and their political consequences*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, p. 2, che «the plurality system as it developed in Britain and in countries influenced by Britain, was profoundly linked to the notion of territorial representation». Rileva M.S. Shugart, *Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems*, in A. Blais (a cura di), *To keep or To Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 13 che nei sistemi Westminster «the electoral system itself is an inheritance from the pre-democratic era when all it was intended to do was provide local representation». Su questo concetto si v. anche F. Maitland, *Constitutional History*, Cambridge University Press, Cambridge, 1908, p. 363 e A.F. Pollard, *The Evolution of Parliament*, Longmans & Green, London, 1926, p. 155.

³⁹ Come notava D. Fisichella, *Le elezioni inglesi del febbraio 1974*, in *Diritto e Società*, 1974, n. 2, p. 401, «il plurality system divenne il sistema elettorale dell'intero territorio britannico solo nel 1885». Cf. su questo tema la ricostruzione di W.R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, vol. I, *Parliament*, V ed. a cura di M.L. Gwyer, Clarendon Press, Oxford, 1922, p. 132 ss., spec. p. 137 e ora M. Morin, *L'évolution du mode de scrutin dans les colonies et les provinces de l'Amérique du Nord britannique de 1758 à nos jours*, in *Révue de droit Université de Sherbrook*, 39:1-2 (2008-2009), p. 153-222, a p. 159-167; G. Edwards, *The Emergency of Majority Rule in English Parliamentary Elections*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, 1964, p. 175-196, a p. 185.

⁴⁰ V. Bogdanor, *Introduction*, cit., p. 3.

⁴¹ *The Constitutional Act 1791*, 31 George III, ch. 31.

⁴² *The Act of Union 1840*, 3&4 Victoria, ch 35.

nel *British North America Act 1867*⁴³ erano invece incluse disposizioni che recavano l'elenco delle circoscrizioni elettorali. Fino al 1840, le circoscrizioni elettorali erano prevalentemente binominali nel Basso Canada (l'attuale Québec)⁴⁴ – dunque secondo quello che all'epoca era il modello inglese –, ma con eccezioni, e di dimensioni varie (da uno a quattro deputati) nell'Alto Canada (l'attuale Ontario). Plurinominali erano altresì le circoscrizioni elettorali in Nova Scotia e nella Prince Edward Island. All'epoca, peraltro, la questione della struttura plurinominali o uninominali delle circoscrizioni era marginale, mentre i principali problemi della disciplina elettorale erano la titolarità del diritto di voto, il numero delle postazioni di voto per circoscrizione, la popolazione delle circoscrizioni e, nel Canada Unito, dopo il 1851, la questione della rappresentanza fondata sulla popolazione (c.d. *rep by pop*) delle due sezioni in cui era suddivisa la Colonia.

Per la Colonia più importante, il Canada Unito (nel quale il Governo imperiale britannico fuse le due Colonie dell'Alto e del Basso Canada), la previsione di collegi uninominali si stabilizzò fin dall'*Act of Union 1840*, il quale prevedeva che le circoscrizioni elettorali da esso individuate avessero ciascuna un deputato, con l'eccezione delle città di Toronto, Québec e Montréal (art. 12-17). Questo sistema elettorale venne poi confermato nel *British North America Act 1867*, nel quale tutte le circoscrizioni elettorali erano uninominali, salvo quella di Halifax, cui erano attribuiti due deputati. Le (di poco successive) adesioni alla federazione di British Columbia (1871) e Prince Edward Island (1873) aggiunsero poi la circoscrizione binominale di Victoria e le tre circoscrizioni binominali in cui era divisa Prince Edward Island e nel periodo 1872-1892 esistevano in Canada circa dieci circoscrizioni binominali, due delle quali (Halifax-NS e Queen's-PEI) sopravvissero fino al 1965-66⁴⁵.

6. Il sistema First-past-the-post

Nei Paesi la cui organizzazione politica ha avuto origine come sviluppo della Costituzione inglese nel quadro dei processi di colonizzazione (e poi di decolonizzazione), l'adozione del sistema elettorale *First-past-the-post* non è stata il frutto di una scelta compiuta consapevolmente in un dato momento storico, ma è stata, piuttosto, ereditata da un complesso processo evolutivo. Le scelte relative a questo sistema elettorale sono per lo più consistite in adattamenti incrementali del sistema britannico basato sulla rappresentanza delle singole comunità territoriali: è da questa eredità, gradualmente modificata soprattutto per allargare la titolarità del diritto di voto, che risulta il sistema maggioritario per collegi uninominali a turno unico. Proprio tale processo di adattamento graduale spiega come siano potute sopravvivere relativamente a lungo alcune eccezioni in questo sistema, consistenti nell'uso di alcune circoscrizioni plurinominali, con vari tipi di voto limitato⁴⁶.

Nella storia canadese il tema della riforma del sistema elettorale⁴⁷ è emerso in più occasioni, che – secondo una ricostruzione di Louis Massicotte – possono essere raggruppate in tre diverse «ondate» di dibattiti⁴⁸, ciascuna caratterizzata da alcuni tratti peculiari.

⁴³ *British North America Act 1867*, 30 & 31 Victoria, ch 3.

⁴⁴ Si v. la *Proclamation* del Governatore del 7.5.1792.

⁴⁵ Al riguardo v. N. Ward, *Voting in Canadian Two-Member Constituencies*, in J.C. Courtney (a cura di), *Voting in Canada*, Toronto, 1965, p. 125 ss.

⁴⁶ Per un elenco di queste eccezioni v. D. Pilon, *The Politics of Voting, Reforming Canada's Electoral System*, Emond Montgomery, Toronto, 2007, p. 76. Tali eccezioni tuttavia non riescono, a nostro avviso, a mettere in discussione la tesi della formazione graduale, per eredità storica, del sistema FPTP.

⁴⁷ Ci si riferisce qui a *major electoral reforms* (su cui v. *supra* par. 1) relative al sistema elettorale in senso stretto. Il discorso sarebbe molto più complesso per le riforme della legislazione elettorale «di contorno».

La prima ondata, all'indomani del primo conflitto mondiale, fu una conseguenza della crisi del sistema bipartitico generata dall'ascesa del *Progressive Movement* in Ontario e nel West. Ad essa seguì l'introduzione di una combinazione di voto singolo trasferibile nelle aree urbane e voto alternativo nelle aree rurali per le elezioni legislative provinciali in Manitoba ed in Alberta⁴⁹. Tali sistemi furono praticati per un trentennio, fino a quando, negli anni cinquanta venne reintrodotta il sistema *First-past-the-post*. A livello federale, l'adozione del voto singolo trasferibile fu presa in considerazione negli anni venti e trenta del secolo scorso: in particolare, un progetto di legge che lo prevedeva fu esaminato in prima lettura nel 1924 e nel 1925⁵⁰.

La seconda ondata interessò il Parlamento federale e quello del Québec negli anni settanta ed ottanta: nel primo caso a fronte della percezione che il sistema maggioritario per collegi uninominali accentuasse il *cleavage* territoriale, privando i liberali di rappresentanza nel West e i conservatori nel Québec⁵¹; nel secondo caso il dibattito fu una conseguenza della crisi del sistema politico della provincia francofona generata dall'ascesa del *Parti Québécois*.

Infine, la terza ondata si è propagata in tutto il Canada – a livello sia federale che provinciale – fra la fine degli anni novanta ed il primo decennio di questo secolo. Si tratta di un'ondata per vari aspetti diversa da quelle precedenti: mentre queste ultime erano rimaste circoscritte ad alcune aree del Paese, la più recente ha interessato il Canada nella sua totalità. Inoltre la terza ondata è stata caratterizzata da un notevole ampliamento dei soggetti coinvolti nel dibattito. In effetti, fino agli anni novanta «la riforma elettorale in Canada è stata un passatempo di una *élite* accademica. A differenza di quanto è accaduto in Australia o nel Regno Unito, né i cittadini, né organizzazioni esterne all'Università hanno richiesto cambiamenti»⁵². E' solo nell'ultimo decennio che le critiche al sistema *First-past-the-post* si sono accentuate e si sono diffuse nell'opinione pubblica, anche a fronte del declino della partecipazione dei canadesi alle elezioni, che secondo alcuni sarebbe causata anche dalla difficoltà dei piccoli partiti di ottenere rappresentanza⁵³ e che sarebbe solo la manifestazione estrema di un distacco profondo dei cittadini dai loro rappresentanti, rilevato da vari sondaggi.

Buona parte degli osservatori attribuisce una serie di pregi a questo sistema elettorale: la sua semplicità⁵⁴; il suo radicamento storico, che lo rende familiare agli elettori; la tendenza a produrre

⁴⁸ L. Massicotte, *Electoral Reform in Canada*, in A. Blais (a cura di), *To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral reform*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 112 ss.

⁴⁹ Si v. *infra* par. 10. Nello stesso periodo il sistema proporzionale venne adottato per le elezioni municipali in vari Comuni della British Columbia, dell'Alberta, del Manitoba e del Saaskatchewan: v. ad es. il resoconto di C.G. Hoag, G.H. Hallett, *Proportional representation*, The Macmillan Company, New York, 1926, p. 233 ss.

⁵⁰ Al riguardo cf. N. Ward, *The Canadian House of Commons: Representation*, II ed., University of Toronto Press, Toronto, 1963, p. 164.

⁵¹ H. Brun, G. Tréblay, E. Brouillet, *Droit constitutionnel*, V ed., Les Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2008, p. 269-270, ricordano che «lors des élections du 18 février 1980, le gouvernement libéral majoritaire avait gagné au Québec tous les sièges sauf un, mais n'avait que deux députés à l'ouest de l'Ontario». Cf. comunque *infra*, par. 6.2.

⁵² D. Smith, *The Canadian Senate in a Bicameral Perspective*, University of Toronto Press, Toronto, 2003, p. 196, nt. 55, il quale ipotizzava che la fondazione di *Fair Vote Canada* potesse far registrare una svolta, il che è in un certo qual modo accaduto nell'ultimo decennio.

⁵³ Cf. N. Des Rosiers, B. Colas, R.J. Wood, M.L. Stevenson, *Voting Counts: Electoral Reform for Canada*, Law Commission of Canada, Ottawa, 2004, p. 39. Su questo problema v. L. Le Duc, J. Pammett, *Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-Voters*, Elections Canada, Ottawa, 2003.

⁵⁴ Su cui v. già H. McD. Clokie, *Canadian Government and Politics*, II ed., Longmans, Green & co., Toronto, 1945, p. 104-105. Secondo J.C. Courtney, *Elections*, UBC Press, Vancouver, 2004, p. 137 «FPTP is undoubtedly the easiest electoral system for the voter to understand».

(peraltro non senza eccezioni) governi monopartitici maggioritari⁵⁵ e la possibilità di chiamare tali governi a rendere conto delle loro politiche nelle elezioni successive, nelle quali è di norma sufficiente lo spostamento di un limitato numero di voti per produrre un cambiamento di maggioranza parlamentare; il fatto che esso abbia favorito la formazione di partiti aventi una base ampia e un orientamento centrista⁵⁶.

6.1. Le critiche al sistema First-past-the-post: wrong winner elections e lopsided majorities

Le critiche a questo sistema non sono certo nuove⁵⁷, e talora, in passato, esse sono state motivate da interessi e timori puramente partigiani e che sono condivise da buona parte dell'analisi accademica.

In primo luogo oggetto di critica sono stati gli effetti distorsivi⁵⁸ del sistema *First-past-the-post*, che sono stati, nell'esperienza canadese, di tipo diverso.

A) Il primo caso, forse il più *unfair*, nel senso di contrario al senso istintivo di giustizia che alberga negli umani, è quello delle *wrong winner elections*, in cui la maggioranza dei seggi è conquistata da un partito diverso da quello che ottiene il maggior numero di voti (c.d. *plurality reversal*): si pensi alle elezioni del 1996 nella British Columbia e del 1998 in Québec, ma esistono precedenti di questo tipo a livello federale nelle elezioni generali del 1957 e del 1979. In questo caso il partito che si è trovato a governare – e a farlo con tutta la vasta gamma di poteri che la variante canadese del sistema Westminster riconosce al capo dell'Esecutivo – è sembrato godere di una legittimazione inadeguata.

B) Il secondo tipo di effetto distorsivo ha riguardato la sovra- o la sotto-rappresentazione non solo del partito di governo, ma anche degli altri partiti. Ciò nelle Province – specie quelle più piccole – in presenza di un elettorato omogeneo, ha talora significato la scomparsa delle opposizioni dalle Assemblee legislative, che sono risultate quasi monocolori: numerosi casi di questo tipo si sono verificati negli ultimi decenni a Prince Edward Island e nel New Brunswick, ma una vicenda simile ha interessato anche una Provincia di grandi dimensioni come la British Columbia nel 2001⁵⁹.

Si tratta in entrambi i casi di disfunzioni che possono essere generate dalla caratteristica di base del sistema elettorale in questione, quella di assegnare i seggi in collegi uninominali, senza recupero dei voti dei candidati non eletti (con la conseguenza che tali voti sono da alcuni ritenuti «persi»⁶⁰, in

⁵⁵ Notava R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, V ed., rivista da N. Ward, University of Toronto Press, Toronto, 1970, p. 315-316: «There is a natural reluctance to adopt any system of proportional representation which might give further encouragement to the multiplication of political parties».

⁵⁶ Per questo elenco v. J. Courtney, *Canada's Electoral System*, in A.G. Gagnon, A.B. Tanguay (a cura di), *Canadian Parties in Transition*, III ed., Broadview Press, Peterborough – Ont., 2007, p. 295.

⁵⁷ ...al punto che la proposta dell'introduzione, in luogo di esso, di un sistema di tipo proporzionale, è stata definita la «perennial issue in Canada every time that the first-past-the-post system returns a lopsided or distorted result»: così M. Bosc, *Organising Parliamentary reform*, in *Constitutional and Parliamentary Information*, n. 192 (2006), p. 3.

⁵⁸ In questo senso si v. H. Milner, *Obstacles to Electoral Reform in Canada*, in *The American Review of Canadian Studies*, spring 1994, p. 6. Si v. una discussione di questo problema in R.K. Weaver, *Electoral Rules and Electoral Reform in Canada*, in M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems*, cit., p. 548 ss. Ma, com'è noto, tali effetti distorsivi sono stati notati da lungo tempo dagli osservatori del regime parlamentare britannico: per non citare che un esempio si v. C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione* (1928), tr. it., Giuffrè, Milano, 1984, III-25-I-2 (p. 426).

⁵⁹ Cf. *infra* par. 11, 12 e 13.

⁶⁰ Per una formulazione piuttosto risalente dell'argomento dei *wasted votes* cf. C.G. Hoag, G.H. Hallett, *Proportional representation*, cit., p. 11: «The election of representatives by majority vote from single-member districts means that in each district all the ballots that are not marked for the one person who gets most votes are thrown away».

quanto essi non vengono utilizzati per eleggere alcun deputato e ad essi non corrisponde una rappresentanza). Riguardo a tali disfunzioni si è ragionato di *systemic failures*, vale a dire di forme di malfunzionamento del sistema rispetto a risultati che si attendono da esso: la produzione di una maggioranza di seggi a vantaggio del partito che ottiene il maggior numero di voti e la garanzia di una opposizione forte, cui sono affidati i principali compiti di controllo sul governo e sulla sua maggioranza parlamentare⁶¹.

6.2. (segue): *l'exasperazione dei cleavages territoriali*

C) Mentre le due deformazioni ora citate si sono verificate in più occasioni in elezioni legislative provinciali, a livello federale gli effetti distorsivi del *First-past-the-post*, sono stati meno accentuati, ma comunque di un certo rilievo. I casi di *wrong-winner election* risalgono alle elezioni del 1957 e del 1979, in contesti segnati, in entrambi i casi, da una sensibile perdita di consensi da parte del partito di governo a vantaggio dell'opposizione.

Ma l'effetto principale del sistema elettorale a livello federale è stato una alterazione sensibile del sistema dei partiti, di cui esso ha favorito il localismo, producendo una rappresentanza parlamentare federale «regionalizzata» e determinando una identificazione fra un partito e una «sezione» del Paese o una Provincia⁶², rafforzando le tendenze centripete già radicate nella storia canadese (e nel suo dualismo originario anglo francese).

All'opposto, partiti organizzati su base nazionale, supportati da un consenso diffuso, ma non localizzato in nessuna parte specifica del Paese, sono stati privati dell'accesso alla rappresentanza o hanno visto la loro presenza in Parlamento ridotta a dimensioni poco più che simboliche, pur avendo ottenuto un consenso non trascurabile. Il caso più grave si è verificato nelle traumatiche elezioni del 1993, nelle quali la maggioranza parlamentare uscente del Partito Conservatore Progressista si è sgretolata in tre tronconi: il *Bloc Québécois*, il *Reform Party* e quel che restava del Partito Conservatore Progressista. Mentre i primi due ottennero rappresentanza in Parlamento grazie alla concentrazione dei loro consensi in alcune Province (rispettivamente il Québec, per il *Bloc*, e l'Alberta e la Columbia Britannica per il *Reform Party*), il Partito Conservatore Progressista, pur avendo ottenuto il 16 per cento dei voti su scala nazionale, si trovò ad essere rappresentato nella Camera dei Comuni di Ottawa da appena 2 deputati. Anche il *New Democratic Party* e più di recente, i Verdi sono stati a lungo sottorappresentati nel Parlamento federale.

Oltre agli effetti distorsivi della rappresentanza, il *First-past-the-post* è stato criticato anche per altre due ragioni, non attinenti, almeno in prima battuta, ai rapporti di forza fra i partiti.

⁶¹ Cf. M.S. Shugart, *Inherent and Contingent Factors*, cit., p. 13, il quale sottolinea che, invece, la produzione di maggioranze in seggi laddove esse non esistono in voti (le c.d. «manufactured majorities», per riprendere la formula di S. Issacharoff, P.S. Karlan, R.H. Pildes, *The Law of Democracy*, cit., p. 1197) non rientra fra le *systemic failures*, in quanto essa corrisponde alle attese che, da un punto di vista normativo, vengono generalmente riposte in un sistema maggioritario per collegi uninominali a turno unico.

⁶² L'analisi classica di questo effetto del sistema elettorale si deve a A. Cairns, *The Electoral System and the Party System in Canada 1921-1965*, in *Canadian Journal of Political Science*, 1968, n. 1, p. 55-80. Secondo T. Knight, *Unconstitutional Democracy. A Charter Challenge to the electoral system*, in *University of Toronto Faculty of Law Review*, 1999, p. 19 «one of the most damaging effects of the SMP electoral system is that it exaggerates regional division in a regionally divided country».

6.3. (segue): *l'eccessivo potere dei Primi Ministri*

D) Oggetto di critica è stata infatti l'eccessiva concentrazione di poteri nelle mani del Primo Ministro federale e dei *Premiers* provinciali⁶³ che il sistema elettorale canadese, combinato con una cultura politica avversariale e con un sistema istituzionale di tipo Westminster, comporta. Da questo punto di vista, i fautori di una riforma elettorale intendevano rendere necessarie – se non sempre, quantomeno con frequenza – coalizioni fra partiti e negoziazioni fra di essi per la gestione del programma di governo, stroncando quindi l'assolutismo dei Primi Ministri. Si tratta dunque di una critica basata sulla convinzione che la «democrazia maggioritaria» tipica dei sistemi Westminster non corrisponda alle aspettative sul migliore funzionamento dei sistemi democratici.

Al riguardo, però, si deve registrare, fra gli studiosi canadesi sia di diritto costituzionale che di scienza politica favorevoli a questo tipo di riforma, una scarsa consapevolezza dei problemi posti dai governi di coalizione e dal parlamentarismo proporzionalistico, specie in un contesto costituzionale nel quale le procedure che reggono il rapporto Governo-Parlamento sono poco chiare ed hanno per lo più natura convenzionale⁶⁴.

6.4. *La qualità della rappresentanza*

E) D'altro canto si è invocata una rappresentanza parlamentare più equilibrata, che sarebbe resa impossibile dal sistema attuale. E ciò non solo con riferimento all'esclusione dagli organi rappresentativi di taluni partiti, pur relativamente diffusi sul piano nazionale (su cui v. par. 6.2), ma soprattutto con riguardo alla composizione dei Parlamenti nell'ottica di una concezione descrittiva della rappresentanza⁶⁵. Il *First-past-the-post*, da questo punto di vista, è stato messo sotto accusa in quanto non consentirebbe alle donne⁶⁶ o alle «minoranze visibili» di essere adeguatamente presenti in Parlamento. Secondo alcuni, infatti, «il sistema *plurality* non può rappresentare effettivamente la diversità in quanto la sua logica comporta una competizione *winner-take-all* fra i partiti. I partiti politici di ogni tipo tendono dunque a scegliere candidati che essi credono possano attrarre la maggior parte degli elettori e respingerne il meno possibile. Tali candidati sono stati per lo più maschi bianchi»⁶⁷.

⁶³ C. Leuprecht, J.T. McHugh, *Fixed Election Cycles: A Genuine Alternative to Responsible Government?*, in *Commonwealth and Comparative Studies*, 46:4 (2008), p. 415 arrivano a sostenere che «Canada's Prime Minister wields greater executive power than any other democratically elected Head of Government in the world today».

⁶⁴ Per alcuni nodi irrisolti della forma di governo canadese mi permetto di rinviare a M. Olivetti, *La crisi costituzionale canadese del 2008*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2009, n. 1, p. 261-267 e Id., *La nomina di David Johnston come Governatore Generale del Canada*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2010, n. 4, p. 1493-1502.

⁶⁵ Questa visione della rappresentanza come «rappresentazione» è ben evidente in N. Des Rosiers, B. Colas, R.J. Wood, M.L. Stevenson, *Voting Counts*, cit., p. 38, laddove si afferma che «the existing electoral system is at odds with the prevailing democratic values, which place emphasis on *effective* representation of diverse groups and opinions» (il corsivo è mio). Per i diversi concetti di rappresentanza v. H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.

⁶⁶ Per questa critica v. in generale S. Issacharoff, P.S. Karlan, R.H. Pildes, *The Law of Democracy*, cit., p. 1199 e bibliografia ivi citata, nonché, con riferimento al Canada, T. Knight, *Unconstitutional democracy*, cit., p. 11.

⁶⁷ D. Pilon, *The Politics of Voting*, cit., p. 40. Per un esame delle proposte di riforma elettorale formulate in Canada alla luce del problema della presenza delle donne negli organi rappresentativi si v. M. Tremblay, *Bilan des réformes électorales au Canada. Quelle place pour les femmes?*, in *Canadian Journal of Political Science*, 43:1 (2010), p. 25-47. Per lo stato della presenza femminile nel Parlamento federale si v. S. Bashevkin, *Women's Representation in the House of Commons: a Stalemate*, in *Canadian Parliamentary Review*, 34:1 (2011), p. 17-22.

Oltre alla qualità della rappresentanza, il sistema FPTP è ritenuto responsabile del declino della partecipazione al voto nelle elezioni più recenti, soprattutto nelle fasce più giovani della popolazione. Questa ipotesi si basa sia sulla convinzione che il sistema elettorale per collegi uninominali disincentiva la partecipazione in quanto delimita le opzioni dotate di ragionevoli probabilità di successo e moltiplica il rischio di *wasted votes*, sia sulla maggiore partecipazione che si registra in alcuni ordinamenti che adottano un sistema elettorale proporzionale⁶⁸.

7. Le obiezioni di costituzionalità al sistema First-past-the-post

Negli ultimi anni, nel contesto della profonda mutazione prodotta nel costituzionalismo canadese dalla Carta dei diritti e delle libertà, la questione delle riforme elettorali ha assunto una dimensione che prima del 1982, in un sistema allora basato sulla sovranità parlamentare *British style*, era del tutto inimmaginabile. L'attivismo giudiziale che ha contraddistinto la giurisprudenza della Corte Suprema del Canada ha consentito di formulare in termini giuridici le obiezioni al sistema elettorale vigente. Così la tesi secondo la quale il sistema maggioritario per collegi uninominali avrebbe generato un vero e proprio *deficit democratico*⁶⁹, è stata tradotta in termini di obiezioni di legittimità costituzionale, argomentando che tale sistema sarebbe contrario ai *democratic rights* previsti nella Carta dei diritti e delle libertà⁷⁰. Del resto, il ruolo dei giudici supremi e costituzionali in materia elettorale è tutt'altro che una specificità canadese, come la giurisprudenza della Corte suprema degli Stati Uniti sul *malapportionment*⁷¹ e quella del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla clausola di sbarramento del 5 per cento⁷² stanno a dimostrare⁷³.

La questione, in effetti, può essere posta seriamente in quanto la Corte suprema del Canada ha dato una lettura del diritto di voto che si spinge ben oltre la classica nozione «one man, one vote» di matrice statunitense ed ha sostenuto che esso va inteso anche come diritto ad una rappresentanza effettiva (*effective representation*) nella Camera dei Comuni e nell'Assemblea legislativa

⁶⁸ Per questo argomento, v. fra gli altri, R.K. Carty, *Canadians and electoral reform: an impulse to doing democracy differently*, in *Representation*, 40:3 (2004), p. 176.

⁶⁹ In questo senso H. Milner, *Fixing Canada's Unfixed Electoral Dates*, IRPP Policy Matters, dic. 2005, (www.irpp.org/pm/archive/pmvol6no6.pdf); M.E. Warren, H. Pearce, *Introduction: democratic renewal and deliberative democracy*, in M.E. Warren, H. Pearce, *Designing deliberative Democracy. The BC Citizens' Assembly*, Cambridge University Press, New York, 2008, p. 2.; P. Aucoin, L. Turnbull, *The democratic deficit: Paul Martin and parliamentary reform*, in *Canadian Public Administration*, 46:4 (2003), p. 427-449.

⁷⁰ Cf. ad es. T. Knight, *Unconstitutional Democracy*, cit., p. 1-42 e D. Beattie, *Proportional representation and Equality: the Constitutional Guarantee*, in *Policy Options*, January-February 1998, p. 38 e Id., *Making Democracy Constitutional*, in *Policy Option*, July-August 2001, p. 50-53. Su questo problema cf. anche da ultimo R.S. Katz, *Understanding Democracy as a Cause of Electoral Reform: Canadian Jurisprudence on Electoral Reform*, in *Western European Politics*, 34:3 (2011), p. 587-606.

⁷¹ Su questo problema si v. nella nostra dottrina il classico lavoro di G. Bognetti, *Malapportionment. Ideale democratico e potere giudiziario nell'evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1966.

⁷² Si v. la sentenza del 9 novembre 2011 (BVerfG v. 9.11.2011 2-BvC 4/10), sulla quale v. M. Morlok, *Chancengleichheit ernstgenommen – Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei der Europawahl*, in *Juristenzeitung*, 2/2012, p. 76-80 e C. Schönberger, *Das Bundesverfassungsgericht und die Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament*, ibidem, p. 80-86.

⁷³ Ma si potrebbero fare altri esempi, come le numerose decisioni della Corte costituzionale italiana in materia di referendum abrogativo sulle leggi elettorali e le sentenze della Corte suprema del Giappone che nella prima metà degli anni novanta dichiararono l'illegittimità costituzionale del sistema elettorale allora vigente, aprendo la via alla *major reform* del 1993.

provinciale⁷⁴. Questo concetto consente che, nella definizione dei confini dei collegi uninominali, sia dato rilievo, accanto all'eguaglianza del voto, al riconoscimento di identità culturali e di gruppo. Nel caso *Figueroa v. Canada (Attorney General)*⁷⁵, la Corte si è spinta a ricavare dal concetto di rappresentanza effettiva la garanzia del diritto di ogni cittadino a svolgere un «ruolo significativo» nel processo elettorale, con la conseguenza che il diritto di voto risulta violato se la serie delle opzioni sottoposte all'elettore è ristretta da misure che, ad es., rendono più difficile a partiti minori presentare candidati.

Prendendo spunto dal *Saaskatchewan Boundaries case* – e da alcune pronunce di Corti inferiori – si è perciò sostenuto in dottrina che il sistema *First-past-the-post* «non garantisce la parità relativa del potere di voto, e non rappresenta effettivamente la diversità del mosaico sociale canadese»⁷⁶. Il sistema elettorale, dunque, violerebbe l'art. 3 della Carta dei diritti sia «derogando alla parità relativa fra gli elettori», sia «diluendo i voti di alcuni cittadini in comparazione con gli altri»⁷⁷, mentre la violazione non sarebbe giustificabile in base al test di proporzionalità, in virtù dell'esistenza di vari sistemi elettorali proporzionali che consentirebbero di perseguire i fini di stabilizzazione della forma di governo usualmente assicurati dal sistema maggioritario, arrecando, però, una lesione meno intensa al diritto di voto.

In secondo luogo, il sistema elettorale maggioritario vigente in Canada violerebbe il principio di eguaglianza di cui all'art. 15 della Carta dei diritti⁷⁸, sulla base dell'interpretazione di tale disposizione accolta dalla Corte suprema canadese nel caso *Law vs. Canada*⁷⁹, in cui essa ha sostenuto che il fine dell'art. 15 è «impedire la violazione della dignità umana attraverso l'imposizione di svantaggi, stereotipi o pregiudizi sociali e politici»⁸⁰: in effetti, secondo questa tesi, il sistema elettorale vigente, «che produce sistematicamente la sottorappresentazione delle donne, consolida il loro svantaggio e diminuisce la loro dignità di persone»⁸¹. Ed una deferenza dei giudici nei confronti del legislatore in questo campo dovrebbe essere evitata proprio per la carenza di interesse di qualsiasi partito maggioritario a promuovere una riforma elettorale⁸².

Tuttavia almeno sino ad oggi la giurisprudenza non sembra aver accolto questi spunti. Proprio nel citato caso *Figueroa vs. Canada (Attorney General)*, il giudice redattore Frank Iacobucci, contestualmente allo sviluppo del concetto di *effective representation*, dopo aver negato che il sistema elettorale vigente fosse implicitamente costituzionalizzato, sottolineò che «la Carta è del tutto neutrale rispetto al tipo di sistema elettorale in cui il diritto di voto o di concorrere come candidato alle elezioni deve essere esercitato»⁸³. Del resto, appare di un certo pregio l'obiezione –

⁷⁴ [1991] 2 S.C.R. 158, 81 D.L.R. (4th) *Saaskatchewan Boundaries*. Il principio della *effective representation* è stato poi ribadito dalla Corte nel caso *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995. Su questo principio nella dottrina italiana si può consultare l'ampia ricostruzione di C. Casonato, *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Università degli Studi di Trento, Trento, 1998.

⁷⁵ [2003] 1 S.C.R. 912.

⁷⁶ T. Knight, *Unconstitutional Democracy*, cit., p. 30, sviluppando alcuni spunti di D. Beattie, *Making Democracy Constitutional*, cit., p. 51.

⁷⁷ T. Knight, *Unconstitutional Democracy*, cit., p. 31 e H. MacIvor, *A Charter Challenge to force electoral reform*, in *Canadian Parliamentary Review*, 29:3 (2006), p. 2.

⁷⁸ Su cui v. in generale la ricostruzione di A. Morin, *Le droit de l'égalité au Canada*, LexisNexis Canada, Montréal, 2008.

⁷⁹ *Law v. Canada*, 1 S.C.R. 497, par. 88.

⁸⁰ Così D. Beattie, *Making Democracy Constitutional*, cit., p. 52, riprendendo le argomentazioni del giudice Iacobucci in *Law v. Canada*.

⁸¹ D. Beattie, *Making Democracy Constitutional*, cit., p. 52, ripreso da H. MacIvor, *A Charter Challenge*, p. 3.

⁸² T. Knight, *Unconstitutional Democracy*, cit., p. 39.

⁸³ [2003] 1 S.C.R. 912, para 37 (p. 939).

formulata da un autorevole politologo – secondo la quale l'alternativa fra sistemi elettorali proporzionali e maggioritari non può essere impostata asserendo la corrispondenza solo dei primi al principio democratico, ma, invece, va considerata come una scelta fra diversi modelli di democrazia⁸⁴. E la scelta fra tali modelli, avendo natura politica, dovrebbe essere sottratta al potere giudiziario e riservata ai rappresentanti democraticamente eletti del popolo sovrano o rimessa al corpo elettorale, mediante una votazione deliberativa.

Infine, l'obiezione fondata sul principio di eguaglianza appare criticabile sia in quanto poggia non su una distinzione operata da norme di diritto ma su risultati prodotti di fatto dal sistema elettorale in virtù delle libere scelte degli elettori, sia poiché il principio di eguaglianza, così inteso, sarebbe violato da qualsiasi sistema elettorale che non determinasse una distribuzione proporzionale pura dei seggi in un collegio unico nazionale⁸⁵. Lo stesso sistema elettorale neozelandese, al quale va il favore di molti aspiranti riformatori canadesi, ha in alcune occasioni trattato in modo diverso partiti che hanno ottenuto consensi equivalenti⁸⁶: non si vuole certo negare che il sistema elettorale misto praticato in Nuova Zelanda sia capace di riflettere in maniera più chiara rispetto al sistema FPTP la distribuzione dei consensi degli elettori fra i partiti, ma solo osservare che neanche esso resisterebbe ad una rigorosa valutazione giuridica sul rispetto del principio di eguaglianza, se inteso dal punto di vista dei possibili effetti del sistema elettorale⁸⁷. Il punto è, però, che questo modo di argomentare rischia di ritenere compatibile con il principio democratico solo un sistema proporzionale puro e di condannare come lesiva dell'eguaglianza del voto qualsiasi correzione di esso: la ricerca di un equilibrio fra la rappresentatività e le altre esigenze che un sistema elettorale deve soddisfare va dunque lasciata all'autonomia della politica, specie laddove un dato sistema elettorale gode di una consolidata legittimazione nella tradizione costituzionale di un Paese.

Anche una recente pronuncia giurisdizionale si muove nella prospettiva di lasciare al legislatore la scelta del sistema elettorale⁸⁸: il 13 settembre 2011 la Corte Superiore del Québec ha rigettato all'unanimità una istanza presentata dall'*Association pour la revendication des droits démocratiques*, in cui si chiedeva di dichiarare costituzionalmente illegittimo il sistema elettorale uninominale maggioritario, in quanto esso determina una sottorappresentazione delle minoranze (nel caso di specie veniva in particolare denunciata la situazione svantaggiosa che il sistema produce nei confronti della minoranza anglofona di Montréal). La Corte ha osservato che «la nozione di rappresentanza effettiva attiene più al diritto di partecipare al processo elettorale che alla garanzia di un risultato elettorale senza distorsione» e che non risulta provato «che l'attuale sistema elettorale crei in maniera costante degli scarti tali che esso sia fonte di un deficit democratico al

⁸⁴ R.S. Katz, *Problems in Electoral Reform: Why the Decision to Change Electoral Systems is Not Simple*, in H. Milner (a cura di), *Steps Towards Making Every Vote Count*, cit., p. 100.

⁸⁵ Per una critica all'uso dell'argomento dell'eguaglianza cf. P. Aucoin, J. Smith, *Proportional Representation: Misrepresenting Equality*, in *Policy Options*, nov. 1997, p. 30 ss.: questi autori osservano che in un regime parlamentare il sistema elettorale deve risolvere non solo il problema della formazione del Parlamento, ma anche di quella del Governo e che un sistema proporzionale potrebbe risolvere il problema dell'eguaglianza dal primo ma non dal secondo punto di vista.

⁸⁶ Ad es. A.P. Stockley, *What difference*, cit., p. 122 ricorda che nelle elezioni del 1996 la *Christian Coalition* ottenne il 4,3 per cento dei voti, senza conseguire alcun seggio, mentre con lo stesso consenso *New Zealand First* conquistò cinque seggi per il fatto che il suo leader Winston Peters era stato eletto in un collegio uninominale.

⁸⁷ Ne è una prova proprio la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* sulla clausola di sbarramento nelle elezioni per il Parlamento europeo, citata sopra nella nota 73.

⁸⁸ In precedenza, un'azione in giudizio che riproduceva gli argomenti riportati nel testo (*Russow and Green Party of Canada v. Canada (A.G.) et al.*, Ontario Superior Court of Justice, court file No. 01-CV-210088) non era stata dichiarata ammissibile dai giudici dell'Ontario.

livello della rappresentanza elettorale»⁸⁹. Dalla consultazione degli esperti auditi nel caso risulta invece, secondo la Corte del Québec, che «da una elezione all'altra possono essere osservate delle distinzioni in un caso o nell'altro, ma non al punto da vulnerare il diritto di ogni cittadino alla rappresentanza effettiva»⁹⁰. Concludendo, la Corte ritiene che «allo stesso modo in cui esso non costituzionalizza un sistema uninominale maggioritario a turno unico, l'art. 3 della Carta canadese non può garantire alcun diritto ad un sistema elettorale di tipo proporzionale, né alcun altro sistema elettorale»⁹¹. Citando la sentenza *Figuroa*, la Corte osserva che «la nozione di rappresentanza effettiva non ha come corollario una determinata organizzazione dell'Assemblea nazionale [del Québec] o della Camera dei Comuni. Il fatto che il sistema elettorale favorisca l'elezione di un governo maggioritario, o faccia in modo che, in taluni casi, alcuni piccoli partiti non siano rappresentati, rientrano in una scelta politica»⁹². La Corte ribadisce, d'altro canto, che neppure il sistema maggioritario vigente è costituzionalizzato: e questa sembra tuttora essere l'opinione prevalente in dottrina⁹³.

8. Le proposte di riforma elettorale nell'ultimo decennio

In questo contesto, sono state elaborate varie proposte di riforma, a livello sia provinciale che federale, in genere orientate nel senso di costruire un sistema misto, ispirato alla legge elettorale tedesca (nota in Canada per lo più in seguito alla sua recezione in Nuova Zelanda ed in Scozia⁹⁴) o a quella irlandese⁹⁵.

Riguardo al sistema elettorale federale, numerose ipotesi di riforma sono state elaborate in ambito accademico da singoli studiosi a partire dagli anni settanta⁹⁶. Mentre l'ex consigliere politico del Primo Ministro Leaster Pearson, Tom Kent, suggerì nel 1999 di sostituire radicalmente il sistema vigente con un sistema proporzionale basato su liste concorrenti su scala provinciale⁹⁷, tutte le altre proposte preferiscono mantenere i collegi uninominali, ma propongono di affiancarvi una quantità di seggi da assegnare mediante liste concorrenti, secondo vari metodi e con diversa

⁸⁹ *Daoust c. Québec (Directeur général des élections)*, 2011 QCCA 1634, par 46.

⁹⁰ *Ibidem*, par. 49.

⁹¹ *Ibidem*, par. 53.

⁹² *Ibidem*, par. 54.

⁹³ Per una posizione più risalente v. ad es. G.A. Beaudoin, *Democratic Rights*, in G.A. Beaudoin, E. Ratushny, *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, II ed., Carswell, Toronto, 1989, p. 202 il quale riteneva che l'art. 3 della Carta non richiedesse l'introduzione del sistema proporzionale; fra le voci più recenti H. Brun, G. Tremblay, E. Brouillet, *Droit constitutionnel*, cit., p. 270 ritengono che «il semble improbable qu'une réforme du mode de scrutin puisse être imposé par les tribunaux sur la base des articles 3 et 15 de la Charte canadienne» (e citano la decisione della Commissione europea dei diritti dell'uomo nel caso del Partito Liberale britannico req. 8765/79 e la sentenza *Figuroa v. Canada*).

⁹⁴ Cfr. I. Gray, J. Gray, *Proportional representation – the Scottish Model Applied to the 2004 Canadian Elections*, in *Canadian Parliamentary Review*, 27:3 (2004), p. 19-21; T.C. Lundberg, *Electoral System Reviews in New Zealand, Britain and Canada: a Critical comparison*, in *Government & Opposition*, vol. 42, n. 4, autumn 2007, p. 471-490, a p. 481 ss.

⁹⁵ E' il caso del STV proposto dalla *Citizens' Assembly* della British Columbia.

⁹⁶ Per una attenta rassegna, con tentativo di verificare le conseguenze applicative dei vari sistemi cf. H.J. Jansen, A. Siaroff, *Regionalism and Party Systems: Evaluating Proposals to Reform Canada's Electoral System*, in H. Milner (a cura di), *Steps Towards Making Every Vote Count*, cit., p. 43 ss.

⁹⁷ T. Kent, *How to renew Canadian democracy: PR for the Commons, FPTP elections for the Senate, and political financing by individuals only*, in H. Milner (a cura di), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Broadview Press, Peterborough, 1999, p. 51-61.

incisività della proporzionalizzazione che ne risulterebbe. Mentre la proposta di William Irvine⁹⁸ del 1979 e quella di Henry Milner⁹⁹ del 1999 vorrebbero attribuire circa la metà dei seggi complessivi mediante liste concorrenti, seguendo, rispettivamente, il modello tedesco e quello neozelandese, la proposta di W.M. Dobell¹⁰⁰ del 1981 distribuirebbe appena un seggio in più ad ogni Provincia per ogni milione di abitanti, fino ad un massimo di sei seggi, al fine semplicemente di ridurre gli effetti maggioritari e di dare rappresentanza ai grandi partiti in ogni Provincia. Sulla stessa linea si muove la proposta di Kent Weaver¹⁰¹ del 1997, in base alla quale sarebbe attribuito ad ogni Provincia un 10 per cento supplementare di seggi, per riproporzionalizzare parzialmente la composizione della Camera dei Comuni. Non sono mancate neppure proposte di recuperare i cento migliori perdenti nei collegi uninominali, come quella elaborata da Donald Smiley¹⁰², che ricorda la formula elettorale utilizzata fra il 1993 ed il 2005 per l'elezione del Senato italiano.

Proposte di riforma elettorale sono poi state elaborate da organi collegiali di esperti nominati dal governo federale. Già la Commissione Pepin-Robart¹⁰³ – istituita nel 1977 dal governo federale per condurre un'ampia inchiesta sullo stato del Canada all'indomani dell'ascesa al potere del *Parti Québécois* nella Provincia francofona – aveva suggerito nel 1979 di affiancare ai collegi uninominali maggioritari una quota di compensazione di 60 seggi, distribuita fra tutti i partiti su base provinciale sia al fine di rendere più proporzionale il risultato (ma senza riproporzionalizzarlo del tutto, in quanto si tratterebbe piuttosto di un sistema di distribuzione parallela dei seggi maggioritari e di quelli proporzionali), sia per permettere ai principali partiti di avere rappresentanti di tutte le Province nel Parlamento federale.

La formula elettorale fu invece espressamente esclusa dal mandato conferito all'inizio degli anni novanta dal governo Mulroney alla Lortie Commission, l'inchiesta politica di maggior rilievo effettuata in Canada negli ultimi decenni sulla legislazione elettorale, da cui scaturirono ricche analisi e proposte relative a tutti i problemi della c.d. legislazione «di contorno»¹⁰⁴.

Una seconda proposta organica di riforma elettorale a livello federale è stata formulata nel 2004 dalla *Law Commission of Canada*, la quale ha presentato un rapporto al Ministro della Giustizia¹⁰⁵ che proponeva l'introduzione di un sistema di elezione della Camera dei Comuni nel quale un terzo dei seggi (107 dei 304 che allora componevano la Camera) sarebbe stato distribuito in compensazione al fine di riproporzionalizzare la distribuzione dei due terzi dei seggi (197 su 304), che avrebbero continuato ad essere attribuiti con il sistema uninominale maggioritario a turno unico, come in precedenza. Il rapporto della *Law Commission* perseguiva le finalità di riequilibrare i rapporti fra Parlamento e governo, di favorire i partiti nazionali e di aprire l'accesso alla rappresentanza alle minoranze non concentrate territorialmente (in particolare donne e minoranze visibili). Il rapporto prendeva in esame vari tipi di sistemi elettorali misti e professava la propria preferenza per il sistema elettorale tedesco, ma riteneva preferibile ad esso la variante scozzese sia

⁹⁸ W.P. Irvine, *Does Canada need a new Electoral System?*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 1979.

⁹⁹ H. Milner, *The case for proportional representation in Canada*, in H. Milner (a cura di), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Broadview Press, Peterborough, 1999, p. 37-49.

¹⁰⁰ W.M. Dobell, *A limited corrective to plurality voting*, in *Canadian Public Policy*, 7:1 (1981), p. 75-81.

¹⁰¹ K. Weaver, *Improving representation in the Canadian House of Commons*, in *Canadian Journal of Political Science* 30:3 (1997), p. 473-512.

¹⁰² D.V. Smiley, *Federalism and Legislative Process in Canada*, in W.A.A. Neilson, J.C. MacPherson (a cura di), *The Legislative Process in Canada*, Institute of research on Public Policy, Montréal, 1978.

¹⁰³ Canada – Task Force on Canadian Unity, *A Future Together: Observations and Recommendations*, Minister of Supplies and Services, Ottawa, 1979.

¹⁰⁴ Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Reforming Electoral Democracy: Final Report*, 4 volumi, Ministry of Supply and Services, Ottawa, 1991.

¹⁰⁵ N. Des Rosiers, B. Colas, R.J. Wood, M.L. Stevenson, *Voting Counts*, cit..

per evitare il meccanismo degli *Überhangsmandate*¹⁰⁶, sia in quanto non riteneva opportuno uno sbarramento nazionale rigido del 5 per cento, che avrebbe compresso la rappresentanza delle minoranze¹⁰⁷. Il rapporto suggeriva infine di limitare la distribuzione dei mandati in compensazione in ciascuna Provincia ai partiti che avessero presentato candidati in almeno un terzo dei collegi uninominali in tale Provincia¹⁰⁸.

Nel 2004 il *New Democratic Party* fece della riforma elettorale un tema della sua campagna elettorale nelle elezioni federali di quell'anno¹⁰⁹. Il governo liberale di minoranza guidato da Paul Martin, formato dopo quelle elezioni, è sembrato disposto a prendere in considerazione l'ipotesi, se non altro per motivi tattici, legati alla necessità di ottenere l'appoggio parlamentare del NPD per restare al potere: alla riforma elettorale faceva riferimento lo *Speech from the Throne*¹¹⁰, nel delineare l'agenda legislativa dell'esecutivo. Nel 2005 lo *Standing Committee on Procedure and House Affairs* della Camera dei Comuni raccomandò un percorso per coinvolgere cittadini e deputati in un esame del sistema elettorale vigente¹¹¹. Il Governo federale accettò le indicazioni, ma non la tempistica e alla fine di novembre del 2005 il 38° Parlamento fu sciolto prima che le raccomandazioni potessero essere implementate.

Con l'ascesa al potere del Partito Conservatore di Stephen Harper nel febbraio 2006, la questione è sembrata conservare inizialmente rilevanza: un riferimento ad essa era contenuto nello *Speech from the Throne*¹¹² con cui venne aperto il 39° Parlamento il 4 aprile 2006. Ma, dopo la riforma che ha introdotto un sistema di *fixed election dates* (v. il par. seguente) il tema di una ridefinizione complessiva del sistema elettorale sembra essere stato accantonato e obiettivo del Governo Harper è stato piuttosto di utilizzare a fondo il sistema elettorale attuale per trasformarsi da *minority in majority government* (obiettivo fallito nelle elezioni anticipate del 14 ottobre 2008, ma raggiunto in quelle del 2 maggio 2011).

9. La riforma «elettorale» realizzata: le elezioni «a data fissa»

9.1. Le finalità

Se la riforma del sistema di elezione della Camera dei Comuni canadese non ha per ora avuto corso, è invece stata adottata una significativa innovazione istituzionale, che condivide con essa la finalità di limitare il potere del Primo Ministro federale, dei Premiers provinciali e delle loro maggioranze e l'aspirazione ad «inquadrare» in forme proceduralmente più «certe» l'atto elettorale. Ci si riferisce alla previsione di elezioni «a data fissa», che mirano da un lato a predeterminare esattamente il ciclo elettorale e dall'altro a ridurre la discrezionalità del Primo Ministro nella scelta della data delle elezioni generali.

¹⁰⁶ Si v. N. Des Rosiers, B. Colas, R.J. Wood, M.L. Stevenson, *Voting Counts*, cit., p. 93.

¹⁰⁷ Si v. N. Des Rosiers, B. Colas, R.J. Wood, M.L. Stevenson, *Voting Counts*, cit., p. 124 (raccomandazione n. 13).

¹⁰⁸ Si v. N. Des Rosiers, B. Colas, R.J. Wood, M.L. Stevenson, *Voting Counts*, cit., p. 125 (raccomandazione n. 14).

¹⁰⁹ Sulle elezioni del 2004 v. L. Le Duc, *The federal election in Canada, June 2004*, in *Electoral Studies*, 24 (2005), p. 338-344.

¹¹⁰ «...the Government (...) will introduce initiatives in many areas...and examine the need and options for reform of our democratic institutions, including electoral reform» (House of Commons, *Debates*, vol. 140 – 38th Parliament, 1st Session, 5.10.2004).

¹¹¹ Committee's 43rd Rep., *Journals*, 15.6.2005 e 22.6.2005 – Sessional Paper No. 8510-381-171.

¹¹² «Building on the work begun in the last Parliament, this Government will seek to involve parliamentarians and citizens in examining the challenges facing Canada's electoral system and democratic institutions» (House of Commons, *Debates*, vol. 141, 39th Parliament, 1st Session, 4.4.2006).

Occorre ricordare che la piena disponibilità – salvo alcuni casi estremi, peraltro molto discussi¹¹³ – del potere di scioglimento da parte del Primo Ministro canadese (al quale le convenzioni costituzionali riconoscono il potere di proporre al Governatore Generale lo scioglimento della Camera dei Comuni, mentre analoghe convenzioni operano a livello provinciale), soprattutto come strumento idoneo a consentirgli di scegliere il momento più vantaggioso per il suo partito per affrontare le elezioni generali (c.d. *election timing*), ha generato negli ultimi anni diffuse critiche in Canada. Tali critiche sono state particolarmente vivaci in occasione dello scioglimento anticipato del 2000, deciso da Jean Chrétien a tre anni e mezzo dalle elezioni precedenti, senza alcuna ragione ulteriore rispetto alla finalità di impedire il consolidamento della principale forza di opposizione, la *Canadian Alliance*, che si era appena costituita. In questo contesto, un «sistema di elezioni a data fissa» avrebbe dunque dovuto limitare l'abuso del potere di scioglimento¹¹⁴. Essa era connessa ad una serie di altre questioni, con cui formava un'agenda di *democratic reform*, che includeva anche il sistema elettorale, la rappresentanza delle donne e delle minoranze «visibili», la disciplina delle campagne elettorali e del finanziamento dei partiti e le forme per far valere la responsabilità (*responsibility* e *accountability*) dei governanti. A livello federale questo tema si è nutrito anche della polemica dei partiti di opposizione contro la c.d. *friendly dictatorship* degli anni di Jean Chrétien¹¹⁵.

9.2. I precedenti nel costituzionalismo anglosassone

Il meccanismo delle *Fixed election* è da tempo oggetto di discussione nel costituzionalismo anglosassone, nel quale esso può essere configurato come il *pendant* della razionalizzazione della forma di governo parlamentare che, in varie successive ondate, ha caratterizzato il costituzionalismo dell'Europa continentale¹¹⁶.

In Canada, una proposta di questo tipo era stata avanzata già all'indomani delle elezioni del 1965¹¹⁷ e trovò una sua formulazione ufficiale nel *report* del *Joint Committee of Both Houses on the Constitution* del 1972. Tale *Report*¹¹⁸ suggeriva la tenuta delle elezioni a data fissa ogni quattro anni, con scioglimento anticipato possibile solo: a) se il governo fosse stato sconfitto in un voto espresso di censura o di sfiducia; b) se il governo fosse stato sconfitto su un disegno di legge o su parte di un disegno di legge che esso avesse dichiarato *matter of confidence*; c) se la Camera stessa avesse deliberato il proprio scioglimento. La proposta era stata formulata anche dal *Constitutional Committee* del *New Democratic Party* nel 1970-72 (secondo il quale lo scioglimento anticipato della Camera sarebbe stato possibile solo nella forma dell'autoscioglimento da parte di quest'ultima)

¹¹³ Si tratta dei casi in cui al Governatore Generale sarebbe consentito rifiutare una richiesta primoministeriale di scioglimento.

¹¹⁴ E. McWhinney, *Fixed Election Dates and the Governor General's Power to Grant Dissolution*, in *Canadian Parliamentary Review*, 31:1 (2008), p. 15; C. Leuprecht, H.T. McHugh, *Fixed Elections*, cit., p. 415-416.

¹¹⁵ Questo slogan provocatorio si deve a J. Simpson, *The friendly Dictatorship*, McClelland and Stewart, Toronto, 2002.

¹¹⁶ Forse si può solo osservare che le finalità sono opposte: stabilizzare i governi nei regimi parlamentari continentali; ridurre il potere dei Primi ministri nei sistemi Westminster.

¹¹⁷ Se ne v. una critica in E.A. Forsey, *Fixed Dates for Elections*, in *Canadian Commentary*, 10 (July-August 1966), p. 24-27, ripubblicato in Id., *Freedom and Order*, McClelland and Stewart, Toronto, 1974, p. 152-156.

¹¹⁸ Citata da E.A. Forsey, *Freedom and Order*, p. XIV.

e da alcuni esponenti del Partito Conservatore¹¹⁹. Esso fu poi rilanciato negli anni novanta dal *Reform Party*, nel quadro della critica elaborata da tale partito agli eccessi del *party government*¹²⁰.

Sistemi di *Fixed date elections* sono stati nel frattempo introdotti nella maggioranza delle Province canadesi¹²¹, in Scozia¹²², in Galles¹²³, nell'Australian Capital Territory¹²⁴, in South Australia¹²⁵, Victoria¹²⁶ e New South Wales¹²⁷ e, da ultimo, anche nel Regno Unito, ove il 15 settembre 2011 ha ricevuto il *Royal Assent* il *Fixed-term Parliaments Act 2011*¹²⁸. Si tratta di una riforma prevista nel programma di coalizione del governo Cameron-Clegg, formato dopo le elezioni del 6 maggio 2010. Gli art. 1.2 e 2.7 del *Fixed-Parliaments Act 2011* prevedono ora che le elezioni hanno di norma luogo cinque anni dopo le elezioni precedenti e che lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni britannica è consentito in due soli casi:

a) qualora sia deliberata a maggioranza dei due terzi una mozione di autoscioglimento della Camera (art. 2.1), mentre nel patto di coalizione sottoscritto nel maggio 2010 la maggioranza richiesta per l'autoscioglimento era fissata al 55 per cento dei deputati;

b) qualora la Camera dei Comuni approvi una mozione di sfiducia al governo e non venga approvata nei successivi 14 giorni una mozione di fiducia ad un nuovo governo (art. 2.3).

Anche lo *Scotland Act*, il *Government of Wales Act* e le Costituzioni degli *States* australiani sopra citati fanno salvo il potere di scioglimento e tipizzano i casi in cui esso può essere utilizzato.

9.3. Ostacoli e vincoli alle elezioni a data fissa nell'ordinamento canadese

Nell'ordinamento canadese, tuttavia, l'ipotesi di introdurre un sistema di elezioni a data fissa a livello federale incontra una serie di ostacoli di notevole rilievo, relativi sia alla forma giuridica da utilizzare per la sua disciplina, sia all'impatto di una scelta simile sulla forma di governo nel suo complesso.

Dal primo punto di vista, essendo il potere di scioglimento formalmente previsto dall'art. 50 del *British North America Act* (oggi *Constitution Act, 1867*), una sua limitazione o addirittura la sua pura e semplice soppressione (che avrebbe consentito di creare un sistema di *fixed-dates elections* «rigido», secondo il modello statunitense) avrebbe richiesto una revisione costituzionale

¹¹⁹ Esso venne criticato da E.A. Forsey nella sua audizione davanti al *McGrath Committee* nel 1984-85 (5:8 e 5:9).

¹²⁰ Cf. *Reform Party of Canada, A fresh start for Canadians – Blue Book: Principles & Policy of the Reform Party of Canada* – 1996-97, p. 41 che si può consultare in <http://contentdm.ucalgary.ca/cdm4/document.php?CISOROOT=/reform&CISOPTR=2128&REC=4> e *Reform Party of Canada, The Blue Book: Principles & Policy of the Reform Party of Canada* – 1999, p. 35, che si può consultare in <http://contentdm.ucalgary.ca/cdm4/document.php?CISOROOT=/reform&CISOPTR=2258&REC=3>.

¹²¹ Si v. *infra* par. 16.

¹²² Si v. l'art. 2 dello *Scotland Act 1998*, il quale prevede una data fissa, ma con limitati margini di variazione, nell'arco di due mesi. Al riguardo cf. G.C. Esteban Campos, *Devolution*, cit., p. 99 ss. e J. McFadden, M. Lazarowich, *The Scottish Parliament. An Introduction*, T&T Clark, Edinburgh, 1999 p. 23.

¹²³ Si v. l'art. 3 del *Government of Wales Act 2006* (che ha sostituito l'omonima legge del 1998).

¹²⁴ Art. 100 dell'*Australian Capital Territory Electoral Act 1992*.

¹²⁵ Art. 28 del *Constitution Act (SA) 1934*.

¹²⁶ Art. 38A del *Constitution Act (Vic) 1975*. Cf. al riguardo G. Taylor, *The Constitution of Victoria*, The Federation Press, Leichhardt-NSW, 2006, p. 324.

¹²⁷ Art. 24B del *Constitution Act (NWS) 1902*. In generale sulle *fixed-date elections* negli *States* australiani e sui limiti ivi previsti al potere di scioglimento si v. G. Carney, *The Constitutional Systems of the Australian States and Territories*, Cambridge University Press, Port Melbourne, 2006, p. 279-80 e (per l'Australian Capital Territory), p. 442-443.

¹²⁸ 59 Elizabeth II, 2011 chapter 14.

(notoriamente poco agevole in Canada)¹²⁹, a differenza di quanto è accaduto nel caso britannico, ove il potere di scioglimento era radicato nella prerogativa regia e la mancanza di una Costituzione rigida non creava impedimenti ad una drastica restrizione del potere di scioglimento anticipato della Camera dei Comuni come quella decisa dal *Fixed-Term Parliaments Act 2011*.

Dal secondo punto di vista si poneva il problema dell'impatto di una simile riforma sul *responsible government*. In effetti, in un sistema basato sul rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo, un sistema di elezioni a data fissa rigido, che escludesse in ogni caso lo scioglimento anticipato della Camera, avrebbe potuto produrre, alternativamente, situazioni di stallo senza soluzione fra esecutivo e legislativo o una subordinazione del primo al secondo lungo linee assembleari¹³⁰. Ciò avrebbe inoltre posto problemi ulteriori in una cultura politica fortemente avversariale come quella canadese.

9.4. L'adozione di un sistema di elezioni a data fissa «flessibile»

Il concorso di questi due fattori ha indotto i sostenitori delle elezioni a data fissa a puntare su interventi realizzabili con legge ordinaria (del resto gli unici possibili a livello provinciale, ove non esistono costituzioni formalmente differenziate dalle leggi ordinarie¹³¹) vale a dire su un sistema flessibile¹³², nel quale, più che una data fissa non derogabile, viene stabilita una data preferenziale per le elezioni legislative. In quest'ultimo contesto, lo scioglimento dell'Assemblea legislativa prima della scadenza della legislatura viene fatto oggetto di una specifica salvaguardia. E' questa la soluzione adottata in Canada a livello federale e nelle Province che hanno introdotto sistemi di *fixed-date elections*¹³³.

Una riforma adottata nel 2007 ha introdotto nella legge elettorale¹³⁴ il nuovo art. 56.2, secondo il quale, fermo il potere di scioglimento della Camera costituzionalmente riconosciuto al Governatore generale, «ogni elezione generale deve essere tenuta il terzo lunedì di ottobre¹³⁵ nel quarto anno successivo alla data delle ultime elezioni generali»¹³⁶.

¹²⁹ Al riguardo cf. T. Groppi, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Giuffrè, Milano, 2001.

¹³⁰ Il caso classico di quest'ultima situazione è rappresentato dalla III Repubblica francese. Nel sistema svizzero ed in quello norvegese, ove sono previste elezioni a data fissa senza eccezioni, la subordinazione dell'esecutivo al legislativo non si è invece verificata nello stesso modo.

¹³¹ D. Desserud, *Fixed-Date Elections*, cit., p. 213-214.

Le Province canadesi non dispongono di una vera e propria autonomia costituzionale, ma possono regolare con propria legge il loro sistema di governo, nei limiti delle disposizioni previste dal *British North America Act 1867* (oggi *Constitution Act 1867*), in particolare, nei limiti della garanzia del ruolo del *Lieutenant Governor* e dei poteri ad esso attribuiti, fra i quali rientra appunto quello di scioglimento, che sarebbe stato ristretto da un sistema di elezioni a data fissa che non contemplasse eccezioni.

¹³² H. Milner, *Fixing Canada's Unfixed Election System*, cit., p. 12 ss.

¹³³ Si v. *infra* par. 16.

¹³⁴ *An Act to Amend the Canada Elections Act, 2007*. Si tratta della *Bill C-16* della I sessione del 39° Parlamento del Canada, che ha ricevuto il *Royal Assent* il 3 maggio 2007.

¹³⁵ Le elezioni si svolgono in un solo giorno, per la durata di dodici ore, in ciascuno dei 6 fusi orari in cui è diviso il Canada, scadenzate in maniera da evitare che i risultati delle Province orientali e centrali siano già noti mentre quelle occidentali stavano ancora votando. All'origine della Federazione, le elezioni del 1867 e del 1872 si svolsero in giorni diversi nei vari distretti e durarono rispettivamente 6 settimane e 3 mesi (grosso modo come nell'India attuale...).

¹³⁶ L'articolo stabiliva inoltre che la norma avrebbe trovato applicazione per la prima volta il 19 ottobre 2009 (ma tale previsione è rimasta lettera morta a seguito dello scioglimento del 2008).

Il potere di scioglimento del Governatore Generale – quindi del Primo Ministro, sulla base delle convenzioni costituzionali che regolano il *responsible government* – non risulta limitato nella sostanza¹³⁷. Il che è confermato dalla prassi successiva alla riforma, che il 7 settembre 2008 ha visto il Primo Ministro Stephen Harper chiedere ed ottenere dal Governatore Generale Mich elle Jean lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni, a poco pi  di due anni dalle elezioni precedenti, senza che alcuna significativa sconfitta parlamentare del suo governo potesse giustificare tale scelta¹³⁸.

La soluzione adottata appare dunque per ora scarsamente incisiva. A livello provinciale, invece, i Premiers delle Province in cui era stato introdotto un sistema di *fixed date elections* non hanno sinora tentato di aggirare la data fissa delle elezioni (v. *infra* par. 16), ma nessuno di essi si   trovato nella situazione in cui si trovava il Primo Ministro Harper, vale a dire alla guida di un governo di minoranza, incentivato quindi a cercare una maggioranza, con la conseguenza che gli incentivi ad aggirare la regola erano meno forti¹³⁹.

Un controllo giurisdizionale sulla legittimit  di un decreto di scioglimento adottato prima della scadenza della data fissa stabilita per le elezioni si rivelava fin dall'inizio problematico. Malgrado i precedenti di controlli costituzionali su atti analoghi (si v. le sentenze del Tribunale Costituzionale federale tedesco sugli scioglimenti anticipati del *Bundestag* del 1983 e del 2005), evidentemente ignoti in Canada (come quasi tutto ci  che concerne i regimi parlamentari dell'Europa continentale), i tribunali hanno liquidato come «political question» il problema¹⁴⁰. E anche la natura delle elezioni indette anticipatamente in un sistema ormai caratterizzato da *fixed-dates elections*   stata risolta nel senso tradizionale¹⁴¹.

La regola generale pu  incontrare eccezioni per ragioni di opportunit , soprattutto in caso di coincidenza con una festivit  religiosa: in tal caso il *Chief electoral Officer* stabilisce una data diversa, di norma il martedi successivo.

¹³⁷ Si v. il giudizio negativo di C. Leuprecht, H.T. McHugh, *Fixed Elections*, cit., p. 454: «The actual democracy enhancing of such a reform on democracy is likely to be negligible».

¹³⁸ Secondo G. Tremblay, *The 2008 Election and the Law of Fixed Election Dates*, in *Canadian Parliamentary Review*, 31:4 (2008), p. 24, il Primo Ministro di un governo maggioritario sarebbe ormai privato del potere di «choose the timing of an election call based purely on opportunism». Ma un Primo Ministro di minoranza (come Harper nel 2008) avrebbe tale potere, che sarebbe simmetrico a quello dell'opposizione di provocare elezioni anticipate votandogli la sfiducia. In ogni caso, secondo questo autore, la questione del rispetto delle elezioni a data fissa non potrebbe essere fatta valere davanti ad un giudice ed avrebbe natura politica.

¹³⁹ Questa   per  la situazione in cui si trova il Primo Ministro liberale dell'Ontario Dalton McGuinty dopo le elezioni del 2011, che gli hanno conferito un terzo mandato, riducendo per  il suo esecutivo allo *status* di *minority government*.

¹⁴⁰ Si v. la decisione *Conacher v. Canada (Prime Minister)* della *Federal Court* in data 17 settembre 2009. Al riguardo v. D. Stolz, *Fixed Elections, Parliamentary Dissolutions and the Court*, in *Canadian Parliamentary Review*, spring 2010, p. 15-20.

¹⁴¹ Dopo lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni del 2008, si   posto in dottrina (v. ad es. A. Dodek, *Fixing Our Fixed Election Date Legislation*, in *Canadian Parliamentary Review*, spring 2009, p. 18-20) il problema della individuazione della data delle elezioni successive. Fra le due alternative possibili nella interpretazione dell'art. 56.2 dell'*Elections Act*   prevalsa quella logicamente e sistematicamente pi  verosimile e cio  che non fosse necessario indire nuove elezioni federali per il 19 ottobre 2009 (data stabilita nell'art. 56 del *Canada Elections Act* per le prime elezioni da tenere in base al sistema a data fissa) ma che tali elezioni dovessero avvenire entro quattro anni dalle elezioni anticipate del 2008. Anche il 40° Parlamento   stato poi sciolto anticipatamente e le nuove elezioni generali si sono tenute il 2 maggio 2011.

La configurazione delle elezioni anticipate come elezioni speciali, mediante le quali viene eletto un Parlamento avente un mandato ridotto, corrispondente solo alla parte residua del Parlamento precedente,   stata invece accolta nello *Scotland Act 1998*: cf. G.C. Esteban Campos, *Devolution*, cit., p. 97 ss.

C. PARTE SECONDA
IL DIBATTITO SULLA RIFORMA ELETTORALE NELLE PROVINCE CANADESI

10. L'origine e le ragioni del dibattito

Già nel secolo scorso in alcune Province erano state sperimentate variazioni sul tema del sistema elettorale dominante (il *First-past-the-post*, che ad oggi è adottato in tutte le Province canadesi). Si è già ricordato che negli anni venti il Manitoba e l'Alberta introdussero una combinazione fra voto singolo trasferibile per le aree urbane e voto alternativo nelle aree rurali, mantenendo tali regole fino agli anni cinquanta¹⁴². Una riforma di natura congiunturale e con motivazioni tattiche venne adottata nel 1952 nella British Columbia, ove liberali e conservatori introdussero il voto alternativo al fine di frenare le *chances* di successo del *Cooperative Commonwealth Federation* (antenato dell'attuale *New Democratic Party*, allora di orientamento socialista). Il risultato venne effettivamente raggiunto grazie allo scambio di seconde preferenze fra i due partiti tradizionali, ma il nuovo sistema elettorale finì per favorire il nascente *Social Credit Party*, che formò un governo di minoranza dopo le elezioni del 1952¹⁴³ e che l'anno successivo, dopo aver vinto le nuove elezioni provinciali, reintrodusse il sistema *First-past-the-post*, anche se fino al 1987 sopravvissero nella Provincia alcune circoscrizioni plurinominali¹⁴⁴.

Nel corso della seconda ondata di proposte di riforma elettorale (v. par. 5), il dibattito si era sviluppato soprattutto in Québec, negli anni in cui si delineava la trasformazione del sistema politico della Provincia francofona a causa della crescita e poi dell'avvento al potere del *Parti Québécois*. In questa stessa Provincia la questione è poi riemersa all'inizio dello scorso decennio, in seguito al risultato anomalo delle elezioni del 1998¹⁴⁵.

Nell'ultimo decennio, le iniziative in favore della riforma elettorale a livello provinciale hanno compiuto un cammino più avanzato che a livello federale, anche se in nessuna Provincia si è giunti all'approvazione di una nuova legge elettorale. In generale, le proposte elaborate a livello provinciale si sono orientate nel senso di costruire un sistema misto, ispirato alla legge elettorale tedesca (nota in Canada per lo più in seguito alla sua recezione – con varianti volte ad «anglicizzarla» – in Nuova Zelanda ed in Scozia).

¹⁴² Questi sistemi vennero applicati in sette elezioni provinciali in Alberta e in otto in Manitoba. In Alberta il voto singolo trasferibile fu utilizzato per eleggere i rappresentanti di Edmonton e Calgary dal 1924 al 1956, mentre in Manitoba venivano eletti mediante tale formula i rappresentanti di Winnipeg dal 1920 al 1955 e, nelle elezioni del 1949 e del 1953, anche quelli di St. Boniface. In entrambe le Province il voto alternativo fu utilizzato per eleggere i rappresentanti delle altre circoscrizioni (che conservarono pertanto carattere uninominale, a differenza di quelle urbane). Per queste informazioni e per una analisi dell'impatto del Voto Alternativo cf. H.J. Jansen, *The Political Consequences of the Alternative Vote: Lessons from Western Canada*, in *Can. Journ. Pol. Sc.*, 37:3 (2004), p. 647-669. Secondo questo autore (Ibidem, p. 661), la ragione della scelta per un sistema a doppio binario (STV più AV) stava da un lato nell'esigenza di preservare i collegi uninominali al di fuori delle città, in territori già di per sé molto estesi come le due *Prairies Provinces* che adottarono questo sistema e dall'altro nell'interesse dei partiti a base agraria che lo promossero a dividere l'opposizione, con l'adozione del STV, nelle zone urbane, ove essa era più forte, e a mantenere il carattere maggioritario del voto nelle campagne, ove erano prevalenti i partiti agrari.

¹⁴³ Su questa vicenda si v. H.F. Angus, *The British Columbia Election, June, 1952*, in *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 18:4 (nov. 1952), p. 518-525.

¹⁴⁴ R. Carty, A. Blais, P. Fournier, *When Citizens Choose to Reform SMP: The British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform*, in A. Blais (a cura di), *To Keep or to Change*, cit., p. 142.

¹⁴⁵ Cf. *infra* par. 15.

Proposte di questo tipo sono state sottoposte a referendum popolare a Prince Edward Island e in Ontario, mentre in British Columbia gli elettori sono stati chiamati a pronunciarsi su una proposta di adottare il voto singolo trasferibile. I referendum elettorali hanno tuttavia visto il successo dei fautori dello *status quo*, con la sola eccezione del primo dei due referendum tenutisi in British Columbia, ove la proposta di riforma ha trovato il supporto della maggioranza degli elettori, ma non nella misura richiesta dalle regole sul referendum elettorale.

In Ontario ed in British Columbia l'elaborazione della proposta di riforma elettorale è stata sottratta all'assemblea rappresentativa e conferita ad Assemblee di cittadini non partecipanti alla vita politica nei partiti, secondo i modelli (e gli slogan) della democrazia deliberativa. Sia pure con ricorso ad un organo molto più ristretto, una composizione analoga aveva anche la Commissione sulla democrazia legislativa costituita in New Brunswick.

Le ragioni di tentativi di riforma così incisivi, anche se non coronati da successo, sono state individuate sia nelle critiche al sistema elettorale FPTP indicate *supra* nel par. 6, sia nel clima di *democratic malaise* che ha attraversato il Canada dagli anni novanta in poi. Mentre esse non hanno avuto ragioni di presunto vantaggio politico a favore delle forze di governo che le hanno promosse o agevolate, una spiegazione dell'avvio di questi processi di riforma è stata vista anche nel basso costo economico che simili riforme avrebbero comportato (a differenza di temi come il sistema sanitario e l'educazione), il che le ha rese appetibili per politici che aspiravano a vestire il manto dei riformatori¹⁴⁶.

11. British Columbia

Nella British Columbia¹⁴⁷ furono due risultati elettorali anomali a generare un contesto favorevole ad una riforma elettorale. Nelle elezioni del 1996 il Partito Liberale ottenne il 41,8 per cento dei voti, contro il 39,5 del *New Democratic Party*, ma quest'ultimo conseguì la maggioranza dei seggi. Nel 2001, invece, il Partito Liberale ottenne uno straordinario successo elettorale (il 58 per cento dei voti, che si tradusse in una *oversized majority* di ben 77 seggi su 79), a seguito del quale il nuovo Primo Ministro liberale, Gordon Campbell, si impegnò nello *Speech from the Throne* ad avviare un processo di consultazione della cittadinanza in vista di una riforma elettorale.

Campbell – il quale già nel 1999 aveva manifestato la sua preferenza per la convocazione di una *Citizens' Assembly* al fine di avviare la riforma¹⁴⁸ – incaricò pertanto Gordon Gibson, un ex *leader* del Partito Liberale della Provincia, di proporre un percorso per formulare una proposta di riforma elettorale. Gibson, dopo vaste consultazioni, predispose un rapporto dettagliato¹⁴⁹, che fu presentato nel dicembre 2002 e che venne fatto proprio dal Governo provinciale. Quest'ultimo, pertanto, nell'aprile 2003 chiese all'Assemblea Legislativa di appoggiare la creazione di una *Citizens' Assembly*. La proposta venne approvata all'unanimità e pertanto il governo nominò l'ex Presidente della Simon Fraser University, Jack Blaney, come Presidente della *Citizens' Assembly* e dotò

¹⁴⁶ Per questi argomenti v. W. Cross, *The Rush to Electoral Reform in the Canadian Provinces: Why Now?*, in *Representation*, 41:2 (2005), p. 81.

¹⁴⁷ La British Columbia è «the Province in which electoral reform has been most actively debated», secondo L. LeDuc, *The failure of electoral reform proposals in Canada*, in *Political Science*, 61:2 (dec. 2009), p. 25.

¹⁴⁸ R. Carty, A. Blais, P. Fournier, *When Citizens Choose to Reform SMP*, cit., p. 143.

¹⁴⁹ G. Gibson, *Report on the constitution of the Citizen's Assembly on Electoral Reform, submitted to hon. Geoffrey Plant, Attorney General of BC, Victoria, 23.12.2002.*

quest'ultima di un bilancio, di uno staff e di copertura amministrativa¹⁵⁰, stabilendo inoltre che essa avrebbe goduto di piena indipendenza rispetto al governo.

Nel 2003 venne pertanto insediata una *Citizens' Assembly*, composta di 160 comuni cittadini non ordinariamente partecipanti alla vita politica nei partiti, che venne supportata da uno staff di esperti. La ragione di questa scelta, poi compiuta anche in Ontario, può forse essere rinvenuta nella adesione alla tesi sostenuta da *Fair Vote Canada*, uno degli *advocacy groups* favorevoli alla riforma elettorale, secondo la quale i politici hanno un interesse a sostenere il sistema che avvantaggia il loro partito e sono pertanto in conflitto di interessi nella decisione sul sistema elettorale. Forse, più sommessamente, si può ipotizzare che il ricorso ad uno strumento di questo tipo (non a torto definito «rivoluzionario»¹⁵¹) intendesse creare un processo di partecipazione della cittadinanza di tipo nuovo e più aperto, specie in un contesto in cui era forte la sfiducia verso la classe politica¹⁵²; al tempo stesso, la *Citizens' Assembly*, specie se analizzata alla luce dell'esito complessivo del tentativo di riforma, induce a sospettare delle reali intenzioni riformatrici dei politici provinciali, i quali disponevano del potere legittimo di adottare in Parlamento la riforma, ma decisero di seguire una via complessa e tortuosa (se non altro in ragione della sua novità) e più esposta a possibilità di fallimento.

Election BC – l'autorità indipendente competente in materia di elezioni nella Provincia – selezionò a caso 26.500 nomi di cittadini della Provincia, dei quali 1441 espressero interesse per un incontro e 964 si presentarono ad esso. Fra essi vennero selezionati 158 cittadini (1 uomo ed 1 donna per ciascun collegio elettorale della Provincia). La presidenza della costituenda *Citizens' Assembly* vi aggiunse due aborigeni della *Ninga's Nation*.

La composizione dell'Assemblea fu determinata secondo un criterio di *descriptive representation*, distribuendone proporzionalmente i componenti in base a tre criteri: sesso, età e collegio elettorale. Anche se in maniera non proporzionale, venne tenuto in considerazione il criterio dell'origine etnica¹⁵³.

La *Citizens' Assembly* – il cui mandato era stato rigorosamente circoscritto al sistema elettorale in senso stretto (la formula per la trasformazione dei voti in seggi), al fine di consentire ad essa di concentrarsi su una specifica questione e di presentare una proposta chiara – lavorò per circa un anno, in tre fasi:

- a) una *Learning Phase* di sei settimane, fra gennaio e aprile 2004, durante la quale i suoi membri acquisirono le informazioni di base sui sistemi elettorali;
- b) una *Public Hearings Phase*, durante la quale, fra maggio e giugno 2004, si svolsero cinquanta audizioni e vennero acquisite 360 presentazioni informali e 1439 appunti scritti;
- c) una *Deliberation Phase*, nel corso della quale, sulla base di tre criteri (*effective local representation; fair results; maximization of voter choice*), i membri dell'Assemblea discussero sulle alternative possibili e scelsero una di esse.

¹⁵⁰ M.E. Warren, H. Pearse, *Introduction*, in M.E. Warren, H. Pearse, *Designing deliberative Democracy. The BC Citizens' Assembly*, Cambridge University Press, New York, 2008, p. 10.

¹⁵¹ R. Carty, A. Blais, P. Fournier, *When Citizens Choose to Reform SMP*, cit., p. 143. La definizione può essere condivisa dal punto di vista del grado di innovatività della soluzione procedimentale adottata, ma non nell'ottica degli esiti da essa prodotti, circa i quali essa può al contrario essere intesa come un percorso gattopardesco, finalizzato a *non cambiare* il sistema elettorale.

¹⁵² Secondo T.C. Lundberg, *Electoral System Reviews*, cit., p. 482: «such a radical departure from the conventional commissions seen elsewhere was the result of a wave of anti-establishment sentiment sweeping through the province, in part due to corruption scandals associated with the New Democratic Party government, which lost power (and all but two of its seats in the 79-seat legislature) in 2001».

¹⁵³ M. Rabinder James, *Descriptive Representation in the British Columbia Citizens' Assembly*, in M.E. Warren, H. Pearse, *Designing deliberative Democracy*, cit., p. 109-110.

L'Assemblea prese in considerazione tre diversi sistemi elettorali: il FPTP già in vigore, e due sistemi tendenzialmente proporzionali, il *Mixed-Member Proportional System* (MMP) ed il voto singolo trasferibile (STV). Essa decise con una maggioranza di 142 voti contro 11 di escludere il sistema vigente e scelse, in due diverse votazioni, in seguito a due distinti dibattiti, il voto singolo trasferibile, preferendolo al *Mixed-Member Proportional System* (rispettivamente con 123 voti contro 31 e con 146 voti contro 7)¹⁵⁴.

Su questa base, l'Assemblea produsse il 10 dicembre 2004 un rapporto¹⁵⁵ che proponeva di sostituire il sistema uninominale maggioritario a turno unico con il voto singolo trasferibile (STV), basato su collegi plurinominali (in cui sarebbero stati eletti da un minimo di due, nelle aree meno popolate, ad un massimo di sette deputati), nei quali gli elettori sarebbero stati chiamati a gradare le preferenze rispetto ai vari candidati presentati nella circoscrizione. Il sistema proposto era simile a quello in vigore per l'elezione del Parlamento irlandese, del Senato australiano, dell'Assemblea legislativa dell'Australian Capital Territory e della Tasmania e delle Camere alte di South Australia, Victoria e Western Australia¹⁵⁶. Il quesito predisposto dall'*Assembly* era il seguente: «should British Columbia change to the BC-STV electoral system as recommended by the Citizen's Assembly?»¹⁵⁷.

Il Primo Ministro Campbell rispettò l'impegno di sottoporre al voto popolare la proposta elaborata dalla *Citizens' Assembly*, ma stabilì *standards* molto elevati di consenso per la sua approvazione: essa avrebbe dovuto ottenere il consenso del 60 per cento dei votanti nella Provincia e il 50 per cento dei votanti in almeno il 60 per cento dei collegi. Anche questa scelta del Primo Ministro può essere intesa come espressione di un'ansia di legittimazione democratica di un cambiamento istituzionale fondamentale, ma non si sottrae al sospetto di una certa tiepidezza verso gli esiti del processo riformatore da lui stesso messo in moto.

Nel referendum tenutosi contemporaneamente alle elezioni provinciali del 2005, la proposta di riforma ottenne il sostegno del 57,69 per cento dei votanti e la maggioranza in 77 collegi elettorali su 79: pertanto, nonostante una chiara maggioranza del voto provinciale si fosse espressa in favore della riforma, la soglia del 60 per cento non venne raggiunta. Il risultato mise in imbarazzo il Primo Ministro, non particolarmente favorevole al sistema proposto dalla *Citizens' Assembly*, ma che non era in grado di ignorare un voto chiaramente favorevole ad esso, anche se non sufficiente a raggiungere il *quorum* prefissato¹⁵⁸. Pertanto Campbell si impegnò nello *Speech from the Throne* successivo alle elezioni del 2005 a ripetere il referendum in occasione delle elezioni provinciali successive. Ciò è avvenuto effettivamente il 12 maggio 2009, in base all'*Electoral Reform*

¹⁵⁴ D. Pilon, *The Politics of Voting*, cit., p. 6, ricorda che due dei tre partiti maggiori della Provincia erano favorevoli al MMP, mentre tutti e tre i principali partiti provinciali erano contrari al STV.

¹⁵⁵ British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform, *Making Every Vote count. The Case for electoral reform, Technical Report*, Government Printing, Victoria, 2004. Secondo M.E. Warren, H. Pearse, *Introduction*, cit., p. 7, la *Citizens' Assembly* «represents the first time a government has responded to citizens' discontent by empowering a citizen body to redesign political institutions so as to address democratic deficit». L'*Assembly*, in effetti, non si vide attribuire un ruolo meramente consultivo, ma il compito di definire l'oggetto stesso del quesito poi sottoposto all'elettorato.

¹⁵⁶ Sui sistemi elettorali in Australia si v. D.M. Farrell, I. McAllister, *The Australian Electoral System. Origins, variations and Consequences*, University of New South Wales Press, Sydney, 2006.

¹⁵⁷ Si v. N. Hall, *Voters soundly defeat proposed STV system in electoral reform referendum*, in *The Vancouver Sun*, 13.5.2009, p. A11. Sulla proposta di riforma in Columbia Britannica si v. R.S. Ratner, *British Columbia's Citizens' Assembly: The Learning Phase*, in *Canadian Parliamentary review*, 27:2 (2004), p. 20-26; Id., *The B.C. Citizens' Assembly: The Public Hearings*, in *Canadian Parliamentary Review*, 28:1 (2005), p. 24-33; R.K. Carty, A. Blais, P. Fournier, *When Citizens Choose to Reform SMP*, cit., p. 140 ss.; R.S. Ratner, *A Second Chance for the Single Transferable Vote*, in *Canadian Parliamentary Review*, 32:1 (2009), p. 33-36.

¹⁵⁸ T.C. Lundberg, *Electoral Systems Reviews*, cit., p. 487.

Referendum 2008 Act, il quale stabiliva anch'esso che il risultato sarebbe stato vincolante per il Governo (il quale sarebbe stato tenuto a introdurre un *Bill* davanti all'Assemblea legislativa provinciale) in caso di approvazione del quesito da parte del 60 per cento dei voti validi a livello provinciale e di più del 50 per cento dei voti validi in almeno il 60 per cento dei collegi.

Ma in occasione del secondo referendum si è registrata una notevole diminuzione del sostegno alla riforma, che ha ottenuto il voto favorevole solo del 38,59 per cento dei votanti e la maggioranza in appena 10 collegi su 85¹⁵⁹. Questa seconda votazione referendaria ha pertanto archiviato nel breve periodo il tema della riforma elettorale.

12. Prince Edward Island

Nella più piccola fra le dieci Province canadesi, l'introduzione di un sistema elettorale basato su collegi uninominali maggioritari a turno unico è relativamente recente e risale appena al 1996. Prima di tale data l'Assemblea legislativa provinciale era stata eletta per oltre un secolo attraverso collegi binominali, nei quali tuttavia il sistema di elezione non era molto diverso dal FPTP, in quanto ciascuno dei due deputati era eletto a maggioranza¹⁶⁰.

All'origine del dibattito sulla riforma elettorale a Prince Edward Island stavano gli effetti radicalmente distorsivi della rappresentanza prodotti dal sistema uninominale maggioritario a turno unico in un territorio di ridotte dimensioni e politicamente omogeneo. In buona parte delle recenti elezioni (sia prima, sia dopo il 1996) si sono prodotte *oversized majorities*: lo scarto fra maggioranza ed opposizione è stato di 27 a 2 nel 1993, di 19 a 8 nel 1996, di 26 a 1 nel 2000, di 23 a 4 nel 2003, di 25 a 2 nel 2007 e di 22 a 5 nel 2011, pur in presenza di una differenza molto più contenuta in termini di voti ottenuti dai due principali partiti (il Partito Liberale ed il Partito Conservatore Progressista).

Mentre ancora negli anni novanta l'ipotesi di adottare un sistema proporzionale aveva goduto di poco seguito, all'inizio del primo decennio del nuovo secolo prima la Commissione speciale sulla legge elettorale dell'Assemblea legislativa provinciale e poi il rapporto del Chief Electoral Officer della Provincia prospettarono l'ipotesi di una riforma in senso proporzionale, che avrebbe dovuto essere decisa con referendum, dopo ampie consultazioni¹⁶¹. Nello *Speech from the Throne* del novembre 2002 il Primo Ministro Pat Binnis si impegnò ad avviare un processo di verifica del sistema elettorale vigente e nel gennaio 2003 nominò l'ex Chief Justice della Provincia, Norman Carruthers come unico membro di una *Prince Edward Island Commission on Electoral Reform*. Carruthers, dopo un anno di studi e di incontri pubblici, preparò un rapporto nel quale, dopo aver preso in esame diversi tipi di sistema elettorale, suggeriva di sottoporre a referendum, dopo una campagna di educazione pubblica, l'alternativa fra il sistema elettorale vigente ed un sistema proporzionale di tipo MMP, che consentiva di mantenere l'elezione di alcuni deputati in collegi uninominali maggioritari¹⁶².

Il 17 febbraio 2005 lo *Speaker* dell'Assemblea legislativa provinciale, Greg Deighan, annunciò la nomina della *Commission on Prince Edward Island's Electoral Future*, composta di otto membri,

¹⁵⁹ Sulle due consultazioni referendarie in British Columbia v. D. Pilon, *The 2005 and 2009 Referenda on Voting System Change in British Columbia*, in *Canadian Political Science Review* 4:2-3 (2010).

¹⁶⁰ Cf. J. A. Cousins, *Prince Edward Island's Cautious Path toward Electoral Reform*, in H. Milner (a cura di); *Steps towards making every vote count*, cit., p. 282-283.

¹⁶¹ J. A. Cousins, *Prince Edward Island's Cautious Path*, cit., p. 285.

¹⁶² J. A. Cousins, *Prince Edward Island's Cautious Path*, cit., p. 286-8. Cf. anche *Report on Electoral Reform Commission*, 2003, all'indirizzo <http://www.electionspei.ca/electoralfuture/index.php>.

fra cui un Presidente: tre componenti erano stati scelti in rappresentanza dei partiti registrati nelle elezioni precedenti, vale a dire il Partito Liberale, NDP e il Partito Conservatore Progressista, mentre gli altri cinque erano stati selezionati fra i cittadini che avevano risposto ad un invito pubblicato sui giornali locali¹⁶³. Alla Commissione fu attribuito un doppio mandato:

- a) predisporre un quesito referendario sul sistema elettorale preferito dagli abitanti dell'Isola, individuando un sistema di tipo MMP da contrapporre al sistema vigente;
- b) proporre una data in cui il referendum avrebbe potuto essere indetto.

La proposta di riforma elettorale elaborata dalla Commissione suggeriva l'adozione di un sistema MMP, ispirato ai sistemi neo-zelandese e scozzese, in cui all'elettore sarebbe stato riconosciuto un doppio voto (di collegio e di lista) e con attribuzione di 17 seggi in collegi uninominali maggioritari a turno unico e di 10 seggi con scrutinio di lista¹⁶⁴. I seggi della quota proporzionale sarebbero stati attribuiti sulla base dei voti ottenuti dalle liste bloccate presentate dai partiti politici¹⁶⁵, con una clausola di sbarramento del 5 per cento, l'utilizzazione del sistema d'Hondt, e la riproporzionalizzazione del risultato complessivo.

Il quesito referendario – recante «should Prince Edward Island change to the Mixed Member Proportional System as presented by the Commission on Prince Edward Island's Electoral Future?» – fu sottoposto al voto del corpo elettorale provinciale il 28 novembre 2005 sulla base del *Plebiscite Act 1988* e delle *Proportional System regulations*¹⁶⁶. Nonostante la Commissione avesse suggerito di considerare politicamente approvata la proposta che avesse ottenuto la metà più uno dei voti validi, il Primo Ministro provinciale annunciò che avrebbe ritenuto vincolante un risultato favorevole al cambiamento del sistema elettorale solo se avesse ottenuto almeno il 60 per cento dei voti e il 50 per cento in almeno il 60 per cento dei 27 collegi uninominali esistenti, seguendo quindi la soluzione adottata in British Columbia. La maggior parte dei politici provinciali non sostenne la proposta di riforma elettorale e il 64 per cento degli elettori si espresse contro la modifica¹⁶⁷.

13. New Brunswick

Nel New Brunswick – ove nel 1987 si era verificato un caso di elezione ad esito particolarmente squilibrato, in quanto il Partito Liberale aveva conquistato tutti i seggi del parlamento provinciale – la riforma elettorale venne messa in agenda a partire dalla piattaforma elettorale del Partito Conservatore Progressista guidato da Bernard Lord in vista delle elezioni provinciali del giugno 2003, intitolata *Reaching Higher, Going Further*, in cui si proponeva l'istituzione di una Commissione sulla democrazia legislativa¹⁶⁸.

¹⁶³ Per queste informazioni si v. il *Report* della Commissione, p. 5.

¹⁶⁴ Su questa proposta si v. J. Lea, *The Prince Edward Island Plebiscite on Electoral reform*, in *Canadian Parliamentary Review*, 29:1 (2006), p. 4 ss.

¹⁶⁵ J. Lea, *Prince Edward Island Plebiscite*, cit., p. 7 nota che molti di coloro che si espressero per il no alla riforma criticarono questo sistema, e manifestarono la loro preferenza un sistema di liste aperte.

¹⁶⁶ Nessuno di questi due atti prevedeva un effetto giuridico direttamente vincolante del «plebiscito», come risulta sia dall'art. 1(2) del *Plebiscite Act*, sia dal *Report* della Commissione (www.electionspei.ca/electoralfuture/finalreport.pdf), p. 21).

¹⁶⁷ J. Lea, *The Prince Edward Island Plebiscite*, cit., p. 7-8.

¹⁶⁸ Per una ricostruzione completa della vicenda da parte del *Deputy Minister* incaricato di seguire i lavori della Commissione si v. D. McLaughlin, *The New Brunswick Commission on Legislative Democracy*, in W. Cross (a cura di), *Democratic Reform in New Brunswick*, Canadian Scholars' Press, Toronto, 2007, p. 23-38. Cf. inoltre H. Cody, *Electoral reform Proposals in Québec, P.E.I. and New Brunswick*, in *Canadian Parliamentary Review*, a 28:2 (2005), p. 34 ss.

Il Premier provinciale, dopo aver ottenuto la conferma della propria maggioranza nelle elezioni del 2003, annunciò il 19 dicembre successivo la formazione della Commissione sulla riforma della democrazia, composta da nove membri, dei quali tre erano ex deputati provinciali e che era composta in maniera bilanciata fra uomini e donne, sia fra anglofoni e francofoni (data la natura bilingue della Provincia)¹⁶⁹. Il mandato conferito alla Commissione era più ampio delle Commissioni nominate nelle altre Province ed era articolato in tre aree: riforma elettorale, riforma democratica, riforma legislativa. Esso riguardava vari profili delle istituzioni democratiche a livello provinciale: ruolo e numero dei deputati, revisione dei collegi elettorali, sistema elettorale, elezioni a data fissa. Al tempo stesso la fase preparatoria del processo riformatore fu gestita interamente dall'Esecutivo, senza coinvolgere l'Assemblea legislativa provinciale, come accadde, invece, in British Columbia, Prince Edward Island e Ontario.

La Commissione lavorò per circa un anno, in tre fasi diverse (ricerca, consultazione e deliberazione)¹⁷⁰ e presentò al Primo Ministro il suo rapporto finale il 19 gennaio 2005, articolato in 89 raccomandazioni e raccolto attorno a tre slogan (*Making Your Vote Count; Making the System Work; Making Your Voice Heard*)¹⁷¹.

In tale rapporto, oltre a misure finalizzate a ridurre il dominio dell'esecutivo sull'Assemblea legislativa, a valorizzare l'indipendenza dei deputati dai partiti e l'introduzione di processi *non-partisan* nelle nomine, si suggeriva l'adozione di un sistema MMP in cui 36 deputati provinciali (pari ai due terzi del totale) avrebbero continuato ad essere eletti col sistema elettorale maggioritario a turno unico ma 20 (pari a poco più di un terzo) sarebbero stati eletti con liste di partito in quattro circoscrizioni regionali, con una clausola di sbarramento del 5 per cento. L'elettore avrebbe avuto a disposizione due voti (uno per il candidato nel collegio, l'altro per la lista) ma le liste sarebbero state bloccate, senza voto di preferenza.

Il rapporto proponeva inoltre varie altre riforme, come l'introduzione del referendum provinciale di iniziativa governativa su questioni di grande rilevanza politica, misure per il rafforzamento della democrazia di partito e del ruolo dei deputati nell'Assemblea legislativa provinciale, un sistema di *fixed-date elections* e una riforma delle procedure per la definizione delle circoscrizioni elettorali. Il governo Lord accettò quasi tutte le raccomandazioni contenute nel rapporto e annunciò che un referendum provinciale sull'introduzione del sistema proporzionale avrebbe avuto luogo il 12 maggio 2008¹⁷².

Tuttavia, la sconfitta del governo conservatore nelle elezioni del 18 settembre 2006 (in un classico caso di *wrong winner election*: il Partito Liberale ottenne meno voti, ma più seggi del Partito Conservatore Progressista, nonostante che quest'ultimo avesse persino incrementato i suoi consensi rispetto al 2003) e la formazione di un governo liberale chiuse piuttosto repentinamente il dibattito sulla riforma (che era stato gestito dal governo precedente a livello governativo e non parlamentare). Il nuovo esecutivo non mostrò infatti interesse ad implementare il rapporto sulla riforma elettorale ed istituzionale e si limitò a far introdurre dal Parlamento provinciale le elezioni a data fissa nel 2007.

¹⁶⁹ D. McLaughlin, *The New Brunswick Commission*, cit., p. 25.

¹⁷⁰ D. McLaughlin, *The New Brunswick Commission*, cit., p. 32.

¹⁷¹ D. McLaughlin, *The New Brunswick Commission*, cit., p. 33. Il rapporto può essere consultato all'indirizzo web <http://www.gnb.ca/elections/pdf/cld/CLDFinalReport-e.pdf>.

¹⁷² D. McLaughlin, *The New Brunswick Commission*, cit., p. 38.

14. Ontario

Nel contesto canadese, sia federale che provinciale, quello dell'Ontario – la Provincia canadese più popolosa e ricca – è l'unico caso in cui il dibattito sulla riforma elettorale nel primo decennio di questo secolo non è stato generato da gravi disfunzioni del sistema elettorale, «dato che il suo sistema *plurality* non ha prodotto né *wrong winners*, né *lopsided majorities*»¹⁷³. Esso, al contrario, aveva consentito dapprima una lunga egemonia del Partito Conservatore (fino al 1985) e poi l'alternanza al potere, con governi relativamente stabili, dei tre principali partiti provinciali: il Partito Liberale (1985-1990), il *New Democratic Party* (1990-1995) e di nuovo il Partito Conservatore (1995-2003). Secondo alcuni osservatori, tuttavia, si era diffusa nell'opinione pubblica locale l'impressione di una scarsa rappresentatività delle maggioranze e dei governi (spesso molto diversi fra loro) succedutisi in questo periodo¹⁷⁴.

La convocazione di un referendum sulla riforma elettorale era stata promessa dal *leader* del Partito Liberale dell'Ontario Dalton McGuinty durante la campagna elettorale provinciale del 2003, in seguito alla quale i liberali tornarono al governo della Provincia e McGuinty divenne Primo Ministro. Le ragioni della scelta di McGuinty non sono chiare: si può però ipotizzare che il sostegno alla causa della riforma elettorale sia stato reputato vantaggioso in sé, indipendentemente dalla effettiva desiderabilità della realizzazione della riforma e pur in assenza di risultati elettorali anomali¹⁷⁵. In ogni caso, il Partito Liberale assunse l'impegno ad avviare una organica verifica della legislazione elettorale, ma si guardò bene dall'impegnarsi in favore di una specifica soluzione, e lasciò aperta l'eventualità che al termine del processo di revisione fosse mantenuto il sistema FPTP¹⁷⁶.

Fra il giugno ed il novembre 2005 una *All Party Select Committee* del Parlamento dell'Ontario discusse le diverse opzioni procedurali in materia di riforma elettorale e giunse alla conclusione di attribuire ad un'assemblea di cittadini, la *Ontario Citizens' Assembly*, il compito di studiare la questione della riforma elettorale, di elaborare eventuali progetti alternativi al sistema vigente, e di sceglierne uno, che sarebbe poi stato sottoposto a referendum confermativo contemporaneamente alle elezioni provinciali del 2007.

L'*Ontario Citizens' Assembly* venne effettivamente selezionata nella primavera del 2006 da *Elections Ontario*, l'autorità indipendente competente per la gestione del procedimento elettorale. Di essa furono chiamati a fare parte 103 cittadini, di cui 52 donne e 51 uomini (fra cui un aborigeno), distribuiti secondo gruppi di età corrispondenti grosso modo alla distribuzione per età degli elettori provinciali. I deputati federali e provinciali ed i candidati di partito nelle elezioni federali e provinciali, così come i titolari di incarichi nelle amministrazioni municipali, vennero esclusi dal novero delle persone selezionabili come membri dell'Assemblea.

Sulla base di questi criteri (indipendenza e *descriptive representation*, volti ad assicurare l'indipendenza dell'Assemblea ed un certo grado di rappresentatività descrittiva), per ciascun collegio elettorale dell'Ontario venne scelto un componente dell'Assemblea, sulla base di risposte da parte di cittadini a 120.000 lettere di invito trasmesse da *Elections Ontario*.

¹⁷³ L. Massicotte, *Electoral reform in Canada*, cit., p. 121.

¹⁷⁴ D. Pilon, *The Uncertain Path of Democratic Reform in Ontario*, in H. Milner (a cura di), *Steps Toward Making Every Vote Count*, cit., p. 255.

¹⁷⁵ Potrebbe trattarsi, dunque, di un caso rientrante nel fenomeno che M.S. Shugart, *Factors in Reform Initiation*, cit., p. 14-15, ha definito *act contingency*, che si ha quando «politicians expect to benefit from the very act of voting for reform, whether or not they sincerely prefer an alternative electoral system».

¹⁷⁶ D. Pilon, *The Uncertain Path*, cit., p. 257.

L'Assemblea – che si ispirava al modello di democrazia deliberativa già implementato in British Columbia – lavorò in tre fasi¹⁷⁷:

- a) una *learning phase*, in cui i componenti dell'Assemblea furono aiutati ad acquisire informazioni di base sulle caratteristiche dei sistemi elettorali di maggiore interesse (il vigente *First-past-the-post* e le principali alternative discusse nel mondo anglosassone);
- b) una *consulting phase*, nella quale l'Assemblea procedette all'audizione di cittadini in varie parti della Provincia;
- c) una *deliberation phase*, nel corso della quale i membri dell'Assemblea definirono i criteri che avrebbero ispirato la loro scelta e optarono in favore di una specifica alternativa al sistema vigente.

I membri della *Citizens' Assembly* adottarono come criteri di fondo l'«effettività della rappresentanza territoriale», la proporzionalità, il potere di scelta degli elettori, la semplicità del sistema e la sua praticabilità¹⁷⁸. Su questa base, essi si pronunciarono anzitutto in favore della modificazione del sistema elettorale vigente (che ottenne comunque il sostegno di circa il 15 per cento dei membri dell'Assemblea) ed in secondo luogo optarono in favore di un sistema di tipo MMP, che venne largamente preferito al voto singolo trasferibile.

Nel delineare il tipo di sistema MMP da essi prescelto, i membri dell'*Assembly* dovettero fronteggiare diverse questioni. Fra esse quella della dimensione dell'assemblea rappresentativa, derivante dall'esigenza di aggiungere ai deputati da eleggere nei collegi uninominali un numero di deputati da attribuire ai partiti con finalità di proporzionalizzazione. L'*Assembly* considerò due opzioni alternative: la ridefinizione delle circoscrizioni e l'incremento sostanziale del numero dei deputati (il cui numero era stato ridotto da 130 a 103 nel 1999). L'opzione fu alla fine di procedere in entrambe le direzioni, suggerendo l'aumento del numero dei deputati da 103 a 129 e la riduzione delle circoscrizioni uninominali da 103 a 90, con l'attribuzione dei rimanenti 39 seggi mediante un riparto fra liste di partito su scala pan-provinciale. L'elettore avrebbe avuto a disposizione due voti: uno per il collegio uninominale e l'altro per la lista provinciale (senza voto di preferenza).

Molto discusso fu il ricorso ai «balance seats», corrispondenti agli *Überhangsmandate* del sistema elettorale tedesco, cui l'Assemblea decise alla fine di rinunciare, per evitare di rendere variabile il numero di componenti del Parlamento provinciale.

Conclusosi il lavoro dell'Assemblea, il governo McGuinty decise di sottoporre al voto popolare il progetto di riforma da essa delineato, fissando però, come in British Columbia, una soglia del 60 per cento dei voti favorevoli come requisito per la sua approvazione. Il referendum si svolse il 4 ottobre 2007, contestualmente alle elezioni per il rinnovo del Parlamento provinciale. In tale circostanza, il progetto di riforma venne chiaramente respinto dal 63 per cento dei votanti con una partecipazione al voto del 53 per cento degli aventi diritto¹⁷⁹.

¹⁷⁷ J. Rose, *Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform*, in *Canadian Parliamentary Review*, 30:3 (2007), p. 9-16, a p. 11.

¹⁷⁸ Cf. L. LeDuc, *The Failure of electoral Reform*, cit., p. 28.

¹⁷⁹ Cfr. H. Segal, *First Past the Post Again*, in *Policy Options*, nov. 2007, p. 27-30 e T. Kent, *Electoral Reform for constructive competition*, ivi, p. 31-34; sul contenuto della proposta v. *One Ballot, Two votes. A New Way to Vote in Ontario: Recommendation of the Ontario Citizen's Assembly on Electoral Reform*, Queen's Printer for Ontario, Toronto, 2007. Sul lavoro dell'assemblea di cittadini che ha preparato il progetto, si v. i siti web <http://www.citizensassembly.gov.on.ca/> e www.publications.gov.on.ca.

15. Québec

Nella Provincia francofona la questione della riforma elettorale si è presentata con tratti peculiari, in ragione della sua specificità, anche se le soluzioni sinora ipotizzate non sono molto diverse da quelle delineate nel resto del Canada¹⁸⁰.

In Québec, infatti, la questione elettorale è in parte collegata a progetti di riforma delle istituzioni politiche intrecciati con la storia del nazionalismo locale¹⁸¹ e della aspirazione di una parte della sua classe dirigente alla secessione dal Canada (o quantomeno al riconoscimento della sua natura di entità distinta al suo interno). Da un lato, infatti, non sono mancati progetti di introdurre un regime di tipo presidenziale¹⁸² (e la stessa idea di repubblica ha goduto di un certo credito¹⁸³ di cui essa pare sprovvista in Canada, a differenza di quanto è accaduto nel recente passato in Australia); dall'altro le istanze di apertura della rappresentanza a gruppi politici minori, presente in Québec come (se non più che) nelle altre Province, è stata controbilanciata dalla convinzione che la condizione peculiare della Provincia francofona nell'America del Nord richiedesse un governo forte, proprio del tipo che la tradizione Westminster ed il sistema elettorale FPTP sono in grado di produrre¹⁸⁴.

Il tema della riforma elettorale si è comunque nutrito anche di fattori simili a quelli ravvisabili nelle altre Province e a livello federale.

La questione della riforma elettorale era stata posta in Québec sin dagli anni sessanta, in seguito ad alcuni risultati anomali, come quello del 1966, che aveva visto l'*Union Nationale* conquistare la maggioranza dei seggi pur avendo ottenuto meno voti del Partito Liberale e come quelli che negli anni settanta registrarono l'assestamento del sistema politico in seguito all'ascesa del *Parti Québecquois*, il quale fu fortemente penalizzato dal *First-past-the-post* nelle sue prime prove elettorali. Anche per questo motivo, dopo la vittoria elettorale del *Parti Québecquois* nel 1976, il Premier provinciale, René Lévesque, favorevole ad un sistema proporzionale, promosse la creazione di un Ministero di Stato per la riforma parlamentare ed elettorale, il cui titolare, Robert Burns¹⁸⁵, formulò nel 1979 tre proposte alternative per sostituire il sistema uninominale maggioritario a turno unico:

- a) uno scrutinio proporzionale di lista in collegi plurinominali;
- b) un sistema misto, con due terzi dei deputati provinciali da eleggersi in collegi uninominali maggioritari a turno unico secondo il sistema tradizionale e un terzo da eleggersi in collegi regionali plurinominali con scrutinio proporzionale di lista;
- c) un sistema proporzionale di tipo tedesco basato su una ripartizione al 50 per cento dei seggi fra collegi uninominali e collegi regionali con scrutinio di lista¹⁸⁶.

¹⁸⁰ Sul dibattito meno recente v. R. Boily, *La réforme électorale au Québec*, Editions du Jour, Montréal 1971.

¹⁸¹ Le specificità della politica del Québec inducevano H. Milner, *Obstacles to electoral reform in Canada*, in *The American Review of Canadian Studies*, 24:1 (1994), p. 39 ss., a sostenere due decenni fa che «if electoral reform resulting in PR is to come anywhere in Canada, it will be in Quebec».

¹⁸² Si v. per esempio il *Programme '69* del *Parti Québecquois*, ove si ragionava di «un régime présidentiel comportant la responsabilité ministérielle» (p.70) e dell'esigenza di «améliorer le système électoral» (p. 73).

¹⁸³ Cf. ora M. Chevrier (a cura di), *L'idée de république au Québec*, vol. 17:3 della rivista *Bulletin d'Histoire politique*, Vlb Éditeur, Montréal, 2009.

¹⁸⁴ Per questa opinione v. ad es. H. Brun, G. Trémbly, E. Brouillet, *Droit constitutionnel*, cit., p. 270.

¹⁸⁵ R. Burns, *One Citizen, One Vote: Green Paper on the Reform of the Electoral System*, Quebec, 1979.

¹⁸⁶ Ministre d'État à la réforme électorale et parlementaire du Québec, *One citizen, one vote: Green Paper on the reform of the electoral system*, Éditeur officiel du Québec, Québec, 1979, p. 113. Un orientamento in favore di un sistema simil-tedesco si poteva leggere già alcuni anni prima in AA.VV., *Le système électoral québécois: réforme ou réformette?*, La Société Nationale des Québécois, Drummondville, 1970, p. 103.

Nel 1980 il governo del Québec optò per il primo dei tre sistemi, ma incontrò la resistenza della *leadership* del *Parti Québécois* e a causa di tali contrasti non implementò la riforma prima delle elezioni provinciali del 1985, nelle quali il PQ venne sconfitto. Nel frattempo, infatti, consolidatosi il PQ come uno dei due principali partiti della *Belle Province*, i suoi militanti avevano scoperto le virtù del sistema maggioritario per collegi uninominali.

Dopo un decennio di stasi, la questione della riforma elettorale è stata riproposta a seguito del risultato delle elezioni provinciali del 1998, nelle quali il *Parti Québécois* si vide confermata la maggioranza parlamentare di cui aveva goduto nella legislatura precedente, pur avendo ottenuto meno voti dell'opposizione liberale (42.9 per cento dei voti contro 43.6), storicamente penalizzata nel voto a causa della concentrazione dei suoi consensi nei collegi uninominali a maggioranza anglofona¹⁸⁷. Nel 2003 un'assemblea di un migliaio di cittadini, autoqualificatasi *États Généraux*, propose l'adozione di un sistema elettorale proporzionale, ispirato al modello tedesco.

Quando il Partito Liberale – che era stato poco sensibile al tema della riforma quando essa godeva del favore di una parte del *Parti Québécois*¹⁸⁸ – tornò alla guida della Provincia nell'ottobre 2003, il governo Charest elaborò una proposta di riforma elettorale che venne resa nota nel 2004. La riforma prevedeva l'attribuzione di 77 seggi in collegi uninominali maggioritari a turno unico e di 50 seggi in circoscrizioni plurinominali con scrutinio di lista¹⁸⁹. Il risultato complessivo sarebbe stato proporzionalizzato (nei limiti consentiti dall'utilizzazione dei 50 seggi addizionali) ed i seggi di compensazione sarebbero stati distribuiti a livello di circoscrizione «regionale» (ogni circoscrizione sarebbe stata costruita aggregando collegi territorialmente prossimi)¹⁹⁰.

Il Governo liberale intendeva implementare la proposta mediante una legge ordinaria, senza convocare un referendum preventivo, ma prefigurò una serie di consultazioni pubbliche. Nel dicembre 2006 il governo incaricò il *Directeur Général des élections* nella Provincia di predisporre un rapporto sulle modalità di implementazione, dal punto di vista tecnico, di tale sistema. Dopo che le elezioni provinciali del 2007 privarono il governo Charest della maggioranza, riducendolo allo status di *minority government*, l'esecutivo confermò il 16 maggio 2007 il mandato al *Directeur Général des Élections*, che nel mese di dicembre rese noto il suo rapporto¹⁹¹. Tuttavia la nuova situazione in cui il governo liberale si trovava eliminò sostanzialmente la proposta dall'agenda politica¹⁹² e questa situazione non è stata modificata neppure dopo la riconquista della maggioranza da parte del Partito Liberale nelle elezioni del 2008.

Dopo le elezioni federali del 2011, che hanno visto il tracollo del *Bloc Québécois*, è la questione del riassetto del sistema politico provinciale ad essere in primo piano, molto più di quelle delle regole elettorali ed il Partito Liberale del Québec, attualmente al governo, sembra avere più interesse a lucrare i vantaggi che il sistema maggioritario gli conferisce rispetto ad una opposizione

¹⁸⁷ L. Massicotte, *Towards a Mixed-Member Proportional System for Québec?*, in *Representation*, 43:4 (2007), p. 256.

¹⁸⁸ Con la sola eccezione del breve periodo in cui ebbe come *leader* Claude Ryan, ex direttore di *Le Devoir*, storicamente favorevole al sistema proporzionale.

¹⁸⁹ L. Massicotte, *Towards a Mixed-Member*, cit., p. 258 ss.

¹⁹⁰ Sul dibattito in corso in Québec v. Comité Directeur sur la Rêforme des institutions démocratiques, *Prenez votre place! La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques*, Québec City, 2003; C. L'Écuyer, M. Lemay, *The Select Committee on the Election Act and Reform of the Voting System in Quebec*, in *Canadian Parliamentary Review*, 29:3 (2006), p. 4 ss.; H. Cody, *Electoral reform Proposals*, cit., p. 34-38; S. Reid, *The Road to Electoral Reform*, in *Canadian Parliamentary Review*, 28:3 (2005), p. 4-8; L. Massicotte, *Towards a Mixed-Member Proportional System for Québec?*, in *Representation*, 43:4 (2010), 251-269.

¹⁹¹ Cf. Le Directeur général des élections du Québec, *Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire – Rapport du Directeur général des élections*, Québec, 2007.

¹⁹² L. LeDuc, *The failure of electoral reform*, cit., p. 25.

divisa che a riformarlo per rimuovere gli svantaggi derivanti dalla concentrazione dell'elettorato anglofono (storicamente schierato a suo sostegno) in una serie di distretti urbani di Montréal, ove il FPTP lo penalizza con un gran numero di *wasted votes*.

16. Le fixed-date elections nelle Province canadesi

Anche a livello provinciale l'unica riforma elettorale sinora realizzata riguarda i tempi per la convocazione delle elezioni dell'Assemblea rappresentativa. In numerose Province, infatti, è stato introdotto il meccanismo, già analizzato *supra* nel par. 9, delle *fixed-date elections*¹⁹³.

La prima Provincia in cui è stato introdotto il meccanismo delle elezioni a data fissa è stata la British Columbia, vale a dire la Provincia nella quale il dibattito sulla riforma elettorale si è inizialmente sviluppato, oltre che quella in cui, come si è visto, la riforma più si è avvicinata al successo. In British Columbia la disciplina sulle *fixed-date elections* è stata inserita, con una legge del 2001, nell'art. 23.2 della *Provincial Constitution* la quale, peraltro, non ha valore normativo differenziato rispetto alla legislazione provinciale ordinaria. Nella stessa direzione hanno quindi proceduto Newfoundland¹⁹⁴ e l'Ontario¹⁹⁵.

Le altre leggi provinciali – New Brunswick¹⁹⁶, NorthWest Territory¹⁹⁷, Prince Edward Island¹⁹⁸, Saskatchewan¹⁹⁹, Manitoba²⁰⁰ – sono successive alla riforma introdotta a livello federale nel 2007. Da ultimo, nel 2011, l'Assemblea legislativa dell'Alberta ha adottato una variante locale di *fixed-date elections*, stabilendo che le elezioni generali avranno luogo in una data fra il 1° marzo ed il 31 maggio 2012 ed in seguito ogni quattro anni, nel periodo fra il 1° marzo ed il 31 maggio²⁰¹.

Le *fixed-date elections* sono pertanto ora previste in 8 Province su 10 (fanno eccezione ancora la Nova Scotia e il Québec²⁰²) ed in un territorio su tre.

In tutte le Province è stato fatto espressamente salvo il potere di scioglimento dell'Assemblea legislativa da parte del Governatore Generale, che del resto è sottratto a revisione da parte della legge provinciale. A differenza di quanto accaduto a livello federale, ove il potere di scioglimento anticipato è stato utilizzato appena un anno dopo l'adozione delle *fixed-date elections*, facendo quindi saltare la logica della riforma, a livello provinciale si registra per ora una tendenza dei Premiers provinciali a rispettare la nuova normativa – peraltro derogabile – che è stata adottata nelle loro Province. Il risultato di limitare la discrezionalità dei Primi ministri provinciali nella scelta

¹⁹³ Si v. un quadro sintetico in www.electionalmanac.ca e in D. Desserud, *Fixed-Date Elections under the Canadian Parliamentary System*, in W. Cross (a cura di), *Democratic Reform in New Brunswick*, Canadian Scholars' Press Inc., Toronto, 2007, p. 204-220.

¹⁹⁴ Cf. *An Act to Amend the House of Assembly Act and the Elections Act 1991*, che ha ricevuto il *Royal Assent* il 16.12.2004.

¹⁹⁵ Cf. *Election Statute Law Amendment Act 2005*.

¹⁹⁶ Cf. *An Act to Amend the Legislative Assembly Act*, che ha ricevuto il *Royal Assent* il 26.6.2007.

¹⁹⁷ Cf. *Elections and Plebiscite Act*, 2007.

¹⁹⁸ Cf. *Election Act*, art. 4(2), come modificato nel 2007, con 2007, chapter 29, s. 3, e poi nel 2008 con 2008, chapter 9, s. 2.

¹⁹⁹ Si v. *An Act to amend the Legislative Assembly and Executive Council Act 2007*, che ha ricevuto il *Royal Assent* il 28.4.2008.

²⁰⁰ Cf. art. 49.1(2) dell'*Election Act*, come modificato dall'*Elections Amendment Act*, che ha ricevuto il *Royal Assent* il 9.10.2008.

²⁰¹ Così l'*Elections Amendment Act 2011*, che ha modificato l'art. 38 dell'*Elections Act*.

²⁰² In tale Provincia l'ipotesi di introdurre elezioni a data fissa era menzionata nel mandato al *Directeur Général des élections* del maggio 2006.

della data delle elezioni sembrerebbe dunque per ora raggiunto, anche se il breve periodo trascorso dall'adozione delle riforme ora ricordate non consente di trarre conclusioni significative.

D. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Le ragioni che hanno dato origine al dibattito sul sistema elettorale maggioritario vigente in Canada e le proposte di riformarlo vanno ricondotte, come si è visto, da un lato a casi di *systemic failure* – vale a dire a gravi distorsioni della rappresentanza da esso prodotti in talune circostanze – e dall'altro a contraddizioni interne alla logica del sistema medesimo, che prestano il fianco a critiche ispirate ad alcune concezioni della democrazia rappresentativa.

Nonostante le critiche anche radicali rivolte da talune parti al sistema *First-past-the-post*, gli aspiranti riformatori hanno puntato ad un suo superamento, ma hanno per lo più tentato di preservarne alcuni elementi che sono tuttora apprezzati, come la semplicità e soprattutto il rapporto diretto fra elettori e deputato che il collegio uninominale consente. La soluzione è stata dunque cercata o nell'aggiunta di seggi attribuiti mediante liste a quelli assegnati nei collegi uninominali (è il caso dei sistemi MMP)²⁰³ o nel voto singolo trasferibile, ritenuto idoneo a preservare il rapporto personale fra elettore ed eletto, pur in circoscrizioni plurinominali.

Nel momento in cui vengono licenziate queste righe, si deve constatare che il tema della riforma del sistema di elezione attraversa una fase di stallo. Alcune organizzazioni di cittadini (come *Fair Vote Canada*) continuano a sostenerne la necessità, e questa posizione è condivisa dal Partito Verde e dal *New Democratic Party* (i cui candidati alla *leadership* nella Convenzione di Toronto del 24 marzo 2012 hanno ribadito il loro impegno per una riforma elettorale). Tuttavia, nessuno dei partiti che hanno sinora governato il Canada (i conservatori ed i liberali) si è espresso sinora in favore della riforma, sicché rimane tuttora valida l'osservazione di James Mallory, secondo cui «the reason that there has been no major change in the electoral system since the introduction of the secret ballot in 1878 is that the political parties themselves are content with the system as it is»²⁰⁴.

La delicata transizione iniziata nel sistema politico federale con le elezioni del 2 maggio 2011, che ha portato all'affermazione – per la prima volta nella storia canadese – del *New Democratic Party* come secondo partito su scala nazionale e quindi come opposizione ufficiale, relegando il Partito Liberale al terzo posto per voti e seggi²⁰⁵, metterà a dura prova il *commitment* del *New Democratic Party* in favore della riforma elettorale. L'attuale sistema, infatti, potrebbe consentire a tale partito di conquistare il potere nelle elezioni previste per il 2015²⁰⁶, mentre una riforma elettorale lo obbligherebbe a cercare una coalizione con il declinante Partito Liberale. Del resto, le organizzazioni provinciali del *New Democratic Party* si sono ben guardate dal riformare il sistema elettorale maggioritario nelle Province in cui hanno conquistato la maggioranza dei seggi, conseguendo la guida del governo provinciale (in passato British Columbia ed Ontario e attualmente Manitoba e Nova Scotia). La ferrea logica degli interessi di partito sembrerebbe dunque

²⁰³ Già due decenni orsono H. Milner, *Obstacles to electoral reform in Canada*, cit., p. 39 ss. notava che «the reform, if it is to have any hope of making it through the legislative process, will have to be based on the German compensatory model, since it is the only proportional system which allows people to have their own representative».

²⁰⁴ J. Mallory, *The Structure*, cit., p. 193.

²⁰⁵ Su queste vicende sia si v. J.H. Pammett, C. Dornan (a cura di), *The Canadian Federal Election of 2011*, Dundurn, Toronto, 2011. Sia inoltre consentito rinviare a M. Olivetti, *Le elezioni canadesi del 2 maggio 2011: ritorno al majority government ed emersione di un nuovo sistema politico*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, n. 2, pp. 389-413.

²⁰⁶ In effetti alcuni sondaggi diffusi nel marzo 2012 indicano che il Partito Conservatore ed il *New Democratic Party* sembrano ora godere dello stesso livello di consensi.

poco propizia all'abbandono del *First-past-the-post*: i partiti che ne desiderano la riforma non hanno la forza politica per ottenerla, mentre quelli che potrebbero ottenerla non hanno (o non hanno più) interesse a realizzarla.

Si deve inoltre registrare la difficoltà di trovare una procedura adeguata a decidere in materia elettorale, specie a fronte di un sistema elettorale radicato in una lunga tradizione storica più che in una scelta avvenuta in un dato momento. In tutti i casi esaminati, la via della deliberazione parlamentare a maggioranza – l'unica formalmente necessaria da un punto di vista strettamente giuridico – è stata ritenuta insufficiente e si è tentato un coinvolgimento della cittadinanza, che ha provato ad andare oltre la democrazia dei partiti. La strada della democrazia deliberativa ha appassionato molti accademici canadesi, ma la mancanza di consenso popolare sulle proposte degli organi formati per consentirle di operare (le *Citizens' Assemblies* di British Columbia ed Ontario e la *Commission on Electoral Future* di Prince Edward Island), dovrebbe indurre a una certa cautela riguardo a questi istituti. L'analisi dei lavori di tali organi non consente di escludere del tutto che i loro membri siano stati almeno in parte manipolati dagli esperti chiamati a sostenerne il lavoro durante le *learning phases*. Inoltre appare legittimo il sospetto che il ricorso a procedure simili possa essere stato un *escamotage* da parte dei *leaders* dei principali partiti, al fine di apparire riformatori pur non intendendo davvero realizzare le riforme elettorali.

Almeno a livello provinciale – e con l'eccezione del referendum del 2005 nella British Columbia – sembra che l'elettorato canadese apprezzi le virtù del sistema *First-past-the-post* più di taluni settori della sua classe dirigente e del mondo accademico e che da questo punto di vista esso sia in sintonia con la maggior parte dei politici di partito. Questo dato pare chiudere per il momento il dibattito, in attesa di qualche risultato fortemente anomalo che ne imponga la riapertura.