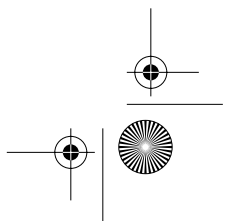
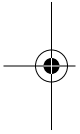
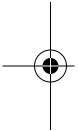
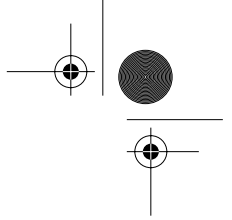


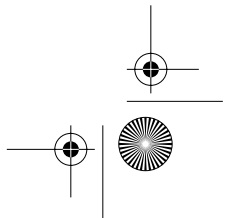
LA DISCIPLINA DELLE CAMPAGNE ELETTORALI NELLA  
PROSPETTIVA COMPARATA: L'OMAGGIO CHE IL VIZIO  
RENDE ALLA VIRTÙ?

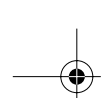
di CARLO FUSARO





*Questo testo è stato presentato in una prima versione in forma di relazione all'VIII Congresso internazionale della SISE, Le campagne elettorali, Venezia, 18-20 dicembre 2003. Ringrazio in modo particolare Luca Stroppiana che ne ha curato la revisione. Un debito di gratitudine, per aver agevolato le mie ricerche comparate, sento anche verso i collaboratori della rubrica «Cronache costituzionali dall'estero» dei Quaderni costituzionali. Sono: Stefano Ceccanti (Francia), Justin Frosini (Regno Unito), Carlo Gallo (Federazione di Russia), Francesco Palermo (Germania, Austria), Roberto Scarciglia (Spagna), Luca Stroppiana (Stati Uniti d'America), Jens Wölk (Germania, Austria). Ringrazio poi per l'attenta lettura Stefano Ceccanti e Francesco Clementi.*





## 1. Introduzione

Il 9 gennaio 2003 il primo ministro israeliano Ariel Sharon stava tenendo una conferenza stampa, ripresa in diretta radiotelevisiva, per difendersi da accuse di corruzione. Ma dopo nemmeno dieci minuti, il suo intervento veniva interrotto. Un annuncio comunicava subito dopo che la trasmissione era stata sospesa per ordine del presidente del Comitato elettorale centrale, giudice Mishael Cheshin, perché le parole di Sharon costituivano “propaganda elettorale”. Era infatti in svolgimento la campagna per le elezioni parlamentari del 28 gennaio e, durante questo periodo, la propaganda è vietata dalla legge in tutti i programmi su radio e tv tranne che negli appositi spazi a disposizione dei partiti<sup>1</sup>.

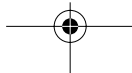
Un'esagerazione? Un'assurdità? Forse. Questa certo può essere l'impressione a prima vista. Ma è opportuno, invece, sfuggire alla tentazione di subire una sorta di crisi di rigetto.

Questo lavoro presenta, con qualche osservazione generale, il quadro giuridico-formale all'interno del quale si sviluppano (o si dovrebbero oggi sviluppare) le campagne elettorali, intendendo per “campagne elettorali” tutte quelle attività specificamente volte a conquistare voti alle elezioni con particolare riferimento al periodo più o meno lungo (formalmente o sostanzialmente) che precede il giorno delle elezioni. Escludo la campagna elettorale referendaria che ha comunque caratteri propri<sup>2</sup>. Vorrei escludere anche (ma alcune legislazioni lo includono, per cui qualcosa dovrò necessariamente dire al riguardo) il periodo di tempo che va dalle elezioni fino alla campagna elettorale successiva. È quello

---

<sup>1</sup> La legge, che risale al 1959, originariamente proibiva la stessa presenza dei candidati. Celebre è l'episodio dell'incontro tra Menahem Begin e Anwar Sadat del 1981: pur dandone notizia, la TV israeliana non poté trasmettere alcuna immagine, essendo allora Begin premier in carica ma anche candidato. La legge fu modificata nel 1997, cosicché i candidati ora possono apparire, ma non possono fare propaganda al di fuori degli spazi di pubblicità elettorale nelle tre settimane che precedono il voto.

<sup>2</sup> Naturalmente numerosi aspetti della disciplina del voto elettivo e del voto deliberativo (*referendum*) devono considerarsi comuni. E infatti diverse leggi in materia di campagne disciplinano accanto a quelle elettorali quelle referendarie. Nondimeno delle differenze ci sono, a giustificazione di varie specificità del quadro normativo.



che la legge americana chiama *electoral cycle*, a indicare che in realtà il lavoro indirizzato alla conquista dei suffragi non si interrompe che per qualche ora, subito dopo un'elezione: ma ricomincia subito dopo in vista delle elezioni successive quando che siano. Ovviamente vi sono comunque nessi stretti con la disciplina dei partiti politici e, in particolare, la disciplina del loro finanziamento, nonché la disciplina dei mezzi di comunicazione di massa, in particolare del settore radiotelevisivo. Tuttavia, nessuna di queste materie è oggetto specifico di questo scritto, anche se non potrò evitare riferimenti anche frequenti. Pure stretti sono i nessi con la disciplina del sistema elettorale e con la struttura e il formato della lotta politica. Va da sé che queste delimitazioni hanno, come si dice in questi casi, carattere meramente stipulativo e nessuna pretesa di intrinseca validità.

Quando parlo di quadro giuridico formale nel senso del *legal framework*, intendo riferirmi al complesso di fonti che tentano di regolare un fenomeno sfuggente e mutevole come pochi: fonti internazionali e fonti interne, fonti pubbliche, regole interne o documenti che fonti in senso stretto non sono. Infatti è questo un ambito nel quale talvolta ci si affida alla c.d. *soft law*, cioè a norme che non sono vincolanti dal punto di vista dell'ordinamento considerato o lo sono solo fino a un certo punto (mi riferisco, per esempio, ai vari "codici di condotta" o alle varie *guidelines* a volte richiamati da norme giuridiche, a volte affidati, in parte o del tutto, all'auto-regolamentazione dei soggetti coinvolti).

Come è facile intuire, la disciplina delle campagne elettorali – data l'intrinseca natura delle attività regolate che sono appunto tutte quelle indirizzate in qualsiasi modo alla conquista dei voti – è il regno dei valori e principi contrapposti che si tratta di contemperare o, come dicono i giuristi, di sottoporre a *bilanciamento*, dal momento che nessuno di essi può essere annullato a scapito dell'altro. E ciò inevitabilmente si traduce in tassi di opinabilità alquanto elevati. Siamo di fronte al seguente paradosso. La campagna elettorale in astratto dovrebbe essere il periodo nel quale sembrerebbe ragionevole e doveroso esaltare e portare al più alto grado tutte le potenzialità della libertà di manifestazione del pensiero di tutti i soggetti dell'ordinamento (operatori dei mezzi di informazione, partiti, candidati, persone singole o associate in nome di qualsivoglia interesse comune). Al tempo stesso la campagna elettorale – proprio in ragione della sua decisiva finalità rispetto al funzionamento del sistema democratico che si fonda sul momento elettorale – è anche il periodo nel quale, in tutti gli ordinamenti, nessuno escluso, ci si preoccupa di far sì che le molteplici attività finalizzate al convincimento degli elettori siano regolate, e in misura variabile anche vincolate e ristrette, in nome di fini e valori che si intende pure tutelare, e dunque si devono necessariamente contemperare con la libertà di espressione.

Questi fini e valori sono principalmente tre: la garanzia di una condizione di tendenziale pari opportunità fra i contendenti affinché squilibri eccessivi, in qualche modo inevitabili, non predeterminino l'esito del voto, magari attraverso spese

che non tutti siano in grado di affrontare; l'idea, in particolare, che sia opportuno limitare la quantità e la qualità della propaganda elettorale per contenere la spesa e, in tal modo, ridurre il rischio di agevolare quegli interessi forti che siano in grado di "comprare" sostegno in cambio di risorse spendibili in campagna elettorale; l'idea, infine, che la libertà di parola e di informazione vada intesa non solo in senso *attivo*, ma altresì in senso *passivo*, cioè come diritto delle persone a ricevere informazioni e ad essere oggetto dell'altrui esercizio della libertà finalizzato alla conquista dei voti, in forme che garantiscano una certa dose minima di pluralismo e, più in generale, la libertà del singolo di formarsi un'opinione e compiere scelte *non a senso unico*. Questa può apparire a molti quasi un'ovvietà, un luogo comune: ma così non è e anzi non dovrebbe essere. Non si deve mai dimenticare che la libertà di manifestare il proprio pensiero costituisce uno di quei diritti *inviolabili* alla base del costituzionalismo che non si presta certo ad essere *funzionalizzato*. Naturalmente, come tutti i diritti, un qualche necessario limite non può non incontrarlo. Nondimeno, altrettanto certamente, si impone la massima immaginabile prudenza e accortezza perché – questa almeno è la mia fermissima convinzione – da un limite all'altro, pur non senza qualche buona e valida ragione, il rischio di arrivare ad eccessi è sempre dietro l'angolo.

D'altra parte, il concetto cardine intorno al quale è costruita una parte della disciplina delle campagne elettorali è quello contenuto da decenni in alcuni fondamentali documenti internazionali aventi valore giuridico: esso fa riferimento alla *genuinità* del voto (concetto evocato dalla Corte costituzionale italiana sin dal lontano 1961)<sup>3</sup>. Il suffragio cioè ha da essere non solo universale e diretto, ma anche *free and genuine*. Ora se il concetto di "voto libero" è per lo più inteso nel senso di libero da forme di pressione anche morale ma comunque violenta, per non parlare naturalmente di violazioni ancora più patenti e gravi, il concetto di "voto genuino" voleva esprimere originariamente l'idea che il suffragio dovesse essere, nella sua espressione, "reale, vero, non contraffatto" (rispetto all'intendimento di colui che ha votato: cioè, essenzialmente, non alterato per farlo essere diverso dalle intenzioni dell'elettore). Ciò è tanto vero che le traduzioni della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* usano tutte l'espressione «suffragio periodico e *veritiero*» (in un caso di più approssimativa traduzione, "serio"). Se non che, in taluni ordinamenti, si registra una tendenza volta ad anticipare – per così dire – la genuinità rispetto alla fase di *espressione* della volontà, andando indietro verso la fase della *formazione* di essa, a giustificare, anzi a suggerire, magari come giuridicamente doverosa in nome di tale *valore*, la tutela della *libertà passiva* d'espressione o di informazione. Nel senso che ci si attende che l'elettore si formi la propria opinione e maturi la propria scelta di voto in modo soggettivamente libero da forme di coercizione – e

<sup>3</sup> Sul carattere della "genuinità", interpretato in senso sostanzialistico e molto estensivo ai fini di una buona disciplina delle campagne elettorali, v. E. BETTINELLI, «La lunga marcia del voto elettronico in Italia», in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 46, 2001, pp. 11-12 («il voto è eguale... e, dunque, genuino se viene esercitato in un contesto di legalità e legittimità sostanziali che si realizza quando sussistono le seguenti condizioni generali non solo giuridiche ma anche ambientali»).

qui viene il difficile: chiunque si sforzi di definire il concetto credo se ne debba o se ne dovrebbe rendere conto.

Mi soffermo su questo punto che a me pare fondamentale. Nessuno – credo – può dire che la genuinità comporti una libertà dell'elettore da *ogni* forma di condizionamento: sarebbe insensato pensare una cosa del genere. Primo, perché sarebbe impossibile concettualmente (la libertà da qualsiasi condizionamento esterno di un animale sociale dotato di cervello non è neppure pensabile). Secondo, perché sarebbe sbagliato.

Ecco un altro aspetto del paradosso del quale parlavo: la campagna elettorale la si fa proprio per legittimamente e doverosamente condizionare il potenziale elettore, per persuaderlo, per convincerlo della bontà delle proprie idee, dei propri programmi, dei propri candidati, della propria stessa attitudine e capacità a rappresentarlo e decidere per suo conto. Sarebbe assurdo pensare che l'elettore medio, certo portatore di proprie convinzioni pre-esistenti alla campagna elettorale, debba essere in qualche modo tutelato dalla possibilità e dal diritto di cambiarle. Naturalmente ciò che legislatori di buona volontà in giro per il mondo intendono proteggere – come vedremo – è il diritto di quell'elettore di mantenere o cambiare idea senza forme di condizionamento *eccessive*. Ma non è chi non veda come la determinazione di ciò che costituisca *eccesso di condizionamento* è cosa non agevole né sempre scontata e pacifica. Essa dipende dal contesto e da una serie di elementi tutti inevitabilmente oggetto di valutazione largamente discrezionale, dunque suscettibili di essere anche utilizzati tenendo abilmente conto del quadro delle convenienze dei competitori: con potenziale vantaggio di chi – in quanto maggioranza – può fissare il bilanciamento che gli pare più opportuno, magari privilegiando certe forme di condizionamento (diciamo pure propaganda), di cui dispone più agevolmente, rispetto ad altre, di cui non dispone o di cui dispone in minor misura rispetto ai suoi oppositori.

Faccio un altro esempio: è diffusa, anche se meno omogeneamente e secondo modalità molto differenziate, la disciplina dei sondaggi sull'esito delle elezioni prossime venturose. In alcuni casi, e la legislazione italiana è fra questi, vi sono periodi anche lunghi che precedono il giorno del voto nei quali non è ammessa la diffusione di sondaggi. La logica di tale proibizionismo è nota a tutti. Si tratta di *tutelare* l'elettore dal condizionamento, che si presume *improprio*, che deriverebbe dal sapere che il complesso degli altri elettori sarebbe orientato in un senso piuttosto che in un altro.

Ora c'è da chiedersi se è meglio informato e più consapevole il voto di chi è tenuto artificialmente nell'ignoranza delle tendenze elettorali (per cui magari finisce a dar credito ai "si dice" e alle indiscrezioni, o peggio, ai dati dei sondaggi di cui aveva letto qualche settimana prima), oppure è più informato e consapevole il voto di chi è in grado, se crede, di tenere conto *anche* delle previsioni demoscopiche della vigilia. Da qualche tempo Roberto D'Alimonte e Alessandro Chiaromonte vanno conducendo ricerche sul c.d. *voto strategico*. E io, sentendoli, mi andavo domandando che senso ha parlare seriamente di voto strategico e

magari da parte di qualcuno (non è il caso loro) lamentare che in Italia si voti ancora troppo per appartenenza e poco strategicamente, quando si pretende di tenere l'elettore all'oscuro delle reali e aggiornate tendenze dell'elettorato... Chiudo sul punto: dobbiamo ritenere più "genuino" il nostro voto se ci esprimiamo letti i sondaggi, oppure è più "genuino" se i sondaggi non li leggiamo? Di certo questo sarà un voto meno strategico. Peggio: rischia di essere un voto strategico fondato su dati erronei, il che a me pare una diversa e più grave forma di coercizione della libertà di voto<sup>4</sup>.

## 2 *Gli standard internazionali*

Esiste oggi un complesso variegato e ricco di convenzioni, atti, documenti, prassi, *codici di comportamento* e *istruzioni* di organizzazioni internazionali in senso proprio (dall'ONU all'OSCE al Consiglio d'Europa) e di influenti organizzazioni non governative, i quali mostrano che si è andato sviluppando un quadro di "regole" in *materia elettorale* in generale e specificamente di *campagne elettorali*. Esse costituiscono una sorta di patrimonio comune del costituzionalismo mondiale e, in particolare, di quello europeo<sup>5</sup>.

Le democrazie c.d. stabilizzate con più lunga esperienza di elezioni periodiche in un contesto rispettoso di un certo quadro di garanzie minime hanno sviluppato ciascuna soluzioni assai sofisticate fondate su procedure molto complesse, su regolamentazioni meticolose ed estensive, su apparati di tutela e di sanzione delle violazioni ragionevolmente efficaci. Ciò non significa però che anche in contesti considerati particolarmente evoluti non vi sia da apprendere qualcosa da ciò che va affermandosi in ambito internazionale in materia elettorale; né che si possano trascurare gli accordi e gli atti internazionali rilevanti, pur se caratterizzati da una certa inevitabile genericità.

I testi essenziali sono:

a) l'art. 21 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* dell'ONU (10 dicembre 1948) nel quale si afferma che la volontà popolare «si esprime in perio-

<sup>4</sup> Naturalmente, *ça va sans dire*, parlo di sondaggi pubblicati rendendone obbligatoriamente note tutte le caratteristiche essenziali, come del resto buona parte delle legislazioni impone a fini di doverosa trasparenza. Una diversa valutazione si può dare dei sondaggi dell'ultim'ora, il cui divieto di diffusione può giustificarsi in via cautelare preventiva per il fatto che non ci sarebbe tempo di smentirli e correggerli ove falsi o inventati ad arte.

<sup>5</sup> Questo quadro si è sviluppato a partire dal secondo dopoguerra e in connessione con i processi di democratizzazione in America Latina – Nicaragua (1989); esiste altresì un accordo interpartitico in Costa Rica (1998); in Africa – Ghana (1992), Guinea (1995), Malawi (1993), Namibia (1989, 1994), Sierra Leone (1996), Sud Africa (1993); in Asia – Bangladesh (1991, 1996), Cambogia (1992), Timor Est (2001); e soprattutto nell'Europa centro-orientale. È appena il caso di ricordare che sono state oggetto di assistenza e/o monitoraggio da parte di organizzazioni internazionali le elezioni tenutesi via via in tutti i paesi dell'ex blocco sovietico, inclusi quelli della Comunità degli Stati Indipendenti e la Federazione Russa medesima.

diche e genuine elezioni a suffragio universale ed eguale»: è il primo atto nel quale compare il riferimento al concetto di *genuinità* del voto; vi si aggiunge l'art. 25 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966 (ratificato ed entrato in vigore il 23 marzo 1976);

b) il *Protocollo addizionale* del 20 marzo 1952 alla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del Consiglio d'Europa, nel quale, all'art. 3, si parla di «libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo»;

c) la *Carta per la sicurezza europea* dell'OSCE (19 novembre 1999) nella quale si parla di «elezioni libere e giuste» (*fair*);

d) la *Convenzione sugli standard minimi in vista di elezioni democratiche* della Comunità degli Stati Indipendenti del 2001, la quale è particolarmente articolata e si sofferma su questioni quali il finanziamento dei partiti e dei candidati e i suoi limiti; la distribuzione delle risorse e dei benefici pubblici, che deve essere fondata su criteri oggettivi; la trasparenza dei contributi e la facoltà di porre ad essi dei limiti o divieti; la parità di trattamento sui mezzi di informazione di massa pubblici e l'*uguaglianza tariffaria* fra competitori (in caso di inserzioni a pagamento); l'impegno degli stati ad assicurare l'equità della copertura informativa da parte dei media delle elezioni, «ma senza limitazioni non necessarie».

Quelli richiamati sono veri e propri accordi internazionali vincolanti per le parti contraenti. Accanto a questi si ritrovano numerosi altri documenti di natura politica (come la *Dichiarazione sui criteri per elezioni libere e giuste* dell'Unione Interparlamentare del 26 marzo 1994, e i «commenti» al *Patto internazionale sui diritti civili e politici* formulati dal Comitato per i diritti umani dell'ONU il 12 luglio 1996)<sup>6</sup>. Vi è poi tutta una serie di testi non in forma di articolato (un primo esempio è il *Good Commonwealth Electoral Practice: A Working Document* elaborato dal Segretariato del Commonwealth britannico nel 1997), prodotti da commissioni di organizzazioni internazionali o da istituti privati e rivolti agli osservatori incaricati del monitoraggio delle operazioni elettorali in questo o quel paese, ma indirettamente anche alle autorità aventi il compito di presiedere e prima ancora disciplinare il processo elettorale. Si possono citare:

a) lo *Handbook for Observers of Elections* del Comitato di indirizzo sulle autorità locali e regionali nell'ambito del Consiglio d'Europa (24 novembre 1997), il quale suggeriva di «assicurarsi che tutti i partiti abbiano accesso ad uguale pubblicità» e di verificare che il finanziamento dei partiti sia disciplinato in modo tale che «essi abbiano tutti giusto e uguale accesso ai mezzi di informazione di massa, in pratica come in teoria, e siano messi in grado di far conoscere i propri candidati»;

<sup>6</sup> È in quest'ultimo documento che, a proposito dell'art. 25 del *Patto*, si legge che «ragionevoli limiti alle spese elettorali possono essere giustificati laddove sia necessario per garantire che la libera scelta degli elettori non sia minata o che il processo democratico non sia distorto dalla spesa sproporzionata di un qualsiasi candidato o partito».



b) il *Code of Conduct for Political Parties: Campaigning in Democratic Elections* del 1999, a cura dell'International Institute for Democracy and Electoral Assistance; nonché, della stessa fonte, l'*International Electoral Standards. Guidelines for reviewing the legal framework of elections* del 2002<sup>7</sup>;

c) il *Code of Good Practice in Electoral Matters* predisposto nel 2002 dalla *European Commission for Democracy through Law* del Consiglio d'Europa (c.d. *Venice Commission* che negli anni tanta assistenza ha fornito ai paesi in transizione, a partire da quelli dei Balcani e dall'Albania)<sup>8</sup>. Qui si legge che il concetto di "voto eguale" comporta eguale diritto di voto nel senso di "una persona, un voto"; tendenziale parità di peso del voto (grazie all'uniforme distribuzione dei seggi in base alla popolazione) e *eguaglianza di opportunità per tutti i partiti e i candidati*. Quest'ultima è specificata come atteggiamento imparziale delle *istituzioni pubbliche* in ordine alla campagna in generale; alla presenza sui mezzi di informazione di massa pubblici; al finanziamento pubblico delle spese elettorali. Si afferma inoltre che l'eguaglianza fra i competitori può essere legittimamente intesa come *stretta* oppure come *proporzionale*, purché una quantità minima di accesso sia garantita a tutti. Quanto al finanziamento delle spese elettorali, esso deve rispondere a requisiti di trasparenza, mentre il citato *principio di pari opportunità* «può portare in certi casi a una limitazione delle spese dei partiti, specie in pubblicità»;

d) il rapporto *Existing Commitments for Democratic Elections in Osce Participating States* pubblicato nell'ottobre 2003 dall'*Office for Democratic Institutions and Human Rights* dell'OSCE. Questo testo si occupa della *legislazione elettorale* nel suo complesso (ritaglio delle circoscrizioni, formule elettorali, gestione del procedimento e relative garanzie, diritto di voto attivo e passivo, candidature e ruolo dei partiti, determinazione e proclamazione del risultato, ricorsi, monitoraggio interno e internazionale, assistenza e sviluppo). Vi si ritrova perciò anche un capitolo dedicato a *Elections Campaign, Financing and Media*. Fra i principi e le soluzioni elencati si leggono: il diritto alla libertà di espressione e al diritto di comunicare, inclusivi della libertà di formarsi opinioni e di ricevere e trasmettere informazioni e idee senza interferenze da parte di autorità pubbliche; il diritto di manifestare; il diritto di associarsi; la garanzia di poter

<sup>7</sup> L'International IDEA è uno dei partner, insieme all'International Foundation for Electoral Systems e all'UN Department for Economic and Social Affairs, del *Progetto ACE (Administration and Cost of Elections)*, v. <http://www.aceproject.org>, che costituisce la più straordinaria raccolta di materiali sul fenomeno elettorale in genere (gli aspetti trattati sono così classificati: formule elettorali, quadro normativo, amministrazione elettorale, delimitazione delle circoscrizioni, "educazione" dell'elettorato, iscrizione nelle liste elettorali, operazioni di voto, scrutinio, mezzi di informazione di massa ed elezioni, correttezza [*integrity*] del voto, voto e nuove tecnologie). Rinvio in particolare al *Legislative Framework Index*, che include anche documenti sulla legislazione elettorale di oltre trenta paesi.

<sup>8</sup> Questo documento è oggetto di risoluzioni e raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa le quali ne ipotizzano la trasformazione in "convenzione" vera e propria. Se non che i governi appaiono assai meno entusiasti, come dimostra la risposta fornita il 9 ottobre 2003 (Doc. 9978) alla raccomandazione 1595 (2003) approvata alcuni mesi prima dall'Assemblea parlamentare.

condurre una campagna elettorale in un'atmosfera corretta e libera, senza ostacoli che impediscano l'accesso ai mezzi di informazione su basi non discriminatorie; la garanzia pubblica di pari opportunità riguardo alla possibilità di indirizzare messaggi al corpo elettorale; la parità di accesso ai locali e ai servizi pubblici eventualmente messi a disposizione; la garanzia pubblica contro eventuali intimidazioni private di qualsiasi genere; la facoltà dello stato di imporre *ragionevoli* limiti al finanziamento privato di partiti e candidati allo scopo di preservare una leale competizione e per ridurre l'incentivo alla corruzione; la eventuale messa a disposizione di finanziamenti pubblici a condizioni di parità, sulla base di *criteri oggettivi* quali il sostegno che il candidato o il partito mostrano di avere, i risultati delle ultime elezioni, nonché l'entità di fondi che risultano oggettivamente necessari per una campagna di qualche efficacia; norme sulla trasparenza dei fondi elettorali ricevuti e delle loro fonti, così come delle spese sostenute e delle singole voci di esse, il tutto da rendere pubblico; la facoltà per lo stato di limitare o vietare contributi da parte di determinati soggetti (quali enti o persone stranieri, per esempio); il divieto di sostegno a singoli candidati o partiti da parte di enti o aziende pubblici; la garanzia di adeguate opportunità di presentarsi, da parte di partiti e candidati, con riferimento ai mezzi di informazione di massa dello stato; il divieto di limitazioni pubbliche nei confronti dei mezzi di informazione, eccezion fatta per la diffusione di quei contenuti che potrebbero interferire sul voto (esempio: pubblicazione di sondaggi prima e durante la votazione<sup>9</sup> ovvero la diffusione di propaganda o altra programmazione a contenuto politico durante la pausa di riflessione prima del voto); la parità d'accesso per tutti i concorrenti sui mezzi di proprietà pubblica, da riconoscersi nei confronti di tutti i mezzi, ai programmi d'informazione, ai commenti editoriali (punto, questo, particolarmente delicato); la garanzia di tariffe uguali per tutti i competitori e l'obbligo di identificare la fonte (il responsabile e/o il beneficiario) di qualsiasi pubblicità o materiale collegati con le elezioni; la promozione di una corretta e adeguata copertura informativa delle elezioni, ma *senza non necessarie limitazioni* dei mezzi di informazione; la specificazione, in particolare, che quelli di proprietà privata devono poter esprimere le proprie opinioni su candidati, partiti, programmi.

Sulla materia esiste anche una limitata ma rilevante giurisprudenza della *Corte europea dei diritti dell'uomo* (della quale, infatti, l'ultimo dei documenti di cui ho riferito, tiene conto). Questa nel caso *Pierre-Bloch v. France* (1997) stabilì che non c'era stata violazione della Convenzione europea sui diritti dell'uomo nel caso di un candidato alle elezioni francesi multato per aver violato i limiti di

---

<sup>9</sup> Va peraltro notato che, secondo il rapporto in materia di limiti alla pubblicazione dei sondaggi, «the best practice is that the publication of such polling data *should only* be restricted during the *immediate* pre-election period and during voting hours».

spesa elettorale previsti dalla legge; tuttavia, nel caso *Bowman v. UK* (1998) la Corte stabilì che restrizioni di spesa *excessive* potevano costituire un “irragionevole” restringimento della libertà di espressione. A questo riguardo la Corte, con riferimento alla tutela della libertà di espressione durante la campagna elettorale, ha invitato espressamente i governi a grande cautela prima di adottare misure limitatrici, invitandoli anzi ad accettare manifestazioni del pensiero anche offensive, scioccanti e tali da recare sconcerto, specie se indirizzate nei confronti di autorità, istituzioni, cariche pubbliche e candidati (così nei casi *Oberschlick v. Austria* del 1997 e *Lopes Gomes Da Silva v. Portugal* del 2000)<sup>10</sup>.

### 3. Alcune esperienze comparate

Il quadro comparato conferma quanto si ricava dalla lettura dei documenti e atti internazionali. Siamo – lo si può ben affermare – davanti a uno dei fenomeni sociali più fortemente regolati che possa esser dato di prendere in esame. Ciò naturalmente non può stupire dato che l'intero apparato di governo degli ordinamenti che intendono qualificarsi come democratici, cioè fondati sulla volontà degli stessi governati, poggia sul corretto e adeguato funzionamento dei procedimenti attraverso i quali questi ultimi eleggono i propri rappresentanti e/o governanti: in fondo si tratta di ciò che differenzia la democrazia dei moderni da quella degli antichi secondo l'antica lezione ottocentesca di Benjamin Constant.

Esaminerò la disciplina delle campagne elettorali quale attualmente prevista in dieci paesi. Con sporadiche eccezioni, si tratta di discipline nuove o che hanno subito importanti aggiornamenti assai di recente. Questa circostanza per un verso risponde all'evoluzione tecnica degli strumenti utilizzati da partiti e candidati al fine di conquistare voti (ben inteso a partire dal crescente impatto dei mezzi di informazione di massa e segnatamente della tv). Per un altro verso segnala che in tutti gli ordinamenti considerati si verifica una sorta di inseguimento – sempre più affannoso in molti casi, si direbbe – fra regole imposte dal legislatore e comportamenti tenuti dal corpo sociale: i fini perseguiti restano i medesimi, ma violazioni, elusioni e aggiramenti della disciplina, uniti all'insorgere di problematiche nuove, sembrano imporre frequenti messe a punto e la ricerca di un sempre maggiore dettaglio regolativo. Le vicende dell'attualità in materia, del resto, confermano le difficoltà anche degli ordinamenti da più tempo regolati (in qualche caso meticolosamente), e caratterizzati da buone posizioni nelle classifiche sulla corruzione politico-amministrativa (per esempio, quelle di *Transparency International*).

<sup>10</sup> Nel secondo caso, in particolare, si trattava di un direttore di giornale condannato per un editoriale violentemente critico della scelta di un certo candidato da parte di un partito. La Corte stabilì che la condanna costituiva violazione dell'art. 10 della Convenzione: la personalizzazione delle invettive politiche è uno dei rischi della vita politica e della libertà di parola.

*Gli Stati Uniti.* – sono stati fra i primi paesi a introdurre (già nel 1971) una disciplina organica delle campagne elettorali in ambito federale (solo di queste dirò qualcosa) e sono uno di quelli che l'ha più di recente riformata (nel 2002). La Corte Suprema si è già pronunciata, il 10 dicembre 2003, sulla legittimità (che ha confermato) di questa discussa riforma.

Va detto, innanzitutto, che le primissime norme in materia risalgono addirittura ai tempi di Theodore Roosevelt, che indusse il Congresso a vararle sin dal 1907 (sono poi rimaste in vigore, con varie modifiche, fino al 1966) allo scopo di limitare l'influenza sproporzionata di persone ricche e interessi particolari sul processo elettorale, oltre che per disincentivare abusi facendo ricorso a precisi obblighi di trasparenza. Tali precedenti concorrono a spiegare come mai la disciplina americana, contrariamente a quanto potrebbe immaginare chi non conosca l'analiticità tipica del legislatore di tradizione anglosassone (quando ci si mette), costituisca un *corpus* di impressionante meticolosità nell'individuare e regolamentare anche la più minuta e apparentemente marginale fattispecie. Bastino pochi dati: il testo delle *Federal Election Campaign Laws* compilato ufficialmente dalla *Federal Election Commission* (FEC), autorità indipendente istituita nel 1974, sintesi delle tre leggi esistenti in materia con i relativi emendamenti (ultimo dei quali è appunto la legge *McCain-Feingold* del 2002)<sup>11</sup>, è un volume di 163 pagine (indici esclusi), delle quali ben 19 contengono accurate definizioni di tutti i termini impiegati nell'articolato (a cui vanno aggiunti i regolamenti attuativi adottati dalla FEC: altre centinaia di pagine). Siamo di fronte a previsioni normative di eccezionale e puntigliosa precisione: si veda a mo' di esempio il §439a nel quale si elencano gli utilizzi consentiti e gli utilizzi *non* consentiti dei fondi raccolti dai candidati<sup>12</sup>. Oppure si veda come il §431 definisce chi deve essere considerato "candidato" ai fini della legge, ovvero cosa includono e cosa *non* includono termini quali "contributo" e "spesa", o altri concetti chiave quali *independent expenditures* o *generic campaign activity* o "fondi personali" (del candidato). È in questa sede che viene definito anche il concetto di *election cycle* inteso come il «periodo che comincia il giorno dopo l'ultima elezione per la specifica carica o seggio per cui un candidato si presenta e finisce il giorno della successiva elezione per quella carica o seggio» (§431[25]).

Aggiungo che le disposizioni in materia di campagne elettorali sono state oggetto a partire dalla prima approvazione di diciotto successive leggi di modifica-

<sup>11</sup> *Federal Election Campaign Act* (FECA), *Presidential Election Campaign Fund Act* e *Presidential Primary Matching Payment Account Act*. Il nome ufficiale della legge del 2002 è *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA).

<sup>12</sup> Apprendiamo che si considera illegittimamente convertita ad uso proibito, la somma spesa per qualsiasi fine «che sussisterebbe indipendentemente dalla campagna elettorale... inclusi: a) pagamento di un mutuo; b) acquisto di vestiario; c) costi dell'auto per movimenti non legati alle elezioni; d) iscrizione a un *country club*; e) vacanza o altro viaggio non collegato con la campagna; f) alimentari; g) pagamenti di tasse universitarie; h) biglietto d'ammissione a evento sportivo, concerto, teatro o altra forma di intrattenimento non collegata alla campagna elettorale; e i) abbonamento, iscrizione o altro versamento a una palestra oppure ad altra attività ricreativa».

zione (4 negli anni Settanta, 4 negli anni Ottanta, 8 negli anni Novanta e 2 nei primi anni Duemila): un lavoro incessante, un continuo sforzo di messa a punto.

Le norme americane, dunque, prevedono che tutta la raccolta di fondi per le campagne elettorali passi attraverso *political committees* appositamente registrati, dotati necessariamente di un tesoriere responsabile delle entrate e delle uscite, tenuto a puntuali obblighi di rendicontazione addirittura *mensile* nell'anno elettorale (per i candidati alla presidenza) se solo si raccolgono almeno \$100.000, somma ovviamente risibile a fronte di qualsiasi seria candidatura. Il comitato deve notificare immediatamente ogni contributo superiore a \$1.000; e inserire nei rapporti periodici l'elenco di tutti coloro che hanno *dato* contributi per oltre \$200 durante l'anno, nonché le spese fatte per la campagna elettorale con elenco di tutti i soggetti cui sono state *pagate* somme di entità superiore a \$200; il candidato deve a sua volta notificare le spese che intende sostenere a *proprio personale carico*. È previsto il tetto di \$2.000 per i contributi da un singolo soggetto a singolo candidato; quello di \$25.000 per i contributi ai comitati *nazionali* di partito; quello di \$5.000 per i contributi ai *PACs* (qualsiasi altro comitato d'azione politica, magari indipendente). Per i candidati al Senato e alla Camera dei Rappresentanti esistono meccanismi in base ai quali il tetto di \$2.000 viene aumentato se nel loro collegio elettorale un altro candidato spende fondi propri in misura tale da superare una certa soglia (ad esempio da due a quattro volte tanto, il limite sale a \$6.000: c.d. *Millionaire Amendment*). Sempre in materia di contributi esiste il divieto a darne per banche nazionali, società e sindacati, nonché per tutti i fornitori del governo degli Stati Uniti e per soggetti stranieri. Sono vietati contributi in contanti oltre i \$100 (per chiunque).

La riforma del 2002 ha introdotto un divieto generale per i partiti nazionali di raccogliere il c.d. *soft money*, cioè i contributi non regolamentati (a differenza del c.d. *hard money*, con i limiti che si sono appena descritti) che ai due grandi partiti venivano versati da *corporations*, sindacati e singoli individui in grado di staccare assegni a sei o sette cifre, destinati in teoria a sostenerne le attività ordinarie, *non* le candidature alle cariche federali. In pratica, questa era diventato una delle due scappatoie legali (*loopholes*) utilizzate per aggirare la severità delle norme sul finanziamento delle campagne elettorali<sup>13</sup>. L'altra scappatoia era la c.d. *issue advocacy*, cioè le attività di comunicazione radiotelevisiva su specifiche questioni finanziate dai gruppi di interesse, di fatto spot per finte *issues* trasmessi in campagna elettorale, intesi a sostenere un candidato o a sconsigliare il voto a un altro, o entrambe le cose, ma senza usare formule come "vota per...", "non votare per..." e simili (a differenza della c.d. *express advocacy*, soggetta ai limiti della disciplina federale). La riforma ha introdotto la nuova categoria di *Electioneering Communication* (distinta

---

<sup>13</sup> Per evitare che il nuovo divieto sia aggirato, la legge stabilisce vari altri divieti alla raccolta, sollecitazione, spesa del *soft money* nei confronti dei candidati e cariche federali e dei partiti statali (questi ultimi possono raccogliere in un anno contributi *soft money* non superiori a \$10.000, ma non possono spenderli per attività che influiscono sulle elezioni federali). In compenso sono stati raddoppiati i limiti dell'*hard money*.

da “campaigning communication” in quanto non proveniente da candidati, partiti e loro comitati). Essa sottopone ad obblighi di rendicontazione e pubblicità tutte le spese oltre \$10.000 per spot o altre emissioni radio, tv, via terra, cavo o satellite, le quali siano in qualsiasi modo riferite a un “candidato chiaramente identificabile” e avvengano nei 30 giorni che precedono una primaria o nei 60 che precedono l’elezione generale; vieta inoltre a società e sindacati di finanziare le comunicazioni elettorali con fondi iscritti in bilancio.

Esiste poi un sistema di tetti alle spese elettorali dei candidati alla Presidenza, che si applicano tuttavia solo per quei candidati che intendano qualificarsi come destinatari dei contributi pubblici del *Presidential Election Campaign Fund*. Questo fondo, coperto dai contribuenti che, *volontariamente*, assegnano ad esso \$3 (altrimenti destinati alle entrate generali)<sup>14</sup>, alimenta tre forme di finanziamento: a) i *General Election Grants*, attribuiti ai candidati nominati dai due grandi partiti, per coprire le spese della campagna presidenziale (nonché ai candidati di terze forze che abbiano ottenuto alle precedenti elezioni almeno il 5% dei voti popolari); b) i *Primary Matching Payments* destinati ai candidati nelle primarie in vista della nomination; c) i *Party Convention Grants* destinati a finanziare le convenzioni dei partiti (inclusi i terzi partiti che abbiano ricevuto il 5% dei voti).

Le condizioni per partecipare al sistema di finanziamento pubblico delle elezioni presidenziali (generale e primarie) sono di accettare, appunto, i tetti di spesa previsti dalla legge, nonché di non utilizzare fondi personali in misura superiore a 50.000 \$. I candidati devono inoltre documentare le spese sostenute, tenendo la relativa contabilità e autorizzando la FEC alle necessarie operazioni di *auditing*; in caso di violazione anche non volontaria dei diversi obblighi, rivelata dalle procedure di *auditing*, il candidato si impegna alla restituzione dei fondi ricevuti nella misura fissata dalla FEC<sup>15</sup>. Il fondo che il governo assegna per l’elezione generale equivale al tetto di spesa (scopo del legislatore essendo quello di liberare i candidati dall’influenza dei grandi finanziatori e di evitare che i contributi pubblici vengano considerati come *aggiuntivi*). Per l’elezione del 2004 il limite è di \$74.62 milioni: questa è la cifra assegnata a testa ai candidati nominati dal Partito Repubblicano e dal Partito Democratico per coprire tutte le spese della campagna. Il contributo ai partiti per l’organizzazione delle convenzioni nazionali determina

<sup>14</sup> Si calcola che attualmente soltanto dieci o undici contribuenti su cento barrano la casella corrispondente sulla dichiarazione dei redditi, e di conseguenza il fondo si trova spesso in stato di insolvenza (la punta massima di sottoscrizioni è stata 28,7% nelle dichiarazioni del 1980; da allora è sempre declinata). Questo e vari altri problemi del finanziamento pubblico, tuttora disciplinato secondo le norme approvate nel 1971 e 1974 (a parte l’aumento nel 1993 del *check-off* fiscale da \$1 a \$3), sono affrontati nella proposta di riforma presentata dagli stessi promotori della legge del 2002, i senatori McCain e Feingold: v. S. 1913 del 21 novembre 2003).

<sup>15</sup> Va notato che i contributi non sono a consuntivo, ma assegnati in un unico blocco subito dopo le convenzioni nazionali per l’elezione generale (per le primarie sono assegnati mensilmente, a partire dal mese di gennaio dell’anno elettorale; per le convenzioni un versamento iniziale il 1 luglio dell’anno precedente l’elezione e versamenti ulteriori nell’anno elettorale). Di qui il problema della restituzione.

automaticamente anche il tetto di spesa (con relative rendicontazioni e controlli). Per le convenzioni del 2004 ciascuno dei due partiti ha diritto a ricevere \$14.59 milioni. Per le elezioni primarie i candidati, quale prerequisito per essere ammessi al fondo pubblico, devono raccogliere \$5 mila in venti diversi stati. Le somme che il tesoro deve versare sono determinate “pareggiando” i contributi privati con contributi federali, ciascun contributo fino a un massimo di \$250 (ad esempio: 50 dollari con 50, 250 con 250, 1000 con 250). Ciascun candidato può ricevere al massimo una somma pari alla metà del tetto di spesa che si impegna a non superare (nel 2004 il limite di spesa è di \$37.31 milioni; questo limite complessivo viene ripartito stato per stato).

È interessante osservare che, nelle elezioni primarie, si afferma una tendenza dei candidati maggiori a rinunciare ai fondi pubblici, proprio allo scopo di sottrarsi ai limiti di spesa previsti dalla legge<sup>16</sup>. Così hanno fatto nel 2004 sia il presidente George W. Bush (che aveva rinunciato anche quattro anni prima) sia il candidato democratico che ha poi dominato le primarie, il senatore John Kerry (tra i democratici, anche Howard Dean). Naturalmente, una scelta del genere permette di spendere senza limiti, ma comporta che il finanziamento della campagna poggia solo sulle spalle dei sostenitori del candidato che rinuncia... Ciò impone il coinvolgimento di centinaia di migliaia di persone, visto il tetto molto basso fissato dalla stessa normativa (non più di \$2.000 a persona).

Quanto alle disposizioni relative alle trasmissioni radiotelevisive, esse prevedono la revoca della licenza da parte della *Federal Communications Commission* per le emittenti che non consentano «reasonable access to or... purchase of reasonable amounts of time... by a legally qualified candidate for Federal elective office on behalf of his candidacy». La disciplina delle diffusioni relative ai candidati a cariche pubbliche si caratterizza per: *a*) obbligo di garantire pari opportunità, ma libertà di non dare spazi ad alcuno; *b*) nessuna possibilità di censurare il materiale elettorale; *c*) esclusione di qualsiasi disciplina di notiziari, interviste, servizi, dirette di eventi; *d*) tariffe le più basse applicabili per spazi equivalenti nei 45 giorni prima della primaria e nei 60 giorni precedenti l'elezione vera e propria; *e*) obbligo del candidato di fornire per la messa in onda materiale che per almeno 4 secondi, alla fine, contenga gli elementi scritti e visivi che consentano la sua identificazione e asseverino che egli ha approvato il messaggio e che il suo comitato elettorale ne ha pagato la messa in onda; *f*) obbligo per le emittenti di tenere (per almeno due anni) un elenco di tutte le richieste di spazi da parte di candidati o riguardanti candidati.

L'assetto attuale della disciplina americana delle campagne elettorali, con particolare riferimento al loro finanziamento, al controllo delle spese e all'uso dei media, è considerato figlio sia del contesto generale sia di vicende clamorose della storia politica americana, a partire dal caso Watergate. Va altresì tenuto conto non

---

<sup>16</sup> Nel gennaio 2004 la FEC ha certificato fondi pubblici a sei candidati; nel 2000 furono otto; nel 1996 dieci; nel 1992 otto; nel 1988 dodici; nel 1984 sei; nel 1980 tre; nel 1976 undici.

solo del sistema dei mezzi di informazione come organizzato negli Stati Uniti, ma anche delle caratteristiche intrinseche di una campagna elettorale, quella presidenziale che si svolge su un territorio e davanti a una popolazione di dimensioni continentali, il che inevitabilmente esalta i costi e rende il contatto diretto e non mediato fra candidato ed elettorato possibile solo fino a un certo punto. A ciò ovvia in parte una campagna elettorale che dura a dir poco un anno: il che appunto accresce esponenzialmente i costi. D'altra parte, come hanno scritto in occasione della sentenza del dicembre 2003 i giudici supremi O'Connor e Stevens, «il danaro, come l'acqua, trova sempre un suo sbocco... la storia della disciplina del finanziamento delle campagne elettorali dimostra che i partiti politici sono straordinariamente duttili e capaci di adattarsi alle nuove restrizioni che cerchino di limitarne la capacità di raccolta fondi»: conclusione che certo vale anche per contesti diversi da quello americano. E così è stato finora. Ciò non ha impedito tentativi di irreggimentare per quanto possibile questo flusso. Quello del 1971 fu in parte vanificato dalla sentenza della Corte Suprema nel caso *Buckley v. Valeo* nel quale fu dichiarato legittimo il *tetto ai contributi*, ma non il *tetto alle spese* elettorali: l'argomento fu che il nesso contributo/manifestazione del pensiero è meno diretto del nesso spesa/manifestazione del pensiero. Fu sostenuto allora (si era nel 1976) che «esser liberi di manifestare liberamente il proprio pensiero in modo illimitato ma soggetto a un tetto di spesa, è come essere liberi di andare con la propria macchina dove si vuole ma avendo a disposizione non più di un pieno di benzina». Più di vent'anni dopo, la Corte stabilì che una legge statale che stabiliva limiti di spesa a singoli candidati era legittima<sup>17</sup>. Infine, la Corte (con decisione 5-4 nel caso *McConnell v. FEC*) ha ora legittimato la riforma del 2002 in tutte le sue parti fondamentali, dai divieti sulla raccolta del *soft-money* ai limiti alla comunicazione politica nel periodo pre-elettorale.

Quanti lamentano l'eccessivo ridimensionamento del ruolo dei partiti politici nella democrazia americana tendono però a criticare la legislazione sul finanziamento della spesa elettorale di cui abbiamo parlato, perché avrebbe concorso a trasformare i politici in persone la cui dote principale non può che essere la capacità di *fundraising*, ovvero perché li avrebbe messi nelle mani dei professionisti della raccolta fondi, diventati i veri nuovi *power brokers* del sistema politico. La gestione del vituperato *soft money* era rimasta fino al 2002 uno degli ultimi strumenti a disposizione dei partiti: scomparsa anche questa (secondo alcuni avrebbe soltanto "cambiato indirizzo") nulla, si dice, è più rimasto fra la società e i politici, isolati e sempre più vulnerabili, inevitabilmente costretti a piegarsi davanti a ogni sorta di interesse particolare, dunque difficilmente in grado di affermare un'autentica *leadership*<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> È la sentenza *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC* del 2000.

<sup>18</sup> Questa la tesi, per esempio, che si legge nel libro di F. ZAKARIA, *The Future of Freedom*, New York, W. W. Norton & Company, 2003, specie pp. 184 ss.



Infine, negli Stati Uniti una disciplina dei sondaggi in campagna elettorale non esiste (difficilmente potrebbe superare lo scrutinio della Corte Suprema).

*La Germania.* – Le vicende che hanno squassato negli anni dal 1999 al 2003 la Germania politica e, in particolare, uno dei due grandi partiti, la CDU<sup>19</sup>, indicano che anche in un sistema politico e in un contesto socio-economico molto diverso da quello americano, nel quale tra l'altro la posizione dei partiti politici è ancora fra le più solide del mondo occidentale, la questione del finanziamento della politica non può dirsi risolta soddisfacentemente e ha comportato serie difficoltà.

Sulla base degli artt. 3 e 21 della *Grundgesetz* si fonda il principio – che vale sempre, tanto più in campagna elettorale – della uguaglianza e quindi della pari opportunità fra i partiti politici, riassunto nel concetto di *Parteienchancengleichheit* e ripreso espressamente da un apposito articolo della legge sui partiti (*Parteiengesetz*), la quale risale al 1967 ed è stata più volte modificata, in ultimo dalla legge 28 giugno 2002. L'art. 5 stabilisce, al comma 1, che se una pubblica autorità fornisce un qualsiasi servizio a un partito, il medesimo trattamento dev'essere garantito a tutti gli altri partiti. Tuttavia, è anche specificato, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale, che l'entità del sostegno può essere *graduata* in funzione della *rilevanza* di ciascun partito, purché sia garantita una base minima<sup>20</sup>. La rilevanza (e dunque l'entità dei benefici) di ciascun partito dipende, secondo la legge, prima di tutto dai suoi più recenti risultati elettorali (ma secondo la giurisprudenza hanno rilevanza anche il radicamento territoriale e l'anno di fondazione del partito, oltre che gli elementi di cui all'art. 18 in materia di finanziamento, v. dopo); in ogni caso, però, i partiti che hanno un gruppo al *Bundestag* hanno diritto a non meno del 50% di quanto spetta a qualsiasi altro partito. Il comma 2 estende, limitatamente al periodo della campagna elettorale<sup>21</sup>, l'applicazione dei criteri di cui al comma 1 a *tutti* i partiti che abbiano presentato candidature (ciò vale per esempio per le affissioni, anche in Germania organizzate da molti comuni). Il comma 3 afferma che la legge può imporre ai fini dell'attribuzione dei benefici di cui al comma 1 la verifica della sussistenza di determinati requisiti. L'art. 18 della stessa legge fissa poi i criteri in base a cui riconoscere ai partiti quote del finanziamento

<sup>19</sup> Condannata a più riprese a pagare pesantissime sanzioni per irregolarità nel proprio finanziamento (nell'agosto 2000 e di nuovo nel febbraio 2003). Tutti ricordano poi la personale vicenda di Helmut Kohl, lo statista dell'unificazione, travolto da più scandali proprio per aver nascosto finanziamenti irregolari.

<sup>20</sup> Si tratta della c.d. *Abgestufte Chancengleichheit*, appunto pari opportunità ponderata o graduata, a sua volta sostenuta in più decisioni del Tribunale costituzionale federale. Esso ha stabilito che la pari opportunità non deve essere intesa come assoluta uguaglianza, in quanto ciò nuocerebbe al corretto funzionamento della democrazia parlamentare, dal momento che si finirebbe con l'incentivare la creazione irragionevole di nuovi partiti. Il principio, come si capisce, è di capitale e generale importanza.

<sup>21</sup> La durata della campagna elettorale va ricavata dalle disposizioni della legge elettorale sulla presentazione delle candidature e può arrivare perciò a un massimo di 58 giorni dal giorno in cui si vota.

federale dei partiti; queste dipendono, per ogni partito, da tre elementi: *i*) voti ottenuti alle ultime elezioni europee, parlamentari e di Land; *ii*) numero degli iscritti<sup>22</sup>; *iii*) ammontare dei contributi raccolti.

Il terzo criterio deriva dalla decisione del Tribunale costituzionale federale del 9 aprile 1992 (BVerGe, 85, 264), nella quale si confermò, ma solo in parte, la precedente decisione del 19 luglio 1966 (BVerGe, 20, 56): quest'ultima aveva definito inammissibile interferenza nella vita dei partiti il finanziamento federale dell'attività ordinaria dei partiti, mentre aveva legittimato il finanziamento delle attività espressamente affidate ai partiti dalla Costituzione, appunto il concorso al processo elettorale: da qui il rimborso delle spese sostenute (*Wahlkampfkostenersatzung*). Nel 1992, invece, il Tribunale ha riconosciuto la virtuale impossibilità di distinguere concretamente spese elettorali e spese ordinarie; ha confermato l'inammissibilità di un generico sostegno pubblico; ha sostenuto che il sostegno vada limitato al minimo indispensabile; ha affermato l'esigenza di verifiche del sostegno di cui ciascun partito effettivamente gode, imponendo infine allo stato di non spendere più della media dei tre anni precedenti. Questa sentenza direttiva ha portato così, con la revisione legislativa del 1994, alla regola dei fondi pubblici commisurati a quelli autonomamente raccolti, alla fissazione per legge nella cifra di €133 milioni del tetto delle risorse riconoscibili ai partiti, autorizzando la corresponsione del finanziamento in *tranches* annuali. I fondi vengono così assegnati in ragione di €0,70 per ogni voto ottenuto alle elezioni e di €0,38 per ogni euro raccolto, tenendo peraltro conto solo delle donazioni inferiori a €3,300 (non si tiene conto perciò delle grandi donazioni il cui impatto risulta così ridimensionato).

In materia di sondaggi esiste un divieto, dettato dall'art. 32.2 della legge elettorale federale (*Wahlgesetz*), relativo agli *exit polls* durante lo svolgimento delle votazioni. Per il resto esistono forme di autoregolamentazione in base alle quali tv, radio e giornali si astengono dal diffondere l'esito di sondaggi nei quindici giorni che precedono il voto.

Quanto alle trasmissioni radiotelevisive, occorre tenere presente che in materia di emittenza la competenza legislativa appartiene ai *Länder*, per cui i principi comuni alle diverse normative sono oggetto di accordi fra *Länder*, in particolare del *Rundfunkstaatsvertrag (RstV)*. In base a questo la pubblicità politica è vietata, mentre spazi adeguati vengono messi a disposizione dei partiti sia dalle emittenti pubbliche sia da quelle private, con la differenza che solo i privati si vedono riconosciuto un diritto a un rimborso parziale del servizio reso (mediamente dal 33% al 55% delle tariffe di mercato). Vi sono anche spazi c.d. autogestiti, nei quali vengono trasmessi programmi prodotti dal partito, senza vincoli, a parte evidenti violazioni della legge penale: anche l'incostituzionalità del contenuto *non può* essere eccepita perché la magistratura ha stabilito che ciò è compito

---

<sup>22</sup> Ciò è possibile, in Germania, dal momento che la legge sui partiti ne fa dei soggetti di diritto pubblico sottoposti a una precisa disciplina quadro.

esclusivo del Tribunale costituzionale federale. In ogni caso, gli spazi radiotelevisivi sono ripartiti sulla base del principio già citato della *abgestufte Chancengleichheit*: applicato senza grandi difficoltà fino a che il sistema politico si era fondato sui tre tradizionali partiti, è stato messo in crisi alla fine degli anni Ottanta<sup>23</sup>. In merito si può ricordare una vicenda recente: in occasione delle elezioni del 2002, il leader della Fdp Guido Westerwelle annunciò di considerarsi candidato alla cancelleria (alla pari di Schröder, cancelliere uscente e candidato della Spd e Stoiber, candidato della Cdu-Csu) chiedendo di partecipare ai “duelli” organizzati dalle due reti pubbliche ARD e ZDF. Ma queste rifiutarono di invitarlo, sostenendo che non era possibile pensare che la Fdp potesse davvero esprimere il cancelliere<sup>24</sup>.

Quanto alla stampa non sussistono, invece, obblighi di *Chancengleichheit* perché su di essa fa premio il riconoscimento alla testata della più ampia scelta di linea editoriale: è possibile perciò rifiutare anche selettivamente inserzioni pubblicitarie (salva la possibilità, secondo taluni studiosi, di ricorsi in sede civilistica per *danno ingiusto*).

Conclusivamente, si deve notare che la Germania è oggi una delle rare grandi democrazie a non possedere una legislazione organica sul fenomeno delle campagne elettorali. Il suo assetto federale in sé non è sufficiente a spiegare la cosa: infatti ove così fosse ritenuto opportuno, non vi sarebbero ostacoli costituzionali a una disciplina del *Bund*. Ciò si deve probabilmente alla presenza tuttora decisiva – anche se con qualche segno di cedimento – dei grandi partiti di massa e al loro notevole grado di istituzionalizzazione, nonché al carattere tradizionalmente consociativo del confronto fra di essi. È come si desse per scontato l'inevitabile paradosso di una pretesa neutralità e imparzialità delle istituzioni (affermata dalla Costituzione, dalla legge e dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale) che trova a doversi conciliare con istituzioni a ferma guida partitica: di queste e del sistema partitico si intende difendere assetto e stabilità. Di qui la teoria e la prassi della *abgestufte Chancengleichheit* che, a ben vedere, è un compromesso per rendere la pari opportunità delle forze in campo compatibile con gli obiettivi di fondo del sistema considerati rispetto ad essa prevalenti (ciò si concilia bene con una formula elettorale che pone la soglia di accesso al *Bundestag* a un livello certo non modesto del 5%).

<sup>23</sup> Sul punto rinvio all'ottimo saggio, solo in parte superato, di G. RIZZONI, «Campagna elettorale e nuovi soggetti politici nella RFT», in *Regione e governo locale*, 1, 1994, pp. 91 ss.

<sup>24</sup> La FDP fece allora ricorso, senza successo, al tribunale amministrativo, il quale negò tuttavia che i duelli configurassero trasmissioni elettorali, considerandoli invece trasmissioni giornalistiche. La successiva *Verfassungsbeschwerde* al Tribunale costituzionale veniva dichiarata inammissibile (decisione 30 agosto 2002, 2 BvR 1332/02) proprio in virtù dell'applicazione necessariamente ponderata del principio di *Chancengleichheit*.

*Il Regno Unito.* – Il caso del Regno Unito presenta particolari motivi di interesse. Si tratta infatti di un altro ordinamento che fonda storicamente le sue istituzioni parlamentari sul *governo di partito* e nel quale i partiti, sia pure in misura forse più limitata che non in Germania, mantengono un ruolo di rilievo, ma è anche un ordinamento nel quale una organica disciplina delle campagne elettorali è stata varata solo pochi anni fa con il *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (PPERA). Il disegno di legge era stato presentato dal governo a seguito delle raccomandazioni del Comitato presieduto da Lord Neil (1998)<sup>25</sup> e il testo è entrato in vigore nel febbraio 2001. Anche in Gran Bretagna vi erano state nel tempo accuse in relazione a forme di finanziamento dei partiti considerate “criticabili” o illegittime: specie finanziamenti da parte di grandi interessi economico-finanziari o produttivi esteri. Questa legge ha costituito una mezza rivoluzione dal momento che essa ha introdotto per la prima volta penetranti norme di trasparenza in un ambito del quale, sino ad allora, si era potuto affermare che «le finanze dei partiti costituiscono una sfera praticamente inaccessibile a qualsiasi forma di controllo pubblico»<sup>26</sup>. In altre parole, durante il governo Blair il Regno Unito è passato, in materia, dall’essere uno degli ordinamenti meno regolati a uno di quelli più modernamente e accuratamente disciplinati. Resta però uno dei rari ordinamenti che non prevedono significative forme di finanziamento pubblico (ma servizi sono garantiti a partire da alcuni spazi radiotelevisivi).

Il PPERA è un testo organico il quale *a)* istituisce quale autorità indipendente la *Electoral Commission* con molteplici funzioni (riferire all’indomani di ogni elezione sul suo andamento generale; monitorare e verificare i vari aspetti del fenomeno elettorale inclusi «political advertising in the broadcast and other electronic media»; dare pareri sulle modifiche alla legge elettorale; dare pareri vincolanti in ordine all’applicazione del *Representation of the People Act*; fornire assistenza a tutte le autorità coinvolte nel procedimento elettorale; dettare indirizzi alle emittenti in ordine alle *party political broadcasts* (v. dopo); distribuire limitati *policy development grants*; concorrere alla formazione della pubblica opinione sulle tematiche elettorali); *b)* introduce la registrazione dei partiti politici, sulla base di specifici requisiti organizzativi interni relativi alle principali cariche e alla struttura finanziaria, previa verifica della *Electoral Commission*; *c)* subordina alla registrazione l’assegnazione degli spazi gratuiti in tv su tutti i tipi di emittenti; *d)* impone ai partiti registrati stringenti obblighi di contabilità e rendiconti periodici sui contributi ricevuti; *e)* disciplina i contributi ai partiti registrati, anche ai fini del trattamento fiscale, con formula onnicomprensiva e specificazione delle esclusioni<sup>27</sup>; definisce

<sup>25</sup> COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, su <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4057/4057.htm>.

<sup>26</sup> Questa severa conclusione con altre critiche, in gran parte superate, si potevano leggere in M. PINTO-DUSCHINSKY e A. POSTNIKOV, *Campaign Finance in Foreign Countries: Legal Regulation and Political Parties*, 1999 (testo elaborato dagli autori con C. Nadeau e R. Dahl).

<sup>27</sup> Per esempio non sono considerati contributi le trasmissioni delle *party political broadcasts* (art. 52.1 lett. d).

esattamente i contributi “accettabili” e “coloro che possono dare contributi” per qualsiasi somma oltre le £200 (£50 nel caso di contributi a singoli candidati); *f*) definisce gli obblighi di rendicontazione e di elencazione dei donatori, anche con riferimento all’election period (previste, al riguardo, notifiche settimanali di tutti i contributi oltre £5.000); *g*) definisce il concetto di campaign expenditure (in maniera onnicomprensiva), le modalità di erogazione (necessariamente disposta dal responsabile, altrimenti il pagamento costituisce reato), di registrazione e di rendicontazione (qualsiasi spesa dalle £200 in su); *h*) impone ai candidati la nomina dell’equivalente dell’italiano mandatario<sup>28</sup>, con obbligo di rendicontazione entro 35 giorni dal voto; *i*) stabilisce i limiti delle spese elettorali come dalla stessa legge definite, sia di partiti sia di singoli candidati con tetti diversificati a seconda dei collegi; per i partiti il tetto è £30.000 per ogni collegio in cui compete un proprio candidato oppure £810.000 per la sola Inghilterra<sup>29</sup>; il limite per i singoli candidati è, invece, £5.483 più alcuni pence ad elettore<sup>30</sup>; *l*) stabilisce vincoli severi e limiti di spesa assai forti per i c.d. *third parties* (che non sono affatto partiti, ma “terzi”), cioè quei singoli o quelle associazioni che *indipendentemente* dalla campagna di questo o quel partito e di questo o quel candidato, comunque, intendono promuovere un candidato o contrastarne un altro<sup>31</sup>; *m*) definisce diversificati *election periods*: ai fini della spesa, 365 giorni per l’elezione alla Camera dei Comuni, 4 mesi per le altre elezioni (Parlamento europeo, Parlamenti scozzese e nordirlandese, Assemblea del Galles); a partire dalla data di scioglimento del Parlamento al giorno delle elezioni ovvero da «any earlier time at which her Majesty’s intention to dissolve Parliament is announced»<sup>32</sup>, ai fini degli spazi tv autogestiti.

Altre disposizioni significative si ritrovano nel *Broadcasting Act 1990*: in particolare l’art. 8 che affida alla *Independent Television Commission* (istituita

<sup>28</sup> Con l’importante differenza che nella normativa italiana il *mandatario* è responsabile e rende conto di tutte le *entrate* della campagna elettorale, ma non è responsabile delle *uscite*.

<sup>29</sup> I partiti che spendono oltre £250.000, somma modestissima, devono presentare anche un *audit* indipendente. Il totale spendibile è, per l’intera elezione di Westminster, circa £20 milioni, pari a circa 32 milioni di euro, somma ragionevolmente elevata per gli standard europei, assai modesta per quelli americani (ma qui sono esclusi gli spazi radiotv, gratuiti o non acquistabili).

<sup>30</sup> Per la precisione, 4.6 o 6.2 pence per tipo di collegio. Il totale si può aggirare intorno alle £20-22.000, pari a 32-35.000 di euro.

<sup>31</sup> La questione non è marginale e spiega perché nuove e severissime discipline in materia sono previste negli Stati Uniti, appunto nel Regno Unito e, come si può anticipare, in Canada: direi che è questa quasi una nuova frontiera della disciplina delle campagne elettorali. La preoccupazione è che, impediti dal finanziare oltre certi limiti questo o quel candidato, limitate comunque le spese di questi, interessi finanziariamente forti di vario genere trovino altre vie. Si pensi che, andando nel dettaglio, il *PPERA* vieta di modo e di fatto ai “terzi” qualsiasi pubblica manifestazione, qualsiasi pubblicità, invio di circolari o anche stampa e distribuzione di pubblicazioni! Nel singolo collegio il tetto di spesa massima per i “terzi” è fissato in £500: implicita l’intenzione del legislatore di escludere qualsiasi concreta possibilità di influire in questa forma, in misura determinante, sull’elezione nel collegio, di difendere le finalità della legge e, infine, il ruolo dei partiti.

<sup>32</sup> Si noti il dettaglio: la legge parla di *Parliament*, con riferimento ovviamente alla sola Camera dei Comuni.

dall'art. 1, competente per le emittenti diverse dalla BBC) il compito di vigilare sull'applicazione del divieto di qualsiasi pubblicità «inserted by or on behalf of any body whose objects are wholly or mainly of political nature», o anche comunque finalizzata a scopi politici o sindacali. Fanno eccezione gli spazi messi a disposizione dei partiti dall'art. 36 della stessa legge: sono questi i *party political broadcasts*. Disposizioni analoghe erano da sempre in vigore per la BBC. In ordine al trattamento dei partiti e dei candidati, la disciplina è affidata dall'art. 93 del *Representation of the People Act* alle *Producers Guidelines*, autonomamente elaborate dai responsabili delle diverse emittenti nel rispetto delle indicazioni della *ITS* e della *Electoral Commission*. Vige in ogni caso, per le trasmissioni, il concetto della *due impartiality* che non comporta però identità di trattamento dal momento che «judgement will always be called for». Ogni emittente mette a disposizione 5 spazi di durata variabile dai 300 al 600 secondi. È interessante osservare che i partiti, non autorizzati a usare lo stesso tempo suddiviso in un maggior numero di spazi, preferiscono rinunciare a parte del tempo disponibile utilizzando il minimo obbligatorio<sup>33</sup>: il materiale prodotto è predisposto dai partiti stessi e tende a somigliare a pubblicità, pur non avendone la natura giuridica. Va aggiunto che le emittenti concedono gli spazi per i *party election broadcasts* solo ai partiti registrati. Quanto ai programmi giornalistici, la presenza di candidati non è vietata, tuttavia essa è possibile solo se estesa a *tutti* i candidati: è sufficiente che uno di essi non intenda partecipare, perché gli altri candidati necessitino comunque del suo consenso per poter apparire.

Nel Regno Unito non vi sono disposizioni di legge che limitino la trasmissione di sondaggi. Esistono, anche in questo campo, le *guidelines* delle singole imprese del settore informativo. La BBC, per esempio, detta indicazioni stringenti in ordine alle modalità di presentazione di tutti i sondaggi e di quelli politici in particolare (non farne, in genere, una notizia a sé; non attribuirvi implicitamente una valenza che non hanno, per esempio dicendo «il sondaggio suggerisce che...» o «sembra suggerire» e non: «secondo un sondaggio», «un sondaggio afferma, conferma...» o, peggio, «mostra o dimostra...»; indicazione di alcune delle caratteristiche tecniche del sondaggio, ove possibile, e della fonte).

In sintesi, la strada percorsa dalla nuova legislazione britannica è quella che si fonda sulla registrazione dei partiti con una meticolosa disciplina della loro finanza, vincoli ai contributi ma assai meno draconiani di quelli americani, importanti ma non esagerati limiti alle spese, specie per i candidati, mitigati dall'assegnazione degli spazi televisivi, tentativo di impedire che gli interessi costituiti facciano la propria campagna a distorsione di quella dei partiti. Tutto ciò senza alcun tipo di diretto finanziamento pubblico.

---

<sup>33</sup> È acclarata la tendenza dello spettatore ad allontanarsi dal televisore e fare altre cose in occasione della trasmissione di spazi pubblicitari, ovviamente anche se nella forma del *party political broadcasts*, ovvero a cambiar canale. Fino ad alcuni anni fa era addirittura prevista una prassi di trasmissione contestuale dello stesso messaggio da parte di *tutte* le emittenti, poi abbandonata.

*I paesi del Commonwealth.* – In Australia la disciplina delle campagne elettorali si fonda sul *Commonwealth Electoral Act* del 1918, ovviamente emendato svariate volte. È prevista anche qui una *Election Commission* indipendente che presiede all'applicazione delle diverse disposizioni e alla gestione delle elezioni. La legge prevede l'assegnazione ai partiti di fondi pubblici a titolo di rimborso delle spese elettorali, disciplina i requisiti necessari, contempla le infrazioni e le modalità di restituzione delle somme indebitamente percepite, classifica meticolosamente le spese elettorali, impone la rendicontazione anche dei regali ricevuti e classifica quelli vietati, impone rendiconti a tutti i soggetti (inclusi editori ed emittenti radiotv), impone le indicazioni che devono comparire sulla pubblicità elettorale, contiene previsioni più "tradizionali" (divieto di propaganda presso i seggi nel giorno del voto), prevede espressamente il reato di diffamazione di altro candidato<sup>34</sup>.

La legislazione del Canada appartiene all'ultima generazione: il *Canada Election Act* è del 2000 ed è stato modificato nel 2001: la reciproca influenza per un verso con la legislazione americana, per un altro con quella inglese appare abbastanza evidente. Accanto a previsioni consuete (divieto di propaganda intorno al seggio, divieto di ricorso ad altoparlanti, fissazione dell'*election period* in circa 50 giorni che vanno dall'indizione delle elezioni alla proclamazione del risultato) si ritrovano: *a*) il meccanismo della registrazione dei partiti cui sono subordinati benefici quali la detrazione per i donatori dei contributi versati al partito e l'assegnazione di spazi radiotelevisivi; *b*) meticolosi e stringenti obblighi di rendicontazione; *c*) specifici obblighi di rendicontazione per candidati, partiti e anche sponsor dopo ciascuna elezione; *d*) divieto di contributi anonimi se non sotto i \$50 e per un massimo ammesso di \$10.000 per i partiti e solo \$3.000 per i singoli candidati, obbligo di elencare analiticamente quelli superiori a \$250; *e*) tetti di spesa per candidato di \$25.000 (per il collegio medio) e di \$1.25 per elettore (contando solo i collegi dove ha candidati propri) per il partito<sup>35</sup>; *f*) divieto di pubblicità limitato al solo giorno del voto; *g*) disposizioni sulla trasparenza dei sondaggi; *h*) obblighi di messa a disposizione, in vendita e gratuitamente, di spazi radiotelevisivi, distribuiti secondo analitici criteri che tengono conto sia dei seggi e dei voti conseguiti sia delle candidature presentate in modo però che nessun partito abbia comunque più del 50% del tempo disponibile; ai partiti che si presentano per la prima volta vengono assegnati 6 minuti ovvero il minimo di qualsiasi altro partito pre-esistente; tariffe vincolate e nomina di uno speciale *Broadcasting Arbitrator* per risolvere eventuali controversie durante il periodo elettorale e per dettare, all'inglese, le *guidelines* che le emittenti devono seguire; *i*) disposizioni stringenti sulla pubblicità dei *third parties* (tetto nazionale di \$150.000, tetto nel collegio per

<sup>34</sup> La disciplina australiana risente di una giurisprudenza della *High Court* che dichiarò in parte incostituzionale il *Political Broadcasts and Political Disclosures Act* 1991, seguendo un'impostazione simile a quella della Corte Suprema degli Stati Uniti in *Buckley v. Valeo* del 1976.

<sup>35</sup> Se si tiene conto della popolazione del Canada, il tetto dovrebbe risultare per il partito nell'ordine di circa \$30 milioni, circa 20 milioni di euro. Siamo nell'ordine dei tetti inglesi.

singolo candidato di \$3.000: si tratta di tetti un po' meno rigorosi di quelli inglesi, ma la sostanza non cambia, tanto più se si tiene conto del più ridotto valore del dollaro canadese). La formula, dunque, risulta essere: registrazione partiti, trasparenza finanziaria, limiti di spesa, spazi gratuiti limitati in tv, ma anche nessun divieto di pubblicità e sforzo di contenere al massimo l'influenza dei gruppi d'interesse.

Anche in Nuova Zelanda la disciplina delle campagna elettorale si ricava dalla legislazione elettorale (*Electoral Act* del 1993) e dalla disciplina del sistema radiotelevisivo (*Broadcasting Act* del 1989). Qui pure è stata istituita una *Electoral Commission* la quale cura utili "guide" delle quali mi sono avvalso<sup>36</sup>.

Le disposizioni in materia di spese elettorali sono fra le più chiare che sia dato riscontrare nella legislazione comparata. I partiti sono tenuti a registrarsi e tutti i partiti registrati, *anche quelli che non presentano candidati*, sono tenuti a presentare, entro 50 giorni lavorativi dopo che il risultato delle elezioni è stato proclamato, il rendiconto delle spese sostenute in campagna elettorale (sempre accompagnato dalla relazione di un *auditor*); questa dura per i tre mesi che precedono il voto. La spesa elettorale deve essere al di sotto di un tetto prestabilito (un tanto per la lista nazionale e un tanto per ciascun candidato)<sup>37</sup>. Le spese elettorali sono accuratamente definite, in modo in questo caso non estensivo ma restrittivo: non ne fanno parte, per esempio, spese di viaggio, spese per condurre sondaggi, il lavoro dei volontari, i materiali posseduti che subiscano danni, le spese dei singoli candidati o i fondi riconosciuti ai partiti ai fini della presenza su radio e tv (v. dopo). Obblighi incorrono anche per i creditori: si prevede che nessun credito sia esigibile se non richiesto entro i 20 giorni dal voto (e deve essere pagato per legge nei successivi 20). Ogni pagamento sopra i NZ\$100 va dettagliatamente contabilizzato. Le spese dei candidati presenti nelle liste di partito sono incluse nelle spese del partito; quelle dei candidati nei collegi sono contabilizzate separatamente a cura di ciascun candidato. Complessi criteri sono fissati per determinare a chi debbano essere imputate spese elettorali, quali inserzioni sui media nel caso in cui promuovano a un tempo il partito, la lista e il candidato singolo. Infine vengono previste le sanzioni che, con riferimento ai tempi di consegna del rendiconto, sono solo pecuniarie (misura massima NZ\$20.000).

Il modello Nuova Zelanda non prevede forme di finanziamento pubblico generico ovvero forme generiche di rimborso delle spese elettorali: prevede, tuttavia, l'assegnazione di spazi gratuiti (quelli volontariamente offerti dalle emittenti private o quelli obbligatoriamente messi a disposizione da quelle pubbliche, TNZ e RNZ: in particolare per l'appello iniziale e quello finale agli elettori) e l'assegna-

<sup>36</sup> *Guide to Election Expenses for Registered Political Parties*, Wellington, 2002 e *Guide to Broadcasting at Parliamentary Elections*, Wellington, 2002, entrambe reperibili su <http://www.elections.org.nz>.

<sup>37</sup> Un milione di NZ\$, più 20.000 a candidato (per campagne che non dovrebbero superare i NZ\$3.000.000, cioè 1.600.000 di euro per un paese di circa 3.8 milioni di abitanti, come se il tetto in Italia fosse intorno ai 24 milioni di euro).



zione di risorse per acquistare gli spazi offerti a tariffe scontate. Tali risorse sono a carico di un apposito capitolo del bilancio dello stato. Hanno titolo ad ottenere tali finanziamenti o i partiti registrati o quelli che pur non essendolo (ancora) abbiano segnalato di voler partecipare alle elezioni 3 mesi prima dello scioglimento del Parlamento; se una coalizione (o *umbrella party*) ottiene fondi, le singole componenti (*component party*) vi debbono rinunciare. Il riparto delle risorse avviene a cura della *Electoral Commission* (la quale ovviamente stabilisce chi ne ha diritto) sulla base di questi criteri: *i*) voti ottenuti alle ultime elezioni o ad elezioni suppletive; *ii*) numero dei parlamentari appartenenti al partito al momento dello scioglimento; *iii*) eventuali rapporti di coalizione; *iv*) altri indicatori quali sondaggi<sup>38</sup> e numero degli iscritti; *v*) la necessità di garantire «a fair opportunity for each political party that meets the registration requirement». Quanto ai programmi da mandare in onda, anch'essi devono rispondere alle caratteristiche stabilite dalla legge: autorizzazione scritta del segretario del partito, indicazioni presenti nel messaggio per ricondurlo a uno specifico responsabile. È *vietato* l'acquisto di pubblicità radiotelevisiva con fondi diversi, anche se con questi i partiti possono pagare i costi di produzione del materiale. Possono però comprare spazi e far trasmettere propri *election programmes* i singoli candidati, purché entro i tre mesi dal voto e fino alle ore zero del giorno di vigilia, che sottostanno alle medesime prescrizioni dei programmi di partito ed entrano a far parte delle spese del candidato. L'editore deve fornire alla *Electoral Commission* l'elenco di tutti gli *election programmes* mandati in onda. È espressamente esclusa l'applicazione delle norme ad essi relative ai programmi di notizie, commento o altri servizi, pur relativi alle elezioni.

*La Francia.* – In Francia si applicano disposizioni diverse per le elezioni presidenziali e per gli altri tipi di elezioni. A queste ultime si applica l'onnicomprendivo *Code Electoral*, nel quale si trovano disposizioni di tipo tradizionale: il periodo di riflessione (art. L49); il divieto di far propaganda per i titolari di uffici pubblici (art. L50); la disciplina dei tabelloni e dei manifesti nei comuni (art. L51); la determinazione dell'inizio della campagna elettorale (20 giorni prima del voto; per le presidenziali dall'indizione delle elezioni); l'attribuzione al Consiglio di stato del potere di stabilire le caratteristiche del materiale propagandistico la cui produzione e distribuzione lo stato finanzia ai candidati che abbiano ottenuto almeno il 5% dei voti (artt. L165-167). Vi sono disposizioni più recenti le quali vietano: qualsiasi forma di pubblicità elettorale (stampa e radiotv) nei 3 mesi che precedono il voto (art. L52-1); qualsiasi campagna di promozione dei risultati amministrativi di un ente pubblico territoriale nei 6 mesi che precedono il voto (art. L52-1); la diffusione dei risultati elettorali anche parziali prima della chiusura di tutti i seggi (art. L52-2).

<sup>38</sup> Forse è questa l'unica disciplina che prende in considerazione anche i sondaggi ai fini del riparto delle risorse pubbliche.

Una specifica legge (88-227 dell'11 marzo 1988, con successive modificazioni: le più recenti nell'aprile 2003)<sup>39</sup> regola la trasparenza finanziaria nella vita politica e si coniuga con la disciplina specifica delle elezioni presidenziali (legge organica 95-95 del 20 gennaio 1995): *a*) istituisce un'apposita autorità – la *Commission pour la transparence financière de la vie politique* (per le presidenziali si costituisce invece la *Commission nationale de contrôle* presieduta dal vicepresidente del Consiglio di stato)<sup>40</sup>; *b*) definisce gli obblighi di dichiarazione patrimoniale da parte degli eletti; *c*) fissa il finanziamento ordinario di partiti e gruppi in funzione dei risultati ottenuti alle elezioni per l'Assemblea nazionale e il Parlamento europeo (requisito aver ottenuto almeno l'1% dei voti in almeno 50 circoscrizioni); *d*) prevede una diminuzione del finanziamento per quei partiti che, all'atto delle candidature, non hanno garantito la pari opportunità di genere; *e*) obbliga i partiti a dotarsi di un mandatario attraverso il quale transitano i fondi pubblici; *f*) vieta i contributi da persone giuridiche; pone un tetto alle donazioni individuali che non devono superare €4.600 e possono rimanere anonime solo se restano sotto €3.000, anche se ogni contributo sopra i €150 non può avvenire in contanti; *g*) stabilisce limiti per le spese elettorali di partiti e candidati e obblighi di rendicontazione (che per i candidati alle presidenziali coprono un periodo di 12 mesi prima del voto). I limiti alle spese dei candidati presidenziali furono, nel 2002, 15 milioni di euro per il primo turno, 20 milioni per il secondo. Queste ultime disposizioni, in riferimento alle elezioni presidenziali, si collegano a rimborsi statali che fanno seguito all'approvazione del rendiconto presentato: in compenso ciascun candidato riceve un'anticipazione di €153.000. I candidati che al primo turno non hanno superato il 5% dei voti ottengono fino a un massimo di €739.800 che possono salire a dieci volte tanto nel caso di candidati che superino tale soglia. Il massimo sale a quasi 10 milioni per i due candidati ammessi all'eventuale ballottaggio. I controlli sulle spese spettano, nel caso dei candidati presidenziali, al Consiglio costituzionale, mentre spettano alla *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (CCFP) per le altre elezioni: secondo i critici ciò paradossalmente li rende, nel primo caso, scarsamente efficaci.

Quanto ai media, la legge afferma il principio della parità di trattamento sia nei programmi informativi sia in tutti gli altri. Per il primo turno di votazione i candidati alle presidenziali ricevono tutti almeno 15 minuti di tempo radiotelevisivo secondo modalità che sono affidate all'authority di settore, il *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*. Quest'organo indipendente cura il monitoraggio delle apparizioni televisive di candidati e potenziali candidati *prima* della campagna, calcolandone l'esposizione e tenendo altresì conto delle apparizioni che sono collegate, even-

<sup>39</sup> Anche in Francia le innovazioni in materia di disciplina del finanziamento della politica a partire da quelle di fine anni Ottanta sono state promosse a seguito di una serie di gravi irregolarità che hanno percorso periodicamente la vita politica d'Oltralpe, giungendo in più circostanze a lambire l'Eliseo (sia pure per vicende pregresse).

<sup>40</sup> La Commissione nazionale di controllo verifica anche le caratteristiche del materiale elettorale, anch'esse vincolate: per esempio ci sono limiti in ordine all'uso dei simboli nazionali.

tualmente, all'esercizio di funzioni pubbliche; emana raccomandazioni e direttive alle emittenti; valuta eventuali ricorsi e proteste; disciplina secondo formati standard le modalità stesse della promozione politica che i candidati possono gratuitamente fare in radio e tv, utilizzando le medesime attrezzature anche per la produzione dei materiali. La quantità di tempo messa a disposizione è uguale per tutti i candidati (nel 2002 furono ben 48 minuti ciascuno, su ciascun canale). Queste disposizioni si applicano obbligatoriamente alle emittenti che ricevono un rimborso parziale dallo stato.

Per quel che riguarda i *sondaggi* l'ordinamento francese se ne è occupato da tempo con una legge (la 77-808, recentemente modificata in senso un po' più liberale) che puntava a garantire imparzialità e rigore tecnico nelle rilevazioni in campo politico e istituiva l'ennesima autorità indipendente, la *Commission des sondages*. Fra l'altro la legge prevedeva il divieto di diffondere i risultati di sondaggi elettorali a decorrere dalla settimana precedente il voto<sup>41</sup>: questo limite è stato ridimensionato dalla legge 2002-214 del 19 febbraio 2002. Copre ora lo stesso periodo della pausa di riflessione (vale cioè dalle 24.00 del secondo giorno prima delle elezioni). Su questa modifica ha influito una sentenza della Corte di cassazione che il 4 settembre 2001 aveva annullato la condanna inflitta dalla Corte di appello di Parigi al direttore di un giornale per avere pubblicato un sondaggio nel periodo allora proibito. La sanzione penale, a detta del supremo collegio, violerebbe l'art. 10 della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, configurando una restrizione non necessaria alla libertà di ricevere e dare informazioni: una decisione di grande importanza e di forte impatto, sicuramente assunta tenendo conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>42</sup>.

Due parole, infine, sull'apparato sanzionatorio e soprattutto sulla sua rigorosa ed efficace applicazione. Il 15 maggio 2003 il Consiglio costituzionale ha fornito il bilancio del contenzioso elettorale (promosso da esclusi e dalle varie autorità amministrative indipendenti) relativo alle elezioni dell'Assemblea nazionale del 2002. Su 162 ricorsi, ne sono stati accolti 5, dando luogo ad altrettanti annullamenti di elezione.

Quanto ai rendiconti sulle spese, la CCFP ha assunto 601 decisioni, sancendo due decadenze per gravi irregolarità. Sono emerse proposte di miglioramento delle norme vigenti in tre direzioni: estendere i compiti del mandatario; esentare dall'obbligo di rendiconto i candidati che non raccolgono neppure l'1% dei voti; conferire alla CCFP, in relazione alle infrazioni dei candidati alle legisla-

<sup>41</sup> Sono ammesse, invece, le c.d. proiezioni dopo la chiusura dei seggi. Sui sondaggi v. M. GOBBO, «La riduzione dei limiti temporali sulla diffusione dei sondaggi elettorali», in *Forum dei Quaderni costituzionali*, <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/francia.htm>.

<sup>42</sup> La *Commission des sondages* reagiva il 3 dicembre 2001 confermando che le disposizioni della legge 77-808 restavano in vigore sotto i profili amministrativo, elettorale e civilistico: inclusa la sanzione dell'annullamento dell'elezione nel caso in cui fosse dimostrata l'alterazione della *sincerità* del voto.

tive, quella stessa discrezionalità che permette nel caso delle presidenziali di sanzionare senza eccessi irregolarità minori o effettivamente commesse in buona fede.

*La Spagna.* – Il quadro normativo in Spagna si fonda principalmente sulla legge organica 5/1985 del 19 giugno (con successive modificazioni), che disciplina *El régimen electoral general*, inclusa la disciplina delle campagne elettorali anche con riferimento ai media. Rileva pure la legge organica 3/1987 del 2 luglio, che disciplina *La financiación de los partidos* (modificata in ultimo il 10 marzo 2003), ma la lascio da parte, in quanto riguarda prima di tutto il finanziamento dell'attività ordinaria delle forze politiche<sup>43</sup>.

Il primo testo affronta in pratica tutti gli aspetti delle campagne elettorali e costituisce forse una delle discipline più onnicomprensive e complete. Vi si ritrovano: *a*) divieto di campagne elettorali da parte di poteri pubblici (art. 50); *b*) fissazione della durata della campagna elettorale che è di 15 giorni, comincia 38 giorni dopo l'indizione delle elezioni e finisce alle ore zero del giorno che precede quello del voto (art. 51); *c*) proibizione per determinate categorie di pubblici funzionari di fare propaganda elettorale (militari, polizia, polizia regionale e locale, giudici, magistrati, componenti delle giunte elettorali) (art. 52); *d*) un singolare divieto di condurre qualsiasi iniziativa di campagna elettorale nell'intervallo di 23 giorni fra indizione delle elezioni e inizio ufficiale di essa (art. 53); *e*) disciplina delle affissioni, con ruolo dei comuni e con ricorso a un doppio limite di spesa (quello per forma propagandistica all'interno di quello complessivo: per cui i candidati non possono spendere per la prima più del 25% del tetto complessivo), usato anche in relazione alle inserzioni pubblicitarie (artt. 55-56); *f*) disciplina della disponibilità di locali pubblici da assegnarsi nel rispetto delle pari opportunità e, secondariamente, tenendo conto dei voti avuti dai partiti nella medesima circoscrizione (art. 57); *g*) facoltà di investire in pubblicità su stampa e radio private, ma non più del 20% del tetto autorizzato di spesa (art. 58); *h*) tariffe postali speciali (art. 59); *i*) divieto di acquisto e vendita di pubblicità su tutti i mezzi di comunicazione di proprietà pubblica, ma attribuzione di spazi gratuiti (art. 60); *l*) riparto del tempo in base ai voti avuti in precedenza, secondo una sorta di «pari opportunità ponderata» simile a quella applicata in Germania (art. 61-64)<sup>44</sup>; *m*) norme per il rispetto del pluralismo

<sup>43</sup> La legge sul finanziamento dei partiti impone un tetto alle donazioni annuali da parte di una singola persona fisica o giuridica (era di 10 milioni di pesetas prima dell'avvento dell'euro); inoltre vi è anche un tetto ai finanziamenti privati che possono essere annualmente raccolti da un partito: si tratta del 5% del totale di quanto allocato dal bilancio dello stato per il finanziamento pubblico. Per cui a fronte di fondi per 7.5 miliardi di pesetas, ciascun partito non può raccogliere annualmente più di 375 milioni (una somma in fondo relativamente modesta di circa 4 miliardi delle vecchie lire).

<sup>44</sup> Nel dettaglio: 10 minuti ai partiti nuovi; 15 a quelli che hanno ottenuto rappresentanti ma con meno del 5% dei voti; 30 per i partiti con voti fra il 5 e il 20%; 45 minuti per i partiti maggiori. Gli spazi sono riconosciuti solo al partito che presenta candidati in almeno il 75% delle circoscrizioni dell'area di copertura del mezzo considerato.

*politico y social* e della *neutralidad informativa* dei mezzi di proprietà pubblica, con facoltà di ricorso alla *Junta Electoral Central* (art. 67); *n*) rimborso statale delle spese elettorali, comunque non superiore a quelle effettivamente sostenute e rendicontate; possibilità di anticipi entro la misura del 30% di quanto avuto alle elezioni precedenti (art. 127)<sup>45</sup>; *o*) divieto di accettare fondi da enti pubblici o da persone anche fisiche straniere (art. 128); *p*) limite massimo dei contributi per persona fisica o giuridica fissato in 1.000.000 di pesetas, circa 6 mila euro (art. 129); *q*) disciplina delle spese elettorali con tetto, modalità di rendicontazione e controlli (artt. 130-134).

I rendiconti e le varie dichiarazioni devono essere comunicate a un'apposita autorità indipendente, il *Tribunal de Cuentas* cui sono riservati compiti di monitoraggio, vigilanza, controllo: ma è opinione diffusa che i suoi poteri siano troppo limitati rispetto a quelli che sarebbero necessari per un'azione adeguata.

*La Russia.* – Accurate si presentano anche le discipline, a loro volta assai recenti<sup>46</sup>, di alcuni paesi dell'Europa centro-orientale. Mi riferisco qui alle legislazioni della Polonia e della Federazione Russa. In entrambi i casi, e soprattutto nel secondo, siamo di fronte a sistemi partitici lungi dal potersi considerare consolidati; e vi sono certamente fondate ragioni per ritenere che la distanza fra previsione normativa ed efficace applicazione di essa sia ancora particolarmente ampia: basti pensare alle cronache delle elezioni della Duma del 7 dicembre 2003 e alle reazioni delle organizzazioni internazionali che hanno curato il monitoraggio.

D'altra parte, in entrambi i casi siamo di fronte ad esperienze democratiche che hanno appena un decennio di vita e, tenendo conto di ciò, i progressi sono comunque stati consistenti. Proprio a seguito dell'attività di assistenza e monitoraggio, si possono consultare rapporti affidabili sulle elezioni degli anni scorsi. A titolo di esempio, quello OSCE-ODIHR, relativo alle presidenziali del 2000, pur non nascondendo l'esistenza di non marginali problemi, si presentava nonostante ciò altamente positivo<sup>47</sup>. Le critiche (e le seguenti raccomandazioni

<sup>45</sup> La misura dei rimborsi è fissata dall'art. 175 per le elezioni parlamentari: due milioni di pesetas per ogni seggio conquistato; 75 pesetas per ogni voto ottenuto purché vi sia stato almeno un eletto; 30 pesetas per ogni voto conseguito dai candidati eletti al Senato. Per i partiti il rimborso è di 40 pesetas ad abitante. I partiti hanno altresì diritto a rimborsi per l'invio di materiale propagandistico.

<sup>46</sup> La legge elettorale russa per la Duma del 2002 è una delle rare che già evoca Internet.

<sup>47</sup> OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, *Russian Federation. Presidential Election 26 March 2000. Final Report*, Varsavia, 19 maggio 2000: «In general, and in spite of episodic events that sometimes tested the system's capacity to uphold principles of fairness and a level playing field, the presidential election was conducted under a constitutional and legislative framework that is consistent with internationally recognized democratic standards» (p. 3). Peraltro la *Commissione elettorale centrale* adottava una circostanziata risoluzione sulle violazioni della disciplina della campagna elettorale (doc. n. 84/992-3 del 17 febbraio 2000), la quale denunciava l'anticipato avvio della campagna rispetto alla data fissata dalla legge da parte di vari candidati (v. [http://democracy.ru/english/library/cec/eng\\_2000-11.html](http://democracy.ru/english/library/cec/eng_2000-11.html)).

finali) riguardavano la dipendenza dei media da sussidi statali e in genere dall'influenza delle autorità di governo, e la vulnerabilità di quelli di opposizione a fronte di pressioni amministrative, un pluralismo partitico non solido e poco affidabile, gli eccessivi vantaggi a favore degli uscenti, una certa confusione fra autorità amministrative regionali e locali e le commissioni elettorali, le norme sulla presentazione delle candidature (uno dei temi più delicati in Russia per la cronica propensione a liberarsi di candidati sgraditi).

Venendo ad una rapida sintesi, nella Federazione Russa vigono, come in altri ordinamenti, due leggi distinte per le elezioni presidenziali e per quelle legislative: la *Legge federale per l'elezione del Presidente della Federazione russa* del 17 dicembre 1999 e la *Legge federale sull'elezione dei deputati alla Duma di Stato dell'Assemblea federale della Federazione russa* del 20 dicembre 2002. Mi soffermo sulla seconda (legge n. 175-FZ) che costituisce una sorta di adattamento ed evoluzione della prima, eventualmente segnalando le differenze più significative. Si consideri che, sin dall'avvio della transizione, è stato adottato in Russia un modello che affida la gestione e l'amministrazione del procedimento elettorale a un sistema di commissioni elettorali distrettuali, circoscrizionali e centrale con caratteristiche di tendenziale indipendenza. La legge 175-FZ è una legge organica che disciplina tutto il fenomeno elettorale.

Riferisco qui i contenuti principali dei soli capitoli VIII (informazione degli elettori e campagna elettorale: artt. 53-64) e IX (finanziamento delle elezioni: artt. 65-73).

Nel primo si ritrovano i seguenti elementi di particolare interesse: *a)* libertà dei media, ma anche obbligo di non violare la parità fra candidati, partiti e coalizioni ("blocchi elettorali"); *b)* specifico obbligo per i media di separare le notizie dai commenti, divieto di trasmettere notiziari a pagamento; *c)* norme a tutela dei giornalisti (es.: divieto in campagna elettorale di trasferirli ad altre mansioni, salvo provate infrazioni disciplinari); *d)* niente *exit polls* né proiezioni o diffusione di essi il giorno del voto; *e)* disciplina dei sondaggi con vincoli di trasparenza e divieto di diffusione nel giorno del voto e nei 5 precedenti; *f)* distinzione fra mezzi di informazione (radiotv e stampa) pubblici e privati (i primi sono tutti quelli che hanno ricevuto contributi federali o municipali di qualsiasi genere nell'anno precedente la convocazione delle elezioni) e distinzione fra mezzi nazionali e regionali; *g)* individuazione e classificazione delle diverse forme di campagna elettorale, disciplina di massima delle relative modalità, indicazione dei soggetti che *non* possono prendervi parte (autorità pubbliche ad ogni livello, funzionari pubblici, corpi militari, organizzazioni religiose e caritatevoli, commissioni elettorali e loro componenti, persone fisiche e giuridiche straniere e apolide, professionisti dei media, minorenni); *h)* obbligo di finanziare tutte le spese elettorali a carico dei fondi appartenenti al candidato, al partito o alla coalizione con divieto di finanziare in alcun modo la campagna di un diverso candidato, partito o coalizione; *i)* obbligo per ciascun partito e coalizione di pubblicare il proprio programma in almeno un quoti-

diano nazionale e su Internet; *l*) inizio della campagna elettorale a partire dalla presentazione di ciascun candidato e sua conclusione alle ore zero del giorno che precede il voto; sui media la campagna dura tuttavia 29 giorni (partendo dal trentesimo che precede il voto e interrompendosi per la pausa di riflessione); *m*) lo spazio sui media può essere gratuito o a pagamento, da usare comunque solo per la propria campagna; i media pubblici sono tenuti a garantire uguale trattamento a candidati, partiti, coalizioni; *n*) possono offrire spazio a pagamento, oltre ai media pubblici, solo i media privati fondati *almeno* 1 anno *prima* delle elezioni, a meno che non si tratti di organi di partito; è vietato a tutti gli altri di trasmettere propaganda elettorale; vige l'obbligo di parità tariffaria e le condizioni devono essere pubblicate entro 30 giorni dalla indizione delle elezioni; il tempo a pagamento deve essere almeno pari a quello gratuito, ma non più del doppio di esso; *o*) i singoli candidati non possono avere spazio gratuito sui media pubblici nazionali, ma solo su quelli regionali e locali; *p*) obblighi di rendicontazione per gli editori e obbligo per editori e responsabili delle campagne di concludere sempre e comunque contratti scritti sia per gli spazi a pagamento sia per quelli gratuiti; *q*) prescrizioni in ordine alla quantità di spazio destinato alla campagna elettorale (moltissimo per gli standard di altri paesi: sui mezzi pubblici, *non meno* di un'ora al giorno)<sup>48</sup> e alle modalità (almeno metà del tempo deve essere dedicato a "confronti" e tavole rotonde con più candidati; i candidati devono essere presenti di persona e non attraverso rappresentanti, non possono usare il proprio spazio per pubblicità commerciale, eccetera); *r*) meticolose prescrizioni sulle modalità di pagamento (anticipato e attraverso banca pubblica stabilita dalla legge); *s*) altrettanto puntuali prescrizioni adattate alla stampa con spazi totali fino al 30% del totale; *t*) gli spazi gratuiti sono assegnati a parità di condizioni fra tutti i soggetti, mediante *sorteggio* curato dalla commissione elettorale competente; *u*) disciplina delle manifestazioni pubbliche; *v*) prescrizioni in ordine alla trasparenza di tutto l'ordinario materiale propagandistico che non può contenere pubblicità; disciplina delle affissioni; *z*) attività e comportamenti vietati.

Quest'ultima disposizione vieta, per esempio, a candidati e partiti di impegnarsi in collette anche a fini benefici, vieta qualsiasi forma di corruzione elettorale (distribuzione di danari, beni o altre utilità anche di modesto valore a parte stampati e distintivi), disciplina il diritto di rettifica, prevede il meccanismo cautelare e sanzionatorio (per il quale tuttavia le commissioni elettorali non hanno diretta competenza, dovendosi rivolgere alle autorità ordinariamente competenti), e contiene infine la pericolosa formula generale: «Non è

<sup>48</sup> Si consideri che per ogni ora gratis occorre offrire in vendita non meno di un'ora, fino a un massimo di due: ciò significa che si possono trasmettere fino a tre ore al giorno di propaganda elettorale.

consentito il cattivo uso della libertà di informazione di massa in campagna elettorale»<sup>49</sup>.

Quanto al capitolo sul finanziamento delle elezioni, ecco le disposizioni chiave: *a*) i candidati e i partiti (con esclusione dei candidati che compaiono solo nella lista federale e dei partiti o coalizioni che *non* presentano lista federale) devono costituire ciascuno il proprio fondo elettorale; *b*) i fondi dei candidati sono alimentati: da risorse personali (nella misura massima del 50% del limite di spesa), risorse assegnate dal partito, contributi di persone fisiche e giuridiche, ciascuno nella misura massima del 5 e del 50% del tetto di spesa che è di 6 milioni di rubli (circa 160 mila euro); *c*) i fondi dei partiti sono alimentati da risorse proprie e da contributi, ciascuno nella misura massima per le persone fisiche del 7 per 10.000 e del 350 per 10.000 del totale di spesa ammesso, che è 250 milioni di rubli (circa 7 milioni di euro)<sup>50</sup>; *d*) valgono i consueti divieti ad accettare contributi da stranieri, apolidi, minori, e anche società di diritto russo partecipate oltre il 30% da capitali stranieri, organizzazioni internazionali, enti pubblici locali e nazionali e loro società; *e*) prescrizioni sulla gestione dei fondi (conto bancario speciale); *f*) obbligo di versamento entro il 45° giorno prima delle elezioni, di un deposito pari, per i candidati e per i partiti o blocchi, al 15% del tetto di spesa (dunque, rispettivamente a 900.000 e 37.5 milioni di rubli, 30 mila e 1 milione di euro); il deposito è riaccreditato entro cinque giorni dalla proclamazione del risultato delle elezioni ai candidati che hanno conquistato almeno il 5% dei voti o sono stati eletti e ai partiti o coalizioni hanno ricevuto oltre il 3% dei voti o almeno un eletto; *g*) un complesso di prescrizioni sulle modalità di versamento e accettazione dei contributi, sulla rendicontazione delle entrate e delle spese del fondo elettorale; *h*) tutti i soggetti (candidati, partiti e coalizioni che abbiano ottenuto eletti o il 2% dei voti per le liste federali) hanno l'obbligo di restituire le somme non spese *pro quota* a tutti coloro che avevano versato contributi al loro fondo

<sup>49</sup> Se letto per intero, il testo dell'art. 64.1 è meno ambiguo, ma pur suscettibile di interpretazioni fortemente limitatrici della libera manifestazione del pensiero: «I programmi elettorali..., il materiale propagandistico, i discorsi pubblici..., gli articoli sui giornali non devono invitare alla presa del potere, al mutamento violento del sistema costituzionale e alla violazione dell'integrità territoriale della Federazione Russa, né al bellicismo. È vietata la propaganda che eccita all'odio sociale, razziale, nazionale, religioso o alla inimicizia; è vietato altresì il *cattivo uso della libertà d'informazione di massa* nelle altre forme definite dalla legge. La propaganda rivolta alla difesa delle idee di giustizia sociale non sarà considerata eccitazione all'odio sociale...». Insomma una versione russa assai estensiva della tendenza diffusa alla criminalizzazione (lo dico in senso tecnico, ovviamente) del c.d. *hate speech*.

<sup>50</sup> È interessante notare che rispetto alle legislazioni dei paesi di democrazia stabilizzata il tetto è molto basso per i partiti (7 milioni di euro per un paese-continente sono pochissimi, si veda il raffronto con gli USA), molto alto per i singoli candidati (160 mila euro è molto di più di quanto possono spendere i candidati alle legislative di paesi come Italia, Francia, Regno Unito, Stati Uniti. Quanto ai contributi, il tetto per le persone fisiche è per i candidati 8 mila euro, per i partiti 5 mila euro; per le persone giuridiche, rispettivamente, 80 mila e 245 mila euro. Lo squilibrio appare, a prima impressione, evidente, e così la potenziale dipendenza del candidato dal suo eventuale finanziatore forte.



elettorale; i partiti e le coalizioni che *non* conseguono almeno il 2% dei voti devono pagare gli spazi gratuiti ottenuti sui media pubblici.

Questo complesso normativo conferma a un tempo, a me pare, la sostanziale similarità delle moderne discipline delle campagne elettorali, e la specificità dei diversi contesti in cui esse si collocano, che spiegano e giustificano quelle previsioni che escono dai binari degli standard comunemente accettati. Notevole appare la assenza di finanziamento pubblico in forme diverse dall'assegnazione di spazi sui media (che rende la disciplina simile, sotto questo profilo a quella inglese, e conferma un *trend*: meno fondi senza destinazione o niente fondi pubblici, ma spazi gratuiti sui mezzi che contano di più).

*La Polonia.* – In Polonia il riferimento è la *legge sulle elezioni del Sejm della Repubblica di Polonia e del Senato della Repubblica* del 12 aprile 2001. In particolare sintetizzerò il contenuto essenziale dei capitoli XI (sulla campagna elettorale: artt. 85-94), XIII (finanziamento della campagna: artt. 107-128) e XXIII (campagna elettorale e programmi radiotelevisivi: artt. 183-186): *a*) la durata della campagna va dall'indizione delle elezioni a 24 ore prima del giorno del voto; *b*) dalla fine della campagna alla chiusura dei seggi è vietata la diffusione di sondaggi di qualsiasi genere; sono vietate manifestazioni o altre forme di propaganda pubblica; *c*) è vietata la propaganda nei posti di lavoro, pubblici e privati, nella misura in cui ne disturba il normale funzionamento; è inoltre vietata nelle caserme, nelle scuole dove non ci sono allievi elettori; sono vietate lotterie e altri giochi con premi di valore; ed è specificamente vietato offrire o anche vendere alcolici a prezzi speciali<sup>51</sup>; *d*) tutto il materiale della campagna elettorale deve essere riconoscibile come tale e deve indicare la provenienza; *e*) più che facilitazioni sono previste varie limitazioni alle affissioni (evidentemente per contenere quelle abusive); *f*) disposizioni contro la "falsa" propaganda; *g*) la campagna elettorale è condotta da appositi *comitati* elettorali dotati di un responsabile generale e di un responsabile della parte finanziaria (che non può essere un candidato o un pubblico funzionario); i partiti sono equiparati a comitati elettorali; i comitati hanno personalità giuridica ai fini della campagna elettorale; la relativa responsabilità civile è a carico dei partiti o dei membri del comitato; *h*) il finanziamento delle campagne elettorali dei comitati è reso pubblico; *i*) i comitati possono raccogliere fondi e spenderli solo dopo che la loro costituzione è stata notificata dalla *Commissione elettorale nazionale* e non oltre la consegna del rapporto finale sulla campagna; *l*) i fondi dei comitati elettorali di partito possono provenire *solo* dal finanziamento ordinario di essi; quelli delle coalizioni elettorali o degli elettori possono provenire solo da contributi volontari di *persone fisiche di cittadinanza polacca* (ciò vale anche per i contributi in natura), dai fondi di partito o da prestiti bancari, ma è proibito sia trasferire fondi ad altro comitato sia organizzare raccolte pubbliche di fondi; i contributi devono essere fatti solo per assegno, bonifico o carta di credito e attraverso un

<sup>51</sup> A proposito della rilevanza del contesto nella definizione del quadro giuridico...

conto bancario; *m*) esiste un tetto per ciascun contributo, pari a 15 volte il salario medio; *n*) esiste un tetto per le spese elettorali di ciascun comitato che è pari a 1 zloty (0,21 euro) per elettore e poi proporzionato al numero di seggi che ogni circoscrizione elegge; solo l'8% di questa somma può essere spesa in vera e propria pubblicità sui media; *o*) i fondi eventualmente in eccesso vanno ai partiti o, nel caso di comitato di elettori, in beneficenza<sup>52</sup>; *p*) disposizioni sulla contabilità e la rendicontazione (che va presentata entro 3 mesi) che è sottoposta a cura della *Commissione elettorale nazionale* ad auditing indipendente; *q*) in caso di violazioni dei provvedimenti della Commissione da parte dei comitati elettorali la competenza è del tribunale ordinario (la corte distrettuale di Varsavia); *r*) rimborso ai comitati elettorali in ragione dei seggi conquistati (criterio di allocazione); il totale che è determinato dalla somma delle spese risultanti dai rendiconti dei comitati elettorali che hanno avuto eletti, diviso 560 (numero che corrisponde ai 460 componenti del *Sejm* più i 100 del Senato); in nessun caso la somma può superare le spese rendicontate; *s*) nei 15 giorni che precedono il voto, 15 ore di tv e 30 ore di radio sono attribuite a titolo gratuito da tv e dalla radio pubbliche ai comitati elettorali per la trasmissioni di propri programmi a titolo di diritto d'accesso; la durata è determinata per il 50% in parti eguali fra i comitati elettorali e per il 50% in base al numero di liste circoscrizionali presentate; l'ordine di trasmissione è stabilito per sorteggio; *t*) i comitati elettorali possono acquistare altresì spazi pubblicitari a pagamento, a tariffe uguali per tutti; le emittenti *non* possono rifiutare la messa in onda, ma non sono responsabili del relativo contenuto.

#### 4. *Il modello italiano quale si presenta dopo dieci anni di cambiamenti*

Venendo alla disciplina italiana, se guardiamo il quadro completo delle fonti normative rilevanti nella loro evoluzione dal 1956 ad oggi, è agevole riscontrare che, se si lascia da parte la questione del finanziamento (anche in Italia sin dall'inizio è stato erogato in parte a titolo di rimborso delle spese elettorali), la prima legislazione organica risale al 1993<sup>53</sup>. Non è certamente un caso che, a causa della tradizionale ritrosia dei partiti a regolare sé stessi e la propria attività (una delle caratteristiche di fondo della disciplina della politica in Italia dall'epoca della Costituente), ciò sia infine accaduto in un contesto del tutto particolare, quello della XI legislatura, e in coincidenza con le riforme elettorali e la transizione dei primi anni Novanta.

Non esiste in Italia un codice elettorale del tipo di quello francese o spagnolo: esistono leggi elettorali distinte per ciascun livello di governo. Neppure in

<sup>52</sup> È interessante notare che sono proprio le legislazioni russa e polacca a preoccuparsi di disciplinare la destinazione delle somme raccolte per la campagna elettorale e non spese.

<sup>53</sup> Le fonti considerate sono 18, contando da ultimo la c.d. legge Gasparri di riforma del sistema radiotelevisivo.

materia di campagne elettorali esiste un unico testo organico. Le disposizioni rilevanti si ritrovano in questi atti: la *legge 4 aprile 1956, n. 212*, resa però marginale dalla preponderanza di altre forme di propaganda affermatesi nei decenni successivi; la *legge 25 marzo 1993, n. 81*, che contiene alcune disposizioni specifiche relative alle campagne locali (non ne tratterò affatto); la *legge 10 dicembre 1993, n. 515*, che è la prima legge specificamente designata a disciplinare le campagne elettorali (peraltro in parte superata dalle leggi successive)<sup>54</sup>; la *legge 23 febbraio 1995, n. 43*, nella quale si rintracciano i limiti di spesa per i candidati alle elezioni regionali (non ne tratterò); la *legge 3 giugno 1999, n. 157* come modificata dalla *legge 26 luglio 2002, n. 156*, che è la vigente in materia di rimborso delle spese elettorali; la *legge 22 febbraio 2000, n. 28*, la quale disciplina in generale la comunicazione politica, con particolare riferimento alle garanzie sull'accesso ai mezzi di informazione di massa<sup>55</sup>. Siamo dunque davanti a una pluralità di fonti, cui, oltretutto, vanno aggiunti i regolamenti delle autorità garanti (quelli che contengono le norme di dettaglio e integrative sulla disciplina della comunicazione politica in radio e televisione). Sicché la ricostruzione dell'intreccio normativo non ricondotto all'unicità di un codice o di altra legge davvero organica appare non agevole e suscettibile di provocare incertezze interpretative.

Per una storia puntuale della stessa evoluzione normativa, con cenni che vanno indietro fino ai primordi dell'esperienza elettorale dell'Italia unita ma attenta soprattutto al Secondo dopoguerra, rinvio al bel libro curato da Pier Luigi Ballini e Maurizio Ridolfi e, soprattutto, al saggio del primo<sup>56</sup>. In questo lavoro sono evidenziate le circostanze di contesto (ne riparlerò avanti), le quali spiegano alcune delle caratteristiche peculiari assunte dalla vigente disciplina italiana: e in particolare certe disposizioni particolarmente rigide che sono state in effetti elaborate nel tentativo di fronteggiare il vero o presunto squilibrio creatosi a causa della partecipazione diretta alla competizione elettorale del proprietario di uno dei due poli del sistema radiotelevisivo, quello privato. Tali norme, in circostanze diverse, probabilmente, non si sarebbero giustificate.

Passo dunque ad elencare gli elementi principali della disciplina delle campagne elettorali e del relativo finanziamento, con riferimento alle *elezioni parlamentari*: a) la durata della campagna elettorale intesa in senso tradizionale è fissata in 30 giorni; tuttavia, la durata del periodo regolamentato nel settore più delicato, la comunicazione politica radiotelevisiva, è a partire dalla data di convocazione dei comizi elettorali, quindi da un minimo di 45 a un massimo di 70 giorni prima del voto; la campagna si conclude alla mezzanotte del secondo

<sup>54</sup> Sulla legge nella sua versione originaria v. C. FUSARO, «Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina», in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 1994, pp. 427-464.

<sup>55</sup> Disposizioni di carattere generale sugli obblighi dei concessionari pubblici e privati in materia di comunicazione politica si ritrovano anche nella legislazione sul sistema radiotelevisivo.

<sup>56</sup> P.L. BALLINI, *Le "regole del gioco": dai banchetti elettorali alle campagne disciplinate*, in P.L. Ballini e M. Ridolfi (a cura di), *Storia delle campagne elettorali in Italia*, Milano, Bruno Mondadori, 2002, pp. 1-64.

giorno che precede il voto; *b*) l'affissione di manifesti e altri stampati è strettamente regolata, sia per i partiti sia per i candidati sia per i terzi<sup>57</sup>, e la sua gestione è affidata ai comuni; è limitato nei contenuti e nell'orario l'uso di altoparlanti; *c*) sono vietate alcune forme di propaganda: quella luminosa fissa o mobile, quella mediante lancio di volantini; *d*) alcuni specifici comportamenti costituiscono reato: sottrazione o distruzione di stampati e materiale elettorale; indebite pressioni nei confronti di elettori; abuso del proprio ufficio per indurre a votare in un modo o nell'altro da parte di pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio, autorità; turbativa di riunione di propaganda elettorale o di altra riunione; violazione delle regole su affissioni e uso degli altoparlanti; *e*) è fatto obbligo agli eletti di dichiarare il proprio reddito, patrimonio e spese elettorali sostenute, incluso il rendiconto dei contributi ricevuti con individuazione analitica di tutti quelli superiori a lire 12.586.212,503 (secondo l'ultima rivalutazione per le elezioni del 2001); *f*) le spese elettorali sono limitate; il tetto per i singoli candidati è di lire 100.689.700,030, più il prodotto di lire 125,861 per ogni cittadino residente nel collegio o di lire 12,585 nella circoscrizione (sempre secondo gli indici rivalutati nel 2001); per i partiti o liste o gruppi di candidati il tetto è di lire 800 ad elettore (non a residente), tenendo conto dei collegi e delle circoscrizioni dove sono presenti con propri candidati; *g*) i candidati possono raccogliere fondi esclusivamente tramite mandatario, che apre un apposito conto corrente; è fatto obbligo al personale delle banche di identificare le generalità di coloro che effettuano versamenti su tale conto<sup>58</sup>; *h*) i contributi possono venire da persone fisiche o giuridiche, ma non possono superare l'importo di lire 25.172.425,007 (rivalutazione inclusa); *i*) sono previsti contributi statali per le spese elettorali a vantaggio dei partiti; il rimborso avviene, in proporzione ai voti conseguiti, per tutti i soggetti che abbiano ottenuto almeno l'1% dei voti nella parte proporzionale della Camera (al Senato occorre almeno un eletto o il 5% in ciascuna regione)<sup>59</sup>. Esso viene erogato per il 40% nel primo anno dopo il voto e per il 15% in ciascuno dei quattro anni successivi (è interrotto in caso di elezioni anticipate): il che mostra bene, come, alla stessa stregua di quanto capita in altri ordinamenti (per esempio quello tedesco), si tratti di finanziamento pubblico ordinario mascherato e non di vero rimborso delle spese; mancano infatti disposizioni sulla destinazione dei fondi se le spese risultano inferiori al contributo; *l*) vi sono disposizioni sulla natura delle spese elettorali e sulle modalità di pubblicazione e controllo di esse; queste ultime sono affidate, per i candidati ad

<sup>57</sup> Queste disposizioni in ordine ai manifesti che eventualmente intendano affiggere associazioni indipendenti o fiancheggiatori dei partiti in lizza, che pure con essi non si identificano direttamente, sono l'unico riferimento nostrano alla tematica dei c.d. *third parties*.

<sup>58</sup> La previsione di obblighi a carico del personale delle banche costituisce un'assoluta singolarità della disciplina italiana.

<sup>59</sup> Questo meccanismo, come si vede, prescinde del tutto, in realtà, dalle spese effettivamente sostenute e riguarda i soli partiti, movimenti, liste o gruppi di candidati. Per le elezioni del 2001 il contributo è stato pari a €101.967.074,83 per ciascuno dei due fondi.

appositi *Collegi regionali di garanzia elettorale* indipendenti presieduti da un magistrato (non dotati però di personale *ad hoc*, né di risorse specifiche) e, per i partiti, alla Corte dei conti (per il tramite dei presidenti delle Camere); *m*) esiste un complesso apparato sanzionatorio affidato a varie autorità giurisdizionali e indipendenti, che prevede per lo più sanzioni amministrative; per le infrazioni più gravi (accertata violazione delle norme che disciplinano le campagne elettorali; mancato deposito della dichiarazione patrimoniale; superamento del doppio del tetto di spesa) è prevista la decadenza dell'eletto; la legge tuttavia affida alla Camera di appartenenza il compito di dichiarare la decadenza ai sensi del proprio regolamento: e questa previsione, che certo rispetta il dettato costituzionale (art. 66 Cost.), ha concorso a far sì che dal 1993 mai un eletto sia stato dichiarato decaduto (diversamente da ciò che avviene, per esempio, in Francia).

Quanto alla disciplina dell'accesso alla comunicazione politica, essa si caratterizza rispetto alle altre perché, integrando la disciplina vigente in materia di emittenza radiotelevisiva, detta norme che valgono sempre, e non *solo* in connessione con le elezioni: ciò ha una sua logica perché non vi è dubbio che le trasformazioni dei sistemi democratici contemporanei fanno sì che, per certi aspetti, personalità politiche e partiti siano *sempre* impegnati ad accrescere, mantenere o difendere i consensi di cui godono; per cui la campagna elettorale in senso sostanziale comincia il giorno stesso in cui vengono proclamati i risultati di un'elezione, per finire alla vigilia di quella successiva. Pone però alcuni problemi: c'è da domandarsi, infatti, se sia *costituzionalmente legittimo* e anche *opportuno* intervenire con misure che, in nome della parità di trattamento e dell'imparzialità nei confronti di taluni soggetti (quelli politici), impongono limitazioni e vincoli ad attività strettamente correlate o addirittura consistenti in manifestazioni della libertà di pensiero: e ciò, non già mediante norme di *soft law*, ma di legge, sia pure in nome di interessi degni di tutela, con la conseguenza di trasformare norme *derogatorie* in ordinaria disciplina destinata ad incidere *sempre* su diritti fin qui considerati inviolabili.

Ciò premesso, ecco la sintesi dei punti più significativi: *a*) sono previste sia norme sull'accesso alla comunicazione politica (da un'elezione all'indizione di quella successiva) sia norme sull'accesso ai mezzi di informazione in campagna elettorale (nel periodo dall'indizione delle elezioni); *b*) è fatto obbligo alle emittenti di assicurare «a tutti i soggetti politici» (espressione invero alquanto generica) pari accesso all'informazione e alla comunicazione politica; *c*) le emittenti devono obbligatoriamente trasmettere programmi di comunicazione politica, intesa come programmi «contenenti opinioni e valutazioni politiche», quali tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazioni di programmi in contraddittorio, interviste e in genere programmi nei quali «assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche»; le relative regole sono dettate dalla *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi* e dall'*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*; *d*) cosa diversa sono i «messaggi politici autogestiti» che devono avere durata in tv da 60 a 180 secondi e

in radio da 30 a 90 e che sono forme di propaganda che il legislatore vuole “motivata” e su programmi o opinioni, da tenersi distinte dagli spot pubblicitari; i messaggi autogestiti possono essere messi in onda solo gratuitamente sulle emittenti nazionali; e) una disciplina più analitica e meticolosa è prevista per il periodo che va dalla convocazione dei comizi elettorali: la comunicazione politica è sempre imperniata su confronti fra posizioni e candidati; fino alla presentazione delle candidature, gli spazi sono suddivisi fra i gruppi presenti in una delle Camere o nel Parlamento europeo; dopo la presentazione delle candidature, in base al principio di pari opportunità tra coalizioni e liste presenti con candidati in tanti collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto dei cittadini chiamati alle urne; f) dalla presentazione delle candidature le emittenti private *possono* trasmettere messaggi autogestiti, gratuitamente e con le caratteristiche del periodo non protetto, con alcuni tetti; le emittenti pubbliche *devono*, fornendo anche le attrezzature di produzione; g) la *Commissione parlamentare*, per la RAI e l’*Autorità*, per i privati dettano i criteri cui le emittenti devono conformarsi nei programmi di informazione; h) la legge prevede obblighi anche per tutti coloro che partecipano a trasmissioni radiotelevisive (divieto di dare indicazioni di voto o manifestare preferenze) e per registi e conduttori (non influenzare neppure surrettiziamente gli elettori e mantenere sempre un comportamento «corretto ed imparziale»); i) le norme non si applicano a emittenti di partito; l) sono disciplinati anche i messaggi politici (cioè le inserzioni) sulla stampa quotidiana e periodica con limitazioni di contenuto: solo annunci di manifestazioni, presentazioni di programmi e candidati, confronti); questi “messaggi” possono essere gratuiti o a pagamento e devono essere ovviamente offerti a condizioni uguali a tutti i competitori; m) i sondaggi sono disciplinati con l’obbligo di riportare le consuete indicazioni e, soprattutto, con il divieto di diffusione nei 15 giorni che precedono il voto<sup>60</sup>; il divieto vale anche in relazione a sondaggi fatti *prima*; n) è vietata la c.d. *comunicazione istituzionale* «ad eccezione di quella effettuata in forma impersonale e indispensabile per l’efficace assolvimento delle proprie funzioni»; o) l’*Autorità garante* può disporre misure cautelari e inibitorie (i provvedimenti possono essere impugnati davanti al tribunale amministrativo del Lazio, anche per costringere l’*Autorità* a intervenire entro 3 giorni); p) le emittenti e gli editori hanno obbligo di comunicare (entro 30 giorni dal voto) ai presidenti delle Camere e ai Collegi regionali di garanzia elettorale tutti i programmi di comunicazione politica e tutti i messaggi fatti, con indicazione del partecipanti, degli introiti realizzati, di chi ha provveduto al pagamento.

La giurisprudenza costituzionale ha sostanzialmente corroborato le scelte del legislatore. Sin dalle prime sentenze sulla disciplina delle affissioni, ha fornito le basi concettuali per interventi piuttosto invasivi rispetto alla libertà d’impresa e, cosa più delicata, rispetto alla libertà di espressione. Ciò ha fatto in nome della tutela di valori quali il pluralismo (di cui ha affermato sia la versione esterna sia

<sup>60</sup> Si noti che in taluni ordinamenti 15 giorni dura l’intera campagna elettorale.

quella interna, giustificando la seconda con l'insufficienza della prima<sup>61</sup>, e intendendolo anche sotto il profilo sostanziale: sentt. 59/1960, 826/1988, 155/2002), la pari opportunità fra i contendenti anche con riferimento esplicito alle risorse finanziarie disponibili (sent. 48/1964), la libertà di essere informati in modo obiettivo (sent. 112/1993) e financo quella di non essere troppo suggestionati (sent. 165/1995). In questo quadro la Corte ha confermato la legittimità costituzionale della legge 28/2000 valutandola uno sforzo congruo di bilanciamento fra principi e interessi diversi (è stata affermata la legittimità anche della disparità di disciplina fra emittenza radiotelevisiva e stampa, in ragione della peculiare diffusività e pervasività della prima rispetto alla seconda; nonché della disparità di disciplina fra emittenza nazionale e locale, in ragione della diversa copertura dell'una rispetto all'altra)<sup>62</sup>.

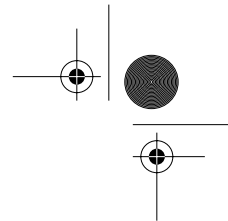
Resta l'impressione di una disciplina caratterizzata da quella che è stata ben definita una sovrabbondanza normativa: per la pretesa di coprire *tutta* la comunicazione politica; per la pretesa di inventare tipizzazioni fin qui inesistenti e distinzioni artificiali; per aver voluto porre limiti e divieti il cui rispetto è difficile a controllare e, ove mancato, sanzionare; per la pretesa di disciplinare la stessa informazione; per la pretesa tuzioristica di proteggere il cittadino contro gli attentati alla sua (presunta) suggestionabilità. A questo proposito, come si è ben visto, il divieto di trasmettere pubblicità radiotelevisiva non è raro nel diritto delle campagne elettorali comparato: ma altrove è stato giustificato con il fine di evitare eccessive diseguaglianze fra competitori, mai in nome della tutela dell'elettore da messaggi troppo suggestivi (interesse che non vedo in quale sua disposizione la nostra Costituzione preveda e intenda proteggere)<sup>63</sup>.

In realtà a me pare che la normativa italiana in materia di accesso sconti, con dosi eccessive di *pluralismo interno* coatto, l'incapacità cronica del sistema di garantire seriamente il *pluralismo esterno* attraverso adeguate politiche antitrust: un'incapacità che corrisponde a una scelta precisa e non è affatto nata con le vicende di Mediaset e del suo proprietario, bensì assai prima, negli anni dell'ottusa difesa di un monopolio pubblico che stava sgretolandosi e che si preferì convertire in uno dei due poli di un duopolio piuttosto che nel vero servizio pubblico di un sistema effettivamente pluralistico, anche al prezzo di permettere o favorire l'affermazione di un unico secondo polo privato. Sotto questo profilo i buoi dalla stalla sono scappati molti anni fa.

<sup>61</sup> L'indipendenza *interna* sarebbe quella nei confronti di chi gestisce l'impresa informativa; l'indipendenza *esterna* sarebbe quella nei confronti di chi, nel mondo economico, politico, nella società in generale potrebbe voler influenzare chi lavora all'intero dei mezzi di informazione.

<sup>62</sup> Ciò ha permesso al legislatore di differenziare ancor di più emittenza nazionale e locale, sottraendo quest'ultima del tutto dagli obblighi di ordinaria *par condicio*: v. la legge 6 novembre 2003, n. 313.

<sup>63</sup> Faccio mie al riguardo e anzi accentuerei in senso critico le osservazioni di P. CARETTI, «Par condicio in Italia», in *Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1, 2000, pp. 13-15.



5. *Che cosa emerge dalla comparazione: obiettivi, principi e soluzioni per la disciplina delle campagne elettorali*

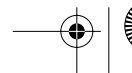
Sulla base dell'analisi comparata delle discipline straniere sommariamente descritte, viste alla luce dei documenti internazionali, considerando come uno dei parametri della comparazione la disciplina vigente oggi in Italia, provo ad avanzare una serie di considerazioni conclusive:

1. Vi è la piena conferma del fatto che siamo di fronte a un settore fortemente e minuziosamente disciplinato in tutti gli ordinamenti considerati: ciò vale anche per ordinamenti tradizionalmente orientati a evitare eccessi di regolazione. Nel caso di questi ultimi, se mai, la disciplina è più selettiva negli oggetti da regolare, ma estremamente accurata e penetrante nel suo sviluppo (si pensi alla disciplina delle spese elettorali negli Stati Uniti).

2. L'analisi diacronica della produzione normativa in materia (cfr. TAB. 1) offre interessanti spunti: *i)* si è avuta nel tempo una crescente e progressiva specificazione del dettato normativo, con rare eccezioni, via via sempre più dettagliato e sempre più mirato, testimonianza evidente dello sforzo generale di disciplinare comportamenti sfuggenti cercando di ridurre i margini di elusione; *ii)* si registra un'accelerazione nell'aggiornamento degli interventi normativi, il che non è fenomeno solo di questa materia, ma certamente in questa materia si presenta in misura che si potrebbe definire esponenziale<sup>64</sup>; *iii)* dappertutto, o quasi, le norme sono recenti o recentissime, e risultano frutto di numerose e frequenti modificazioni, come mostrano, fra gli altri, il caso americano e il caso italiano; *iv)* appaiono piuttosto evidenti le reciproche influenze fra una disciplina e l'altra, tanto più se si tiene conto dei tempi di rispettiva approvazione. Ciò conferma un fenomeno che si va manifestando in misura crescente: la c.d. reciproca fertilizzazione fra modelli e ordinamenti distinti, nessuno dei quali si presenta più come una sorta di monade chiusa nella fortezza della sovranità statale, tutte facendo parte in qualche misura di un unico mondo giuridico contemporaneo; *v)* ciò non esclude naturalmente che si riscontrino una serie di limitate varianti che si devono attribuire a ragioni di contesto, ancor più che, come in passato, a tradizioni nazionali costituzionali da preservare; *vi)* vi è una tendenza prevalente a utilizzare la fonte normativa primaria, cioè la legge (costituiscono relativa eccezione le funzioni regolamentari affidate in qualche caso ad autorità indipendenti e in altri casi a forme di autoregolamentazione, in genere sulla base di principi stabiliti dalla legge). In taluni casi, la legislazione sul

---

<sup>64</sup> Fa questa osservazione anche G. GARDINI, *La disciplina delle campagne elettorali*, Padova, CEDAM, 1996.





fenomeno elettorale è raccolta in veri e propri codici formali o informali (Francia, Spagna, USA), in altri si tratta di disposizioni distribuite in più testi disparati.

TAB. 1. – *La legislazione in materia di campagne elettorali in alcuni paesi*<sup>65</sup>.

	Anno della legislazione base	Anno dell'ultima revisione
Australia	1918	1995
Canada	2000	2001
Francia	1962-1988	1995
Germania	1967	2002
Israele	1959-1973	1994
Nuova Zelanda	1993	1993
Polonia	2001	2001
Regno Unito	2000	2000
Russia	1999-2002	1999-2002
Spagna	1985-1987	2003
USA	1971	2002
Italia	1993	2000

3. Nel merito emergono, fra le ragioni di contesto, i nessi con le caratteristiche di ciascun sistema partitico e di ciascuna formula elettorale. Mi riferisco, in particolare al *formato* tendenzialmente bipolare o multipolare del sistema partitico e della competizione elettorale; al ricorso oppure no a istituti quali il voto di *preferenza*, la selezione dei candidati mediante *primarie*, l'esistenza oppure no, ed eventualmente la consistenza e l'efficacia, di eventuali *filtri* alla presentazione delle candidature: in presenza di una molteplicità vasta e indeterminata di candidati è assai più difficile, per esempio, garantire un'applicazione rigida e automatica del principio di pari opportunità fra i candidati, rispetto a quanto non sia laddove il numero dei candidati si presenta contenuto. Non sorprende che, non solo in Italia, importanti innovazioni nella disciplina delle campagne elettorali si siano verificate in occasione di riforme elettorali (evidentemente è la riprova che siamo nel campo dei tentativi di curare malattie e deficienze del sistema politico).

4. Fra le diverse finalità perseguite mediante la disciplina delle campagne elettorali se ne registrano alcune comuni a pressoché tutti gli ordinamenti, altre invece proprie di questo o quell'ordinamento. In particolare: *i*) in tutti gli ordinamenti la disciplina delle campagne elettorali persegue l'obiettivo di garantire una almeno tendenziale pari opportunità fra i competitori, siano essi candidati, partiti,

<sup>65</sup> Così per la Francia, come per l'Italia e altri paesi, non ho tenuto conto delle primordiali disposizioni in materia di campagna elettorale limitate ad aspetti quali durata e affissioni (per questo nel caso italiano considero la prima *vera* legislazione sulle campagne elettorali quella del 1993).

coalizioni; *ii*) in tutti gli ordinamenti emerge la preoccupazione di evitare che lo squilibrio nella disponibilità di risorse alteri tale condizione di tendenziale pari opportunità; *iii*) in quasi tutti gli ordinamenti ci si preoccupa di non incentivare forme di voto di scambio ad alto livello: se dappertutto vi sono disposizioni per c.d. “tradizionali” che vietano l’acquisto del singolo voto (da parte del candidato o del partito nei confronti dell’elettore, e la disciplina relativa si rivela non a caso particolarmente attenta negli ordinamenti nei quali il reddito medio è più basso e la tradizione democratica più recente), dappertutto si cerca di evitare che interessi forti, in grado di distribuire risorse decisive per il successo di un candidato e/o di un partito o coalizione, siano in grado di acquisirne i successivi favori in termine di tutela delle proprie aspettative a svantaggio di quelli di altri soggetti; *iv*) in tutti gli ordinamenti si cerca di tutelare la *veridicità* del voto.

5. Sotto quest’ultimo aspetto si registrano però interpretazioni alquanto diverse che sembrano dipendere da un diverso apprezzamento da parte del legislatore delle capacità di discernimento e di autonoma valutazione da parte degli elettori. Ciò porta, spesso in connessione diretta con impostazioni dei rapporti cittadini/istituzioni che affondano le loro radici nella cultura politica e costituzionale dei diversi paesi, a soluzioni che tendono a tutelare l’elettore in misura maggiore o in misura minore: e poiché la tutela dell’elettore, tanto più si estende all’ambito della formazione della sua opinione (dando per scontati i divieti di forme di vera e propria intimidazione o violenza o ricatto morale o peggio corruzione), tanto più comporta la limitazione di attività e comportamenti ordinariamente legittimi e anzi tutelati a livello sia internazionale sia interno con norme di rango costituzionale, ecco che le soluzioni concretamente adottate vanno, per esempio, da *i*) limitate disposizioni volte a garantire la conoscenza di tutti gli elementi utili a valutare l’attendibilità di un sondaggio, a *ii*) disposizioni volte a vietare la diffusione di sondaggi nel giorno del voto, a *iii*) disposizioni che si estendono fino a vietare la diffusione di sondaggi per più lunghi periodi prima del voto. Naturalmente gli esempi potrebbero continuare: si pensi alle disposizioni volte a vietare determinate forme di propaganda elettorale, come quelle italiane che cercano di vietare il ricorso a *spot* pubblicitari di breve durata e quasi necessariamente caratterizzati da slogan e immagini particolarmente suggestivi; o a quelle, più blande, ma il cui obiettivo è analogo, volte a incentivare o a indirizzare verso messaggi propagandistici di più lunga durata e dunque tendenzialmente o, in qualche caso, obbligatoriamente caratterizzati da un contenuto che fa appello al ragionamento piuttosto che alla suggestione (Regno Unito).

6. Secondo modalità diversificate si presentano i tentativi di perseguire la pari opportunità fra candidati e partiti: in molti ordinamenti la tendenza è quella di adottare criteri che tengano conto di una pluralità di fattori (volti a “ponderare la pari opportunità”), anche al fine di evitare che una parità intesa in senso rigido



comporti effetti perversi. Sono tali, secondo taluno, quelli che si verificherebbero alle presidenziali francesi dove si ritiene che la parità incentivi la presentazione di una molteplicità di candidature, alcune delle quali perseguono soltanto il fine di assicurarsi una presenza sui mezzi di informazione, al di là della reale intenzione di competere nella gara elettorale (fenomeno peraltro entro certa misura ineliminabile in qualsiasi ordinamento, e certo presente in quello italiano).

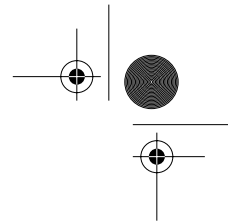
7. Non mancano ordinamenti nei quali la disciplina di tutti o di taluni aspetti della campagna elettorale è indirizzata a favorire il mantenimento o incentivare la stabilizzazione del sistema politico e partitico in particolare. Per esempio, in relazione alla questione centrale del criterio di riparto delle risorse che eventualmente lo stato decida di mettere a disposizione di candidati e partiti, si ritracono le soluzioni più diverse: dall'applicazione di criteri di automatica parità fino all'applicazione di criteri variamente ponderati, volti a tener conto in qualche caso dei risultati elettorali pregressi, in altri casi del numero dei candidati presentati, in altri casi ancora del numero dei seggi successivamente conquistati, con soglie di accesso alle risorse maggiori o minori. Vi sono ordinamenti nei quali le risorse pubbliche sono messe a disposizione successivamente (a rimborso) e altri nei quali sono messe a disposizione già in campagna elettorale e sono dunque subito utilizzabili (in qualche caso salva restituzione). Vi sono ordinamenti (è il caso della Federazione Russa) nei quali è previsto il versamento di un *deposito*, il che vale a ridurre i soggetti qualificati a partecipare alla distribuzione delle risorse.

8. Il finanziamento delle campagne elettorali di fatto è una realtà dappertutto, con questa caratteristica distintiva: *i*) vi sono ordinamenti nei quali il finanziamento assume esclusivamente la forma della messa a disposizione di spazi per la propaganda sui mezzi di informazione di massa; *ii*) ordinamenti nei quali il finanziamento è in risorse finanziarie senza particolare vincolo di destinazione; *iii*) ordinamenti che prevedono entrambe le forme di sostegno. Inoltre vi sono ordinamenti nei quali il sostegno in termini di risorse finanziarie *non* è affatto parametrato alle spese elettorali attese (magari con riferimento ai tetti quasi dappertutto presenti), ma è in realtà finalizzato a un sostegno ordinario all'attività dei partiti in grado di conquistare seggi parlamentari: al punto che i pagamenti sono poi scaglionati nel corso dell'intera legislatura (ecco i casi della Germania e dell'Italia).

9. Come si era intuito da tempo, la rilevanza della presenza sui mezzi di informazione di massa in campagna elettorale, anche se l'impatto sul corpo elettorale di questa è di difficile valutazione<sup>66</sup>, è da considerarsi così determinante da rendere, secondo taluno, "sussidiarie" le altre forme di propaganda. In ogni caso le regole sull'accesso ai media assorbono una parte consistente delle più moderne

---

<sup>66</sup> Si veda sul punto la documentata ricerca di D. CAMPUS, *L'elettore pigro. Informazione politica e scelte di voto*, Bologna, Il Mulino, 2000.



discipline delle campagne elettorali e spiegano come mai, in alcuni ordinamenti, la messa a disposizione di accessi costituisce il vero finanziamento pubblico della campagna elettorale (sostitutivo e anche alternativo rispetto ad altre forme): quest'ultima anzi sembra rappresentare una delle più recenti tendenze in materia (è il caso della Nuova Zelanda). Inoltre si registra una tendenza conseguente a porre una parte del finanziamento delle campagne elettorali *a carico* (di fatto) dei media (sempre di quelli pubblici, talora anche di quelli privati).

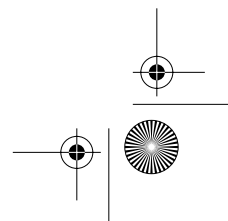
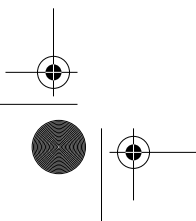
10. In materia di disciplina dei media va anche osservato che dappertutto si tende a distinguere fra radiotelevisione e stampa. Solo in rari casi l'editoria quotidiana e periodica è sottoposta a regolamentazione stringente e, in molti, è espressamente esclusa; un'ulteriore differenziazione si registra quasi dappertutto fra accesso a spazi specificamente destinati, in forma organizzata dal mezzo oppure in forma c.d. autogestita, alla propaganda elettorale e accesso agli spazi nei quali si fa informazione (nel senso di specifica e libera attività giornalistica): i secondi solo in pochi limitati casi sono sottoposti a forme blande di indirizzo e vincolati da principi di vera e propria pari opportunità o obbligata imparzialità. Anzi, in molti casi accanto a una disciplina rigorosa dell'accesso agli spazi del primo tipo, si registra l'espressa esclusione dalla normativa vincolistica degli spazi di informazione, quasi ad evitare qualsiasi equivoco o incertezza interpretativa.

11. Non si registra al momento un'adeguata attenzione a fenomeni nuovi quali l'utilizzo delle diverse potenzialità di Internet, evocata solo marginalmente (per vietare la diffusione anche suo tramite di sondaggi nel giorno del voto ovvero per chiarire che il costo dell'allestimento di siti è da considerarsi tra le spese elettorali da rendicontare). Anche il ricorso alla posta elettronica non incontra discipline specifiche<sup>67</sup>, probabilmente perché ove correttamente impiegata essa *non* costituisce un mezzo di comunicazione di massa, ma una forma di comunicazione interpersonale, alla stregua di un invio postale; mentre nella forma di *spamming* che la colloca invece ai confini della comunicazione di massa, è da considerarsi in diversi ordinamenti un'attività *comunque* illegale.

12. La tendenza a limitare le spese elettorali di partiti e candidati è generalizzata ed è ormai accettata anche in tutti gli ordinamenti di tradizione anglosassone, Stati Uniti inclusi: anche se, a livello federale (non a livello statale), le conseguenze di una giurisprudenza tuttora valida della Corte Suprema fanno sì che sia possibile sottrarsi ai tetti di spesa in cambio della rinuncia ai contributi pubblici: come infatti tendono a fare i candidati principali nelle elezioni primarie.

---

<sup>67</sup> L'uso dei nuovi mezzi di comunicazione tra i quali l'*e-mail* per la propaganda elettorale è da noi oggetto di un provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali (*Privacy e propaganda elettorale. Decalogo elettorale* del 12 febbraio 2004).



13. Il ricorso alla pubblicità è pure sottoposto pressoché dappertutto a qualche forma di disciplina che può riguardare: *i*) il divieto di acquistare spazi a pagamento per un determinato periodo (in qualche caso nelle settimane o nei mesi che precedono il voto dall'indizione delle elezioni; oppure, al contrario, com'è il caso della Spagna, limitatamente al periodo dopo l'indizione delle elezioni che precede la campagna elettorale come definita per legge); *ii*) il divieto di acquistare spazi a pagamento se non per l'inserzione di messaggi o annunci dotati di determinate caratteristiche (una certa durata oppure un certo contenuto: si pensi ai vincoli previsti dalla legislazione italiana); *iii*) il divieto di impegnare in inserzioni a pagamento su un certo mezzo (esempio: la tv) più di una certa percentuale della spesa elettorale complessiva consentita (è il caso della legislazione polacca); *iv*) l'obbligo, quasi sempre presente, che i messaggi riportino le indicazioni necessarie a renderne riconoscibili beneficiario e promotore.

14. La disciplina delle campagne elettorali registra un novero crescente di destinatari degli obblighi imposti dalla legge nei diversi ordinamenti. A parte i candidati, i partiti e le autorità che amministrano il procedimento elettorale (e decidono su controversie e ricorsi), sono a seconda dei casi: tutte le persone fisiche e giuridiche, in relazione ai contributi; gli editori, in ordine alle norme sull'accesso e sulla pubblicità, con relativi obblighi di rendicontazione; i giornalisti e gli stessi conduttori e registi di programmi (questi ultimi nel solo caso italiano), in ordine alla produzione e messa in onda dei singoli programmi; le autorità e i funzionari di banca (nella Federazione Russa e in Italia, in relazione agli adempimenti finanziario contabili; gli eventuali *auditor* indipendenti, in ordine alla verifica dei rendiconti (come in Nuova Zelanda, Regno Unito, USA).

15. A questo proposito, altra tendenza evolutiva della disciplina delle campagne elettorali, accanto all'ormai scontata attenzione per i media e alla più recente sostituzione del finanziamento in danaro con finanziamento in spazi, è quella a sottoporre a stretto controllo la propaganda da parte dei *terzi* non direttamente coinvolti nella competizione elettorale; si tratta dei c.d. *third parties* (delle leggi inglese e canadese) o della c.d. *issue advocacy* americana.

16. Resta naturalmente sullo sfondo la questione dell'entità dello iato, entro certi limiti inevitabile in *qualsiasi* ordinamento, fra *disciplina formalmente prevista* (di cui qui ho cercato di occuparmi) e *sua effettiva applicazione*. La casistica al riguardo è sotto gli occhi di tutti: si veda da ultimo, in relazione agli ordinamenti qui esaminati, il caso delle elezioni russe del 6 dicembre 2003, e le successive critiche dell'OSCE e di altri osservatori.

17. Ciò richiama la questione dell'organizzazione, gestione, finanziamento e poteri degli apparati di controllo deputati a garantire l'applicazione delle norme in materia di campagna elettorale. Al riguardo il modello più diffuso è

quello che si affida a speciali “commissioni elettorali” in varia misura indipendenti e autonome, in qualche caso in grado di dirimere direttamente controversie o applicare sanzioni, in altri titolari dell’iniziativa verso le ordinarie o speciali autorità giurisdizionali. In taluni paesi, invece, le norme sulle campagne elettorali sono affidate a un complesso di autorità (amministrative ordinarie, incluse quelle governative; amministrative indipendenti di settore: è il caso francese e in parte italiano, il quale ultimo si distingue per le funzioni che tuttora riconosce, in relazione alla radiotelevisione pubblica, a una commissione parlamentare *ad hoc*; infine, giurisdizionali). A questo riguardo, i problemi maggiori sono legati alla tempestività d’intervento (in campagna elettorale, in termini di misure cautelari, interdittive e così via), all’efficacia delle eventuali sanzioni successive e alla loro effettiva applicazione (si pensi alle *decadenze impossibili* in Italia, possibili e ben concrete in Francia).

18. Due parole, infine, sulla durata delle campagne elettorali. A ben vedere si tratta di un concetto superato, con rare eccezioni (Spagna, per esempio): certo lo è nella sua unitarietà di un tempo, quando designava il periodo precedente al voto in cui si applicava uniformemente un complesso limitato di disposizioni volte a disciplinare le altrettanto limitate attività in cui si traduceva lo sforzo di raccogliere il consenso elettorale. Oggi, dappertutto, anche laddove la legge si incarica di individuare un inizio e una fine della c.d. campagna elettorale, la moltiplicazione degli oggetti della disciplina (propaganda nelle varie forme, finanziamento, spese e relativi controlli) ha imposto che le relative discipline si applichino per periodi distinti: *i*) esiste dappertutto una pausa di riflessione, nel senso della classica giornata che precede quella di votazione nel corso della quale la propaganda deve cessare o viene comunque drasticamente limitata; *ii*) può essere previsto un periodo nel quale i sondaggi non possono essere diffusi (giorno del voto, alcuni giorni prima, alcune settimane prima); *iii*) può essere previsto un periodo entro il quale sono vietate determinate forme di propaganda, per esempio pubblicità radiotelevisiva, ovvero al contrario al di fuori del quale la pubblicità è vietata; *iv*) può essere previsto il periodo entro il quale valgono, ove previste, norme particolarmente stringenti in materia di accesso radiotelevisivo o sulla stampa; *v*) è sempre individuato il giorno a partire dal quale si applicano le disposizioni finanziarie relative alla campagna elettorale (entrate, uscite, relative modalità di computo e rendicontazione): un periodo che i legislatori vanno via via estendendo e che copre come minimo il periodo dall’indizione delle elezioni al voto, ma arriva anche a un anno ed oltre prima del voto in taluni casi, in relazione naturalmente alle caratteristiche del sistema politico ed elettorale (USA, per esempio); *vi*) possono anche esistere discipline che si applicano senza limiti di tempo (quella che regola la comunicazione politica in Italia). In sintesi: tanto più si moltiplica la regolazione tanto più è necessario calibrarne l’applicazione nel tempo al fine di evitare per un verso elusioni, per un altro eccessive restrizioni alle libertà dei vari soggetti destinatari. Questo è un aspetto dai risvolti costituzionalistici particolar-

mente rilevanti: infatti, è chiaro che tanto più – in nome di altri interessi costituzionalmente rilevanti – si restringono diritti costituzionali primari, tanto maggiore è l'esigenza di delimitare chiaramente e restringere al massimo il periodo "protetto", ovvero quello nel quale gli uni rimangono sacrificati alla opportunità di tutelare gli altri.

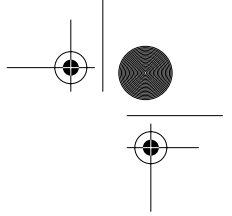
#### 6. Poche righe per concludere

Ora che perfino la giurisprudenza costituzionale americana, con la sofferenza degna di rispetto ma che non mi sento di condividere dei liberali conservatori, sembra riorientare il proprio atteggiamento sulle norme volte a contenere la spesa elettorale, si può ben dire che, se è vero che il danaro rischia di trovare sempre la sua strada, è ormai patrimonio comune di tutte le democrazie l'impegno a garantire nella misura massima possibile la pari opportunità fra i singoli e le elites che competono nell'arena elettorale.

Una sorta di ipersensibilità rispetto a questa materia non solo è inevitabile, dunque, ma anche costituzionalmente dovuta. Non sarebbe sensato immaginare di lasciarla sregolata o affidata solo alla libera concorrenza fra i competitori. Il problema però è che ogni ordinamento, nel quadro del proprio specifico contesto e per il tempo occorrente, deve porsi l'obiettivo costituzionale di individuare il giusto livello di bilanciamento fra i vari interessi degni di tutela. Ora non c'è dubbio, come credo di esser riuscito a dimostrare, che si registri una generale tendenza ad estendere nell'*oggetto*, nei *destinatari* e, laddove occorra, e occorre spesso, nel *tempo*, discipline variamente vincolistiche delle attività per la ricerca del consenso elettorale.

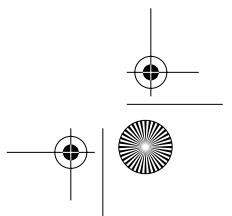
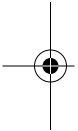
Il punto è che, fra queste attività, ve ne sono alcune che toccano *direttamente* e *in generale* l'esercizio di un diritto fondamentale quale la libera manifestazione del pensiero. Ora è vero che, rispetto all'epoca in cui tale diritto si affermò e trovò i primi riconoscimenti costituzionali, il rapporto fra coloro che diffondono il pensiero e coloro che di tale diffusione sono destinatari è molto cambiato: paritario allora, tale oggi non più. Per questo si tende anche a preoccuparsi, in relazione alla disciplina delle campagne elettorali, non solo di chi diffonde messaggi ma anche, e in certi casi soprattutto, dei percettori di tali messaggi: destinatari spesso non per scelta, e in misura appunto "massificata". Ciò può giustificare in specifici ambiti (la campagna elettorale) e in specifici contesti (per esempio ordinamenti nei quali il pluralismo non è assicurato adeguatamente) discipline che in qualche modo *derogano* da una tutela rigorosa dell'esercizio della libertà d'espressione.

Nondimeno, nessuna interpretazione normativo-sostanziale fondata su valori sottesi agli enunciati costituzionali può giustificare operazioni invasive di diritti espressamente riconosciuti in costituzione. Dunque sono a mio avviso necessari, partendo dal principio di precauzione, un'attenta verifica dei *fini* cui sono indirizzate (questi ultimi non dovrebbero essere fini ultronei, che pure emer-

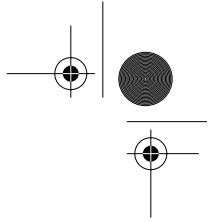


gono implicitamente da talune legislazioni, rispetto alla pari opportunità minima fra i competitori, come ad esempio: la stabilizzazione del sistema partitico in fase di consolidamento; il tentativo di rimediare all'assenza di un'adeguata disciplina antitrust; o la pretesa di proteggere l'elettore, considerato alla stregua di una sorta di *minus habens*, dalla propria suggestionabilità) e un altrettanto attento scrutinio, in ogni caso, dell'*estensione*, nell'oggetto e nel tempo, delle discipline di regolazione delle campagne elettorali affinché queste siano le meno invasive possibili, con particolare riferimento a tutti i comportamenti, specie di terzi, che hanno direttamente a che fare con la libertà di parola.

Sotto quest'ultimo aspetto la disciplina italiana suscita non poche perplessità, segnatamente in relazione alla disciplina dei sondaggi elettorali, alla disciplina dell'informazione e, soprattutto, alla disciplina generale della comunicazione politica, che ha valenza illimitata. L'ordinamento italiano è quello che paga il prezzo più alto in termini di deroghe alla libera manifestazione del pensiero, a causa di un contesto nel quale non si è saputo agire a livello antitrust. Così la garanzia del c.d. pluralismo esterno, che non si è voluto preservare o restaurare, si traduce nella pretesa di imporre un pluralismo interno che potrebbe rivelarsi assai invasivo. Ma anche guardando a ciò che succede fuori d'Italia, la sensazione che studiando queste cose si riporta, è che la sempre più meticolosa e stringente disciplina delle campagne elettorali altro non sia che una sorta di omaggio che il vizio rende alla virtù.

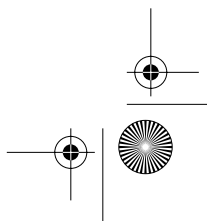
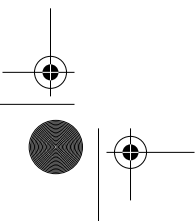
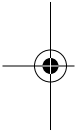


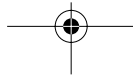
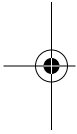
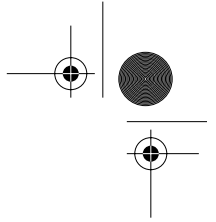




## SISTEMI ELETTORALI E VOTO AI PARTITI REGIONALISTI IN EUROPA OCCIDENTALE

di JUAN MONTABES PEREIRA, CARMEN ORTEGA VILLODRES,  
ENRIQUE G. PÉREZ NIETO







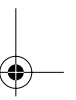
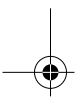
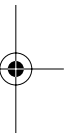
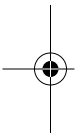
A partire dallo studio preliminare di Duverger (1951) la relazione tra i sistemi elettorali e i sistemi di partito è stato un tema di studio ricorrente nella letteratura politologica. Numerosi sono infatti gli autori che hanno analizzato gli effetti dei sistemi elettorali sul grado di proporzionalità e di frammentazione elettorale (Rae, 1967; Nohlen, 1981; Taagapera e Shugart, 1989; Lijphart, 1994; ecc...). I risultati di questi studi mettono in evidenza che, sebbene le componenti del sistema elettorale determinino in gran misura il grado di proporzionalità, la loro incidenza è invece significativamente minore al momento di predire il numero dei partiti politici che, nelle democrazie consolidate, ottengono rappresentanza parlamentare. Eppure, una delle generalizzazioni più condivise è quella secondo cui i sistemi proporzionali tendono a favorire il sorgere di nuovi partiti politici.

Invece, in uno studio comparato sui risultati elettorali di 233 partiti “nuovi” nel periodo 1960-1980, Harmel e Robertson (1985) concludono proprio che delle dodici variabili indipendenti esaminate, soltanto il tipo di sistema elettorale può spiegare in modo soddisfacente l’ascesa elettorale di nuovi partiti.

Negli anni Ottanta il sistema di partiti in Europa occidentale è stato testimone dell’emergere di nuovi gruppi politici, principalmente provenienti dall’estrema destra e dal movimento ecologista. Inoltre in questo stesso decennio la vecchia frattura centro-periferia, nella terminologia di Lipset e Rokkan (1967), ha mostrato sintomi di rivitalizzazione nella politica europea.

Di nuovo, anche gli studi recenti che hanno analizzato l’impatto dei sistemi elettorali sui risultati elettorali dei nuovi partiti di estrema destra, danno risultati contraddittori. Alcuni lavori mostrano infatti che i sistemi elettorali influiscono sul risultato alle urne di queste formazioni politiche radicali (Jackman e Volpert, 1996; Golder, 2003), mentre altri, al contrario, concludono che vi hanno un’incidenza minima (Carter, 2002).

In questo panorama, con l’eccezione del lavoro di Goldin (2001), la relazione tra i sistemi elettorali e i risultati che i partiti che qui ci interessano – i partiti regionalisti – riescono a conseguire, non è stata studiata in prospettiva comparata.



Goldin analizza l'impatto di tre tipi di variabili indipendenti (culturali, socio-economiche e elettorali) sui risultati elettorali dei partiti regionalisti in Europa occidentale dal 1980 fino al 1996. Una delle sue principali conclusioni è che, nonostante l'importanza dei sistemi proporzionali per spiegare l'emergere di nuovi partiti politici, restano importanti dubbi sul fatto che questo tipo di formule contribuiscano al risultato elettorale dei partiti regionalisti.

Tuttavia l'analisi di Goldin risente di alcuni problemi metodologici che riguardano la selezione dei casi studiati e la classificazione, in alcuni casi discutibile, dei dati. Il problema principale di questo studio è il numero relativamente basso dei casi analizzati, un totale di 12 partiti regionalisti in Europa occidentale. Ma è un problema anche il criterio utilizzato per selezionare i casi: come riconosce lo stesso autore, sono stati inclusi solo quei partiti politici sui quali c'erano informazioni disponibili. In secondo luogo, Goldin considera come unica variabile elettorale indipendente la formula elettorale adottata, ignorando altre componenti del sistema elettorale come le dimensioni dell'assemblea parlamentare e la grandezza dei collegi elettorali, variabili che possono condizionare in modo decisivo la rappresentatività del sistema. Inoltre, alcuni sistemi elettorali sono classificati in modo non corretto. Per esempio, Goldin classifica il sistema elettorale francese del periodo 1980-1996 come un sistema proporzionale quando in Francia è stato applicato un sistema di maggioranza assoluta in tutte le elezioni del periodo eccetto in un caso, nel 1986, in cui venne utilizzata una formula proporzionale.

Intento principale di questo articolo è di analizzare gli effetti dei sistemi elettorali sui risultati elettorali di 26 partiti regionalisti in Europa occidentale nel periodo 1990-2002.

In questa analisi abbiamo incluso soltanto quei partiti regionalisti che, alle elezioni politiche del periodo considerato, hanno normalmente ottenuto più dell'1% dei voti a livello regionale. Dato che uno degli elementi peculiari dei partiti regionalisti rispetto ad altre famiglie partitiche è che essi partecipano alle elezioni in un'area geograficamente delimitata dello stato nazionale, abbiamo deciso di valutare il loro rendimento elettorale in termini della proporzione del voto regionale che ricevono, invece di prendere come riferimento la percentuale a livello nazionale. Però, poiché il principale obiettivo programmatico di questi gruppi politici è la riorganizzazione della struttura del potere statale (De Winter, 1998), abbiamo studiato il loro seguito elettorale alle elezioni politiche nazionali. Infine, per poter valutare adeguatamente gli effetti dei sistemi elettorali sul voto a questi partiti, abbiamo deciso di effettuare l'analisi dei dati a livello di collegio.

Questo articolo si compone di cinque parti. Dopo una breve presentazione dei 26 partiti regionalisti oggetto di studio, nella seconda parte si analizzano le modalità con cui i sistemi elettorali possono condizionare il grado di multipartitismo e il risultato elettorale di tali partiti. Nella terza e nella quarta parte si presentano i risultati dello studio empirico rispettivamente a livello di collegio e a livello aggregato o regionale. Infine, nella quinta sezione si procede ad un riepilogo dei risultati della ricerca.

### 1. *I partiti regionalisti in Europa occidentale*

Agli effetti analitici, considereremo la definizione dei partiti regionalisti proposta da De Winter (1998). L'autore considera che queste forze politiche presentano due elementi caratterizzanti: la delimitazione territoriale del loro sostegno elettorale e la riorganizzazione politica della struttura del potere statale come principale obiettivo programmatico.

Sebbene in 33 delle 118 regioni europee operino partiti con base regionale (Hearl, Budge e Peterson, 1996) nel nostro studio, come detto poc'anzi, abbiamo deciso di includere unicamente quei partiti politici che, alle elezioni politiche svoltesi dall'inizio degli anni Novanta, hanno normalmente ottenuto più dell'1% dei voti nelle loro rispettive regioni.

Nel QUADRO 1 viene presentata la lista dei 26 partiti regionalisti delle 19 regioni europee considerate. In otto di queste regioni - Corsica, Fiandre, Irlanda del Nord, Sardegna, Catalogna spagnola e francese e Paese Basco spagnolo e francese - operano più partiti regionalisti che differiscono significativamente tra loro nel grado di radicalismo politico delle rivendicazioni. Come si può osservare nello stesso QUADRO 1, la maggior parte di questi gruppi politici sono stati fondati prima della Seconda Guerra Mondiale (PNV, ERC, UDC, SFP, SNP, PS, PC e SF), alcuni negli anni immediatamente successivi al conflitto mondiale (UV, SVP, VU, UBD), altri durante gli anni Settanta (PA, CiU, VB), ed il resto tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio dei Novanta (EA, BNG, LS, LN e CC). Nonostante la diversa origine, questi partiti regionalisti presentano una caratteristica comune: il consenso elettorale ottenuto nelle loro rispettive regioni è andato aumentando in modo significativo a partire dagli anni Ottanta.

Qualunque studio sulle relazioni tra i sistemi elettorali e il voto ai partiti regionalisti deve prendere in considerazione le peculiarità di queste formazioni politiche ed in particolare: le loro dimensioni di piccoli partiti, la concentrazione del loro seguito elettorale e la loro ideologia politica.

Se il sostegno a queste forze politiche viene computato a livello nazionale, tutti i gruppi regionalisti sono "piccoli" partiti nel senso che nessuno di questi ha ottenuto, durante gli anni Novanta, più del 15% dei voti espressi a livello nazionale. Invece, se la loro forza elettorale viene valutata in funzione della percentuale di voti che ottengono a livello regionale (che chiameremo "voto regionale"), i vari partiti regionalisti possono essere distinti nelle diverse categorie presentate di seguito.

*Partiti regionalisti maggiori:* normalmente ottengono più del 25% del voto regionale. Esempi di partiti maggioritari sono: Union Valdôtaine (UV), Coalición Canaria (CC), Convérgencia i Unió (CiU), Partido Nacionalista Vasco (PNV), Partito Sardo d'Azione (PS), Südtiroler Volkspartei (SVP). La maggior parte di queste formazioni politiche, ad eccezione di CiU e CC, sono i partiti più votati nelle rispettive regioni, mentre il SVP, uno dei principali partiti regionalisti, ottiene normalmente più del 50% del voto regionale.

QUADRO 1. – *Lista dei partiti regionalisti in Europa occidentale.*

Paese	Regione	Partiti Politici	Sigla	Anno di fondazione
Spagna	Andalusia	Partido Andalucista	PA	1976
	Paese Basco	Partido Nacionalista Vasco	PNV	1895
		Eusko Alkartasuna	EA	1986
		Herri Batasuna	HB	1978
		Coalición Canaria	CC	1993
	Catalogna	Convergència i Unió	CIU	1974
		Esquerra Republicana de Catalunya	ERC	1931
	Galizia	Bloque Nacionalista Galego	BNG	1982
Francia	Paese Basco	Abertzaleen Batasuna	AB	1997
		Herri Batasuna	HB	2000
		Partie Nationaliste Basque	PNB	1990
		Eusko Alkartasuna	EA	1986
	Bretagna	Union Démocratique Bretonne	UDB	1964
	Catalogna	Bloc Català	BC	2001
		Esquerra Republicana de Catalunya	ERC	1931
		Corsica	Insemi par l'avvena	IPA
	Manca Naziunale		MN	
	U Partitu di a Corsica		UPC	
	Savoia	Ligue Savoisiennne	LS	1994
Finlandia	Circoscrizioni con minoranze svedesi	Svenska Folkpartiet	SFP	1906
Belgio	Fiandre	Vlaams Blok	VB	1977
		Volksunie	VU	1954
Italia	Italia del Nord	Lega Nord	LN	1989
	Sardegna	Partido Sardo d'Azione	PS	1921
		Sardigna Natzione	SN	
	Sud Tirolo	Südtiroler Volkspartei	SVP	1945
	Valle d'Aosta	Union Valdôtaine	UV	1945
Regno Unito	Irlanda del Nord	Social Democratic and Labour Party	SDLP	
		Sinn Féin	SF	1905
	Scozia	Scottish National Party	SNP	1934
	Galles	Plaid Cymru	PC	1927
Svizzera	Ticino	Lega dei Ticinesi	LT	

*Fonte:* Elaborazione propria.

*Partiti regionalisti di medie dimensioni:* ottengono normalmente più del 15% ma meno del 25% del voto regionale. Lo Scottish National Party (SNP), la Lega dei Ticinesi (LT), la Lega Nord (LN) ed il Social Democratic and Labour Party dell'Irlanda del Nord (SDLP) rientrano in questa categoria.

*Partiti regionalisti di piccole dimensioni:* un partito di piccole dimensioni, che viene detto minore, è una formazione politica che normalmente ottiene più dell'1% ma meno del 15% del voto regionale. Lo Svenska Folkpartiet (SFP), il Plaid Cymru (PC) gallese, il Bloque Nacionalista Galego (BNG), il Partido Andalucista (PA), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Eusko Alkartasuna (EA), Herri Batasuna (HB), Sardigna Nazione (SN), il Volksunie (VU), il Vlaams Blok (VB), l'Union Démocratique Bretonne (UDB), la Ligue Savoisiennne (LS), il Bloc Català (BC), il Sinn Féin (SF), i partiti regionalisti corsi e del Paese Basco francese appartengono a questa categoria.

Come si deduce dalla classificazione appena esposta, la maggioranza dei partiti oggetto di questo studio sono partiti di piccole e medie dimensioni e il loro consenso elettorale è, nella maggior parte dei casi, territorialmente concentrato.

Prendendo poi come criterio distintivo il grado di radicalismo delle istanze di autogoverno, De Winter (1998) distingue i partiti regionalisti in protezionisti, autonomisti, nazional-federalisti e partiti indipendentisti. Seguendo la tipologia di De Winter, possiamo classificare i 26 partiti considerati, in funzione delle loro posizioni ideologiche, come segue: partiti protezionisti (LT, SFP); partiti autonomisti (PC, SVP, CiU, PNV, UV, SDLP, BC, AB, UDB, CC, BNG e i principali partiti regionalisti corsi); partiti federalisti (PA, LN prima del 1995); partiti indipendentisti (VU, UB, SNP, LN dal 1995 in poi, ERC, EA, PSDA, HB, SF, LS, SN).

## 2. Gli elementi del sistema elettorale e le loro conseguenze politiche sul voto ai partiti regionalisti

In questa sezione considereremo le componenti dei sistemi elettorali utilizzati, nel periodo 1990-2002, per le elezioni politiche dei paesi a cui appartengono le nostre 19 regioni. La TAB. 1 presenta gli anni in cui si sono svolte le 55 consultazioni prese in analisi e una breve descrizione degli elementi più importanti di queste normative elettorali. I sistemi elettorali sono normalmente definiti in funzione di quattro elementi costitutivi: la struttura del voto, la formula elettorale, la grandezza del collegio e le soglie di sbarramento.

*La struttura del voto.* - La struttura del voto presenta due modalità: ordinale e categorica (Rae, 1967). Mentre nei sistemi di voto categorici l'elettore può votare solamente un partito, in quelli ordinali si permette all'elettore di votare più di un gruppo politico. Nel nostro studio, tuttavia, non abbiamo considerato questo primo elemento poiché nella maggioranza dei sistemi elettorali considerati, ad eccezione di quelli francese e svizzero, la struttura del voto è categorica.

Passiamo perciò in rassegna in modo più approfondito gli altri elementi costitutivi.

*La formula elettorale.* – Normalmente si distinguono due famiglie di formule elettorali: quella maggioritaria (nei tipi a maggioranza relativa e a maggioranza assoluta) e quella proporzionale nelle sue diverse modalità di calcolo. Nel periodo considerato, in Scozia, Galles, Irlanda del Nord, Valle d'Aosta, Sardegna e Sud Tirolo è in vigore la formula della maggioranza relativa, nelle cinque regioni francesi (Bretagna, Corsica, Savoia, Catalogna francese e Paese Basco francese) vige la modalità della maggioranza assoluta a doppio turno. Nelle prime viene direttamente eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti, mentre nelle seconde il vincitore deve ottenere la maggioranza assoluta: se nessun candidato ottiene questa maggioranza qualificata al primo turno si procede ad una seconda tornata elettorale nella quale è eletto il candidato più votato. In otto regioni (Andalusia, Catalogna spagnola, Galizia, Isole Canarie, le circoscrizioni finlandesi, Fiandre, Ticino e il Paese Basco spagnolo) vige un sistema proporzionale basato in quasi tutti i casi sulla formula D'Hondt. Infine, nelle regioni del Nord Italia ove sono presenti partiti regionalisti si utilizza un sistema elettorale misto<sup>1</sup>. I deputati italiani sono infatti eletti in due tipi di collegio: uninominali, nei quali si utilizza la formula della maggioranza relativa, e plurinominali, nei quali si applica una formula proporzionale. Gli elettori hanno due voti: uno al candidato nei collegi uninominali e un altro di lista nei collegi plurinominali. Tuttavia nella nostra analisi abbiamo incluso solo il primo tipo di collegio elettorale, poiché nei secondi, dove si applica la rappresentanza proporzionale, i partiti regionalisti italiani si presentano, nella maggior parte dei casi, in coalizione con altre formazioni politiche.

Una delle generalizzazioni più condivise è quella per cui i sistemi maggioritari tendono a ridurre il grado di multipartitismo, mentre i sistemi proporzionali favoriscono una maggiore frammentazione della competizione elettorale. Due corollari derivano da questo assunto: il primo è che nei sistemi maggioritari solo i grandi partiti hanno possibilità di ottenere una rappresentanza parlamentare, mentre le forze politiche minoritarie sono normalmente penalizzate. Di conseguenza, dal momento che i simpatizzanti dei partiti minoritari diventano consapevoli che optare per queste formazioni in presenza di una logica maggioritaria implica sprecare il proprio voto, la maggioranza di essi si astiene. Tuttavia si deve sottolineare che i sistemi elettorali a maggioranza assoluta, a differenza di quelli a maggioranza relativa, riducono gli incentivi strategici per l'utilizzo del voto utile al primo turno. Ad esempio, nelle elezioni francesi dove, come abbiamo già detto, si deve ottenere la maggioranza assoluta per essere eletto al primo turno, di solito, nella maggior parte dei collegi nessun candidato ottiene questa maggioranza qualificata, con il conseguente svolgimento di un secondo turno. Questo fa sì che aumentino le possibilità elettorali dei partiti minoritari al primo turno.

---

<sup>1</sup> Per una analisi più dettagliata dei sistemi misti si vedano Blais e Massicote (1997).



Il secondo corollario è che si può presumere che i partiti regionalisti conseguono migliori risultati nei sistemi proporzionali che in quelli maggioritari. Si presume inoltre che il sostegno elettorale a queste forze politiche sia maggiore nei sistemi a maggioranza qualificata rispetto ai sistemi a maggioranza semplice.

*La grandezza dei collegi.* – È definita dal numero dei seggi in ballo nei medesimi. Due sono i tipi di collegio elettorale: quello uninominale, nel quale si elegge un unico rappresentante, e quello plurinominale, nel quale ci sono due o più seggi da attribuire. I sistemi maggioritari qui considerati prevedono collegi uninominali<sup>2</sup>, mentre i sistemi proporzionali vengono utilizzati in collegi plurinominali, la cui grandezza varia da paese a paese.

Di solito si ritiene che i partiti minoritari preferiscano i collegi di maggiore grandezza mentre i partiti maggioritari quelli più piccole. Infatti, all'aumentare del numero di seggi in ballo nel collegio, si riduce la proporzione dei voti richiesta per ottenere rappresentanza parlamentare e, di conseguenza, i partiti minoritari hanno maggiore possibilità di ottenere un seggio. Di conseguenza, si può presumere che il sostegno elettorale ai partiti regionalisti sia maggiore nei sistemi con collegi più grandi rispetto a quelli con collegi di dimensioni più piccole.

*Soglie di sbarramento.* - Alcuni sistemi elettorali prevedono un ulteriore elemento, ossia una soglia di sbarramento. Queste soglie richiedono una quota minima di sostegno elettorale per poter partecipare alla ripartizione dei seggi. Le soglie si possono applicare sia a livello di circoscrizione che a livello nazionale, in modo cumulativo o alternativo. Mentre le prime non penalizzano particolarmente i partiti regionalisti, le seconde possono al contrario impedire che questi partiti ottengano rappresentanza, in misura tanto maggiore quanto più il loro sostegno elettorale è concentrato territorialmente in alcune circoscrizioni.

Dei sistemi elettorali considerati, solo nelle regioni spagnole si applica una soglia di sbarramento a livello di circoscrizione. Nelle elezioni per il Congresso dei Deputati, tutti i partiti politici devono ottenere almeno il 3% dei voti validi espressi nella corrispondente circoscrizione per poter partecipare alla ripartizione dei seggi. Tuttavia questa disposizione legale non ha, nella maggior parte dei casi, nessun effetto pratico sulla ripartizione dei seggi e sull'esito elettorale dei partiti regionalisti. Ciò per due motivi. In primo luogo, la maggioranza dei collegi in Spagna è di piccole dimensioni, cosicché, di fatto, nessun partito politico riesce ad avere una rappresentanza senza ottenere almeno il 5% dei voti. In secondo luogo, il fatto che questa soglia elettorale si applichi a livello di circoscrizione non penalizza in modo particolare i partiti regionalisti (Llera, 1998).

<sup>2</sup> In altri paesi, al contrario, si applicano formule maggioritarie in circoscrizioni plurinominali. In certi casi, come nelle elezioni del Senato spagnolo e della Camera bassa giapponese fino al 1994, gli elettori hanno un numero minore di voti rispetto ai seggi in ballo nel collegio, il che garantisce la rappresentanza dei gruppi minoritari. Tuttavia queste disposizioni sono poco frequenti.

TAB. 1. – *Anno delle elezioni nelle regioni europee considerate e principali componenti del sistema elettorale.*

Regione	Anno di elezioni	Seggi totali nella regione	Numero di circoscrizioni	Formula elettorale
Andalusia	2000, 1996	62	8	Proporzionale (D'Hondt)
	1993	61	8	
Paese Basco, Spagna	2000, 1996, 1993	19	3	Proporzionale (D'Hondt)
Paese Basco, Francia	2001, 1997, 1993	3	3	Maggioranza assoluta
Bretagna	2002	36	36	Maggioranza assoluta
	1997	21	21	
	1993	13	13	
Isole Canarie	2000, 1996, 1993	14	2	Proporzionale (D'Hondt)
Catalogna, Spagna	2000, 1996	46	4	Proporzionale (D'Hondt)
	1993	47	4	
Catalogna, Francia	2001, 1997, 1993	4	4	Maggioranza assoluta
Corsica	2002, 1997, 1993	4	4	Maggioranza assoluta
Circoscrizioni finlandesi	1999	86	4	Proporzionale (D'Hondt)
	1995, 1991	85	4	
Fiandre	1999, 1995	102	11	Proporzionale
	1991	143	16	
Galizia	2000, 1996	25	4	Proporzionale (D'Hondt)
	1993	26	4	
Italia del Nord	1996	255	255	Maggioranza relativa
Irlanda del Nord	2002, 1997,	18	18	Maggioranza relativa
	1992	17	17	
Savoia	2002	8	8	Maggioranza assoluta
Sardegna	2001	14	14	Maggioranza relativa
	1996	8	8	
Sud Tirolo	2001, 1996, 1994	3*	3*	Maggioranza relativa
Scozia	2001, 1997, 1992	72	72	Maggioranza relativa
Ticino	1999, 1995, 1991	8	1	Proporzionale (D'Hondt)
Galles	2001, 1997,	40	40	Maggioranza relativa
	1992	38	38	
Valle d'Aosta	2001, 1996	1	1	Maggioranza relativa

\*Alle elezioni del 2001, il SVP si presentò in coalizione con L'Ulivo in 5 delle 8 circoscrizioni della regione Trentino Alto-Adige. Queste circoscrizioni non sono state incluse nell'analisi.

Altri ordinamenti prevedono soglie a livello nazionale che invece pongono dei seri ostacoli all'ottenimento della rappresentanza per i partiti regionalisti. Ad esempio, in Italia, nelle elezioni per la Camera dei Deputati è prevista una soglia di sbarramento del 4% dei voti validi espressi a livello nazionale per poter partecipare alla distribuzione proporzionale dei seggi. Vista l'oggettiva impossibilità di superare questa soglia, i partiti regionalisti italiani, nella maggior parte dei casi, si

presentano nelle circoscrizioni a rappresentanza proporzionale in coalizione con altre formazioni politiche<sup>3</sup>.

Alcuni autori, infine, prendono in considerazione un'ulteriore componente del sistema elettorale per valutarne le conseguenze politiche, ossia la soglia effettiva (si veda Lijphart, 1994). La sua misurazione presenta tuttavia qualche inconveniente rispetto alle altre componenti del sistema elettorale. Vari autori (Penadés, 1997; Golder, 2003) hanno infatti mostrato che il metodo per procedere al suo calcolo non è teoricamente corretto. Inoltre, i recenti studi empirici realizzati sui sistemi elettorali si concentrano essenzialmente sulla formula elettorale e sulla grandezza dei collegi elettorali, tralasciando la soglia effettiva (Cox, 1997). Di conseguenza, abbiamo scelto di non includere questa variabile nel nostro studio.

*Altre disposizioni elettorali.* - Altre disposizioni previste dai vari sistemi elettorali possono condizionare l'esito alle urne dei partiti regionalisti. Queste riguardano principalmente il processo di selezione e di presentazione delle candidature. Paesi come Albania, Bulgaria, Georgia, Portogallo e Turchia proibiscono la creazione di partiti che rappresentano le minoranze nazionali o regionali (European Commission for Democracy Through Law, 2000). Al contrario, altri ordinamenti, sebbene non proibiscano la formazione di partiti etno-regionalisti, pongono ostacoli a che questi possano presentare candidature. Ad esempio, nelle scorse elezioni legislative della Repubblica di Moldavia tutti i partiti politici dovevano dimostrare di avere almeno 5.000 iscritti nella metà dei collegi elettorali con almeno 600 membri in ogni collegio. Di conseguenza, le forze politiche che rappresentano le minoranze territorialmente concentrate, non sono riuscite a registrarsi e a partecipare alle elezioni per l'impossibilità di ottenere le firme necessarie fuori delle proprie regioni<sup>4</sup>.

In nessuno dei paesi qui esaminati si applicano disposizioni di questo tipo con l'obiettivo di mettere in difficoltà i partiti regionalisti<sup>5</sup> ed inoltre, in tutti questi ordinamenti, i membri del parlamento sono eletti a livello di collegio<sup>6</sup>. Ciò fa sì che, al momento di valutare le conseguenze dei sistemi elettorali sul sostegno elettorale ai partiti regionalisti, non dobbiamo tenere in conto l'esistenza di disposizioni speciali che penalizzano in particolare queste formazioni politiche rispetto ad altre famiglie di partiti.

---

<sup>3</sup> Anche alle elezioni politiche in Germania e Polonia è prevista una soglia a livello nazionale. Tuttavia questa soglia elettorale non si applica ai gruppi politici che rappresentano le minoranze nazionali.

<sup>4</sup> Disposizioni simili sono applicate anche in Russia e Ucraina.

<sup>5</sup> Tuttavia in Francia è richiesto ai partiti politici di concorrere in un numero minimo di collegi elettorali per poter avere accesso gratuito ai mezzi di comunicazione. I partiti regionalisti da parte loro hanno cercato di aggirare questo ostacolo presentandosi come federazione a livello nazionale con il motto "Regioni e Solidarietà".

<sup>6</sup> L'unica eccezione nei paesi occidentali sono i Paesi Bassi, dove è prevista una circoscrizione unica nazionale per l'elezione dei membri del parlamento.

*Grado di multipartitismo.* – Infine, il grado di multipartitismo è un ulteriore fattore che può condizionare il risultato elettorale dei partiti regionalisti. Se esiste una relazione causale diretta e positiva tra il tipo di sistema elettorale e il grado di multipartitismo a livello di collegio, come i lavori di Cox (1997, 1999) sembrano dimostrare, nel nostro studio non sarebbe necessario considerare l'effetto del grado di frammentazione elettorale sul sostegno elettorale regionalista. Se, al contrario, non si produce una relazione perfetta tra le due dimensioni, per cui la normativa elettorale non determina il numero di partiti che concorrono alle elezioni, allora dovremmo investigare se il grado di multipartitismo ha qualche effetto sull'esito elettorale dei partiti regionalisti. Questa analisi ci permetterà di verificare se un'alta frammentazione elettorale rappresenta uno scenario più idoneo di quello della concentrazione del voto affinché i partiti minoritari possano ottenere sostegno elettorale sufficiente ad avere una rappresentanza parlamentare (Jackman e Volpert, 1996). Un'alta frammentazione elettorale può infatti favorire i partiti regionalisti nella misura in cui, quanto maggiore è il numero effettivo dei partiti che si presentano alle elezioni, tanto minore sarà la percentuale di voti necessaria per ottenere rappresentanza<sup>7</sup>.

Ricapitolando, il proposito di questo lavoro è analizzare in che misura la formula elettorale e la grandezza dei collegi – le due principali componenti del sistema elettorale – condizionano il grado di multipartitismo e la forza elettorale dei partiti regionalisti. Allo stesso modo cercheremo di chiarire la relazione tra il grado di multipartitismo e il risultato elettorale dei partiti regionalisti.

Per quello che riguarda la relazione tra le componenti del sistema elettorale e il grado di multipartitismo, le nostre principali ipotesi di lavoro sono le seguenti.

Ipotesi 1: Nei sistemi proporzionali il numero effettivo dei partiti sarà maggiore che in quelli maggioritari.

Ipotesi 2: Nei collegi di grandi dimensioni il numero effettivo dei partiti sarà maggiore che in quelli di piccole dimensioni.

Dato che nella maggior parte dei casi i partiti regionalisti oggetto di studio sono partiti minori, le nostre ipotesi di lavoro sulle relazioni tra i sistemi elettorali e il voto a questi partiti risultano formulate nel modo seguente:

Ipotesi 3: Nei sistemi proporzionali il sostegno elettorale ai partiti regionalisti sarà maggiore che nei sistemi maggioritari.

Ipotesi 4: Nei collegi di grande ampiezza il sostegno elettorale ai partiti regionalisti sarà maggiore che in quelli di piccole dimensioni.

Ipotesi 5: Il grado di multipartitismo e il voto ai partiti regionalisti sono correlati positivamente. Pertanto un'alta frammentazione elettorale fa supporre che il voto regionalista sia favorito nella misura in cui essa riduce la soglia effettiva per ottenere una rappresentanza parlamentare.

<sup>7</sup> Al fine di misurare il grado di multipartitismo, abbiamo utilizzato come indicatore il numero effettivo di partiti, così come proposto da Laakso e Taagepera (1979).

*Ideologia.* - Un ultimo fattore incluso in questa analisi è l'effetto dell'ideologia sul risultato elettorale dei partiti regionalisti. Con l'introduzione di questa variabile tenteremo di stabilire se c'è qualche relazione tra il grado di radicalismo delle istanze di autogoverno sostenute da queste formazioni ed il loro risultato elettorale. Agli effetti analitici, i partiti regionalisti sono stati classificati in due grandi categorie in funzione del grado di radicalismo politico che manifestano: i gruppi regionalisti moderati e i gruppi regionalisti radicali. La principale differenza tra i due gruppi ideologici è che mentre i partiti radicali cercano l'indipendenza politica delle loro rispettive regioni, i partiti moderati prospettano una redistribuzione del potere statale senza mettere in discussione l'integrità territoriale dello Stato nazionale al quale appartengono.

Della categoria delle formazioni moderate fanno parte: LT, SFP, PA, PC, SVP, CiU, PNV, UV, SDLP, BC, AB, UDB, CC, BNG, i principali partiti regionalisti in Corsica e la Lega Nord prima del 1995; mentre come partiti radicali abbiamo: VU, UB, SNP, ERC, EA, PSDA, HB, SF, LS, SN e la LN dal 1995.

Per ciò che riguarda la relazione tra i sistemi elettorali e la posizione ideologica dei partiti regionalisti, questa non è stata finora oggetto di ricerche comparate. Tuttavia, ci sono sufficienti argomentazioni teoriche per sostenere che i distinti sistemi elettorali creano incentivi sia centrifughi che centripeti nel sistema dei partiti (Cox, 1999). Inoltre, un'"accusa" frequente ai sistemi proporzionali è che questi tendano a favorire l'estremismo politico nella misura in cui essi danno la possibilità ai partiti estremisti di ottenere rappresentanza.

Di conseguenza, le nostre principali ipotesi di lavoro sulle relazioni tra ideologia e risultato elettorale dei partiti regionalisti sono:

Ipotesi 1: I partiti moderati riceveranno un maggior sostegno elettorale rispetto ai partiti radicali.

Ipotesi 2. Il risultato elettorale dei partiti radicali sarà maggiore nei sistemi proporzionali che in quelli maggioritari.

Al fine di verificare empiricamente le ipotesi sin qui formulate, abbiamo realizzato delle analisi di regressione lineare, semplice e multivariata, che presenteremo di seguito. Il nostro modello cerca di determinare l'effetto, sia isolato che congiunto, delle variabili indipendenti sulla percentuale di voti ricevuta dai partiti regionalisti.

### 3. *Analisi empirica dei dati a livello di collegio*

In un primo momento abbiamo studiato l'effetto sul grado di multipartitismo delle componenti: tipo di formula elettorale e grandezza dei collegi, considerate qui come variabili indipendenti. In un secondo momento, invece, abbiamo analizzato l'effetto delle stesse variabili sui voti ottenuti dai partiti regionalisti alle elezioni. Vediamo in dettaglio ciascuna di queste due analisi.

*Tipo di formula elettorale e multipartitismo.* - Dei 770 casi considerati, 476 (61,8%) elezioni di collegio si sono svolte con una formula di maggioranza relativa, 111 (14,4%) con un sistema di maggioranza assoluta e 183 (23,8%) con una formula proporzionale.

Nella TAB. 2 si presenta il valore medio del numero effettivo dei partiti che si sono presentati alle elezioni, a seconda del tipo di formula elettorale utilizzata, nel periodo 1990-2002. Tale valore verrà indicato con NEPE, acronimo che corrisponde a “numero effettivo di partiti elettorali”, ossia quei partiti che, appunto, si presentano alla competizione elettorale ma che non necessariamente ottengono rappresentanza parlamentare. Come si può osservare, i dati confermano la prima ipotesi di lavoro: il numero effettivo dei partiti elettorali è, in termini generali, maggiore nei sistemi proporzionali che in quelli maggioritari. In questi ultimi la frammentazione elettorale tende ad essere maggiore nei sistemi a maggioranza assoluta che in quelli a maggioranza relativa.

TAB. 2. – *Numero effettivo dei partiti presentatisi alle elezioni (NEPE) per tipo di formula elettorale. 1990-2002.*

Formula elettorale	N collegi	NEPE
Maggioranza relativa	476	2,79
Maggioranza assoluta	111	4,11
Proporzionale	183	4,56
<i>Totale</i>	<i>770</i>	

*Grandezza dei collegi e grado di pluralismo partitico.* - Per analizzare l'effetto di questa seconda variabile sulla frammentazione elettorale, i collegi sono stati classificati in quattro categorie: collegi uninominali, collegi plurinominali con una grandezza compresa tra 2 e 6 seggi, collegi plurinominali con una grandezza tra 7 e 14 seggi e, infine, collegi plurinominali nei quali ci sono 15 o più seggi in ballo. I dati della TAB. 3 mostrano che quanto più aumenta la dimensione del collegio elettorale, quanto più tende ad aumentare il numero effettivo dei partiti. Come si può osservare c'è una chiara differenza tra il valore del NEPE nei collegi uninominali e quello registrato nei collegi plurinominali nel loro complesso, così come si evidenzia una chiara differenza tra il grado di frammentazione elettorale nei collegi plurinominali in cui ci sono 15 o più seggi in ballo e quello dei collegi di dimensioni minori.

TAB. 3. – *Numero effettivo dei partiti alle elezioni (NEPE) e grandezza dei collegi. 1990-2002.*

	N di collegi	NEPE
Collegi uninominali	587	3,04
Collegi plurinominali (tra 2 e 6 seggi)	85	4,35
Collegi plurinominali (tra 7 e 14 seggi)	72	4,32
Collegi plurinominali con 15 o più seggi	26	6,15
<i>Totale</i>	<i>770</i>	

*Analisi di regressione semplice e multivariata.* – In seguito, abbiamo realizzato delle regressioni lineari incrociando le variabili relative alle due componenti considerate ed il numero effettivo di partiti presenti alle elezioni (il NEPE appunto) di cui riportiamo di seguito i risultati.

Per la regressione tra tipo di formula elettorale e numero effettivo di partiti elettorali registrato a livello di circoscrizione, alla variabile indipendente è stato dato valore 1 nelle formule elettorali a maggioranza relativa, valore 2 in quelle a maggioranza assoluta e valore 3 in quelle proporzionali. Abbiamo riscontrato una relazione significativa tra le due variabili: il valore di R ed  $R^2$  corretto, rispettivamente, è dello 0,636 e dello 0,404 con una significatività di  $P < 0,001$ .

Anche l'analisi di regressione lineare tra la seconda variabile, la grandezza dei collegi elettorali, ed il numero effettivo dei partiti mostra una relazione significativa tra le due variabili: i valori di R e  $R^2$  corretto sono dello 0,56 e 0,320 sempre con  $P < 0,001$ .

Per poter stabilire un ordine di importanza tra le due variabili indipendenti, cioè il tipo di formula elettorale e la grandezza dei collegi, abbiamo effettuato un'analisi di regressione multipla tra esse ed il numero effettivo dei partiti, preso sempre come variabile dipendente. I risultati dell'analisi sono presentati nella TAB. 4. In questa tabella si osserva che la formula elettorale è il principale fattore esplicativo delle variazioni che si registrano nel numero effettivo dei partiti. Nei sistemi proporzionali la relazione tra la grandezza dei collegi e il numero effettivo dei partiti elettorali, benché significativa, è abbastanza debole con un valore di  $R^2$  dello 0,16 con  $P < 0,001$ . Pertanto il numero di seggi in ballo nel collegio ha un'incidenza minima sul grado di frammentazione elettorale.

TAB. 4. – *Analisi di regressione multipla (stepwise) tra tipo di formula elettorale, grandezza dei collegi e NEPE.*

	Formula elettorale	Grandezza collegi
Coefficienti stimati	0,790*	0,183*
Coefficienti standardizzati	0,544	0,119
Valore di t	11,211	2,443
Costante		1,878
$R^2$		0,416
$R^2$ corretto		0,415

\* Indice di significatività  $P < 0,001$ .

*Formula elettorale e voto ai partiti regionalisti.* – Nella TAB. 5 viene presentata la relazione tra il tipo di formula elettorale utilizzata e il sostegno elettorale ricevuto dai partiti regionalisti. I dati sembrano confutare la nostra terza ipotesi di lavoro. Come si può osservare, i partiti regionalisti ottengono, in media, risultati migliori nei sistemi a maggioranza relativa che in quelli proporzionali. Il voto regionalista è invece, come previsto, significativamente minore nei sistemi a maggioranza assoluta.

Anche aggregando i due tipi di formule maggioritarie viene effettivamente confermato che la percentuale di voti ricevuti dai partiti regionalisti è maggiore nei sistemi maggioritari, con una media del 16,2%, rispetto a quelli proporzionali, nei quali i gruppi regionalisti ottengono il 12,05% del voto popolare.

TAB. 5. – *Voto ai partiti regionalisti per tipo di formula elettorale. 1990-2002.*

Formula elettorale	Numero di collegi	Voto regionalista (%)
Maggioranza relativa	476	19,4
Maggioranza assoluta	111	3,1
Proporzionale	183	12,1
<i>Totale</i>	<i>770</i>	

*Grandezza dei collegi e voto ai partiti regionalisti.* – L'analisi descrittiva dei dati presentata nella TAB. 6 non conferma la nostra quarta ipotesi sulla relazione tra grandezza dei collegi e voto regionalista. Come si può osservare, la percentuale di voti ricevuta dai partiti regionalisti tende a diminuire all'aumentare della grandezza dei collegi elettorali.

TAB. 6. – *Grandezza dei collegi e voto ai partiti regionalisti. 1990-2002.*

	N collegi	Voto regionalista (%)
Collegi uninominali	587	16,3
Collegi plurinominali (tra 2 e 6 seggi)	85	12,4
Collegi plurinominali (tra 7 e 14 seggi)	72	11,8
Collegi plurinominali con 15 o più seggi	26	11,7
<i>Totale</i>	<i>770</i>	

Dopo aver considerato l'effetto delle due componenti del sistema elettorale sul grado di multipartitismo, prima, e sul consenso elettorale ottenuto dai partiti regionalisti, poi, incroceremo di seguito queste ultime due variabili tra loro.

*Multipartitismo e voto ai partiti regionalisti.* – Nella TAB. 7 viene presentata la percentuale di voto ottenuta dai partiti regionalisti in funzione del numero effettivo dei partiti elettorali. I risultati confutano l'ipotesi formulata in precedenza sulla relazione positiva tra le due variabili poiché all'aumentare del numero effettivo dei partiti elettorali tende a ridursi il sostegno elettorale dei partiti regionalisti.

Inoltre, sebbene non formulata come ipotesi di lavoro, pensiamo che valga la pena soffermarci sull'effetto congiunto che il grado di multipartitismo e la grandezza dei collegi possono avere sul consenso elettorale ottenuto dai partiti regionalisti nei sistemi proporzionali. I risultati della TAB. 8 mettono in evidenza che nei sistemi proporzionali la grandezza dei collegi elettorali sembra non aver alcun effetto sulla percentuale di voti ottenuti dai partiti regionalisti. Al contrario, un



sistema di multipartitismo moderato, con un valore del NEPE compreso tra 3 e 3,99 favorisce chiaramente i partiti regionalisti.

TAB. 7. – *Numero effettivo dei partiti alle elezioni (NEPE) e voto ai partiti regionalisti. 1990-2002.*

Grado di multipartitismo	Numero di collegi	Voto regionalista (%)	Scarto tipo
NEPE da 1,35 a 2,99	356	17,4	16,70
NEPE da 3,00 a 3,99	234	16,8	12,52
NEPE 4 o più	180	9,2	7,03
<i>Totale</i>	<i>770</i>		

TAB. 8. – *Effetto congiunto della grandezza dei collegi e del grado di multipartitismo sul voto ai partiti regionalisti nei sistemi proporzionali. 1990-2002. Valori percentuali.*

Grandezza collegi	Valore medio del NEPE		
	Da 1,35 a 2,99	Da 3,00 a 3,99	4 o più
Tra 2 e 6 seggi	6,06	21,17	10,88
Tra 7 e 14 seggi	6,89	20,97	11,75
15 o più seggi	-	16,18	10,39

*Radicalismo e voto ai partiti regionalisti.* – Verifichiamo adesso se il grado di radicalismo delle istanze di autogoverno presentate dai partiti regionalisti ha qualche incidenza sui loro risultati elettorali. Il riscontro empirico è che i dati non confermano la nostra sesta ipotesi.

I risultati della TAB. 9 mostrano che i gruppi indipendentisti ottengono migliori risultati dei partiti moderati.

TAB. 9. – *Ideologia politica e risultati elettorali dei partiti regionalisti. 1990-2002.*

	N collegi	Voti (%)	Scarto tipo
Partiti regionalisti moderati	360	13,53	16,53
Partiti regionalisti indipendentisti	410	16,81	11,39
<i>Totale</i>	<i>770</i>	<i>15,28</i>	<i>14,12</i>

*Voto ai partiti regionalisti e tipo di formula elettorale.* - La nostra ultima ipotesi prevede che il consenso elettorale ottenuto dai partiti radicali sia maggiore nei sistemi proporzionali che in quelli maggioritari. Tuttavia i risultati esposti in TAB. 10 mostrano che i partiti indipendentisti ottengono, in generale, migliori risultati nei sistemi maggioritari che in quelli proporzionali. Al contrario, nei sistemi proporzionali i partiti moderati ricevono un maggior appoggio elettorale rispetto ai gruppi indipendentisti.

TAB. 10. - *Vota i partiti regionalisti (moderati e radicali) per tipo di formula elettorale. 1990-2002.*

	Tipo di formula	N collegi	Voti (%)	Scarto tipo
Partiti moderati	Maggioranza relativa	179	18,51	19,66
	Maggioranza assoluta	103	3,15	4,44
	Proporzionale	78	15,80	12,16
	<i>Totale</i>	<i>360</i>	<i>13,53</i>	<i>16,53</i>
Partiti radicali	Maggioranza relativa	297	19,87	11,73
	Maggioranza assoluta	8	2,14	0,53
	Proporzionale	105	9,27	4,17
	<i>Totale</i>	<i>410</i>	<i>16,81</i>	<i>11,39</i>
Totale	Maggioranza relativa	476	19,36	15,20
	Maggioranza assoluta	111	3,08	4,29
	Proporzionale	183	12,05	9,11
	<i>Totale</i>	<i>770</i>	<i>15,28</i>	<i>14,12</i>

Infine, abbiamo ritenuto interessante analizzare l'effetto congiunto della grandezza dei collegi e del grado di multipartitismo sul voto ai partiti radicali e moderati nei sistemi proporzionali.

Come mostra la TAB. 11, i partiti moderati ottengono migliori risultati quando il numero effettivo dei partiti oscilla tra 3 e 4. Al contrario, abbiamo riscontrato una relazione positiva tra il grado di multipartitismo e il consenso elettorale dei partiti radicali, ossia questi ricevono un maggior numero di voti quando c'è un'alta frammentazione elettorale. Da notare che quando la frammentazione elettorale è bassa queste formazioni politiche radicali non ottengono alcun consenso elettorale.

TAB. 11. – *Effetto della grandezza dei collegi e del grado di multipartitismo sul voto dei partiti moderati e radicali nei sistemi proporzionali. 1990-2002.*

Grandezza collegi	Partiti moderati NEPE			Partiti radicali NEPE		
	da 1,35 a 2,99	da 3,00 a 3,99	4 o più	da 1,35 a 2,99	da 3,00 a 3,99	4 o più
Tra 2 e 6 seggi	6,06	35,75	20,22	-	6,59	9,76
Tra 7 e 14 seggi	6,89	22,75	23,86	-	5,00	10,15
15 o più seggi	-	27,94	11,99	-	4,41	8,00

*Analisi di regressione multipla.* - Al fine di verificare statisticamente le quattro ipotesi formulate sulle relazioni tra le componenti del sistema elettorale ed il consenso ricevuto dai partiti regionalisti, abbiamo applicato due modelli statistici di regressione che si esprimono matematicamente nelle equazioni 1 e 2.

Voto Regionalista =  $\beta_0 + \beta_1$  formula elettorale +  $\beta_2$  grandezza collegi +  $\beta_3$  multipartitismo +  $\beta_4$  ideologia +  $\beta_5$  regione<sub>1</sub> + .....  $\beta_{22}$  regione<sub>18</sub> +  $\epsilon$  (equazione 1)

Nel primo modello si assume che l'effetto delle quattro variabili indipendenti sul voto ai partiti regionalisti sia addizionale. Nel modello 2, al contrario, abbiamo utilizzato uno schema fattoriale con interazione tra le variabili politiche e elettorali che si presenta come segue:

Voto Regionalista =  $\beta_0 + \beta_1$  formula elettorale +  $\beta_2$  grandezza collegi +  $\beta_3$  multipartitismo +  $\beta_4$  ideologia +  $\beta_5$  formula\*multipartitismo +  $\beta_6$  formula\*ideologia +  $\beta_7$  multipartitismo\*ideologia +  $\beta_8$  regione<sub>1</sub> + ..... +  $\beta_{25}$  regione<sub>18</sub> +  $\epsilon$  (equazione 2)

In entrambi i casi abbiamo utilizzato un'analisi di regressione lineare con una serie di dati temporali e abbiamo introdotto variabili dicotomiche per ognuna delle regioni.

Nella TAB.12 vengono presentate le stime dei modelli 1 e 2. Come si può osservare, la relazione tra le due componenti principali del sistema elettorale, cioè il tipo di formula elettorale e la grandezza dei collegi elettorali è scarsamente significativa. In altre parole, queste due variabili non spiegano le variazioni registrate nei risultati alle urne dei partiti regionalisti. L'effetto della formula elettorale sul voto regionalista è, in ogni caso, condizionato dal grado di radicalismo delle istanze di autogoverno presentate da queste formazioni: così, mentre i sistemi maggioritari favoriscono i partiti estremisti, i sistemi proporzionali tendono a ridurre le loro possibilità di successo elettorale.

Il principale fattore associato alle possibilità elettorali dei partiti regionalisti è il numero effettivo dei partiti. Tuttavia la relazione tra le due variabili non è quella attesa: abbiamo visto infatti che al diminuire del numero effettivo dei partiti tende ad aumentare il consenso elettorale ricevuto dai partiti regionalisti.

TAB. 12. – *Stime dei modelli 1 e 2 di regressione multipla.*

	Modello 1	Modello 2
Formula elettorale	-0,309 <sup>1</sup> (-2,75)	0,193 (1,20)
Grandezza collegi	-0,036 (-0,851)	0,035 (0,256)
NEPE	-0,114 <sup>1</sup> (-2,673)	-0,330 (-2,59) <sup>1</sup>
Ideologia	-0,114 <sup>1</sup> (-1,88)	0,300 <sup>1</sup> (1,984)
Formula elettorale * ideologia		-0,953 <sup>1</sup> (-5,157)
Grandezza collegi *ideologia		-0,083 (-0,620)
NEPE*ideologia		0,338 (1,78)
Costante	24,86 <sup>1</sup> (7,98)	17,76 <sup>1</sup> (4,26)
R <sup>2</sup> corretto	0,30	0,332
Errore standardizzato	5,26	5,16

<sup>1</sup> Significativo con  $P < 0,001$ . Per ciascuna variabile indipendente viene presentato il coefficiente standardizzato e il valore di  $t$  tra parentesi.

Abbiamo poi ripetuto l'analisi in base al tipo di formula elettorale impiegata. Nell'analisi di regressione lineare tra le quattro variabili indipendenti e il voto ai partiti regionalisti nei sistemi proporzionali (si veda la TAB.13), vediamo che gli effetti del NEPE e dell'ideologia sono significativi, così come l'interazione tra i due fattori: nei sistemi proporzionali una bassa frammentazione elettorale tende a ridurre le possibilità elettorali dei partiti regionalisti; in questi sistemi i partiti moderati ottengono un maggior sostegno elettorale rispetto ai partiti radicali; inoltre, i primi ottengono migliori risultati nei sistemi a multipartitismo moderato, mentre quelli radicali ricevono un maggior sostegno elettorale nei sistemi a multipartitismo estremo.

Nella TAB. 14, infine, sono presentati i risultati dell'analisi di regressione per i sistemi maggioritari. In questo gruppo di sistemi elettorali il principale fattore esplicativo del successo elettorale dei partiti regionalisti è il numero effettivo dei partiti: al diminuire della frammentazione elettorale tende ad aumentare il sostegno elettorale che ricevono queste formazioni.

TAB. 13. – *Stime dei modelli 1 e 2 di regressione multipla nei sistemi proporzionali.*

	Modello 1	Modello 2
Grandezza collegi	-0,089 (-1,04)	0,215 (1,042)
NEPE	-0,007 (-0,07)	-2,455 (-5,343) <sup>1</sup>
Ideologia	-0,365 <sup>1</sup> (-9,87)	-3,26 <sup>1</sup> (-8,57)
Grandezza collegi *ideologia		-0,323 (-1,521)
NEPE*ideologia		3,504 <sup>1</sup> (5,594)
Costante	26,07 <sup>1</sup> (11,69)	48,90 <sup>1</sup> (11,41)
R <sup>2</sup> corretto	0,464	0,585
Errore standardizzato	4,01	3,70

<sup>1</sup> Significativo con  $P < 0,001$ . Per ciascuna variabile indipendente viene presentato il coefficiente standardizzato e il valore di  $t$  tra parentesi.

TAB. 14. – *Stime del modello 1 di regressione multipla nei sistemi maggioritari.*

	Modello 1
NEPE	-0,077 <sup>1</sup> (-1,90)
Ideologia	-0,009 (0,14)
NEPE* ideologia	--
Costante	14,48 <sup>1</sup> (4,45)
R <sup>2</sup> corretto	0,341
Errore standardizzato	5,64

<sup>1</sup> Significativo con  $P < 0,05$ .

#### 4. *Analisi dei dati a livello regionale o aggregato*

In questo paragrafo prenderemo in considerazione l'effetto aggregato dei sistemi elettorali sulla presenza parlamentare dei partiti regionalisti nelle rispettive regioni. L'effetto aggregato dei sistemi elettorali sulla rappresentanza parlamentare dei partiti regionalisti è condizionato principalmente da due fattori: la forza elettorale complessiva del partito in questione nella regione (partiti maggioritari *vs.* partiti minoritari) e la distribuzione spaziale del voto regionalista nelle varie circoscrizioni elettorali (concentrazione territoriale *vs.* dispersione territoriale del voto).

Abbiamo sottolineato che una delle caratteristiche che definiscono i partiti regionalisti è la delimitazione geografica del loro consenso elettorale. In questo paragrafo cerchiamo pertanto di valutare se il voto ai partiti regionalisti, nei collegi elettorali delle loro rispettive regioni nei quali partecipano alle elezioni, è concentrato o, invece, è disperso geograficamente. Con l'eccezione della valle d'Aosta e del Ticino, le "regioni" di queste formazioni politiche sono suddivise elettoralmente in varie circoscrizioni e collegi. Al fine di misurare il grado di concentrazione territoriale del sostegno elettorale di un partito, abbiamo utilizzato l'indice di covarianza di Pearson: quanto maggiore è il valore dell'indice, tanto maggiori saranno le variazioni nella percentuale di voti ottenuti dal partito nei vari collegi.

Cominciamo analizzando i sistemi maggioritari, seguendo quanto presentato nel QUADRO 2. In questi sistemi, lo ricordiamo, viene eletto il candidato che ottiene la maggioranza assoluta o, nei sistemi a maggioranza relativa, il maggior numero di voti. In linea di massima possiamo affermare che i partiti minori saranno penalizzati da un sistema maggioritario, nei casi in cui il loro consenso elettorale sia disperso geograficamente. Se, al contrario, gruppi regionalisti minori hanno un consenso elettorale concentrato in uno o più collegi avranno maggiori possibilità di ottenere una rappresentanza.

Per i partiti regionalisti maggiori l'effetto del sistema maggioritario e della distribuzione territoriale del loro voto sulla propria rappresentanza parlamentare è esattamente il contrario: mentre i partiti maggiori con un consenso elettorale distribuito in modo uniforme tra le varie circoscrizioni elettorali possono venir avvantaggiati dalla logica maggioritaria, i partiti maggiori con un sostegno elettorale concentrato in determinati collegi saranno sottorappresentati dal sistema elettorale.

Consideriamo poi l'impatto regionale della distribuzione territoriale del voto nei sistemi proporzionali, ancora riferendoci al QUADRO 2.

QUADRO 2. – *Sovrappresentazione o sottorappresentazione dei partiti regionalisti secondo la formula elettorale e le loro dimensioni.*

	Collegi uninominali con formula maggioritaria		Collegi plurinominali con formula proporzionale	
	Partiti regionalisti maggiori	Partiti regionalisti minori	Partiti regionalisti maggiori	Partiti regionalisti minori
Concentrazione territoriale del voto	Sotto-rappresentati	Sovra-rappresentati	Sovra-rappresentati	Sovra-rappresentati
Dispersione territoriale del voto	Sovra-rappresentati	Sotto-rappresentati	Sovra-rappresentati	Sotto-rappresentati

In questo gruppo di sistemi possiamo supporre che i partiti regionalisti maggiori, sia che il loro consenso elettorale sia disperso o che sia concentrato territorialmente, saranno sovrarappresentati.

Al contrario, i partiti regionalisti minori con consenso elettorale disperso geograficamente saranno sottorappresentati.

Nella TAB. 15 vengono riportate le percentuali di voti e di seggi ottenute da ciascuno dei 26 partiti regionalisti e il valore del coefficiente di covarianza di Pearson a livello regionale.

Come si può osservare, la maggioranza dei partiti regionalisti minori, con l'importante eccezione del PC e del SFP, sono sottorappresentati cioè la percentuale dei voti ricevuti è maggiore di quella dei seggi ottenuti nei rispettivi parlamenti nazionali.

Il caso del PC conferma la nostra ipotesi, ossia che i partiti regionalisti minori con consenso elettorale concentrato territorialmente possano venire avvantaggiati dall'applicazione di un sistema maggioritario. Il coefficiente di covarianza di Pearson indica la presenza di grandi differenze nel sostegno elettorale del PC nei vari collegi della regione nelle due prime elezioni indette nel periodo studiato. Il partito ottiene cioè una percentuale di seggi maggiore di quella dei voti ricevuti nella regione. Va comunque fatto presente che nelle ultime elezioni politiche, nonostante il PC abbia ottenuto migliori risultati rispetto alle due consultazioni elettorali precedenti, il partito veniva sottorappresentato dal sistema maggioritario man mano che si riducevano le differenze territoriali del suo consenso elettorale.

L'altro caso di sovrarappresentazione parlamentare è quello dello SFP. A differenza del PC, questo partito opera in un sistema proporzionale. Sebbene lo SFP normalmente presenti candidature in 4 circoscrizioni, raccoglie poi la maggior parte del suo consenso elettorale in una sola di queste, nella quale questo partito ottiene la maggior parte della sua rappresentanza parlamentare. Il caso finlandese conferma così la nostra ipotesi, secondo la quale, nei sistemi proporzionali, i partiti regionalisti minori possono venire sovrarappresentati dal sistema elettorale nel caso che il loro consenso elettorale sia concentrato territorialmente.

Tuttavia, la prassi comune per i partiti politici minori è quella di essere sottorappresentati a livello parlamentare nelle rispettive regioni. Queste formazioni politiche, inoltre, hanno in comune la caratteristica che il loro sostegno elettorale è disperso geograficamente nelle varie circoscrizioni in cui la loro regione è suddivisa. Va ricordato tuttavia che questi partiti regionalisti minori hanno maggiori possibilità di ottenere rappresentanza nei sistemi proporzionali che in quelli maggioritari.

Lo SNP costituisce, al contrario, un esempio di partito di media grandezza sottorappresentato dal sistema maggioritario, a causa di una dispersione eccessiva del suo consenso elettorale tra i vari collegi nei quali si presenta alle elezioni.

Tutti i partiti regionalisti maggiori, senza eccezioni, sono invece sovrarappresentati nei rispettivi parlamenti nazionali data la loro forza elettorale a livello regionale. Tuttavia, la portata di questa sovrarappresentazione è maggiore nei sistemi maggioritari che in quelli proporzionali.

TAB. 15. – *Voti e seggi ottenuti dei partiti regionalisti alle elezioni politiche, 1990-2002. Valori percentuali.*

	Prima elezione			Seconda elezione			Terza elezione		
	Voti	Seggi	Coefficiente covariazione	Voti	Seggi	Coefficiente covariazione	Voti	Seggi	Coefficiente covariazione
Partiti baschi, Francia	5,56	0,00	0,21	6,86	0,00	0,61	6,20	0,00	0,21
UDB	1,46	0,00	1,43	1,94	0,00	0,26	1,94	0,00	1,41
Partiti corsi	21,01	0,00	0,17	4,59	0,00	0,38	5,83	0,00	0,36
BC, ERC	5,56	0,00	0,03	6,86	0,00	0,27	5,56	0,00	0,43
LS	--	--	--	--	--	--	2,09	0,00	0,24
PA	2,4	0,00	0,30	3,1	0,00	0,50	5,1	1,61	0,46
BNG	8,00	0,00	0,15	12,9	8,00	0,09	18,6	12,0	0,09
EA	9,9	5,26	0,68	8,2	5,26	0,63	7,6	5,26	0,67
HB*	14,6	10,52	0,40	12,3	10,52	0,47	--	--	--
ERC	5,1	2,12	0,29	4,2	2,17	0,16	5,6	2,17	0,22
PC	8,8	10,52	1,39	9,9	10,52	1,25	14,27	10,0	0,80
VB	10,4	8,39	0,52	12,3	10,78	0,40	15,4	16,66	0,31
VU	9,4	6,99	0,31	7,8	4,90	0,15	8,00	7,84	0,20
SFP	12,83	12,94	0,52	11,76	12,94	0,54	11,42	12,79	0,57
SN	--	--	--	5,07	0,00	0,39	4,23	0,00**	0,28
SF	9,97	0,00	0,93	16,07	11,11	0,92	21,71	22,22	0,88
SVP	64,72	75,0	0,47	71,56	100,0	0,06	77,95	100,0	0,05
SDLP	23,49	23,52	0,53	24,12	16,66	0,69	20,96	18,3	0,69
PNV	24,1	26,31	0,33	25,0	26,31	0,24	30,4	36,84	0,24
CC	25,6	28,57	0,06	25,1	28,57	0,06	29,6	28,57	0,16
CIU	31,8	36,17	0,16	29,6	34,78	0,19	28,8	32,60	0,20
UV	--	100,0	--	48,50	100,0	--	35,00	100,0	--
SNP	21,5	4,16	0,38	22,1	8,33	0,43	20,1	6,94	0,39
LT	23,53	25,0	--	18,6	12,50	--	18,5	25,0	--
PS	--	--	--	48,98	50,00	0,10	**	**	--

\* HB non si è presentato alle elezioni del 2000.

\*\* Alle ultime elezioni il SN e il PS si sono presentati in coalizione.



## 5. *Tre conclusioni*

In questo lavoro abbiamo analizzato le relazioni tra i sistemi elettorali, attraverso le loro principali componenti, e il consenso in termini di voti ottenuto dai 26 partiti regionalisti di 19 regioni europee alle elezioni politiche tenutesi nel periodo 1990-2002. In particolare, abbiamo studiato in che misura la formula elettorale e la grandezza dei collegi elettorali – le due principali componenti del sistema elettorale – condizionano la forza elettorale dei partiti regionalisti. Allo stesso modo abbiamo tentato di chiarire la relazione tra i risultati elettorali dei partiti regionalisti e il grado di radicalismo delle loro istanze di autogoverno.

Come abbiamo più volte ricordato, una generalizzazione abbastanza diffusa è quella secondo cui i sistemi proporzionali favorirebbero il multipartitismo poiché non ostacolano né la comparsa di nuovi partiti politici nell'arena elettorale, né il consenso elettorale a favore di partiti estremisti. Tuttavia, i risultati empirici della nostra ricerca confermano soltanto parzialmente questa affermazione.

Il nostro lavoro ci ha condotto invece a tre conclusioni principali.

La prima conclusione è che la formula elettorale determina con chiarezza il grado di multipartitismo, ma solo a livello di collegio: il numero effettivo dei partiti è maggiore nei sistemi proporzionali che in quelli maggioritari. La seconda è che i sistemi proporzionali non favoriscono in modo particolare i partiti regionalisti. I risultati dell'analisi empirica mettono in evidenza che i partiti regionalisti ottengono migliori risultati nei sistemi maggioritari che in quelli proporzionali.

Infine, agli effetti analitici, è comunque importante distinguere tra sistemi proporzionali e sistemi maggioritari, poiché il risultato elettorale dei partiti regionalisti è condizionato da fattori diversi in ciascuno di essi.

Nei sistemi proporzionali le variazioni osservate nel consenso elettorale ottenuto dai partiti regionalisti possono essere spiegate da due fattori: l'ideologia politica e il numero effettivo dei partiti. In questi sistemi, cioè, i partiti regionalisti moderati ottengono un consenso elettorale più ampio rispetto alle formazioni radicali. Questa differenza si evidenzia con chiarezza in quelle regioni nelle quali concorrono diverse formazioni politiche regionaliste: in regioni come Catalogna, Paese Basco e Fiandre, i partiti autonomisti, quindi più moderati, ottengono migliori risultati dei gruppi indipendentisti. In generale, inoltre, i partiti moderati ottengono migliori risultati quando il numero effettivo dei partiti oscilla tra tre e quattro. Al contrario, i partiti radicali ricevono maggiori consensi quando la frammentazione elettorale è alta.

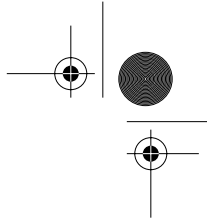
Infine, nei sistemi maggioritari, il principale fattore esplicativo del successo elettorale dei partiti regionalisti è il numero effettivo dei partiti che partecipano alle elezioni: all'aumentare del numero effettivo dei partiti tendono a ridursi le possibilità elettorali dei partiti regionalisti.

Per concludere, i nostri dati suggeriscono che, sebbene i sistemi elettorali determinino il numero effettivo dei partiti elettorali e parlamentari a livello di collegio, i loro effetti non influiscono sul comportamento degli elettori dei partiti regionalisti.

*(Traduzione di Silvia Bolgherini)*

## Riferimenti bibliografici

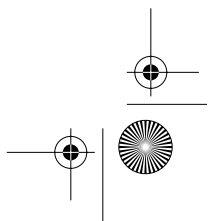
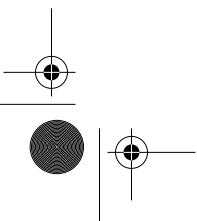
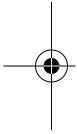
- BLAIS A., MASSICOTE L. (1997), «Mixed electoral systems: an overview», in *Representation*, 4, pp. 115-188.
- CARTER E. L. (2002), «Proportional Representation and the Fortunes of Right-Wing Extremist Parties», in *West European Politics*, 3, pp.125-146.
- COX G. (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, New York, Cambridge University Press.
- (1999), «Electoral Rules and Electoral Coordination », in *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 145-161.
- DE WINTER L. (1998), «Conclusion: a comparative analysis of the electoral, office and policy success of ethnoregionalist parties», in DE WINTER L., TÜRSAN H. (a cura di), *Regionalist parties in Western Europe*, Londra e New York, Routledge, pp. 204-247.
- DUVERGER M. (1951), *Les parties politiques*, Parigi, A. Colin.
- EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (2000), *Electoral Law and National Minorities*, Strasburgo.
- GOLDER M. (2003, forthcoming), «Explaining Variation in the Success of Extreme Right Parties in Western Europe», in *Comparative Political Studies*.
- GOLDIN J.P. (2001), «The Electoral Fate of Ethnoregionalist Parties in Western Europe: A Boolean Test of Extant Explanations», in *Scandinavian Political Studies*, 2, 2001, pp. 149-170.
- HARME L., ROBERTSON J.D. (1985), «Formation and success of new parties», in *International Political Science Review*, 6, pp. 501-524.
- HEARL D., BUDGE I., PETERSON B. (1996), «Distinctiveness of regional voting: a comparative analysis across the European Community Countries (1979-1993)», in *Electoral Studies*, 2, pp. 167-182.
- JACKMAN R., VOLPERT K. (1996), «Conditions Favouring Parties of the Extreme Right in Western Europe», in *British Journal of Political Science*, 26, pp. 501-521.
- LAAKSO M., TAAGEPERA R. (1979), «Effective Number of Parties: A Measurement with Application to West Europe», in *Comparative Political Studies*, 12, pp. 3-27.
- LIJPHART A. (1994), *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*, New York, Oxford University Press.
- LIPSET S.M., ROKKAN S. (1967), *Party Systems and voters alignments: Cross-national perspectives*, New York, Free Press.
- LLERA RAMO J. (1998), «Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto», in MONTABES PEREIRA J. (a cura di), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Centro de Investigaciones Sociológicas & Parlamento de Andalucía, Madrid.
- NOHLEN D. (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

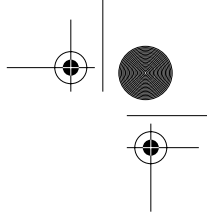


PENADÉS A. (1997), «A critique of Lijphart's Electoral Systems and Party Systems», in *Electoral Studies*, 1, pp. 59-71

RAE D. (1967), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven & Londra, Yale University Press.

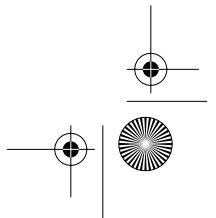
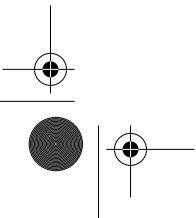
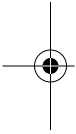
TAAGAPERÄ R., SHUGART M.S. (1989), *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven & Londra, Yale University Press.

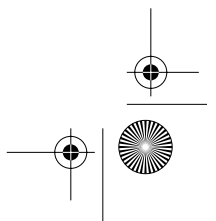
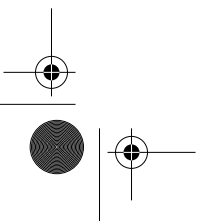
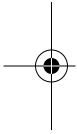
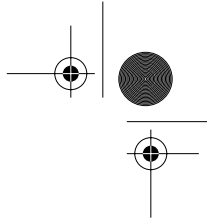


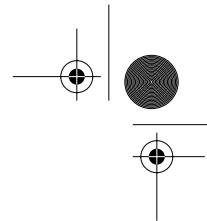


# LA PERENNE CAMPAGNA ELETTORALE DELL'OPPOSIZIONE PARLAMENTARE IN ITALIA E IN GRAN BRETAGNA

di PIER LUIGI PETRILLO







Nei regolamenti di alcuni parlamenti europei, dove si vive una competizione tra due forze politiche prevalenti, una al governo e l'altra all'Opposizione, esistono diversi strumenti che, garantendo la funzione alternativa di quest'ultima, definiscono un vero e proprio Statuto dell'Opposizione in quanto non si limitano a evitarne lo «schiacciamento» da parte del raccordo maggioranza-governo, ma ne assicurano la manifestazione in parlamento di un progetto politico alternativo.

Tali garanzie, quindi, proprio per la loro natura, possono risolversi in strumenti di campagna elettorale in quanto permettono all'Opposizione di essere visibile all'esterno dell'aula.

Di conseguenza il parlamento, rivitalizzato grazie alla presenza costante dell'Opposizione, diventa la sede di una perenne campagna elettorale intesa non già come un continuo conflitto politico a suon di ostruzionismi reciproci, ma come un costante dibattito, magari anche aspro ma legittimo, tra i due principali soggetti politici. Il dibattito, infatti, in questi sistemi, viene procedimentalizzato e si traduce in critica, confronto e proposta.

È intorno a questa tesi che si ragiona nel lavoro che segue, puntando l'attenzione, ovviamente, alla realtà italiana e servendoci di quella britannica (ma non solo) come di un modello di sistema competitivo.

Non si vuole, invece, analizzare l'informazione parlamentare *tout court*, cioè l'insieme di meccanismi che rendono pubblica l'attività comunque svolta in parlamento; né ci soffermeremo sul tema del giornalismo parlamentare e, quindi, di come l'informazione parlamentare è esternalizzata; né si cercherà di dimostrare quali siano i comportamenti politici che l'Opposizione deve tenere in parlamento per essere visibile al suo esterno.

Più semplicemente, dopo aver definito che cosa intendere per Opposizione parlamentare e quale sia la sua funzione costituzionale, prendendo a modello la Gran Bretagna, si cercherà di comprendere in cosa si sostanzia la logica del parlamento in perenne campagna elettorale e come e perché questa stessa logica sia (stata?) assente in Italia.



In secondo luogo analizzeremo alcune garanzie che la Costituzione italiana e i Regolamenti parlamentari pongono a favore dell'Opposizione, non già, però, per definirne lo *status* ma per capire come tali strumenti possano, da un lato, trasformarsi in meccanismi di campagna elettorale parlamentare e dall'altro definire il parlamento come il luogo privilegiato della comunicazione politica.

È da qui che avvieremo le conclusioni del ragionamento.

### 1. *Opposizione parlamentare e minoranze: una differenza (anche) qualitativa*

Il concetto di «Opposizione parlamentare» può essere definito secondo modalità differenti. Principalmente può dirsi che con esso si esprime quella «attività diretta a controllare l'operato del governo, condizionandone e influenzandone l'indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta dai gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)»<sup>1</sup>.

Anche (e perfino) nel linguaggio corrente, comune, non giuridico o specialistico, il termine in esame assume una simile connotazione: un dizionario di lingua italiana, facendo risalire il termine al tardo latino *oppositio* derivato di *oppositus*, alla voce «opposizione» ricollega, non a caso, quell'attività di contrasto svolta legalmente dai partiti contrari alla politica della maggioranza («opposizione-funzione» per dirla col De Vergottini), e come l'insieme dei parlamentari appartenenti a tali partiti («opposizione-organizzazione»)².

L'Opposizione «in senso stretto» risulta, quindi, essere quella forza politica che, contrapposta alla maggioranza nel voto di fiducia iniziale al governo, assume funzioni di controllo sul governo stesso e di presentazione in parlamento di un programma politico alternativo. Ciò che anzi caratterizza e differenzia l'opposizione in senso stretto da forze politiche semplicemente di «minoranza», è proprio l'esercizio di tali funzioni. Scrive, infatti, Mortati che «la funzione dell'Opposizione si concentra nell'attività, che sotto un aspetto può dirsi negativa, di critica e controllo dell'operato di quella [della maggioranza], e sotto un altro positiva, di prospettazione di orientamenti politici alternativi offerti alla valutazione dell'elettorato»³.

D'altronde lo stesso dizionario di lingua italiana, nel definire, a livello empirico, il termine «minoranza» non fa alcun riferimento all'idea di contrapposizione tipica del solo termine «opposizione». Per «minoranza», infatti, esso intende «in

<sup>1</sup> G. DE VERGOTTINI, «Opposizione parlamentare», in *Enciclopedia del Diritto*, vol. 30, Milano, Giuffrè, 1980, p. 532.

<sup>2</sup> Voce «Opposizione», in *Dizionario Garzanti della Lingua Italiana*, 1980, p. 1158.

<sup>3</sup> C. MORTATI, Art. 1, in *Commentario alla Costituzione italiana* (a cura di G. Branca), Bologna, Zanichelli, 1978, pp. 30-31.

parlamento, l'insieme dei parlamentari di opposizione inferiori numericamente a quelli che sostengono il governo»<sup>4</sup>.

Così il Manzella<sup>5</sup> per il quale, mentre il termine «minoranza» esprime un concetto numerico, il termine «opposizione» traduce un concetto giuridico. Ed è nel momento del voto di fiducia al governo, ex articolo 94 Cost., che si definiscono i ruoli e le differenze: l'opposizione è, allora, quella particolare (o qualificata) «minoranza» che si è opposta all'investitura di un determinato governo, all'approvazione, cioè, delle scelte degli uomini e della politica generale governativa»<sup>6</sup>. Perciò, sempre secondo Manzella, se in relazione alle singole deliberazioni della Camera e del Senato in corrispondenza della nozione di maggioranza vi sarà quella «meramente numerica» di minoranza; in fase di costituzione del rapporto fiduciario con il governo, alla nozione di maggioranza vi sarà una nozione alternativa «non numerica ma giuridica», di opposizione appunto: infatti «l'essere maggioranza o minoranza dipende dal maggiore o minor numero di consensi e dalla forza che ne deriva; mentre l'essere opposizione dipende da un determinato atteggiamento in rapporto non ad un numero ma ad un contrasto concettuale»<sup>7</sup>. Si può, dunque, configurare l'opposizione non già in relazione a singoli provvedimenti, ma in relazione alla «determinazione complessiva della politica nazionale, e quindi all'indirizzo politico di governo» definito col voto di fiducia. Per cui funzioni tipiche dell'opposizione saranno quelle di svolgere attività di controllo dell'esercizio del potere esecutivo, di elaborare proposte programmatiche alternative, di proporsi come antagonista del governo e non già come valido supporto nei momenti di crisi della maggioranza.

Appare chiaro, quindi, che mentre ogni opposizione è sempre una minoranza numerica in parlamento, non sempre una minoranza è (e fa) opposizione.

Data in questo modo una definizione generale di «opposizione», molti studiosi, come si sa, hanno evidenziato vari modelli, livelli e caratteristiche delle diverse possibili opposizioni, che in questo lavoro possiamo solo accennare.

Tra i diversi autori, il De Vergottini individua tre livelli di opposizione a seconda della loro intensità di divergenza rispetto all'indirizzo ufficiale del governo e della tutela che esse ricevono. Vi sarà, così, un'opposizione «dissenso», tipica degli stati autoritari, a partito unico, naturalmente anti-sistema; un'opposizione «limite» che opera, appunto, come limite e controllo dell'azione di governo del quale non contesta la legittimità o, di regola, le decisioni politicamente più rilevanti, ma scelte contingenti e quotidiane, dando vita ad una «resistenza conti-

<sup>4</sup> Voce «Minoranza», in *Dizionario Garzanti della Lingua Italiana*, 1980, pp. 1055-1056.

<sup>5</sup> A. MANZELLA, «Opposizione parlamentare», in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXI, Roma, 1990, pp. 1-5.

<sup>6</sup> Ivi, p. 1. Ugualmente ID., *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 275 ss.

<sup>7</sup> A. MANZELLA, «Maggioranza e opposizione in parlamento», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Roma, 1969, p. 51. Ugualmente in ID., *Il parlamento*, op. cit., pp. 275-276.



nuativa» in parlamento; e un'opposizione «alternativa», tipicamente britannica e di quei sistemi a «rotazione continuativa»<sup>8</sup>.

Secondo un'altra classificazione, operata dal Kirchheimer, esistono tre modelli di opposizione<sup>9</sup>. L'opposizione «classica», spesso istituzionalizzata, che si propone come alternanza, tipicamente britannica; quella «di principio», propria dei partiti anti-sistema o ideologici; quella «declinante» in seguito alla formazione di cartelli politici.

Per lo studioso R. A. Dahl<sup>10</sup>, invece, vi sono diverse tipologie di opposizione in relazione a una serie di fattori e condizioni quali la sua concentrazione, il livello di competitività, i suoi obiettivi e la strategia politica, la struttura del sistema costituzionale e la legge elettorale, eventuali fratture economiche e sociali, eventuale polarizzazione della politica.

La dottrina riconosce, appare evidente, in Gran Bretagna la culla dell'Opposizione definitiva, per l'appunto, classica, alternativa, istituzionale.

## 2. *Opposizione parlamentare e campagna elettorale permanente nel parlamento britannico*

È infatti in Gran Bretagna che l'Opposizione parlamentare gode pienamente di una serie di potestà garantite dall'ordinamento giuridico (parlamentare in primo luogo) idonee a farle esercitare la tipica attività di critica e censura dell'operato del governo, e di elaborazione di proposte politiche realistiche e alternative. In questo sistema politico la funzione oppositoria ha, infatti, un contenuto prestabilito e formalizzato perché predeterminato è il fine (la sostituzione del governo in carica), e lo è a livello costituzionale.

Si deve, allora, partire dalla Gran Bretagna, e ricordare l'importante ruolo che nel suo ordinamento svolge l'Opposizione parlamentare, per comprendere che cosa si intenda per «campagna elettorale parlamentare».

L'obiettivo, ripetiamolo, è quello di mostrare come in un sistema maggioritario in cui si vive un continuo, legittimo, conflitto-confronto tra maggioranza (*rectius*: governo) e opposizione, ed in cui quest'ultima è titolare di determinate ed ampie potestà *endoparlamentari* (e che quindi si esplicano all'interno dell'aula parlamentare), il parlamento si trasforma nel luogo di una continua competizione e quindi nel palcoscenico ideale per «fare» campagna elettorale.

<sup>8</sup> G. DE VERGOTTINI, «Opposizione parlamentare», cit., pp. 536-539.

<sup>9</sup> O. KIRCHHEIMER, «Il tramonto dell'opposizione politica», in *MicroMega*, 1, 1986, pp. 251-274.

<sup>10</sup> R.A. DAHL (a cura di), *Political Opposition in Western Democracies*, Yale, Yale University Press, 1966. Molto ricca anche l'analisi sviluppata da B. CRICK, «On conflict and opposition», in *Government and Opposition*, 1, 1966-1967, pp. 144-149.

Un parlamento, si sottolinea, sempre funzionante, a convocazione permanente, in cui la campagna elettorale dei partiti politici in esso rappresentati inizia il primo giorno di riunione ufficiale delle Camere e termina solo il giorno del loro formale scioglimento per trasferirsi – in via esclusiva – sui mezzi di comunicazione, nelle piazze, per le strade.

Sono diverse le pre-condizioni di natura sociale oltre che giuridica necessarie affinché questo si verifichi. L'analisi, seppur veloce, di alcuni elementi del sistema politico britannico possono, in qualche modo, aiutare a evidenziare tali pre-condizioni.

La forma di governo della Gran Bretagna è definita da autorevole dottrina (qui pienamente condivisa) «a opposizione garantita»<sup>11</sup>.

I sistemi a «opposizione garantita» sono, sommariamente, caratterizzati da tre elementi: l'istituzionalizzazione dell'opposizione, l'identificazione di una funzione oppositoria a livello costituzionale, la separazione dei poteri secondo un modello conflittuale.

In Gran Bretagna tali condizioni sono presenti: la struttura organizzativa dell'Opposizione è tipizzata (e si chiama *shadow government*), il suo leader considerato un «impiegato» statale – al pari del primo ministro –, l'Opposizione è *loyal* perché custode leale dei principi fondanti l'ordinamento costituzionale<sup>12</sup>, e condizione «indefettibile per il corretto funzionamento dell'ordinamento, sia quando è concepita come indirizzo negativo di quello maggioritario, sia quando è configurata come indirizzo alternativo»<sup>13</sup>.

È, dunque, «Opposizione con la O maiuscola»<sup>14</sup>, *His Majesty's Opposition*<sup>15</sup>, non opposizione allo stato ma ai ministri dello stato.

L'Opposizione britannica accetta le regole del gioco parlamentare, non fa uso dell'ostruzionismo perché non vuole bloccare il sistema<sup>16</sup>, si sente responsabile verso gli elettori (*responsiveness*) e perciò il proprio operato è direttamente imputabile solo ad essa (*accountability*), elabora, come detto, un programma alternativo che sia, però, equilibrato, potenzialmente realizzabile, realistico.

<sup>11</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, CEDAM, 1999, *passim*.

<sup>12</sup> A. RINELLA, *Materiali per uno studio di diritto comparato sullo statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, Trieste, EUT, 1999, p. 50.

<sup>13</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 473.

<sup>14</sup> Istituzionalizzata con *Minister of the Crown Act 1937*. A. POTTER, «Great Britain: Opposition with capital O», in R.A. Dahl (a cura di), *Political Opposition in Western Democracies*, op. cit.

<sup>15</sup> Come disse, per la prima volta, in un discorso ai Comuni nel 1826, e con finalità sarcastiche, il liberale Sir John Cam Hobhouse. A. MISSIROLI, «I "governi" dell'opposizione: Gran Bretagna e Repubblica federale tedesca», sta in G. Pasquino (a cura di), *Opposizione, governo ombra, alternative*, Bari, Laterza, 1990, p. 96.

<sup>16</sup> A. BIRCH, *The British System of Government*, Londra, 1990.

Di conseguenza «il sistema di governo britannico è stato eccezionalmente stabile perché ha saputo combinare un governo forte con una forte opposizione, un'opposizione effettiva, critica, parlamentare e pubblica ... lasciando al governo di legiferare e alle Camere di criticare ed informare il pubblico»<sup>17</sup>.

In questo sistema l'Opposizione, pur non potendo definire il contenuto dei lavori parlamentari (rimesso alla volontà del governo), costituisce la componente più significativa del parlamento poiché, in esso, la maggioranza opera quale comitato esecutivo del governo: l'Opposizione rappresenta, così, l'elemento indispensabile per assicurare l'autonomia e la distinzione del parlamento rispetto all'esecutivo. È essa che lo rende vivo, sempre «acceso», in continuo movimento, essendo titolare di una serie molteplice di prerogative e di spazi di intervento garantiti come gli *adjournment debate*, le *private notice questions*, il *Prime Minister's question time*, gli *opposition days*.

Si tratta di strumenti parlamentari che sostanziano la potestà oppositoria, il cui fondamento giuridico è da ritrovarsi sia negli *Standing Orders* (omologhi dei nostri regolamenti parlamentari, in seguito SO) sia nelle *conventions* (consuetudini e prassi). Questo complesso sistema di norme, scritte e non, delinea da un lato le prerogative dell'Opposizione ufficiale, dall'altro i poteri di intervento delle altre minoranze parlamentari e dei singoli parlamentari nelle procedure assembleari.

È utile, in questa sede, ricordare – seppur brevemente<sup>18</sup> – il funzionamento di alcuni di questi istituti, per comprendere come sia possibile, in Gran Bretagna, fare del parlamento la sede privilegiata di una perenne campagna elettorale.

In primo luogo, si pensi alla replica del leader dell'opposizione che segue dopo il *Queen's speech*, il discorso di apertura della sessione dei lavori parlamentari, letto dal sovrano ma di fatto elencazione del programma di governo. Dopo la manifestazione dei principali indirizzi politici del governo, l'*address in reply to Queen's speech* prosegue con la discussione su alcuni punti specifici del programma di governo scelti dall'Opposizione ufficiale, e, successivamente, sulla discussione e la messa in votazione degli emendamenti al programma. Questi sono, di regola, posti dall'*Opposition front-bench* (ovvero dall'opposizione ufficiale e dai suoi «portavoce»), ma lo *speaker* può autorizzare altre forze di minoranza a chiedere la discussione anche su propri emendamenti (SO n. 32). Il voto conclusivo è il voto di fiducia al governo, e, se non è favorevole, il governo è obbligato a rassegnare le dimissioni. In questa occasione non si definisce chi è all'opposizione e chi al governo, poiché ciò deriva dall'esito elettorale, ma quale sia il programma alternativo dell'opposizione. Se poi si pensa che il *Queen's Speech* è trasmesso in diretta dalla televisione nazionale e, in genere, seguito da un numero altissimo di spettatori, si comprende appieno l'importanza che esso rivesta.

<sup>17</sup> B. CRICK, «Parliament in the British Political System», in AA.VV., *Legislatures in development perspective*, Durizam, 1970, p. 41.

<sup>18</sup> Rinviando, oltre che ai fondamentali saggi del De Vergottini, a G. CARVALE, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 168.

A simile funzione rispondono gli *Opposition days*. Per ogni sessione di lavori, sono, infatti, previsti venti giorni dedicati alla discussione di temi scelti dall'Opposizione la quale, spesso, sfrutta questo tempo per contrastare l'operato del governo sulla base di predeterminate mozioni<sup>19</sup>. Al termine del dibattito, l'Opposizione può ritirare la mozione o imporne il voto, arrivando, perfino, ad incrinare il rapporto di fiducia tra il governo e la "sua" maggioranza.

L'importanza degli *Opposition days* è stata confermata nella seduta del 20 aprile 2004, quando il leader conservatore Michael Howard ha chiesto (ed ottenuto) la presenza in aula del *premier* Tony Blair per conoscere la posizione del governo sul Progetto di trattato costituzionale dell'Unione europea. Nel corso della seduta – che di sicuro verrà ricordata a lungo – il primo ministro britannico ha dovuto dichiarare d'aver cambiato idea: correggendo quando aveva annunciato, sempre alla Camera, durante il *question time* del 17 ottobre 2003, Tony Blair si è detto favorevole ad un referendum popolare sul testo costituzionale, come richiesto dall'Opposizione. In 20 minuti di serrato dibattito, perfettamente compatibile con le logiche televisive, il parlamento di sua maestà ha mostrato tutta la sua vitalità e, soprattutto, la sua centralità nel sistema politico-istituzionale britannico.

Al di fuori dei giorni dedicati all'Opposizione, vi sono sedute dedicate al dibattito di interessi locali e settoriali (così gli *half-hour adjournment debite* ex SO n. 9) o, più importanti, a questioni urgenti e di rilievo nazionale (così gli *emergency debates*, disciplinati dallo SO n. 20, ai quali i mass media dedicano grande spazio e che risultano essere seguiti da un gran numero di spettatori). Sono, questi, dibattiti che non necessariamente investono il governo ma che vedono, quale protagonista principale, le forze di Opposizione. Ugualmente, ma con una diretta imputazione di responsabilità verso il governo, le *early day motions*, le *private notice questions*, e, il più famoso, *question time*.

Le *early day motions* sono presentate da una certa quota di parlamentari all'inizio di ogni giorno ed obbligano il governo a rispondere entro un certo numero di ore. Le *private notice questions* sono domande su questioni urgenti e di interesse pubblico proposte, in genere, dall'opposizione (e dai suoi *back-benchers*) nello stesso giorno dell'intervento del ministro competente. Esse devono però essere presentate entro mezzogiorno e sono sottoposte al vaglio dello *speaker*, il quale ha il dovere di verificarne l'urgenza e il rilievo pubblico dell'interesse, a meno che il promotore non sia il leader dell'Opposizione in persona (si presuppone, infatti, dato il rilievo costituzionale che egli assume, che tutte le questioni presentate dal leader siano corrispondenti alle condizioni previste). L'Opposizione può, poi, presentare interrogazioni non urgenti per iscritto al governo, il quale ha il dovere di rispondervi, sempre per iscritto, entro una settimana.

<sup>19</sup> A partire dal 1985, diciassette di questi giorni sono monopolizzati dall'Opposizione ufficiale, e tre dal secondo partito di opposizione.

Accanto a questi strumenti di sindacato ispettivo, ve ne è uno di notevole importanza e funzionalità. Si tratta del *question time*, svolto ogni giorno, dal lunedì al giovedì, per un'ora. L'Opposizione ufficiale, in questa occasione, rivolge, secondo modalità privilegiate rispetto alle altre minoranze, domande specifiche al governo. La procedura prevede che lo *speaker* chiami il nome del deputato presentatore della domanda. Questa non è letta in aula, essendo stata già consegnata al ministro competente per iscritto, ma ne è semplicemente richiamato il numero. Il ministro al quale è diretta, legge, a sua volta, una risposta già scritta. A questo punto il deputato può dirsi soddisfatto o no dalla risposta data. Se non è soddisfatto, può rivolgere altre domande – non previste nell'interrogazione scritta – al ministro, il quale è tenuto a rispondere. Appare evidente come il ministro chiamato a rispondere debba conoscere l'oggetto della domanda perfettamente, ed essere in grado di rispondere non solo alla domanda posta, ma a tutte le possibili ulteriori interrogazioni sul tema. Dovrà allora essere completamente informato sulla materia se non vuole trovarsi in imbarazzo dinanzi all'intero parlamento. È così accentuato, oltre al fine informativo dell'interrogazione orale, peraltro presente anche in quelle scritte, il fine volutamente critico verso l'operato del governo, valorizzato dalla possibilità di domande supplementari non previste né precedentemente concordate.

Ogni mercoledì pomeriggio, inoltre, è chiamato a rispondere alle domande il primo ministro in persona. È il famoso *Prime Minister's Question Time*. È in tale momento che l'Opposizione mostra tutte le sue potenzialità, obbligando il primo ministro in persona ad assumersi le responsabilità del proprio operato. Si ha, infatti, un incontro-scontro tra primo ministro e leader del governo ombra. A lui, e solo a lui, è concessa la possibilità di svolgere fino a cinque domande supplementari non previste così da trasformare il *Prime Minister's Question Time* nel momento privilegiato della contro-informazione di opposizione, il più efficace strumento di visibilità, idoneo ad accertare le criticità del governo e le spaccature nella maggioranza.

L'Opposizione, che non può direttamente definire il contenuto dei lavori parlamentari, è però titolare di una serie molteplice e sempre garantita di spazi di intervento, i quali non si confondono con altre questioni politiche né con l'esecuzione dell'indirizzo legislativo di governo, ma acquisiscono una forte autonomia e quindi una notevole visibilità esterna. Essendo la funzione tipica di Opposizione quella di delineare un programma politico "proprio" e proporsi come valida alternativa di governo, tali strumenti e queste rigide assicurazioni permettono ad essa di far conoscere il proprio indirizzo alternativo all'opinione pubblica e, di conseguenza, agli elettori.

Il parlamento assume in tal modo il ruolo di ricettore delle istanze della collettività e, attraverso l'Opposizione, di «megafono» verso le stesse: «L'effettiva funzione della Camera dei Comuni – scrive Recchia commentando la riforma delle procedure parlamentari in Gran Bretagna del 1964 – «è quella di informare e mettere sull'avviso l'opinione pubblica sui temi di maggiore attualità per il paese

... un parlamento che informi il corpo elettorale piuttosto che esserne informato in maniera tale da poter controllare effettivamente l'esecutivo ... un parlamento idoneo in tal modo ad incidere sul corpo elettorale»<sup>20</sup>.

È un parlamento, quello britannico, in cui «qualsiasi notizia, qualsiasi opinione, qualsiasi sentimento o doglianza che può far alzare un certo numero di membri del parlamento per sostenerlo, viene avvertito da tutti gli inglese come un'opinione magari falsa o pernicioso ma possibile, un'opinione ... con cui fare i conti»<sup>21</sup>. E ciò grazie alla presenza dell'Opposizione che, con l'esercizio delle sue funzioni tipiche e nonostante la morsa in cui è stretta tra l'esecutivo e i partiti, «fa del parlamento un centro di reale dibattito e scontro politico e di opzioni alternative»<sup>22</sup>, luogo principale di produzione anche dell'informazione politica.

L'Opposizione britannica non blocca il sistema politico, titolare, come è, di specifiche funzioni costituzionali. Non compromette l'esecuzione del programma di governo; non lo annacqua con propri emendamenti. Ha però la garanzia costituzionale, come si è visto, di poter manifestare (in aula e quindi, attraverso essa, all'esterno dell'aula) le proprie critiche ed i propri orientamenti.

Tali prerogative parlamentari, però, non si risolvono in poteri interdittivi del parlamento, non servono ad accrescere la sua forza *in* parlamento o a condizionare il governo; esse, invece, servono a renderla più forte *al di fuori* del parlamento<sup>23</sup>.

Attraverso regole scritte, prassi e convenzioni, è possibile, così, delineare un chiaro statuto dell'Opposizione parlamentare in Gran Bretagna. È uno statuto che, da un lato tutela tutte le minoranze (intese come quei gruppi che non fanno parte del governo), dall'altro valorizza l'Opposizione ufficiale (quella numericamente più consistente), e, quindi, garantisce visibilità alle sue proposte attraverso strumenti parlamentari efficaci a pubblicizzarne il contenuto.

In un sistema nel quale subito dopo le elezioni politiche si delinea chi è maggioranza e chi opposizione; dove difficilmente tali ruoli sono modificabili in corso di legislatura senza un nuovo passaggio elettorale; dove la maggioranza è compatta e non concede all'opposizione la possibilità di dividerla; in un tale sistema, dunque, il parlamento diventa il luogo di una vera e propria campagna elettorale permanente combattuta dall'opposizione affinché gli elettori la preferiscano nella prossima tornata elettorale all'attuale maggioranza<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> G. RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative: le inchieste*, Napoli, Jovene, 1979, p. 5; ricordando quanto già sostenuto da B. CRICK, *The reform of Parliament*, Londra, 1964, in particolare pp. 26-28.

<sup>21</sup> W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 144.

<sup>22</sup> A. PARISI, G. PASQUINO, *La centralità del parlamento nel sistema istituzionale come causa ed effetto della sua rilevanza informativa*, in Aa.Vv., *Informazione e parlamento*, Roma, Camera dei Deputati, 1984, p. 41.

<sup>23</sup> M. E. GENNUSA, *La funzione costituzionale dell'Opposizione*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 74.

<sup>24</sup> B. CRICK, «On the loyal opposition», in *Government and Opposition*, 1, ottobre 1965, pp. 116 ss.

Durante tale «campagna elettorale continuativa»<sup>25</sup>, l'Opposizione resta responsabile perché sa che potrebbe diventare governo essa stessa e lavora per definire cosa potrà effettivamente realizzare in caso di vittoria elettorale.

### 3. *La difficile arte dell'Opposizione parlamentare in Italia*

Nell'esperienza parlamentare italiana, almeno fino al 1993, essendo il rapporto politico caratterizzato più da meccanismi tipici della democrazia consensuale che non da quelli caratteristici del sistema di democrazia maggioritaria, non è possibile parlare di Opposizione in senso classico o britannico, dovendosi fare riferimento più correttamente a «semplici» minoranze.

Per una parte della dottrina, anzi, un sistema politico è tanto più democratico, quanto più realizza la massima sintesi tra maggioranza e opposizione. Secondo questa impostazione, infatti, compito della maggioranza e dell'opposizione (*meglio*: minoranze) è, quindi, quello di trovare un «compromesso» tra i diversi interessi rappresentati, con la conseguenza che la «funzione essenziale dell'opposizione in un regime democratico [è] quella di introdurre nell'attività politica e legislativa un contenuto che rispecchi o comunque tenga presente anche della volontà della minoranza»<sup>26</sup>.

In particolare, la nostra Costituzione, secondo Basso, agli articoli 95 1 comma e 49, indica proprio tale strada. Il primo attribuisce al Presidente del Consiglio la direzione e la responsabilità della «politica generale del governo». Il secondo riconosce a tutti i cittadini il «diritto di associarsi in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Per «politica generale del governo» deve intendersi, spiega Basso, la politica della maggioranza. Per «politica nazionale» la politica della maggioranza in concorso con l'opposizione: la «politica nazionale» può essere determinata, quindi, «solo attraverso il concorso anche degli altri partiti non compresi nella maggioranza, e cioè dell'opposizione»<sup>27</sup>.

*L'Opposizione scolorita.* – L'opposizione nel sistema costituzionale italiano, dunque, non sarebbe quella particolare minoranza parlamentare estranea alla compagine governativa che si pone in contrasto con l'indirizzo di quest'ultimo, dimostrando di essere essa stessa governo alternativo; ma, all'opposto, identificherebbe quella(e) forza(e) parlamentare(i) minoritaria(e) alla quale è riconosciuta, a livello costituzionale appunto, il diritto a concorrere alle decisioni politiche e a che i pro-

<sup>25</sup> G. DE VERGOTTINI, *Le funzioni delle assemblee parlamentari*, Bologna, Forni, 1975, p. 53.

<sup>26</sup> L. BASSO, *Natura e funzioni dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in Aa.Vv., *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1958, p. 381.

<sup>27</sup> Ivi, p. 388.

pri interessi siano tenuti presenti, valutati e sintetizzati nella decisione finale. A tal punto che, ove la maggioranza voglia governare senza il coinvolgimento dell'opposizione, questa potrà lecitamente ricorrere all'ostruzionismo parlamentare.

Di conseguenza, nel nostro sistema parlamentare è mancato, almeno fino ai primi anni Novanta, il concetto di un'Opposizione strutturata e formalizzata secondo il modello «classico» o «alternativo», di un'Opposizione con la O maiuscola.

L'opposizione parlamentare in Italia, infatti, almeno fino alla riforma elettorale del '93, «scolorisce e si trasforma nella diversa concezione di «minoranze» presenti in parlamento come forze politiche diverse dalla maggioranza governativa, ma non necessariamente di opposizione»<sup>28</sup>.

È per questa ragione che la problematica dell'opposizione e dei suoi rapporti con le altre componenti del sistema, è stata sostituita nel dibattito politico con la problematica delle garanzie delle minoranze parlamentari e del loro potere di codecisione politica. D'altronde, come si è accennato, il più grande partito di minoranza, fin dopo le elezioni del '48, ha da subito ripudiato nettamente la dialettica maggioranza/opposizione, rifiutando di costituire un'opposizione secondo il modello classico, perché «poco remunerativo ... e meno adatta per uscire da una situazione di pericoloso e pesante isolamento»<sup>29</sup>. A questa scelta il Partito comunista, come si sa, fu obbligato da quella che un illustre costituzionalista definì, con formula mai tanto efficace, la *conventio ad excludendum*<sup>30</sup>. Il PCI, infatti, era escluso a priori dall'assunzione della responsabilità politica da un blocco «anti-comunista» che inglobava, oltre alla DC, i socialdemocratici, i liberali e i repubblicani, e si trovò, di conseguenza, ad «inventare un ruolo di opposizione che gli consentisse di mantenere un continuo contatto con le classi sociali rappresentate [e] di evitare quel lento degrado, fino alla pratica estinzione, che una esclusione di fatto dal potere di governo – per un periodo di tempo non definito – non può non comportare»<sup>31</sup>.

L'opposizione parlamentare (*rectius*: l'ipotetica opposizione) era, di conseguenza, «appiattita ed emarginata» ed il parlamento «un organo di decorazione»<sup>32</sup>. La Costituzione repubblicana, entrata in vigore da pochissimi anni,

<sup>28</sup> Così G. C. DE CESARE, *Il parlamento nel progetto di riforma costituzionale della Bicamerale*, in Aa.Vv., *La Riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 185, per il quale, corrispondentemente, è stata sempre assente o debole il soggetto «maggioranza parlamentare governativa».

<sup>29</sup> S. SICARDI, *Maggioranza, minoranza e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 304-5.

<sup>30</sup> L. ELIA, «Forme di governo», sta in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 657.

<sup>31</sup> A. MANNINO, *Rapporti tra la maggioranza e l'opposizione in Italia: dall'Assemblea costituente all'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971*, in S. Labriola (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè 1999, p. 103.

<sup>32</sup> M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 37, citando una storica affermazione di Pietro Nenni.



rimase inattuata per volontà della maggioranza e ciò proprio per evitare di concedere spazi d'azione all'opposizione (soprattutto a livello regionale).

Con la morte di De Gasperi e la difficile situazione interna alla DC, entrò in crisi l'esperienza del centrismo. Cambiò, così, nettamente la strategia delle forze di governo per affrontare il problema della funzionalità del sistema. Diventò essenziale allargare la base della maggioranza e far cadere la *conventio ad excludendum* almeno verso i socialisti. Nel dicembre del 1963, dopo diverse formule e vaghi tentativi, il leader DC, Aldo Moro, formò il primo governo di centro-sinistra organico, con Pietro Nenni, segretario del PSI, vice presidente del Consiglio. I rapporti tra maggioranza e minoranze diventarono meno rigidi, si cominciarono a differenziarsi nettamente la maggioranza di investitura dalla maggioranza di legislazione, con l'effetto però di frammentare le istanze della maggioranza e del governo e ricorrere ai voti delle minoranze per evitare, tra l'altro, i c.d. «franchi tiratori». La legge si trasformò «da espressione dell'indirizzo politico della maggioranza in prodotto della mediazione tra maggioranza e opposizione»<sup>33</sup>.

Si sbiadì, per usare le parole di Sicardi, la dimensione dell'indirizzo di maggioranza (non più elemento di propulsione del processo di decisione politica), a favore di una serie molteplice di tendenze transattive in campo legislativo e spinte consociative e corporative. Si soddisfecero in tal modo solo interessi particolari, facendo lievitare la spesa pubblica e permettendo alla maggioranza di rinviare i problemi connessi a leggi più impegnative. L'effetto di tale sistema fu un ulteriore indebolimento del governo, costretto a mediare non solo le posizioni dei diversi partiti sostenitori ma anche tra le correnti interne ai singoli partiti. Si instaurò, in pratica, una vera e propria «cultura dell'emendamento», una continua contrattazione della legislazione.

Tipizzazione di tale prassi consociativa si ebbe nei nuovi Regolamenti di Camera e Senato del 1971, i quali da un lato conferirono alle assemblee più poteri di indirizzo e controllo sul governo, dall'altro riconobbero piena tutela alle minoranze e ai gruppi parlamentari<sup>34</sup>.

Il parlamento divenne, così, la «stanza di compensazione del sistema nel quale avvengono i compromessi» tra i vari attori politici, «centro di mediazione e contrattazione particolarmente delle leggi»<sup>35</sup>.

Tale situazione si aggravò nel periodo compreso tra il 1976 e il 1979 (detto della «solidarietà nazionale») quando il parlamento sembrò riconquistare un'apparente «centralità», divenendo «governante [in quanto] ... non si limita[va] ad appro-

<sup>33</sup> Ivi, p. 39; M. MORISI, *Le leggi del consenso. Partiti e interessi nei primi parlamenti della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1992.

<sup>34</sup> P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. Violante (a cura di), *Il parlamento*, Annali della Storia d'Italia, Torino, Einaudi, 2001, pp. 583-611 ed in particolare pp. 589-596.

<sup>35</sup> G. SARTORI, *Dove va il parlamento?*, in S. Somogy, L. Lotti, A. Predieri, G. Sartori, *Il parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, ESI, 1963, p. 350; F. CAZZOLA, *Governo e opposizione nel parlamento italiano. Dal centrismo al centro-sinistra*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 31.

vare le leggi e a dare la fiducia al governo ... ma elabora[va] direttamente, col consenso di tutte le forze politiche, un indirizzo da attuare non solo con l'attività legislativa ma con la diretta ingerenza nelle attività proprie dell'esecutivo»<sup>36</sup>. È in tale fase che la dicotomia classica tra maggioranza e opposizione subisce la sua maggiore attenuazione. E lo stesso rapporto tra maggioranza e governo si attenua, dovendo quest'ultimo contrattare ogni scelta politica con le minoranze. Si ebbe, quindi, la dissoluzione dell'indirizzo politico governativo. Nessuno si riconosceva più nelle decisioni finali: non la maggioranza, non le minoranze, non il governo, con la naturale conseguenza che non ne esistevano responsabili politici. E il parlamento stesso risultava solo apparentemente rafforzato, avendo basato tale ipotetico rafforzamento non sulla propria forza ma sulla debolezza del governo e del sistema dei partiti.

Tale processo avvantaggiava soprattutto il PCI il quale è ormai parte integrante della maggioranza di legislazione.

Per rompere la spirale «consociativa», ma, soprattutto, il legame sotterraneo DC-PCI, il PSI tentò, agli inizi degli anni Ottanta, di riaffermare l'autonoma capacità del governo e della sua maggioranza, ponendo il problema della governabilità.

Tralasciando in questa sede sia il dibattito relativo alla nozione di «governabilità» sia la storia politica del periodo, è utile appena accennare come obiettivo di allora fosse, da un lato, riorganizzare gli apparati di governo e rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio, dall'altro rendere più efficiente i processi decisionali in parlamento e le difese anti-ostruzionistiche. Con le prime presidenze laiche, di Spadolini prima (1981), di Craxi poi (1983), si ridussero gli spazi della contrattazione parlamentare. Le riforme regolamentari (dal 1981), pur non esprimendo un compiuto progetto maggioritario<sup>37</sup>, insieme alle successive leggi 400/88 sull'organizzazione e i poteri del governo e 362/88 di riforma della procedura di formazione del bilancio, riuscirono a ridimensionare l'ostruzionismo, a compattare la maggioranza intorno al governo, a connaturare finalmente le forze di minoranza con una qualche valenza oppositoria<sup>38</sup>. Nel 1985, con lo svolgimento senza successo del referendum abrogativo proposto dal PCI sul c.d. «decreto di San Valentino» che tagliava la scala mobile, entrò sostanzialmente in crisi il modello compromissorio, tanto che due anni dopo la dottrina cominciò a parlare di «*maggioritarismo di funzionamento*» quale regola per «assicurare agli esecutivi la possibilità di attuare il proprio indirizzo»<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, op. cit., p. 41.

<sup>37</sup> V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. Violante (a cura di), *Il parlamento*, Annali della Storia d'Italia, op. cit., pp. 613 ss.

<sup>38</sup> G.G. FLORIDIA e S. SICARDI, «Relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)», in *Quaderni costituzionali*, 2, agosto 1991, p. 252, i quali parlano di «riconversione culturale e istituzionale del PCI».

<sup>39</sup> C. FUSARO, *Forma di governo e principio maggioritario. La Commissione Bozzi e le strategie dei partiti*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, CEDAM, 1992, p. 197.

Gli anni Novanta furono caratterizzati da una molteplicità di eventi esterni al parlamento ma con effetti determinanti sui rapporti politici. I referendum elettorali del '91 e del '93, la rivoluzione interrotta della magistratura milanese che diede vita al fenomeno c.d. «Mani Pulite», l'accrescere delle istanze secessioniste rappresentate dalle Leghe del Nord d'Italia, i tragici attentati della mafia, lo stesso insuccesso della commissione bicamerale per le riforme istituzionali (c.d. commissione De Mita-Iotti), gli indirizzi in tale senso del neo eletto Presidente della Repubblica Scalfaro, ed ulteriori eventi di cronaca non solo politica, spinsero in modo apparentemente irreversibile verso nuove leggi elettorali (la 276 e 277 del 1993) di tipo tendenzialmente maggioritario approvate dalle camere in pochissimo tempo.

Se nelle intenzioni del legislatore, tali nuove leggi avrebbero dovuto segnare il passaggio dalla democrazia consociativa alla democrazia maggioritaria (e al «maggioritarismo di composizione»<sup>40</sup>), nella realtà la formula della gestione consensuale della legislazione e dell'indirizzo si è solo attenuata rappresentando ancora un connotato di rilievo nell'attività parlamentare complessivamente considerata<sup>41</sup>.

Anche in riferimento alle vicende politiche e ai risultati della nuova legge elettorale, c'è chi, in dottrina, parla di «fallimento» del maggioritario, «delusione del maggioritario» o, con espressione colorita, di «zoppia del maggioritario in azione»<sup>42</sup>.

Eppure, nonostante l'incompiutezza del sistema maggioritario o il mancato raggiungimento degli obiettivi tradizionalmente ad esso riconducibili, a partire dalla legislatura del 1994 si ha una maggiore responsabilizzazione del governo (o almeno di quello indicato dagli elettori) e l'avvio di un nuovo regime parlamentare in cui maggioranza e opposizione risultano agire secondo un rapporto di maggiore contrapposizione, decisamente più limpido e trasparente, con regole che ne garantiscono il ruolo. Quest'ultimo risultato è stato però raggiunto, come successivamente meglio si dirà, soprattutto grazie alle riforme regolamentari che, lentamente ma sempre più decisamente, si sono succedute nel tempo ed, in particolare, con il «pacchetto Violante» dell'autunno 1997.

<sup>40</sup> In quanto la regola maggioritaria è ora assunta come criterio per «permettere o favorire l'investitura degli esecutivi» attraverso la nuova legge elettorale. C. FUSARO, *Forma di governo e principio maggioritario. La Commissione Bozzi e le strategie dei partiti*, op. cit., p. 197 e ID., *La rivoluzione costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1993, p. 57.

<sup>41</sup> G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in L. Violante (a cura di), *Il parlamento*, Annali della Storia d'Italia, op. cit., pp. 485-517 ed in particolare pp. 513 ss.

<sup>42</sup> Così, rispettivamente, M. PROSPERO, *Il fallimento del maggioritario*, Roma, Philos, 2000; A. MANZELLA, «La forma di governo in transizione», in *Quaderni costituzionali*, 2, 1995, p. 230; M. PATRONO, *Maggioritario in erba. Legge elettorale e sistema politico in un'Italia che (non) cambia*, Padova, CEDAM, 1999, p. 28.

Le elezioni del 1996, «le prime ... (nella storia repubblicana) ad essere condotte secondo una logica prevalentemente bipolare da parte di coalizioni nuove o significativamente definite»<sup>43</sup> e, soprattutto, quelle del maggio 2001, hanno segnato il passaggio da coalizioni meramente elettorali, a coalizioni – per così dire – “di progetto”, con un ruolo autonomo e distinto rispetto ai singoli partiti.

*La battaglia del secolo: parlamento vs. media.* – È in questo, rinnovato, sistema che l’opposizione parlamentare potrebbe operare e trasformare il parlamento nella sede privilegiata delle proprie battaglie politiche, nel luogo ideale di una campagna elettorale continua e tale da porla chiaramente in contrasto, in quanto alternativa, al raccordo maggioranza-governo.

In Italia, però, la logica del parlamento sede di una perenne campagna elettorale sembra, per diversi motivi, non essere ancora matura.

Lo dimostra, in primo luogo, l’assenza di un’Opposizione istituzionalizzata e, come si vedrà, una disciplina, nel complesso non coerente, nei regolamenti parlamentari. Negli anni precedenti la riforma elettorale tendenzialmente maggioritaria, il parlamento italiano, pur apparentemente centrale, era, di fatto, devitalizzato a vantaggio dei partiti politici.

Dopo l’affermazione di normative ispirate ai modelli competitivi, il parlamento non è stato ancora in grado di ridefinire il proprio ruolo, che non può certamente più essere quello di decisore-legislatore, ma che potrebbe essere quello di funzionante, vivace e permanente luogo del dibattito e della responsabilità. Il parlamento italiano, in sostanza, non si è ancora trasformato nella sede naturale del contraddittorio che «deve accompagnare la fase decisionale parlamentare – di passaggio dall’enunciazione elettorale all’attuazione giuridica – proprio perché la necessità del confronto ha una sua perduranza che va ben oltre la istantaneità del momento elettorale»<sup>44</sup>.

Ciò è, invece, accaduto, secoli fa, in Gran Bretagna dove il peso decisionale del governo trova un tendenziale bilanciamento nella capacità dell’Opposizione parlamentare di attivare – o negoziare l’attivazione di – un contraddittorio politico tempestivo e ad elevato grado di visibilità grazie anche alla trasmissione in diretta televisiva diretta dei lavori dell’aula.

In Italia, al pari di altri paesi, il rischio che il parlamento corre è quello di vedere il proprio ruolo progressivamente assimilato «a quello attualmente spettante alle monarchie nell’ambito degli Stati democratici contemporanei: ... omaggiate, hanno un loro budget, spesso cospicuo, mantengono le loro prerogative, sanzionano documenti ufficiali ... hanno procedure solenni, ma incidono assai poco sui processi decisionali»<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> S. FABBRINI, *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Bari, Laterza, 2000, pp. 64-65.

<sup>44</sup> A. MANZELLA, «Il parlamento federatore», in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 44.

<sup>45</sup> N. LUPO, «A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare», in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2002, p. 978.

Le ragioni sono diverse ed alcune di queste saranno analizzate nel prossimo paragrafo.

Certo è che tradizionalmente il compito di informare gli elettori sulle decisioni assunte in parlamento, come scrive Mancini, è stato lasciato ai singoli partiti, ai singoli deputati e senatori, con l'effetto di far prevalere la dimensione *persuasiva* della comunicazione su quella *informativa*.

Il predominio del partito nella/sulla società, ha prodotto anche l'effetto di schiacciare la stessa assemblea parlamentare, oscurandone perfino le decisioni più rilevanti. Di conseguenza la dimensione tipicamente *politica* dell'informazione ha finito per prevalere sulla specificità *funzionale* e simbolica dell'istituzione parlamentare<sup>46</sup>.

Con la crisi del sistema dei partiti, il parlamento nel suo complesso poteva riacquistare la funzione di parlamento comunicatore, inteso sia come sede di produzione che come veicolo di trasposizione di informazioni all'esterno. Ciò non è accaduto – oltre che per i motivi “tecnici” di cui si dirà – anche per il decisivo rafforzamento del potere dei *mass media*, che ha prodotto una lotta tra Istituzioni per il primato televisivo «arrivando ad aizzare l'uno contro l'altro i due rami dei parlamenti bicamerali o i sostenitori dei vari ruoli all'interno di un'unica Camera»<sup>47</sup>.

Inoltre, dinanzi alla competizione per emergere sui media tra soggetti istituzionali molteplici, all'aumento della complessità sociale, al profondo rinnovo dei compiti assunti dallo stato (soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana), il parlamento è risultato penalizzato, «ha perso, o quanto meno ha diminuito, la propria centralità, mentre altre istituzioni, e in primo luogo le varie articolazioni dell'esecutivo, hanno guadagnato in importanza e visibilità»<sup>48</sup>.

La causa di ciò è da ritrovarsi – lo si dice per inciso – anche nell'assenza di procedure formalizzate nell'informazione parlamentare e, soprattutto, di una coerente regolamentazione del *lobbying*.

Oggi, il così detto «foro pubblico», lo spazio fisico in cui si discutono e si decidono problemi di interesse generale, tradizionale espressione istituzionalizzata della volontà dei cittadini, è, principalmente, rappresentato dal mezzo televisivo. È qui che si svolge quel processo di negoziazione che precede e determina ogni decisione politica.

Il parlamento ha perso, in sostanza, quello che Bagehot identificava nella «funzione pedagogica» e di conseguenza sembra aver ceduto alla televisione e ai

<sup>46</sup> P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, Bari, Laterza 1996, p. 143, e ID., *Sussurri e grida dalle Camere*, Angeli, Milano, 1994, *passim*.

<sup>47</sup> J. G. BLUMLER, *L'informazione parlamentare in Gran Bretagna*, in Aa.Vv., *L'informazione parlamentare negli anni '90*, Roma, Camera dei Deputati, 1992, p. 154 e S. RODOTÀ, «La Sovranità al tempo della Tecnopolitica. Democrazia elettronica e Democrazia rappresentativa», in *Politica del diritto*, 4, 1993.

<sup>48</sup> P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, Bari, Laterza, 1996, p. 145. Ugualmente G. SARTORI, *Videopolitica*, in Id., *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1995.

giornali la veste di camera di riflessione, di «comitato delle controversie» o «congresso delle opinioni»<sup>49</sup>.

La maggiore vittima di questa situazione è, appare ovvio, l'Opposizione parlamentare che a differenza del governo (controllore delle televisioni pubbliche attraverso la sua maggioranza), non ha alcun accesso diretto ai media e che, come si è cercato di dire, vive la sua vicenda politica essenzialmente nelle aule parlamentari.

Ma se il parlamento è spogliato delle sue funzioni tipiche<sup>50</sup>, se non è stato capace di assumerne delle nuove o di riformulare le precedenti, se l'ordinamento non tutela né garantisce come dovrebbe le forze di Opposizione, se le modalità dell'informazione parlamentare, per diverse ragioni, appaiono inefficaci, allora la campagna elettorale parlamentare di cui l'Opposizione dovrebbe essere protagonista diventa seriamente difficile.

È per comprendere il grado di questa difficoltà che sarà necessario verificare quali siano gli strumenti che la Costituzione, i regolamenti parlamentari e la legislazione per c.d. «di contorno» mettono a disposizione dell'Opposizione per esercitare nell'assemblea rappresentativa la propria funzione al fine di essere visibile anche all'esterno di essa.

Si deve, però, svolgere una premessa a conclusione di questa parte e prima di analizzare le diverse norme in vigore.

L'Opposizione parlamentare può attraverso l'ostruzionismo sistematico, la rissa, lo scontro fisico, l'uso di un linguaggio volgare, la spettacolare agitazione in aula di striscioni, cappi e bandane di vario colore, la trasposizione di comportamenti da avanspettacolo, può, dicevamo, conquistare qualche titolo di giornale o l'apertura del telegiornale di prima sera.

Sono, questi, comportamenti che squalificano l'istituzione parlamentare ed hanno effetti mediatici molto limitati nel tempo. Non è così che in un sistema maggioritario l'Opposizione acquista visibilità esterna al parlamento, e non solo perché nei sistemi competitivi l'ostruzionismo è decisamente fuorigioco. Il parlamento, infatti, non può essere trasformato in uno show televisivo, esattamente come uno show televisivo non può essere considerato una terza camera politica. Quando ciò accade significa che c'è una falla nel sistema, che gli strumenti normativi non sono efficaci, che, soprattutto, è assente una qualsiasi cultura politica ed istituzionale<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Secondo la nota formula di J. STUART MILL, *Considerations on representative government*, New York, 1875, pp. 97-98 (trad. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, a cura di M. Prospero, Roma, Editori Riuniti, 1997).

<sup>50</sup> Sul tema si rinvia a A. BARBERA, *I parlamenti*, Bari, Laterza, 1999, con particolare riferimento al capitolo settimo.

<sup>51</sup> Come giudicare, da ultimo, l'annuncio del Ministro degli Affari esteri italiano, durante una nota trasmissione televisiva, della tragica morte di un cittadino italiano rapito in Iraq, annuncio dato in diretta tv perfino prima di informare la famiglia interessata? Cfr. S.N., «Iraq, la rabbia dei famigliari: «Lo abbiamo saputo da Porta a Porta»», in *la Repubblica*, 15 aprile 2004, p. 3.

#### 4. *I possibili strumenti di campagna elettorale parlamentare nella Costituzione italiana e nei regolamenti parlamentari*

Ci sono, dunque, strumenti giuridici parlamentari che, se utilizzati in un certo modo, garantiscono visibilità sui media all'opposizione? E tali da permettere ad essa di sviluppare in parlamento la fase portante della propria campagna elettorale per la (ri)conquista del governo?

Per rispondere è necessario analizzare, quanto meno, tre «livelli» normativi: la Costituzione italiana, i regolamenti parlamentari, la legislazione per c.d. «di contorno». Di quest'ultimo livello, lo si preannuncia, riferiremo, non solo per comodità argomentativa, nel prossimo paragrafo laddove si cercherà di comprendere perché l'Opposizione parlamentare in Italia non può sviluppare una piena campagna elettorale in parlamento (a differenza di quella britannica).

*Nella Costituzione.* – A livello costituzionale, lo si è detto più volte, manca il riconoscimento formale dell'Opposizione parlamentare e della sua funzione. La Costituzione repubblicana, infatti, resta «neutrale» rispetto ai rapporti tra le componenti politiche del sistema<sup>52</sup>, pur riconoscendo, con chiarezza, il ruolo delle «minoranze», specialmente di quelle politiche. Tali garanzie, tutelando le minoranze ed essendo l'Opposizione sempre una minoranza, nel nuovo sistema politico a tendenza competitiva, si risolvono a favore anche dell'Opposizione.

Non è questa la sede per passare in rassegna il complesso sistema di garanzie per le minoranze che la Costituzione pone quale attenuazione della regola maggioritaria<sup>53</sup>.

Basti ricordare tra queste norme quelle che in primo luogo prevedono la rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari in alcuni organi interni alla Camera, in secondo luogo prevedono – in relazione a deliberazioni o elezioni di un certo rilievo istituzionale e politico – *quorum* aggravati (rispetto al *quorum* ordinario ex art. 64 3° comma Cost.) quale metodo decisionale, ed in terzo luogo quelle che attribuiscono a particolari minoranze qualificate autonomi poteri decisionali. Sono queste ultime quelle di maggiore interesse per noi in quanto costituiscono in capo all'Opposizione un vero e proprio diritto di avanzare richieste proceduralmente vincolanti.

<sup>52</sup> Così, chiaramente, per T. MARTINES, «La posizione e il ruolo del parlamento nel sistema politico-costituzionale», sta in T. Martines, C. De Caro, V. Lippolis, R. Moretti, *Diritto Parlamentare*, Rimini, Maggioli, 1992, p. 12, per il quale, sotto questo aspetto, la Costituzione «è rimasta, per così dire, neutrale». Per Fusaro, in *Assemblea costituente*, «prevalse la volontà di rimettere al libero gioco delle forze politiche i meccanismi di direzione politica del Paese». C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, in S. Labriola (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Quaderni della Rassegna Parlamentare, ISLE, Milano, Giuffrè, 1999, p.164.

<sup>53</sup> Si vedano, senza richiamarli tutti, gli artt. 82 2c, 72 3c, 138, 79 1c, 64 1c, 83 3c, 62 2c, ecc. della Costituzione italiana. Parla di «attenuazione» del principio maggioritario V. CRISAFULLI, «La maggioranza parlamentare e i suoi limiti», in *Società*, 1952, p. 4.

In questo senso vanno letti l'articolo 62 2° comma – il quale dispone che ciascuna Camera sia convocabile anche da 1/3 dei suoi componenti – , l'articolo 138 2° comma – nello stabilire che 1/5 dei deputati o senatori possano richiedere referendum sulle novelle costituzionali non approvati con la maggioranza dei 2/3 –, l'articolo 72 3 comma – che conferisce a 1/10 dei membri dell'assemblea o a 1/5 dei membri delle commissioni il diritto di chiedere la rimessione all'aula di un disegno di legge discusso in commissione in sede deliberante o legislativa. A queste norme va aggiunto, anche se con alcuni dubbi da parte di alcuni in dottrina, l'articolo 94 5° comma Cost., secondo il quale la mozione di sfiducia al governo può (deve) essere presentata da (almeno) 1/10 dei componenti la camera.

Queste norme, in linea teorica, potrebbero identificare la minoranza di opposizione come forza di «contropotere»<sup>54</sup>; nella realtà e prassi parlamentare, però, hanno ricevuto un uso quasi esclusivamente «consociativo». Ed anzi ben potrebbero tali meccanismi essere sfruttati non solo dalla minoranza di opposizione, ma anche da una minoranza interna alla maggioranza, come mostra l'analisi (anche superficiale) delle mozioni di sfiducia presentate: tali strumenti, infatti, non sono strumenti di garanzia della sola forza politica sconfitta alle elezioni politiche, ma dell'Assemblea in quanto tale.

La ragione principale di ciò va ritrovata, probabilmente, proprio nella «neutralità» della Costituzione e nella mancata identificazione a livello costituzionale della funzione oppositoria. È per questo che guardiamo con grande attenzione (e moltissima preoccupazione!) al dibattito sulla riforma della Costituzione avviato in questa XIV legislatura.

*Nei regolamenti parlamentari.* – Posto, dunque, che gli strumenti costituzionali forniti all'Opposizione non sono tali da permetterle di essere visibile all'esterno del parlamento, si tratta ora di «scendere» di livello e verificare quanto predisposto dai regolamenti parlamentari.

Non volendo assolutamente (né potendo) procedere ad un esame – ancorché superficiale – dell'evoluzione degli stessi, è utile partire dalle riforme introdotte nel biennio 1997-1999.

Sono, queste, riforme che investono temi non nuovi: la programmazione dei lavori, l'iter legislativo, il sindacato ispettivo. Ma a differenza delle precedenti novelle, esse sono impostate non solo nel senso di assicurare all'esecutivo più efficienti strumenti di azione, ma anche, e per la prima volta, di considerare l'opposizione come portatrice unitaria di un ruolo funzionalmente distinto dalla maggioranza, tale da dover essere specificatamente valorizzata<sup>55</sup> perché chiamata in parlamento, in primo luogo, a fare campagna del proprio indirizzo politico.

<sup>54</sup> S. SICARDI, *Maggioranza, minoranza e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, op. cit., p. 105.

<sup>55</sup> S. CECCANTI, «Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una “riforma strisciante”», in *Quaderni costituzionali*, 1, 1998, p. 158.



È, perciò, possibile rintracciare – nonostante le contraddizioni di cui diremo – nel regolamento della Camera dei deputati (e, ma solo «a tratti», in quello del Senato) una serie di norme che in qualche modo, definendo il ruolo dell'Opposizione in parlamento, individuano in quest'ultimo il luogo ideale della campagna elettorale oppositoria<sup>56</sup>.

Una prima «classe» di norme è costituita da quelle che, riconoscendo alle minoranze di opposizione l'esercizio di potestà procedurali endoparlamentari, si risolvono nel rendere evidente la natura alternativa dell'opposizione. Ed in questo senso vanno lette anche alcune disposizioni che, tutelando il singolo deputato ovvero piccoli raggruppamenti (dieci deputati, 1/5, 1/10 ecc.), finiscono per tutelare l'intera opposizione, come le norme che garantiscono l'iniziativa legislativa dei singoli ovvero il dibattito assembleare o la rimessione in aula di disegni di legge assegnati alle commissioni in sede legislativa. In questo ambito, ve ne sono, poi, altre che più specificatamente possono essere considerate tipiche (se non proprie) di quei gruppi chiamati a svolgere la funzione oppositoria.

E così in materia di programmazione dei lavori, rilevano subito gli articoli 23 e 24 RC (e, senza una tipizzata divisione dei tempi, art. 53 RS). Calendario e programma – si legge – sono redatti «sulla base delle indicazioni del governo» (il quale ha comunicato alla Conferenza dei presidenti di gruppo le proprie proposte «in ordine di priorità») «e delle proposte dei gruppi», riservando, comunque, «una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi» (artt. 23 6° comma e 24 2° comma RC). Qualora non si raggiunga un accordo tra i capogruppo in Conferenza su programmazione e contingentamento (a maggioranza qualificata dei tre quarti), ex art. 24 3° comma, il Presidente, nel predisporre il calendario, inserisce «le proposte dei gruppi di Opposizione, in modo da garantire a questi ultimi un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile». Gli argomenti, continua l'articolo, «diversi dai progetti di legge, inseriti nel calendario su proposta dei gruppi di Opposizione sono di norma collocati al primo punto dell'ordine del giorno».

È evidente come, accanto al rafforzamento dell'esecutivo nella programmazione, fa riscontro una vera e propria riserva di tempi attraverso quote certe per l'Opposizione.

L'art. 24 comma 7, poi, generalizza il contingentamento a tutte le materie e per tutti i procedimenti, anche se al comma 12 richiede che ove si discuta di questioni attinenti ai diritti e alle libertà fondamentali ovvero di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica (riferiti ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione) il contingentamento dei tempi è applicato solo su deliberazione unanime della Conferenza dei presidenti di gruppo. Ad ogni modo, ai sensi del comma 8 dello stesso articolo «nella ripartizione dei tempi ... è comunque asse-

<sup>56</sup> Mi sia permesso il rinvio a P.L. PETRILLO, «Quale opposizione in parlamento?», in *Critica liberale*, 91, maggio 2003, , pp. 117-121, da cui riprendo alcune considerazioni.

gnato a ciascun gruppo, per la discussione sulle linee generali dei progetti di legge, un tempo complessivo non inferiore a quello previsto per un intervento dall'articolo 39» pari a 30 minuti.

Per l'esame, poi, dei disegni di legge d'iniziativa governativa, la Conferenza «riserva ai Gruppi appartenenti alle opposizioni una quota del tempo disponibile più ampia di quella attribuita ai Gruppi della maggioranza» (art. 24 7° comma, ultima parte).

Risultano davvero evidenti i notevoli poteri nelle mani dell'opposizione: non certo di blocco, come si diceva, ma di pubblicità di un progetto alternativo, di controllo di quello governativo, e di opposizione, appunto, a quest'ultimo.

Inoltre, il comma 10 dell'articolo 24 espressamente istituzionalizza la figura dei «relatori di minoranza» riservando loro un tempo che, determinato in proporzione alla consistenza dei gruppi di appartenenza, non può comunque essere inferiore a un terzo di quello attribuito al relatore della maggioranza. Si attribuisce così al portavoce dei gruppi di opposizione «un importante ruolo propulsivo di formulare proposte ed emendamenti alternativi e anche integralmente sostitutivi rispetto a quelli di maggioranza»<sup>57</sup>. Dispone, infatti, l'art. 79 12° comma che il relatore di minoranza (e, quindi, in primo luogo quello di Opposizione) può presentare per ogni disegno di legge in discussione un «testo anche parzialmente alternativo al testo della Commissione, formulato in articoli corrispondenti a quest'ultimo», potendo richiederne la messa in votazione come emendamento interamente sostitutivo di ciascun articolo prima di tutti gli altri emendamenti sostitutivi (in relazione allo stesso articolo) e «immediatamente dopo gli emendamenti interamente soppressivi» (ex art. 87 1bis RC). Infine è comunque garantita, ai sensi dell'art. 85bis RC, la messa in votazione di un certo numero di emendamenti (fatti propri dai gruppi di opposizione in relazione alla loro consistenza numerica) nel caso in cui si proceda a votazione riassuntiva o per principi.

La logica di tali «privilegi procedurali»<sup>58</sup> sta nella volontà di rendere identificabili al pubblico/corpo elettorale, attraverso i relatori di minoranza e i testi alternativi, non solo la controproposta dell'Opposizione ma anche la persona che all'interno di essa è esperta su quella particolare materia (si chiama «portavoce»? «ministro ombra»? Il nome è irrilevante...). Tale strumento, infatti, appare, per taluni, idoneo «a garantire la visibilità delle priorità indicate dalle opposizioni rispetto all'attivazione del programma legislativo di maggioranza» o, per lo meno, a «far emergere le proprie opzioni programmatiche e le proprie conclusioni divergenti da quelle di maggioranza in esito all'istruttoria e alla fase del referente del procedimento stesso»<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Così M. E. GENNUSA, *La funzione costituzionale dell'Opposizione*, op. cit., p. 277.

<sup>58</sup> V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 49.

<sup>59</sup> G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 55-56.

Certo è che l'iter legislativo è stato reso più fluido e, al contempo, si sono ridotti notevolmente gli spazi dell'«ostruzionismo contrattualistico». Non si impedisce l'ostruzionismo in sé, ma la possibilità per i gruppi parlamentari di incidere sul merito delle decisioni politiche, ritardando l'*iter legis* e obbligando la maggioranza a contrattare le scelte sul contenuto. «In questo senso» – scrive Fusaro – «non si limita, in realtà, il diritto di resistenza delle minoranze contro misure considerate, a torto o a ragione, non suscettibili di entrare nella disponibilità della sola maggioranza, ma si concorre a scindere le responsabilità di chi si è assunto l'incarico di governare e quelle di chi si candida a sostituirlo». Non a caso, se da un lato, come abbiamo visto, è limitata la facoltà di proporre in votazione emendamenti, dall'altro è garantito per ciascun gruppo la votazione di un certo numero minimo di emendamenti «nei quali è ragionevole presumere possa sintetizzarsi una proposta politica alternativa»<sup>60</sup>.

Vi è, poi, una seconda classe di norme che, da un lato, permettono l'esercizio dell'attività di controllo dell'opposizione verso il raccordo maggioranza-governo, e, dall'altro, dovrebbero assicurare visibilità esterna alle iniziative dell'opposizione (proprio in relazione all'esercizio della campagna elettorale parlamentare).

Così, in primo luogo, la previsione, ex artt. 16bis e 96ter RC, per 1/5 dei componenti di ciascuna commissione parlamentare di chiedere un parere al Comitato per la legislazione sia sugli schemi di atti normativi del governo sia su singoli disegni di legge affinché il Comitato si esprima sulla qualità dei testi con riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza nonché all'efficacia di essi per il riordino della legislazione vigente.

Ugualmente le norme che attribuiscono ad un presidente di gruppo il diritto di «avanzare richieste di informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei conti nei limiti dei poteri a questa attribuiti dalle leggi vigenti» (art. 148 RC) o di procurarsi «direttamente dai ministri competenti informazioni, notizie e documenti» (art. 143 1° comma RC) ovvero ad 1/3 dei membri della commissione competente di chiedere valutazioni alla Corte dei conti sulle conseguenze finanziarie di un decreto legge o di un decreto legislativo (art. 76bis 4° comma RS).

In secondo luogo, le norme che definiscono il *question time*, vale a dire le interrogazioni a risposta immediata rivolte dai deputati ai membri del governo, e quella particolare forma di *question time* rivolta al Presidente del Consiglio (art. 135bis RC); ovvero le interpellanze urgenti ex artt. 151bis e 156bis RS e 138bis RC (presentate da un presidente di gruppo o da almeno 30 deputati nel limite massimo di due per ogni mese di lavoro parlamentare), e che si aggiungono alle diverse disposizioni relative a interrogazioni o interpellanze ordinarie, mozioni o ordine del giorno, commissioni d'inchiesta o indagini conoscitive (che, come si sa, sono attivabili solo a maggioranza).

<sup>60</sup> Così e prima C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, cit., p. 198.

In particolare il *question time* fu introdotto alla Camera con la riforma del 1983 (art. 135bis) ed è stato revisionato nel settembre del 1997. Dispone oggi l'articolo 135bis del regolamento della Camera dei deputati, che il *question time* si svolga ogni mercoledì, sulle domande presentate entro le ore dodici del giorno antecedente da un deputato per ciascun gruppo, per tramite del suo presidente. Alle domande rispondono «nell'ambito di ciascun calendario dei lavori, per due volte il Presidente o Vicepresidente del Consiglio e per una volta il ministro o i ministri competenti» (1° comma). Le interrogazioni «devono consistere in una sola domanda, formulata in modo chiaro e conciso su un argomento di rilevanza generale, connotato da urgenza o particolare attualità politica», e, se rivolta al Presidente del Consiglio o ad un suo vice, «l'argomento delle interrogazioni presentate deve rientrare nella competenza propria del Presidente del Consiglio» (3° comma).

Appare evidente che in linea teorica questo rappresenti lo strumento principale nelle mani dell'Opposizione sia per far assumere al governo la responsabilità di determinate scelte politiche, sia per manifestarne di proprie<sup>61</sup>. Infatti il *question time* è sempre trasmesso in diretta televisiva sulla prima rete pubblica, nel giorno di mercoledì dalle ore 15.00 alle ore 16.00. Certamente non è la *peak hour* ma un nutrito numero di elettori (presenti o futuri) è disponibile in questa fascia oraria a seguire la televisione (circa tre milioni secondo i dati Auditel 2003).

Eppure così non è. La procedura di esecuzione – fortemente differente dall'omologo britannico – lo rende, infatti, sostanzialmente privo dell'efficacia sperata. Dispone il 4° comma dell'art. 135bis che «il presentatore» abbia la facoltà di illustrare la domanda «per non più di un minuto», al quale risponde «per non più di tre minuti» il rappresentante del governo; al presentatore è consentito a questo punto «replicare, per non più di due minuti». Non possono, di conseguenza, svolgersi domande aggiuntive, suppletive, previste e non dichiarate ammissibili il giorno prima.

L'effetto di ciò è che, nella realtà politica, il nostrano *question time* si è trasformato in una noiosa e pedissequa lettura di testi scritti dai competenti funzionari ministeriali, privando l'istituto di quella vitalità tipicamente inglese, e senza, con ciò, rafforzare la visibilità esterna dell'Opposizione. Introdotto con l'obiettivo, più o meno dichiarato, di rivitalizzare gli istituti del sindacato ispettivo e ricondurre in parlamento la parte più significativa delle informazioni del governo, il *question time* «non ha sortito gli esiti auspicati né è riuscito a rivitalizzare la funzione di controllo parlamentare»<sup>62</sup>. Tale situazione, però, lo si vuole dire subito, non può essere imputata solo alla struttura dell'istituto, ma anche al suo mancato esercizio (o solo parziale) da parte delle minoranze parlamentari di opposizione: il

<sup>61</sup> Scrive Coldagelli che il *question time* «appare interamente sagomato secondo le esigenze della comunicazione». U. Coldagelli, *Parlamento e informazione: un punto di vista interno*, in Aa.Vv., *Informazione e parlamento*, Roma, Camera dei Deputati, 1984, p. 199.

<sup>62</sup> V. DI CIOLO, L. CIAURRO, Appendice di aggiornamento al volume *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 22.

*question time*, infatti, vede partecipi sempre esponenti di secondo o terzo piano dell'Opposizione e, di conseguenza, gli argomenti oggetto delle domande non possono avere un certo peso politico. Inoltre tale istituto è risultato scarsamente utile, nell'attuale legislatura, anche perché il Presidente del Consiglio in carica non si è mai presentato in parlamento a rispondere alle domande (tanto da spingere il Presidente della Camera, a richiamarlo, con una lettera formale datata 29 maggio 2003, «ad una puntuale osservanza della norma», ricevendo una risposta a dir poco inusuale, richiamo riproposto anche in corso di seduta in data 24 marzo 2004<sup>63</sup>).

Nonostante tutto, è possibile affermare che l'insieme di queste norme nel complesso potrebbero garantire all'Opposizione: 1) di scegliere, già nella fase della programmazione dei lavori parlamentari, propri temi da imporre all'attenzione dell'aula (e, tramite essa, all'opinione pubblica); 2) di evidenziare, attraverso il relatore di minoranza e la presentazione di testi alternativi con la messa in votazione di un certo numero di emendamenti, la propria, comune ed unitaria, posizione; e soprattutto 3) di controllare l'attività del governo e della sua maggioranza anche in relazione alla qualità della legislazione da loro presentata.

A questo punto se ci fermassimo al testo delle norme, senza verificarne l'effettiva attuazione, potremmo dire possibile e, di più, garantita la campagna elettorale parlamentare dell'Opposizione.

Ma così non è, per diverse ragioni.

Innanzitutto, per quanto riguarda l'attività di proposta alternativa dell'opposizione, dall'inizio della legislatura (maggio 2001) al dicembre 2003 (ultimi dati disponibili), sono stati iscritti, nel calendario dei lavori della Camera, solo 49 argomenti su richiesta dei gruppi dell'opposizione<sup>64</sup>, di cui 21 disegni di legge; in secondo luogo solo in 19 casi l'Opposizione ha nominato un proprio (o più) relatore(i) di minoranza<sup>65</sup> (su oltre duemila ddl presentati alla sola Camera) e, nel complesso, sono stati presentati solo 9 testi alternativi<sup>66</sup>.

In materia di controllo e di critica, al di là dell'inefficacia del *question time* di cui si è riferito, l'Opposizione è stata decisamente inferiore alle aspettative. In termini assoluti, si pensi che mentre nella XIII legislatura i gruppi di opposizione hanno presentato il 58,79% dell'insieme degli atti di sindacato ispettivo, in questa

<sup>63</sup> Nella (prima) risposta il Presidente del Consiglio Berlusconi disse di essere troppo impegnato per dedicare tempo al parlamento e alle domande dell'Opposizione. La questione si è riproposta a fine aprile 2004 quando il Presidente Casini ha invitato il premier a presentarsi in aula per rispondere alle domande sulla «missione» in Iraq. Lo riferisce B. JERKOV, «Alla Camera? Ho altro da fare» Premier irritato, Casini media», in *la Repubblica*, 29 aprile 2004, p. 9.

<sup>64</sup> Fonte: Servizio Assemblea, Camera dei Deputati.

<sup>65</sup> In materia di istituzione commissione d'inchiesta Telekom-Serbia (doc. 437 C), riforma del diritto societario (1137C), dpef 2002-2006 (LVII n. 1/I), bilancio e legge finanziaria, conflitto di interessi, riordino dirigenza statale, infrastrutture e trasporti, riforma del sistema fiscale, ambiente, istruzione, sistema radiotelevisivo.

<sup>66</sup> Fonte: [www.senato.intranet/leg/14/Bgt/Schede/Statistiche](http://www.senato.intranet/leg/14/Bgt/Schede/Statistiche)

XIV la percentuale scende al 52,4<sup>67</sup>, pur essendo aumentata la percentuale di risposta da parte del governo (dal 28,4% della scorsa legislatura al 35,9% della presente nello stesso periodo considerato<sup>68</sup>).

Entrando nello specifico bisogna notare, con una certa preoccupazione, lo scarsissimo utilizzo da parte dell'Opposizione delle norme relative alla richiesta di pareri al Comitato per la legislazione in tema di schemi normativi del governo e di informazioni al governo o alla Corte dei Conti: come appare evidente sia nel Rapporto sull'attività svolta dal Comitato e presentata dal primo presidente uscente on. Trantino, sia nel dossier sull'attività svolta dal Comitato nel periodo 21 giugno 2001 – 19 febbraio 2003, è stato richiesto un solo parere su di uno schema di atto normativo del governo ai sensi del citato art. 96ter RC e solo tre pareri ai sensi dell'art. 16bis RC, in quasi due anni di legislatura! I pareri del Comitato possono essere utili per l'opposizione sia per dimostrare al corpo elettorale l'inefficacia e l'incoerenza delle norme volute dal governo (poiché «i difetti delle leggi potrebbero essi stessi fare notizia, per quanto sia difficile che il *coverage* parlamentare giunga a questo livello di approfondimento»<sup>69</sup>) sia per controllare, attraverso esso, le norme stesse e, quindi, il governo.

All'opposto, quando l'Opposizione ha esercitato le sue prerogative, ha reso in termini mediatici. Così ogni qual volta ha evidenziato le difficoltà e le contraddizioni del governo, anche grazie al ritorno dei franchi tiratori nella maggioranza, facendo approvare propri emendamenti non graditi e costringendo ad una nuova lettura del disegno di legge modificato. Ciò è avvenuto in almeno 23 casi<sup>70</sup>: ad esempio in materia di infrastrutture e trasporti (sedute del 12 e 13 marzo 2002), di riforma fiscale e legge finanziaria 2003 (sedute del 7 maggio e 8 novembre 2002), di ordinamento del corpo forestale dello stato e codice militare di guerra (sedute del 28 gennaio e 20 febbraio 2003), e, in ultimo, in materia di ordinamento della telecomunicazione (c.d. Legge Gasparri, seduta del 1° aprile 2003), di aggravio fiscale sulle liquidazioni (seduta del 18 giugno 2003 in Commissione Finanze), di proroga agli sfratti (seduta dell'8 luglio 2003).

Ma quando si è trattato di passare alla fase successiva, quella di manifestazione del contenuto della proposta alternativa, l'Opposizione attuale è apparsa fortemente divisa. Così essa è entrata in crisi sul giorno in cui calendarizzare il disegno di legge sul conflitto di interessi al Senato (La Margherita voleva anticipare i tempi per permettere un referendum abrogativo, contrari i DS)<sup>71</sup>, sulla

<sup>67</sup> Fonte: Servizio Assemblea, aggiornati al 27 settembre 2002.

<sup>68</sup> Ma in 135 casi su 440 è stato il ministro Giovanardi a rispondere alle interrogazioni a risposta immediata sostituendo il ministro competente. Fonte: Camera dei Deputati, *Rapporto sul primo anno di legislatura*, 2002, p. 10.

<sup>69</sup> A. PARISI, G. PASQUINO, *La centralità del parlamento nel sistema istituzionale come causa ed effetto della sua rilevanza informativa*, cit., p. 21.

<sup>70</sup> Fonte: Sito ufficiale del gruppo parlamentare dei Democratici di Sinistra e [www.dsonline.it](http://www.dsonline.it).

<sup>71</sup> Senato della Repubblica, Conferenza dei Capigruppo, 20 giugno 2002, come riportato su [www.ilnuovo.it](http://www.ilnuovo.it) (consultato il 21 giugno 2002).

legge sul finanziamento pubblico ai partiti politici (contrario l'UDEUR, astenuti i Verdi, a ranghi liberi La Margherita)<sup>72</sup>, sulla manifestazione per la Pace e contro la guerra in Iraq<sup>73</sup>, sull'uso delle basi militari italiane da parte degli americani durante la guerra in Iraq (presentate tre diverse mozioni)<sup>74</sup>, e, ultimo in ordine di tempo, sul disegno di legge sulla fecondazione assistita<sup>75</sup>.

##### 5. Le ragioni di un (momentaneo?) fallimento

La Costituzione è «neutrale». I regolamenti di Camera e Senato, dopo le riforme del '97-'99, lo sono decisamente meno.

Il quadro che risulta dallo studio delle norme in vigore e della prassi è che, a partire dal 1993, l'Opposizione parlamentare è stata, se non altro, riconosciuta come esistente anche se non istituzionalizzata.

Essa è titolare di specifiche ed importanti prerogative in parlamento la cui portata è tale da trasformarle in ottimi strumenti di comunicazione politica. Simili prerogative, in Gran Bretagna, producono proprio questi effetti<sup>76</sup>. Ma, lo si è detto senza voler riproporre complesse costruzioni storiche e teoriche, la forma di governo britannica è diversa da quella italiana, la posizione costituzionale dell'Opposizione differente, l'atteggiarsi dei rapporti tra parlamento ed esecutivo non paragonabili.

Eppure in Italia sono stati introdotti diversi strumenti procedurali assimilabili a quelli britannici (si pensi solo al *Prime Minister's Question Time*). Ed è alla Gran Bretagna che molti guardano quando parlano di riformare il testo scritto della Costituzione italiana.

Infine a partire, quanto meno, dalle elezioni del 1996, è difficile non affermare che anche in Italia si stia affermando un bipolarismo tendenziale di tipo competitivo-conflittuale.

Il parlamento, di conseguenza, può essere il luogo di una perenne campagna elettorale.

Se non lo è, almeno non ancora, non sempre, è per una serie di ragioni, in primo luogo di natura politica e sociale, legate, perciò, sia al comportamento parlamentare dell'Opposizione o alle sue scelte relative al modello di opposizione da condurre in parlamento, sia al dominio da parte dei mass media della scena politica e alla loro capacità di influenzare direttamente le decisioni politiche con evidenti ripercussioni sull'informazione parlamentare, tanto da

<sup>72</sup> Seduta del 14 luglio 2002.

<sup>73</sup> Si leggano i quotidiani del 23 marzo 2003 e, recentemente, quelli del 5, 6 e 7 maggio 2004.

<sup>74</sup> Seduta del 3 aprile 2003.

<sup>75</sup> Sedute del 3, 4, 9, 10, 11 dicembre 2003 del Senato ed ugualmente nel febbraio 2004.

<sup>76</sup> Pur con i limiti evidenziati da J. G. BLUMLER, *L'informazione parlamentare in Gran Bretagna*, cit.

spingere taluni a chiedere di «salvare il parlamento» dal predominio dei mass media<sup>77</sup>.

Ci sono però altre ragioni che prescindono dall'atteggiarsi dell'Opposizione parlamentare attuale.

E sono ragioni di carattere giuridico, strettamente legate alle contraddizioni e alle carenze normative.

*Le contraddizioni dei regolamenti parlamentari e la (necessaria) riforma della Costituzione.* – Si è visto come i regolamenti parlamentari, dopo le novelle degli ultimi anni Novanta, riconoscono come soggetti parlamentari diversi la maggioranza governativa, le opposizioni e i relativi relatori, oltre ai gruppi e ai deputati dissenzienti.

Ma diverse sono le contraddizioni del sistema così disegnato.

Ad esempio solo indirettamente o implicitamente è stato rafforzato il ruolo del governo in parlamento; non si prevede come individuare i «gruppi di maggioranza» e i «gruppi di opposizione»; spesso si confondono e si mischiano i termini, utilizzando ora i concetti di «maggioranza» e «opposizione» ovvero di «opposizioni», ora quello di «gruppi di maggioranza», «gruppi di opposizione», «gruppi appartenenti alle opposizioni»; ed, in ultimo, manca del tutto una concezione unitaria di Opposizione.

Come far coincidere, poi, con la (neo) «democrazia decidente», la previsione, ex art. 14 comma 5° del regolamento della Camera, che permette la costituzione, all'interno del gruppo misto, di «componenti politiche», assicurando loro tempi e spazi d'intervento? Oppure quella, ex art. 23 6° comma RC, secondo cui le decisioni sulla programmazione dei lavori e il contingentamento dei tempi sono assunte «con il consenso dei presidenti di gruppi la cui consistenza numerica complessiva sia pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera»?

Il regolamento, appare, di conseguenza, «strabico» perché mentre da un lato «fotografa il faticoso processo di ristrutturazione del sistema politico» cercando «di anticipare le ipotesi di innovazione istituzionale discusse in parlamento», dall'altro «continua a mantenersi in contraddizione con le caratteristiche di una democrazia stabile»<sup>78</sup>.

E la contraddizione maggiore è chiara nella disciplina della costituzione dei gruppi parlamentari: infatti, mentre sul piano elettorale sono presenti coalizioni politiche, sul piano parlamentare le coalizioni sono completamente sconosciute a vantaggio della tradizionale (e superata) forma partitica. Tale diversità incide for-

<sup>77</sup> S. RODOTÀ, «Salvare il parlamento», in *la Repubblica*, 19 aprile 1983, p. 10. In generale si rinvia a G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, Bologna, Il Mulino, 1998, il quale sottolinea come la comunicazione prodotta in parlamento venga trattenuta dalla rete dei media e non raggiunge coloro ai quali è diretta (p. 65).

<sup>78</sup> F. LANCHESTER, «La riforma del Regolamento della Camera dei deputati», in S. P. Panunzio (a cura di), *Seminario sulla revisione costituzionale*, Luiss, 20 marzo 1998, *Bollettino* n. 11, pp. 2-3 e p. 16.



temente sulla capacità dell'Opposizione di organizzarsi a livello parlamentare con conseguenze dirette sulla possibilità di svolgere in parlamento campagna elettorale.

Nonostante ciò, il regolamento della Camera, a partire dal 1990 si è trasformato nello strumento di adeguamento della realtà parlamentare «rispetto a una Costituzione in senso materiale mutata nell'invarianza della Costituzione in senso formale»<sup>79</sup>.

Partecipando a definire un nuovo assetto nei rapporti tra le componenti politiche del sistema, il regolamento ha introdotto, con le contraddizioni messe in luce, una prima nozione di «opposizione» in precedenza del tutto assente. Di una «opposizione» che non può più contrattare con la maggioranza il contenuto di singoli provvedimenti, né può, in caso di sua indisponibilità, bloccare la funzionalità del parlamento con l'arma deterrente dell'ostruzionismo<sup>80</sup>; ma, all'opposto, ha il compito di controllare l'esecutivo e presentare un diverso orientamento programmatico.

Il regolamento della Camera, garantendole visibilità e spazi d'azione parlamentare, va in questa direzione. Di più non può disporre.

Le riforme regolamentari, infatti, come scrive Bin, «possono essere decisive per risolvere i problemi della forma di governo, ma solo quando le norme costituzionali e la legislazione ordinaria abbiano già chiarito in che direzione si deve evolvere la forma di governo»<sup>81</sup>. I limiti che esso incontra nella normativa costituzionale non possono essere scavalcati se è vero, come è vero, che «al riconoscimento di un vero e proprio statuto dell'opposizione non si potrà mai giungere soltanto attraverso le novelle regolamentari, ma mediante un ben più incisivo processo di razionalizzazione delle forme di governo che non può non partire da un'organica revisione costituzionale»<sup>82</sup>.

Si rende allora necessaria, per definire, una volta per tutte, un compiuto modello di democrazia maggioritaria, modificare la seconda parte della Costituzione. In questo senso si è mossa la Commissione bicamerale delle riforme costituzionali presieduta dall'on. D'Alema e istituita nel 1997, nel cui progetto conclusivo si delineava, in qualche modo, lo statuto delle opposizioni (al plurale!), rinviando ai regolamenti parlamentari la relativa disciplina<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, cit., pp. 204-205.

<sup>80</sup> Come già evidenziato in C. DECARO, «Ostruzionismo addio», in *Quaderni costituzionali*, 2, 1991, pp. 291 ss.

<sup>81</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in Aa.Vv., *Il parlamento*, Padova, CEDAM, 2001, p. 108.

<sup>82</sup> G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, op. cit., p. 157.

<sup>83</sup> G. TARLI BARBIERI, *Lo «statuto» dell'opposizione*, in P. Caretti (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, CEDAM, 1998.

Ed in questa direzione vorrebbe muoversi, ma forse solo nelle intenzioni, anche la proposta di revisione costituzionale della seconda parte della Costituzione presentata dal governo nell'ottobre 2003 e approvata in prima lettura dal Senato il 27 marzo 2004. Si dice «vorrebbe» e non «vuole» perché, ad esempio, per quanto riguarda il tema qui trattato, nella proposta manca ogni riconoscimento della funzione unitaria dell'Opposizione parlamentare, non essendo certamente sufficiente il breve comma aggiunto, quasi come un inciso, ad un articolo che parla di altro e dove ci si limita a «costituzionalizzare» le riserve di argomenti e di tempo già previste (senza successo, si è visto) nei regolamenti parlamentari, senza specificare poteri, funzioni e modalità di nomina nemmeno del (presunto) Capo della/e Opposizione/i (ora al plurale, ora al singolare).

*L'assenza di una (cercata) organizzazione parlamentare dell'Opposizione.* – Tra le altre motivazioni che hanno, per così dire, neutralizzato gli strumenti parlamentari di cui abbiamo detto e la loro funzione esternalizzante, di visibilità esterna, c'è, certamente, quella dell'assenza di una qualsiasi forma di organizzazione dell'opposizione a livello parlamentare.

Come si è cercato di dire, in Gran Bretagna è possibile condurre la campagna elettorale in parlamento attraverso le procedure parlamentari anche perché esiste una tipizzata organizzazione dell'opposizione a livello parlamentare, lo *shadow cabinet*.

In questo paese, il «governo ombra» – riconosciuto e istituzionalizzato, sostenuto da una struttura che, seppur diversamente tra laburisti e conservatori, ha al suo vertice il leader dell'Opposizione – risponde a precise esigenze costituzionali: da un lato la necessità di assicurare sempre un governo al paese (per cui il governo ombra è “in potenza”, pronto ad assumersi responsabilità di governo effettivo), dall'altro la necessità di tenere sotto stretto controllo l'operato del governo ufficiale in modo da evitare che questo possa eccedere i propri limiti. Oltre che a queste esigenze, che corrispondono perfettamente alla natura e al ruolo rivestito in quell'ordinamento dall'Opposizione parlamentare, lo *shadow government* assolve ad un'ulteriore funzione: quella di responsabilizzare l'Opposizione ufficiale, il suo leader e le sue componenti, e, di conseguenza, di stabilizzare il governo stesso.

La traduzione nell'ordinamento italiano di tale modello è pressoché impossibile non essendoci le condizioni – politiche, sociali, giuridiche – necessarie.

Nonostante ciò, la storia politica italiana conosce (almeno) un tentativo di trasportare nel nostro sistema lo *shadow government system*. Ci si riferisce al tentativo condotto dai gruppi parlamentari del PCI e della Sinistra Indipendente nel luglio del 1989, tentativo che, nelle intenzioni del suo promotore, l'on. Achille Occhetto, segretario del PCI, avrebbe comportato il passaggio dalla «fase dell'apparente divisione maggioranza-opposizione» ad una netta differenziazione

dei due ruoli ed alla loro decisa contrapposizione<sup>84</sup>. Questo tentativo fallì dopo appena un anno per ragioni strutturali e organizzative oltre che evidenti ragioni politiche.

Di nuovo, a pochi giorni dall'esito elettorale nel maggio del 2001, Sergio Cofferati, allora segretario del principale sindacato italiano, ha risollevato il problema dell'organizzazione parlamentare dell'Opposizione sostenendo la necessità di istituire «un governo ombra che si contrapponga in parlamento in modo rigorosissimo, e con la forza del programma presentato in campagna elettorale, al governo ufficiale»<sup>85</sup>.

Dopo un lungo dibattito tra i diversi leader del centro-sinistra, l'assemblea dei parlamentari dell'Ulivo ha approvato, il 23 dicembre del 2002 (quindi a più di un anno e mezzo di distanza), un proprio regolamento con l'obiettivo di disciplinare il funzionamento della «coalizione parlamentare dell'Ulivo». Tre sono gli organi previsti dal regolamento, di cui due necessari ed uno eventuale: l'assemblea dei parlamentari, la conferenza dei presidenti dei gruppi aderenti alla coalizione e, non necessari, i portavoce. All'articolo 2 comma terzo si legge che «tanto le deputate e i deputati quanto le senatrici e i senatori dell'Ulivo possono eleggere propri portavoce con funzioni di coordinamento dell'attività parlamentare della coalizione». Questi ultimi, dispone il comma successivo, «operano d'intesa con la conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari dell'Ulivo». L'art. 13 comma terzo definisce le modalità di elezione: al primo turno è prevista la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto, e, se non è raggiunta, si procede a ballottaggio tra i primi due. Nulla di più si dice sui portavoce, sui loro poteri, sul rapporto con gli speculari organi dei rispettivi partiti (ogni partito ha infatti un «responsabile» per ogni materia), né sulla loro posizione all'interno del gruppo parlamentare o sugli atti (e sulle conseguenze) della loro attività, anche se all'art. 11 del Regolamento si precisa che «le posizioni per le quali c'è accordo unanime tra i presidenti dei gruppi possono essere rappresentate da un unico parlamentare» (diverso dal portavoce).

La vera innovazione di questo regolamento, in realtà, è da ritrovarsi non già nella previsione di possibili portavoce dell'Opposizione, quanto nella decisione di definire la linea politica della coalizione nelle grandi scelte parlamentari secondo la regola della maggioranza (60%), ove non sia raggiungibile l'unanimità (artt. 5 e 6). Ma il singolo o il gruppo dissenziente, si prevede, può esprimere il proprio dissenso non solo pubblicamente ma anche con il proprio voto difforme in parlamento senza che siano previste sanzioni «politiche» (art. 7).

<sup>84</sup> M. CARDUCCI, «Un nuovo modello di organizzazione dell'opposizione parlamentare: il governo ombra del PCI», in *Politica del diritto*, 4, 1990 e, mi sia consentito, P. L. PETRILLO, *Lo shadow government: dall'esperienza britannica quale modello per l'Italia?*, in *Atti del convegno su «La Costituzione inglese – The English Constitution»*, Bari 29-30 maggio 2003, Torino, Giappichelli (in corso di pubblicazione).

<sup>85</sup> Si legga l'intervista di Massimo Giannini pubblicata su *la Repubblica* del 28 maggio 2001 dal titolo «Ds, dopo la sconfitta, congresso vero e nuovi leader».

A livello pratico, scarsa è stata l'attuazione di tale regolamento. Non sono stati nominati i portavoce unitari né ha svolto il ruolo che avrebbe dovuto svolgere l'assemblea dei parlamentari, risultandone difficile perfino la convocazione.

Per quanto poi riguarda la formulazione di posizioni comuni, ogni qual volta la coalizione ha assunto posizioni a maggioranza, stante l'art. 7 del Regolamento, ciò che è stato presentato in parlamento (e, di conseguenza, all'esterno di esso, nel paese) non è stata la coesione della maggioranza ma, come ovvio, il dissenso della minoranza interna (si vedano le tre mozioni sulla guerra in Iraq presentate nell'aula della Camera il 3 aprile 2003 o le due presentate il 6 maggio 2004).

Il tentativo di stabilizzare l'opposizione di centro-sinistra, pur costituendo la «premessa indispensabile per rendere realistico ogni successivo passo verso la razionalizzazione di un bipolarismo davvero maturo anche sul piano delle regole istituzionali»<sup>86</sup>, sembra essere, al momento, fallito.

La conseguenza di questo fallimento influisce drasticamente sulla possibilità per l'Opposizione di svolgere in parlamento la propria campagna elettorale. Una buona organizzazione parlamentare, infatti, accresce la visibilità presso l'opinione pubblica in quanto l'attività parlamentare è meglio coordinata e resa coerente con i fini: l'effetto che essa produce è, scrive Ieraci, quello di innalzare «il volume della protesta contro il governo e il partito al potere, al fine di influenzare l'opinione pubblica e di spingerla a schierarsi contro di essi nelle prossime elezioni politiche»<sup>87</sup>.

*Le ragioni extra-parlamentari: l'irresistibile (ed impossibile) accesso ai mezzi di comunicazione.* – Oltre a ragioni di natura parlamentare, legate alle norme dei regolamenti interni alla Camera dei deputati ed al Senato ovvero alla scarsa maturazione maggioritaria della classe politica, vi sono certamente altre ragioni di natura giuridica collegate alle carenze della c.d. «legislazione di contorno».

In particolare, appare chiaro come nell'assenza di una legislazione, ad esempio, in materia di comunicazione politica ovvero di informazione parlamentare che recepisca la logica del parlamento come sede di una campagna elettorale permanente, il funzionamento di un tale sistema sia, quanto meno, difficile.

Gli strumenti parlamentari di cui abbiamo detto, infatti, anche se sfruttati pienamente, permettono all'Opposizione di essere visibile sui mezzi di comunicazione solo se questi sono liberi nella loro azione e nel loro controllo.

Il parlamento come oggetto di comunicazione dipende dai media: di conseguenza sarà necessaria una legislazione che renda trasparente e concorrenziale la proprietà ovvero il controllo e, allo stesso tempo, l'accesso dei/ai mezzi di comunicazione.

<sup>86</sup> G. RIZZONI, «Un nuovo tentativo di stabilizzazione dell'opposizione: lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo», in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (2003).

<sup>87</sup> G. IERACI, «Governo e opposizione nelle arene parlamentari», in *Quaderni di scienza politica*, 2, 2000, pp. 165- 208 ed in particolare p. 190.

In Italia, nonostante le molte leggi in materia, non è così, tanto da spingere il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, ad inviare un messaggio di richiamo al parlamento<sup>88</sup> e la Corte costituzionale ad intervenire più volte come, di recente, con la sentenza n. 466/2002 in cui si legge che «la situazione di fatto esistente in Italia non garantisce l'attuazione del principio di pluralismo informativo esterno, che rappresenta uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia».

E la legislazione vigente in Italia non garantisce nemmeno l'accesso diretto dell'Opposizione o la parità di tempo e spazi in televisione tra governo e opposizione (e non secondo la regola tripartita governo, maggioranza, opposizione perché nei sistemi competitivi la maggioranza si identifica con il governo).

L'analisi delle normative in materia non solo sorpassa i limiti di questo lavoro ma è troppo complessa per essere anche solo accennata<sup>89</sup>.

Si vuole, però, in questa sede, richiamare, attraverso spunti di riflessione comparata, alcune particolari carenze dell'ordinamento italiano.

In Francia, ad esempio, l'art. L167-1 del Codice elettorale dispone che l'accesso ai mezzi di comunicazione, durante la campagna per le elezioni politiche nazionali, sia diviso in due parti uguali: una per i gruppi facenti capo alla maggioranza e l'altra per i gruppi di opposizione. Il tempo spettante a ciascun partito interno alla coalizione è stabilito dai presidenti dei gruppi parlamentari o segretari di partito interessati, ed è sempre assicurato il diritto di replica dell'Opposizione entro le 24 ore successive all'intervento televisivo del governo<sup>90</sup>.

In Gran Bretagna il *Political Parties, Elections and Referendum Act* del 2000 e il successivo *Communication Act* del 17 luglio 2003, riassumendo norme convenzionali di rilievo costituzionale da sempre in vigore, dispongono che ogni qual volta il *premier* intervenga in Tv subito dopo, per pari tempo, interviene il Capo dell'Opposizione (esattamente come accade in parlamento!). Durante la campagna elettorale, poi, al governo e all'Opposizione ufficiale sono assegnati, sulla base di codici di deontologia televisivi<sup>91</sup>, lo stesso identico numero di minuti in televisione e le stesse identiche trasmissioni nazionali (cinque); e se una Tv vuole intervistare solo uno dei candidati deve ottenere il previo consenso degli altri candidati ovvero intervistarli tutti per un tempo pari se di maggioranza/opposizione uff-

<sup>88</sup> Messaggio del Presidente della Repubblica al parlamento del 23 luglio 2002 su pluralismo e imparzialità dell'informazione ai sensi dell'art. 87 2comma della Costituzione. Ugualmente si pensi al recente rinvio alle Camere del disegno di legge n. 2175 (c.d. ddl Gasparri) in tema di riassetto del sistema radio-televisivo.

<sup>89</sup> Obbligatorio, quanto meno, il rinvio a A. CHIMENTI, *Informazione e televisione*, Bari, Laterza, 2000 ed in particolare pp. 70 ss e P. CARETTI, *Le fonti della comunicazione in Atti del convegno su «Televisione e Costituzione»*, Ferrara 21 novembre 2003, [www.unife.it/forumcostituzionale](http://www.unife.it/forumcostituzionale) (edizione provvisoria).

<sup>90</sup> M. C. PONTTHOREAU, «Les droits de l'Opposition en France», in *Pouvoirs*, 108, 2003, p. 113.

<sup>91</sup> Così per la Tv pubblica le «Producer's Guidelines» approvate nel 2000 dalla BBC e reperibili sul sito web all'indirizzo [www.bbc.co.uk/info/editorial/prodgl/values.html](http://www.bbc.co.uk/info/editorial/prodgl/values.html).

ziale. Tant'è che, qualche giorno prima delle elezioni amministrative dell'aprile 1995, la BBC decise di non mandare in onda un'intervista realizzata al primo ministro in carica, il conservatore John Major, per non violare il principio di pari opportunità a danno dei liberal democratici.

Stessa procedura viene seguita anche negli Stati Uniti d'America dove l'art. 315 del *Federal Communications Act* del 1959 dispone che tale regola venga seguita anche al di fuori del periodo elettorale e soprattutto quando un candidato sia appaia in un programma di verità nella qualità di ospite o di vero e proprio intrattenitori.

Certamente si tratta, lo abbiamo detto più volte, di diverse forme di governo, diversi sistemi elettorali e diverse culture politiche. Ma è verso questi sistemi che il nostro vuole tendere dal 1994 ed è dunque a questi sistemi che si deve guardare soprattutto quando si vorrebbe introdurre in Italia la forma di governo a «premierato forte», d'ispirazione, si fa per dire, britannica<sup>92</sup>.

In Italia le leggi che disciplinano l'accesso ai mezzi di comunicazione ignorano la logica competitiva maggioranza/opposizione<sup>93</sup>.

Così la legge 28/2000<sup>94</sup> (sulla *par condicio*) che non prevede alcun meccanismo di attivazione da parte dell'Opposizione e del suo Capo. Sia in periodo elettorale che non, nessuna garanzia di accesso all'Opposizione in quanto titolare di una funzione alternativa è prevista, come (non) dispone la deliberazione del 29 ottobre 2003 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, e come è apparso del tutto evidente nella seduta del 12 novembre 2003 del Senato, quando, durante il dibattito sulla tragedia in Iraq, la televisione pubblica ha mandato in diretta televisiva solo le comunicazioni del governo e non anche quelle dell'Opposizione, e alla Camera, lo stesso giorno, sono state «oscurate» quelle dei gruppi minoritari all'Opposizione: in questi casi, oltre alle scuse formali del presidente di turno, l'Opposizione non ha alcun potere di difesa, nessuna possibilità di replicare all'eccessiva esposizione mediatica del governo.

<sup>92</sup> T. E. FROSINI, «Suggerimenti anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana», sta in *Diritto e società*, 1, 2001, pp. 93-109.

<sup>93</sup> Ugualmente i molti decreti attuati e, drammaticamente, il *Contratto di servizio tra il Ministero delle comunicazioni e la Rai - Radio televisione italiana spa*, approvato con D.P.R. del 14 febbraio 2003.

<sup>94</sup> R. BORRELLO, «Soggetti politici e trasmissioni radiotelevisive: prime riflessioni comparative sulla legge n. 28 del 2000», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2000, pp. 635-684. La legge 28/2000, come si sa, non è certo la prima che cerca di imporre pari condizioni nell'accesso ai mezzi di comunicazione: si veda, per un quadro completo precedente all'entrata in vigore della 28/2000, il chiarissimo volume di E. BETTINELLI, *Par condicio*, Torino, Einaudi, 1995. Anche T. E. FROSINI, *Il decreto legge sulla par condicio nella forma di governo in transizione*, in F. Modugno (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 323 ss.

Questo perché la legge sulla *par condicio* appiattisce tutto sui partiti tradizionali, è pervasa da una logica proporzionale<sup>95</sup>, mettendo in moto un meccanismo di moltiplicazione dei soggetti politici<sup>96</sup>, ignorando l'evoluzione del sistema politico italiano e la necessità di dare piena tutela all'esercizio della funzione oppositoria che non è contemplata perché non considerata elemento indefettibile del sistema.

*Un fallimento (solo) momentaneo?* – Immaginiamo che in Italia ci sia un compiuto sistema politico competitivo-conflittuale. E che l'Opposizione sia istituzionalizzata a livello costituzionale, e la sua funzione tipica pienamente garantita. Immaginiamo anche che questa utilizzi pienamente tutti gli strumenti parlamentari di cui è titolare in modo da fare del parlamento il centro di una continua campagna elettorale.

Bene, tutto questo basta?

Si è detto come a mediare tra l'assemblea rappresentativa e il corpo elettorale siano i mezzi di comunicazione. Sono i giornalisti parlamentari, ad esempio, che raccolgono le informazioni politiche, comunque rintracciate. Sono i giornali o le televisioni a decidere se dare spazio o no a queste informazioni.

Si pone, dunque, lo ripetiamo, un problema di trasparenza e di pluralismo nel controllo dei mass media.

In presenza di un regime mediatico non concorrenziale, infatti, la titolarità in capo all'Opposizione di strumenti parlamentari coerenti, forti, comprensibili, e la sua capacità (anche organizzativa) di sfruttarli pienamente, non sono sufficienti sia per esternalizzare l'informazione parlamentare, sia per far sì che la comunicazione prodotta in parlamento sia riprodotta al suo esterno in modo completo e obiettivo.

Bisognerà, allora, in primo luogo garantire in maniera netta l'esercizio della libertà di informazione – come più volte ricordato anche dalla Corte Costituzionale – superando ogni anomalia.

Il parlamento, nonostante il forte spostamento di poteri e competenze a vantaggio del governo (ma più in generale dell'asse maggioranza-governo) e, in ultimo, delle Autonomie locali, è chiamato *comunque* a svolgere un ruolo essenziale di moderazione degli interessi in gioco. Esso può diventare la sede privilegiata del confronto politico ed, in particolare, del conflitto – garantito nei suoi tempi e nelle sue modalità – tra maggioranza/governo e Opposizione.

Per realizzare tale obiettivo resta fondamentale una disciplina dei media non solo coerente col nuovo sistema elettorale ma soprattutto rispettosa dei principi costituzionali in vigore dal 1948. Come, infatti, è stato chiaramente osservato in dottrina (e soprattutto nella dottrina sociologica), l'indipendenza dei media dalla politica e la capacità del giornalismo di essere «pronto a denun-

<sup>95</sup> C. DECARO, *La best practice di Westminster: dal parlamento ai parlamenti*, relazione al convegno internazionale *La Costituzione britannica* – Bari, 29-30 maggio 2003, versione provvisoria, p. 15.

<sup>96</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, cit., p. 100.

ciare all'opinione pubblica ogni forma di *wrongdoing*, indipendentemente dalle conseguenze» e senza la paura di «ritorsioni» del potere, influisce decisamente sulla natura stessa delle assemblee rappresentative, a tal punto da caratterizzare quello che si può chiamare il parlamento «tribuna», il parlamento che assicura la *responsiveness* verso pubblici esterni e la visibilità del processo legislativo, di governo e di controllo. Il parlamento «tribuna» è la sede ideale della campagna elettorale dell'Opposizione, contrapposto al parlamento «loggia» o «corridoio» dove prevale la contrattazione e la rappresentazione riservata, mandataria, degli interessi di parte a danno della collettività: infatti «in un parlamento loggia ciò che interessa agli uomini politici non è l'uso spettacolare e tribunizio del mezzo [televivo], ma la sua funzione di *currency*, che viene certificata da piccole cerchie di persone»<sup>97</sup>.

Il parlamento britannico riesce ad integrare i due aspetti, quello della «tribuna» e quello della «loggia», a dare forza (nel senso di rendere visibile) al progetto politico alternativo dell'Opposizione in parlamento e, contemporaneamente, a farsi rappresentante degli interessi particolaristici. Ciò è reso possibile «oltre che dall'architettura costituzionale, anche da una segmentazione e diversificazione dei canali e dei mezzi di comunicazione» che rendono libera la stampa e l'informazione in generale<sup>98</sup>.

È su questo punto che alla fine si torna, perché nessun sistema politico può dirsi democratico se non è garantito il pluralismo<sup>99</sup>.

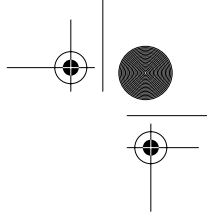
Ugualmente il parlamento europeo che in data 21 aprile 2004 ha approvato una risoluzione (la numero 2004-0373) «sui rischi di violazione, nell'Unione europea e particolarmente in Italia, della libertà di espressione e di informazione». Per il parlamento europeo «il sistema italiano presenta un'anomalia dovuta a una combinazione unica di poteri economico, politico e mediatico nelle mani di un solo uomo, l'attuale Presidente del Consiglio» (punto 60), non avendo quest'ultimo risolto il suo conflitto di interessi («bensì incrementato la sua quota di controllo societario della società Mediaset dal 48,639% al 51,023%» – punto 58). Il risultato di una tale «situazione di assenza di legalità... di fronte alla quale il concorso del legislatore ordinario e delle istituzioni preposte è risultato incapace

<sup>97</sup> C. MARLETTI, *Loggia e tribuna. Il parlamento nei flussi della comunicazione politica*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari «Silvano Tosi»*, n. 3, Milano, Giuffrè 1992, pp. 261 e ss ed in particolare p. 271 e p. 277.

<sup>98</sup> Ivi, p. 275. Si pensi al recentissimo caso Kelly che in Gran Bretagna ha contrapposto per mesi il primo ministro Tony Blair e i vertici della BBC. La soluzione dell'inchiesta Hutton non ha però convinto i più tanto che, nei sondaggi, l'opinione pubblica sembra confermare nettamente la fiducia alla televisione pubblica piuttosto che al Primo ministro (diffusamente *la Repubblica*, 8 febbraio 2004, oltre che nei giorni precedenti).

<sup>99</sup> V. CRISAFULLI, «La problematica della libertà d'informazione», in *Il Politico*, 1964, pp. 285-305, P. BARILE, *Libertà di informazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975, e P. HABERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluralistiche e la Costituzione del pluralismo*, in M. Lucani (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Bari, Laterza, 1994, pp. 94 ss.



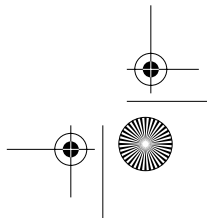
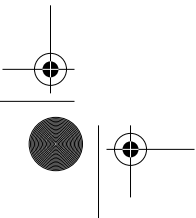
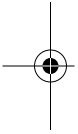


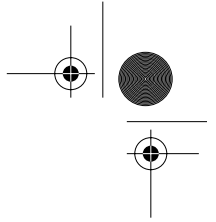
del ritorno ad un regime legale» (punto 61), è che in Italia «da anni risulta considerevolmente indebolito il diritto dei cittadini ad una informazione pluralista» (punto 66).

È da ritrovarsi anche in questa (vistosa) carenza la ragione che lascia il parlamento italiano lontano dal modello di parlamento «tribuna», nonostante le riforme elettorali e gli strumenti che l'ordinamento ha posto, soprattutto a livello di regolamenti parlamentari, per rivitalizzare l'assemblea.

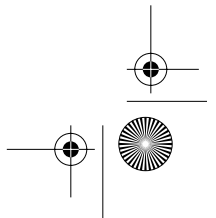
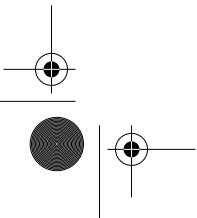
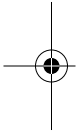
In questo senso si può parlare di fallimento del sistema.

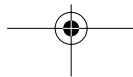
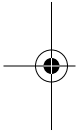
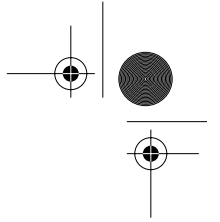
Eppure vogliamo pensare che sia solo una questione di tempo, di rodaggi e riallineamenti, e, in conclusione, che si tratti di un fallimento solo momentaneo.

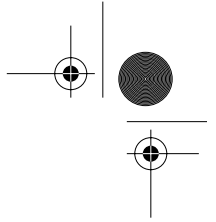




# RUBRICHE

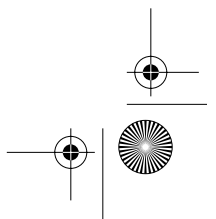
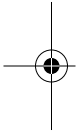


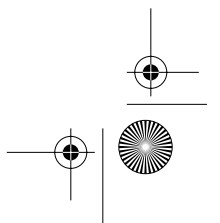
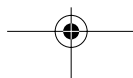
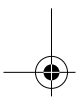
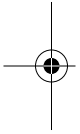
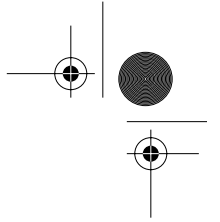




# LE ELEZIONI NEL MONDO

di SILVIA BOLGHERINI





---

 QUADRO 1 – Paesi dove hanno luogo elezioni analizzate in questa rubrica.
 

---

N.B. Le cifre tra parentesi si riferiscono all'anno in cui si sono svolte le elezioni e al numero del fascicolo dei *Quaderni dell'Osservatorio elettorale* in cui compare la relativa rubrica; nel caso si siano svolte più elezioni in uno stesso anno, P indica elezioni presidenziali e L elezioni legislative.

*Europa*

1. Albania (1991:29; 1992:30; 1997:40; 2001:47)
2. Armenia (1999:43; 2003:50)
3. Austria (1983:11; 1986P:17; 1986L:18; 1990:28; 1992:31; 1994:35; 1995:37; 1999P:41; 1999L:44; 2002:50)
4. Belgio (1985:16; 1987:21; 1991:30; 1995:36; 1999:43; 2003:50)
5. Bosnia-Erzegovina (1996:39; 1998:42; 2002:50)
6. Bulgaria (1990:27; 1991:30; 1994:35; 1996:39; 2001L:47; 2001P:48)
7. Cecoslovacchia (1990:27; 1992:30)
8. Croazia (1992:31; 1995: 37; 1996: 39; 2000:45; 2003:51)
9. Danimarca (1984:13; 1987:21; 1990:28; 1994:35; 1998:41; 2001:48)
10. Estonia (1992:31; 1995:36; 1999:43; 2003:50)
11. Finlandia (1982:9; 1983:11; 1987:19; 1988:21; 1991:29; 1994:34; 1995:36; 1999:43; 2000:45; 2003:50)
12. Francia (1986:17; 1988:21; 1993:32; 1995:36; 1997:39; 2002:49)
13. Georgia (1999:44; 2000:45; 2003:51)
14. Germania (1983-RFT:11; 1987-RFT:19; 1990-RDT:27; 1990:28; 1994:35; 1998:42; 2002:50)
15. Grecia (1986:16; 1989:23; 1990:24; 1990:27; 1991:25; 1992:27; 1995:33; 1998:39; 2001:45)
16. Irlanda (1982:9; 1982/83:11; 1983:12; 1987:19; 1989:24; 1992:31; 1997L:39; 1997P:40; 2002:49)
17. Italia (alle elezioni italiane è dedicata l'apposita rubrica dei *Quaderni*)
18. Islanda (1983:11; 1987:19; 1991:29; 1999: 43; 2003:50)
19. Lettonia (1993:32; 1998:42; 2002:50)
20. Lituania (1992:31; 1996:39; 1997/98:41; 2000:46; 2002:50; 2003:50)
21. Malta (1987:19; 1992:30; 1996:39; 1998:42; 2003:50)
22. Moldavia (1994:34; 1996:39; 1998:41; 2001:47)
23. Montenegro (2002:50; 2003:50)
24. Norvegia (1985:16; 1989:25; 1993:33; 1997:40; 2001:48)
25. Paesi Bassi (1982:10; 1986:17; 1989:25; 1994:34; 1998:41; 2002:49; 2003:50)
26. Polonia (1989:24; 1991:30; 1993:33; 1995:37; 1997:40; 2000: 46; 2001:48)
27. Portogallo (1983:11; 1985:16; 1986:17; 1987:21; 1991P:29; 1991:30; 1995:37; 1996:38; 1999:44; 2001:47; 2002:49)
28. Repubblica Ceca (1996:38; 1997:39; 1998L:41; 1998L:42; 2002L:49; 2002L:50)
29. Repubblica Democratica Tedesca (1990:27)
30. Regno Unito (1983:11; 1987:19; 1992:30; 1997:39; 2001: 47)
31. Romania (1990:27; 1992:31; 1996:39; 2000:46)
32. Russia (1993:33; 1995:37; 1996:38; 1999:44; 2000:45; 2003:51)
33. Serbia (2002:50; 2003:51)
34. Slavomacedonia (1999:44; 2002:50)
35. Slovacchia (1994:35; 1998:42; 1999:43; 2002:50)
36. Slovenia (1992:31; 1996:39; 1997:40; 2000:46; 2002:50)
37. Spagna (1982:10; 1986:16; 1987:19; 1989:25; 1993:32; 1996:38; 2000:45)

38. Svezia (1982:10; 1985:16; 1988:22; 1991:30; 1994:35; 1998:42; 2002:50)
39. Svizzera (1983:12; 1987:21; 1991:30; 1995:37; 1999:44; 2003:51)
40. Ucraina (1994:34; 1998:41; 1999:44; 2002:49)
41. Ungheria (1990:27; 1994:34; 1998:41; 2002:49)

*Africa*

1. Angola (1992:31)
2. Benin (1991:29; 2003:50)
3. Botswana (1989:27; 1999:44)
4. Burkina Faso (1992:30; 2002:49)
5. Camerun (1992:30)
6. Costa d'Avorio (1990:28)
7. Egitto (1990:28; 2000:46)
8. Gabon (1990:28; 2001:48)
9. Gambia (1992:30; 2001:48)
10. Ghana (2001: 46)
11. Gibuti (2003:50)
12. Kenya (1992:31; 2002:50)
13. Lesotho (1993:32; 2002:49)
14. Liberia (1997:40)
15. Madagascar (2002:50)
16. Malawi (1995:34; 2000: 43)
17. Mali (2002P:49; 2002L:50)
18. Marocco (1997:40; 2002:50)
19. Mozambico (1994:35; 1999:44)
20. Namibia (1989:27; 1999:44)
21. Niger (1993:32; 1995:36; 2000:44)
22. Nigeria (1999:43; 2003:50)
23. Senegal (1993:32; 1998:41; 2000:45; 2001:47)
24. Sud Africa (1992:27; 1994:34; 1999:43)
25. Tunisia (1989:24; 1994:34; 1999:44)

*Americhe*

1. Argentina (1983:12; 1985:16; 1987:21; 1989:24; 1991:30; 1993:33; 1995:36; 1997:40; 1999:44; 2001:48; 2003:50)
2. Bahamas (2002:49)
3. Barbados (2003:50)
4. Belize (2003:50)
5. Bolivia (1985:16; 1989:24; 1993:32; 1997:39; 2002:49)
6. Brasile (1982:10; 1985:16; 1986:18; 1989:25; 1994:35; 1995:36; 1998:42; 2002:50)
7. Canada (1984:14; 1988:22; 1993:33; 1997:39; 2000:46)
8. Cile (1989:25; 1993:33; 1997:40; 2000:45; 2001:48)
9. Colombia (1982:9; 1986:17; 1986:18; 1990:27; 1991:30; 1994:34; 1998:41; 2002:49)
10. Costa Rica (1990:27; 1994:34; 1998:41; 2002:49)
11. Ecuador (1988:21; 1994:34; 1997/98:41; 2002:50)
12. El Salvador (1985:16; 1989:24; 1991:29; 1994:34; 1997:39; 1999:43; 2000:45; 2003:50)
13. Giamaica (1989:24; 1997:40; 2002:50)
14. Guatemala (1985:16; 1991:28; 1999:44; 2003:51)
15. Honduras (1989:27; 1995:33; 1997:40; 2001:48)
16. Messico (1979:10; 1982:10; 1985:16; 1988:22; 1991:30; 1994:35; 1997:40; 2000:46; 2003:51)
17. Nicaragua (1990:27; 1996:39; 2001:48)
18. Panama (1999:43)

19. Paraguay (1989:24; 1993:32; 1998:41; 2003:50)
  20. Perù (1985:16; 1990:27; 1992:31; 1995:36; 2000:45; 2001:47)
  21. Repubblica Dominicana (1982:9; 1990:27; 1998:41; 2002:49)
  22. Stati Uniti d'America (1982:10; 1984:14; 1986:18; 1988:22; 1990:28; 1992:31; 1994:35; 1996:39; 1998:42; 2000:46; 2002:50)
  23. Trinidad/Tobago (2002:50)
  24. Uruguay (1984:16; 1989:25; 1994:35; 1999:44)
  25. Venezuela (1984:12; 1988:22; 1993:33; 1999:42; 2000:46)
  26. Haiti (1990:28)
- Asia*
1. Bangladesh (1991:29; 2001:48)
  2. Cipro (2003:50)
  3. Corea del Sud (1985:16; 1987:21; 1996:38; 1997:40; 2000:45)
  4. Filippine (1987:19; 1992:30; 1995:36; 1998:41)
  5. Giappone (1983:12; 1986:18; 1989/90:27; 1992:31; 1993:33; 1996:39; 1998:42; 2000:45; 2001:48; 2003:51)
6. India (1984:16; 1989:27; 1991:29; 1996:38; 1998:41; 1999:44)
  7. Indonesia (1987:19; 1997:39; 1999:43)
  8. Israele (1984:14; 1988:22; 1992:30; 1996:38; 1999:43; 2001:47; 2003:50)
  9. Malaysia (1982:9; 1986:18; 1990:28; 1995:36; 1999:44)
  10. Mongolia (1990:28; 2001:47)
  11. Nepal (1991:29; 1994:35; 1999:43)
  12. Pakistan (1990:28; 1997:39; 2002:50)
  13. Palestina (1996:38)
  14. Papua Nuova Guinea (2002:49)
  15. Sri Lanka (1982:10; 1989:24; 1994:35; 2000:46; 2001:48)
  16. Sud Corea (2002:50)
  17. Timor Est (2002:49)
  18. Turchia (1987:21; 1991:30; 1995:37; 1999:43; 2002:50)
- Oceania*
1. Australia (1983:11; 1984:16; 1987:21; 1990:27; 1993:32; 1998:42; 2001:48)
  2. Nuova Zelanda (1984:14; 1987:21; 1990:28; 1993:33; 1996:39; 1999:44; 2002:50)

#### QUADRO 2 – *Assemblee sovranazionali.*

Parlamento Europeo (1984:13; 1987:19; 1987:21; 1989:23; 1994:34; 1999:43)

#### NOTE

##### *Fonti generali:*

*Volumi:* D. Caramani, *Elections in Western Europe since 1815*, Londra, Macmillan, 2000; Freedom House Survey Team, *Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties. 1991-1992*, NY, Freedom House, 1992; Freedom House Survey Team, *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. 1999-2000*, NY, Freedom House, 2000; Freedom House Survey Team, *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. 2000-2001*, NY, Freedom House, 2001; Freedom House Survey Team, *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. 2003*, NY, Freedom House, 2003; R. Koole e P. Mair (a cura di), *Political Data Yearbook, 1992 e ss*; L. LeDuc, R. G. Niemi e P. Norris, *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Londra, Sage, 1996; Morlino L. e Uleri P. V., *Le elezioni nel mondo 1982-1989*, Firenze, Edizioni della Giunta regionale, 1990. *Riviste:* *Comparative Political Studies*; *Comparative Politics*; *Electoral Studies*; *European Journal of Political Research*; *Keesing's Record of World Events*; *Parliamentary Affairs*; *West European Politics*.

Per i risultati elettorali vengono consultati i seguenti siti Internet: International Foundation for Election Systems <http://www.ifes.org/>; [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org/); [www.psr.keele.ac.uk/election/](http://www.psr.keele.ac.uk/election/); [www.ipu.org/english/parlweb.htm](http://www.ipu.org/english/parlweb.htm), nonché, per l'Europa, la rassegna della Fondation Robert Schuman, *L'Observatoire des élections en Europe*, sito della Fondazione Robert Schuman [www.robert-schuman.org](http://www.robert-schuman.org); per l'Europa dell'Est, il sito per le elezioni libere e la democrazia nei Balcani [www.cesid.org](http://www.cesid.org); per l'Africa, l'osservatorio della democrazia in Africa [www.democraf.com](http://www.democraf.com); per le Americhe la rassegna curata dalla Georgetown University: [www.georgetown.edu/pdba/Elecdata](http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata). Inoltre, quando disponibili, vengono consultati i siti delle autorità elettorali di ciascun paese, oltre a quelli dei Ministeri incaricati di fornire i risultati ufficiali.

Due sono i criteri utilizzati in questa rubrica per stabilire se includere l'analisi delle elezioni in un dato paese o meno: la sussistenza di sufficienti condizioni di democraticità al momento della consultazione elettorale e le dimensioni del paese in questione. Rispetto al primo criterio si prende a riferimento l'indice di democraticità calcolato dalla *Freedom House Survey Team* (1992, 2000, 2001; [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)) che suddivide tra paesi «liberi», «parzialmente liberi» e «non liberi», escludendo i paesi appartenenti alla categoria «non liberi» e valutando caso per caso quelli della categoria «parzialmente liberi». Riguardo al secondo criterio, considereremo quei paesi la cui popolazione supera i 250.000 abitanti.

Ci riserviamo, comunque, di includere, di volta in volta, paesi che per ragioni di particolare interesse ci sembrano degni di nota, benché uno, o entrambi i criteri non siano rispettati.

*Europa: Croazia, Georgia, Russia, Serbia, Svizzera*

*Americhe: Guatemala, Messico*

*Asia: Giappone*

*Europa*

### **Croazia**

La rappresentanza all'assemblea monocamerale croata è piuttosto complessa e rispecchia l'esistenza di più gruppi etnici in questo paese balcanico. Nel 2001, dopo la sostituzione dell'antica Camera dei comitati, che comprendeva 68 membri, con quella attuale, la rappresentanza parlamentare è stata incrementata con una certa attenzione alla rappresentanza delle minoranze. L'attuale *Zastupnički Dom* è infatti composto da 151 membri di cui 140 eletti a scrutinio proporzionale in 10 circoscrizioni, 8 rappresentanti delle minoranze (3 per quella serba, 1 rispettivamente per quella italiana ed ungherese, ed altri 3 per altre minoranze secondo una formula precisa) e un numero variabile di rappresentanti dei Croati all'estero, in funzione del numero di questi elettori che costituiscono un'ulteriore circoscrizione.

Le elezioni del novembre 2003 si sono concentrate sulla sfida elettorale tra il partito conservatore, l'Unione Democratica Croata (HDZ), all'opposizione nell'ultima legislatura dopo aver governato senza interruzione dall'indipendenza del paese dall'ex Jugoslavia nel 1991, e la coalizione governativa capeggiata dal Partito Socialdemocratico (SPD), in crisi da almeno metà legislatura per contrasti interni e per la defezione di una sua componente, l'Assemblea Democratica Istriana (IDS).

I risultati elettorali sono stati piuttosto chiari. L'Unione Democratica Croata, guidata da Ivo Sanader, è tornata al potere dopo una legislatura all'opposizione, conquistando il 33,9% dei suffragi e 66 seggi, come si vede in TAB. 1.

Un governo di coalizione è allora necessario, non avendo la HDZ i numeri necessari per governare da sola. Il partito dell'ex presidente della repubblica, Franjo Tudjman, deceduto nel 1999, pur in forte crisi di identità, può però contare su alcuni potenziali alleati, ossia i tre partiti di destra, il Partito Social Liberale (HSL), il Centro Democratico (DC) ed il Partito di Destra (HSP), i quali hanno ottenuto, rispettivamente, due, uno e otto seggi. Sanader peraltro ha espresso delle reticenze nei confronti dell'ultima di queste tre forze politiche, giudicata eccessivamente a destra, soprattutto in vista della svolta europeista che il nuovo primo ministro dice di voler imprimere alla Croazia. Inoltre, l'appoggio dei rappresentanti dei croati all'estero, il cosiddetto "voto della diaspora" tradizionalmente a destra, andrà probabilmente a consolidare la posizione di forza dell'HDZ, mentre non è completamente escluso anche l'appoggio del Partito Contadino, parte della coalizione uscente ma in forte contrasto con la medesima.



TAB. 1. – *Elezioni legislative in Croazia (23 novembre 2003). Camera dei deputati (Zastupnički Dom, organo monocamerale).*

Partito	N voti	% voti	N seggi
Unione Democratica Croata (HDZ)	840.692	33,9	66
Coalizione SDP / IDS / Libra / LS	560.593	22,6	43
Partito Socialdemocratico di Croazia (SDP)	--	--	34
Assemblea Democratica Istriana (IDS)	--	--	4
Partito dei Liberal Democratici (Libra)	--	--	3
Partito Liberale (LS)	--	--	2
Coalizione HNS / PGS / SBHS	198.781	8,0	11
Partito Popolare Croato (HNS)	--	--	10
Alleanza di Primor e Goran (PGS)	--	--	1
Partito Croato della Slavonia e del Baran (SBHS)	--	--	--
Partito Contadino Croato (HSS)	177.359	7,2	9
Coalizione HSP / alcuni partiti regionalisti	157.987	6,4	8
Partito Croato di Destra (HSP)	--	--	8
Partito Democratico di Zagoria (ZDS)	--	--	--
Partito di Medimuriani	--	--	--
Coalizione HSLS / DC	100.335	4,0	3
Partito Social Liberale Croato (HSLS)	--	--	2
Centro Democratico (DC)	--	--	1
Partito Croato dei Pensionati (HSU)	98.537	4,0	3
Coalizione HDSS / HDC / DPZS	24.872	1,0	1
Partito Contadino Democratico Croato (HDSS)	--	--	1
Centro Democratico Croato (HDC)	--	--	--
Partito Democratico Prigor e Zagabria	--	--	--
Altri	319.811 <sup>1</sup>	12,9 <sup>1</sup>	12
Partito Serbo Democratico Indipendente (SDSS)	--	--	3
Altre minoranze	--	--	5
Rappresentanti dei croati all'estero + partiti minori	--	--	(4) <sup>1</sup>
Schede bianche e nulle	60.169	2,3	
<i>Totale votanti</i>	<i>2.539.136<sup>1</sup></i>	<i>100,0</i>	<i>152 (156)<sup>1</sup></i>
Elettori	4.371.432 <sup>2</sup>		

<sup>1</sup> I dati forniti sono quelli ricavati dal sito dell'IFES [www.ifes.org](http://www.ifes.org), l'unica tra le fonti consultate che presentava in modo più dettagliato i voti ai singoli partiti. Tuttavia altre fonti forniscono dati diversi, in particolare riguardo alle forze politiche qui accorpate nella categoria Altri e riguardo al numero di seggi ottenuti dai rappresentanti dei croati all'estero.

<sup>2</sup> Questo dato è fornito dalla Commissione Elettorale della Repubblica Croata su [www.croatia-emb.org](http://www.croatia-emb.org). Altre fonti consultate forniscono valori diversi.

Fonti: *Keesing's Record of World Events*; sito dell'International Foundation for Election System (IFES) [www.ifes.org](http://www.ifes.org); sito Internet [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org); sito ufficiale dell'ambasciata croata <http://www.croatiaemb.org>. Elaborazione propria.

Le componenti della coalizione di governo uscente che erano rimaste unite prima delle elezioni, hanno ottenuto complessivamente soltanto 43 seggi, chiaramente insufficienti a rappresentare una possibile alternativa ad un governo conservatore. I partiti della coalizione progressista, inoltre, non si presentavano in modo compatto all'elettorato ma in tre sottocoalizioni che riflettevano le spaccature governative della precedente legislatura: quella guidata dai socialdemocratici e dal premier uscente Ivica Racan, e formata anche dai liberali, liberaldemocratici e rappresentanti istriani; quella del Partito Popolare Croato (HNS) insieme a due forze regionaliste minori; ed il Partito Contadino (HSS), che si presentava da solo.

Dopo aver fatto uscire il paese dall'isolamento ed averlo avvicinato all'Europa i socialdemocratici lasciano quindi, di nuovo, il timone ai conservatori che, da parte loro, dovranno, oltre ad affrontare il debito pubblico e la disoccupazione, dimostrare soprattutto di aver cambiato rotta rispetto al loro passato nazionalista e guidare un paese che si trova in un contesto storico-politico profondamente diverso rispetto a quello di quattro anni fa.

## Georgia

Il 2 novembre si sono svolte in Georgia, il primo paese a diventare indipendente dall'Unione Sovietica nel 1991, le quarte elezioni per il rinnovo del Consiglio Supremo, il parlamento monocamerale. In un clima politico molto teso, con un paese sull'orlo del tracollo finanziario e spaccato da secolari fratture etniche, si sono presentati all'elettorato quindici partiti riuniti in varie coalizioni.

Le elezioni del novembre 2003 rappresentavano una prova importante per la giovane repubblica georgiana che ancora soffre di alcuni deficit democratici soprattutto rispetto ai diritti umani, ai diritti delle minoranze e delle opposizioni politiche.

Confermando le previsioni, i risultati elettorali hanno segnato il primo passo verso una svolta e l'inizio di un'epoca post-Shevardnadze. Il vecchio presidente, storico ministro degli Esteri dell'Unione Sovietica, alla testa del suo paese natale dall'inizio dell'indipendenza, si era infatti attirato, soprattutto negli ultimi anni quando il clima politico aveva cominciato a cambiare con l'emergere di nuovi e giovani leader dell'opposizione, molte critiche riguardo alla gestione della politica economica, nonché accuse di guidare un regime autoritario e corrotto.

Nonostante ciò, proprio in vista di questa consultazione elettorale, nell'aprile 2003, il presidente Shevardnadze aveva costituito una nuova coalizione denominata Nuova Georgia (AS) che però, come si vede in TAB. 2, è riuscita a raccogliere poco più del 21%, distanziando di appena due punti percentuali le due principali forze di opposizione, l'Unione Democratica per il Rinnovamento (DAK), capeggiata dal presidente della repubblica autonoma dell'Adjarie – una delle terre con problemi di secessionismo rispetto alla Georgia – ed il Movimento Nazionale, guidato dal giovane ex ministro della Giustizia Mikhail Saakashvili,

che si sono entrambe attestate poco al di sotto del 19%. Anche le altre forze di opposizione, il Partito Laburista ed il Blocco dei Democratici, guidato dal presidente del parlamento Nino Burdjanadze, hanno ottenuto dei buoni risultati con, rispettivamente, il 12% e l'8,8%.

TAB. 2. – *Elezioni legislative in Georgia (2 novembre 2003). Consiglio Supremo (Umaghiesi Sabcho, organo monocamerale).*

Partito	% voti proporz.	N seggi proporz.	N seggi uninominali	N seggi totali
Per una Nuova Georgia (AS)	21,4	38	19	57
Unione Democratica per il Rinnovamento (DAK)	18,8	33	6	39
Movimento Nazionale	18,8	32	4	36
Partito Laburista	12,0	20	1	21
Blocco dei Democratici (Bloc)	8,8	15	1	16
Nuova Destra	7,4	12	3	15
Industria salverà la Georgia	--	--	2	2
Indipendenti	--	--	16	16
Altri	12,8	--	--	--
Collegi non attribuiti	--	--	33	33
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>150</i>	<i>85</i>	<i>235</i>
Votanti	63,0			

Fonti: *Keesing's Record of World Events*; sito dell'International Foundation for Election System (IFES) [www.ifes.org](http://www.ifes.org); sito Internet [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org). Elaborazione propria.

Tuttavia, a seguito di numerose e reiterate denunce di brogli ed irregolarità, nonché di invalidazioni dello scrutinio in varie sezioni e di prolungamenti irregolari nell'apertura dei seggi in altre, le proteste dei partiti di opposizione si sono propagate nelle strade, nonostante le minacce del governo di reprimere le sommosse che contestavano i risultati elettorali.

Dopo quasi un mese di proteste, culminate con l'invasione del parlamento da parte dei manifestanti, il 23 novembre il presidente Shevarnadze, teoricamente riconfermato dai contestati risultati elettorali, si è dimesso, manifestando la propria intenzione di farsi da parte – smentendo le voci polemiche che lo volevano o in fuga o arroccato al potere - ed aprendo così la strada, anche formalmente, al nuovo corso del paese e al probabile futuro governo delle opposizioni e dei nuovi giovani leader.

Due giorni dopo, il 25 novembre, la Corte Suprema della Georgia ha dichiarato la non validità della consultazione elettorale del 2 novembre ed ha conferito al presidente del parlamento Burjanadze il governo *ad interim*. La data delle nuove elezioni è stata annunciata per il 4 gennaio 2004, contemporaneamente allo svolgimento delle elezioni presidenziali.

## Russia

Le quarte elezioni legislative russe dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica si sono svolte, il 7 dicembre 2003, in un clima di elevato scetticismo, di malumore ed euforia. Lo scetticismo riguardava la possibilità di uno svolgimento libero e corretto delle elezioni. Non a caso, da alcuni sondaggi pre-elettorali era risultato che i due terzi della popolazione riteneva improbabile un cambiamento al potere attraverso elezioni libere e competitive. Inoltre si prevedeva una forte tendenza alla smobilitazione o al voto di protesta dell'elettorato russo. Il malumore era invece legato a diversi motivi: la grave situazione economica in cui gran parte del paese tuttora versa e a cui si contrappone l'agio eccessivo di cui godono quasi tutti i candidati alle elezioni; i recenti scandali le cui vicende avevano diviso il paese tra coloro che sostenevano il governo in queste operazioni di "pulizia morale" e coloro che vi vedevano invece un'eliminazione interessata di potenziali avversari politici; infine le proteste di molte forze politiche riguardo alla condotta dell'esecutivo nella campagna elettorale, accusato di violazioni delle regole democratiche. L'euforia, infine, era quella dei sostenitori del presidente Putin ed era dovuta alle alte probabilità che il partito a lui legato, Russia Unita (ER), potesse aggiudicarsi le elezioni con ampio margine.

Così infatti è avvenuto. Come si vede in TAB. 3, l'ER, creata nel 2001, guidata dal ministro dell'Interno Boris Gryzlov e di fatto partito personale del presidente Vladimir Putin, ha raccolto quasi il 38% dei voti e 222 seggi. Poiché l'elezione dei parlamentari alla Duma, la camera bassa del parlamento russo, avviene attraverso un sistema misto che prevede l'assegnazione della metà dei 450 seggi attraverso un sistema proporzionale di lista e degli altri 225 attraverso un maggioritario semplice in collegi uninominali, le alleanze post-elettorali consentiranno al presidente di controllare una maggioranza di circa due terzi, e quindi di circa 300 seggi, in aula.

Riguardo alle altre forze politiche, queste elezioni hanno messo in evidenza un tracollo delle opposizioni, sia liberali che, soprattutto, comunista. I partiti liberali, l'Unione delle Forze di Destra (SPS) e lo Yabloko, che avevano fallito un tentativo di alleanza pre-elettorale, hanno conquistato complessivamente 6 seggi e soltanto nei mandati diretti, dal momento che nessuno dei due ha superato la soglia del 5% necessaria per accedere alla ripartizione proporzionale dei seggi. Un risultato disastroso, soprattutto se confrontato con quello della legislatura precedente nella quale i due partiti disponevano in tutto di 50 seggi. Ma la vera sorpresa è stato il tracollo del Partito Comunista della Federazione Russa (KPRF), guidato da Ghennadij Zyuganov, fino a queste elezioni il maggior partito del paese e detentore della maggioranza relativa nella Duma. Il KPRF ha visto dimezzarsi il proprio consenso elettorale, passando dal 24,8% e 113 seggi delle elezioni del '99 (si veda questa Rubrica in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale* n. 44) al 12,6% e 52 seggi di queste ultime.

Insieme a Russia Unita, gli altri due partiti vincitori di questa consultazione elettorale sono stati il Partito Liberale Democratico di Russia (LDPR), capeggiato dall'ultranazionalista Zhirinovskij, e la formazione nazionalista di sinistra, Rodina, creata a tavolino pochi mesi prima delle elezioni con il chiaro intento di erodere l'elettorato comunista. La Rodina raccoglie qualche decina di gruppuscoli politici di ogni provenienza e rappresenta un sostegno importante e sicuro per il partito del presidente, nonostante le dichiarazioni polemiche nei confronti del Cremlino fatte poco prima del voto.

TAB. 3. – *Elezioni legislative in Russia (7 dicembre 2003). Consiglio di Stato (Gosudarstvennaja Duma).*

Partito	N voti	% voti	N seggi prop.	N seggi magg.	N seggi totali
Russia Unita (ER)	22.779.279	37,6	120	103	223
Partito Comunista della Federazione Russa (KPRF)	7.647.820	12,6	40	12	52
Partito Liberal Democratico di Russia (LDPR)	6.943.885	11,5	36	—	36
Rodina (R)	5.469.556	9,0	29	8	37
Yabloko	2.609.823	4,3	—	4	4
Unione delle Forze di Destra (SPS)	2.408.356	4,0	—	2	2
Partito Agrario (APR)	2.205.704	3,6	—	—	—
Partito della Giustizia Sociale (RPS)/ Partito Russo dei Pensionati (RPP)	1.874.739	3,1	—	—	—
Partito della Rinascita Russa / Partito Russo della Vita	1.140.333	1,9	—	—	—
Partito dell'Unità Concettuale (E)	710.538	1,2	—	—	—
Partito Popolare della Federazione Russa (NPRF)	714.652	1,2	—	17	17
Indipendenti	—	—	—	76	76
“Contro tutti i candidati”	2.851.600	4,7	—	—	—
Altri <sup>1</sup>	2.090.667	5,3	—	—	—
<i>Totale</i>	<i>59.446.952</i>	<i>100,0</i>	<i>225</i>	<i>222<sup>2</sup></i>	<i>447<sup>2</sup></i>
Schede bianche e nulle	948.411				
Votanti	60.395.363	54,6			
Elettori	108.906.244				

<sup>1</sup> Sono numerosi partiti minori, nessuno dei quali ha superato l'1% dei voti.

<sup>2</sup> Tre seggi sono ancora da attribuire.

Fonti: *Keesing's Record of World Events*; sito dell'International Foundation for Election System (IFES) [www.ifes.org](http://www.ifes.org); sito Internet [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org). Elaborazione propria.

Per l'amministrazione del carismatico presidente russo il test elettorale è dunque stato positivo, avendogli praticamente azzerato la concorrenza ed avendogli aperto così la strada, non solo alle elezioni presidenziali del gennaio 2004, ma anche all'attuazione di quelle modifiche costituzionali che lo stesso Putin si è più volte detto intenzionato a varare e tra cui c'è anche quella che gli permetterebbe di essere rieletto una terza volta consecutiva alla testa del paese, possibilità per adesso impedita dall'ordinamento istituzionale russo.

Se l'euforia dei sostenitori di Putin, che comunque gode di una grandissima popolarità nel paese, ha avuto le sue ragioni nei risultati usciti dalle urne, anche lo scetticismo ed il malumore, però, hanno trovato canali di espressione. La possibilità data dal sistema elettorale di votare sulla scheda "contro tutti i candidati", opzione che permette al cittadino di rifiutare i candidati nella propria circoscrizione nel loro insieme, ha ricevuto un consenso molto diffuso. Come si vede sempre nella TAB. 3, questa opzione ha raccolto quasi 3 milioni di voti, sfiorando il 5% dei suffragi a livello nazionale e impedendo l'elezione di candidati in tre circoscrizioni. Non solo, ma anche la smobilitazione ha avuto effettivamente luogo, con un tasso di affluenza alle urne intorno al 55%, più di cinque punti percentuali inferiore a quello delle elezioni precedenti. Gli osservatori internazionali, inoltre, hanno confermato l'esistenza di «distorsioni» nella campagna elettorale a favore di ER e di Putin, avallando così le diffuse proteste di quasi tutte le altre forze politiche.

Queste elezioni hanno dunque rafforzato le perplessità nei confronti dello stato della democrazia in questo immenso paese, soprattutto rispetto all'informazione e all'utilizzo dei mezzi di comunicazione pubblica da parte del governo.

## Serbia

Le elezioni presidenziali in Serbia continuano a concludersi con un nulla di fatto. Dalle urne non emerge nessun presidente e sempre per lo stesso motivo: un'insufficiente affluenza alle urne, ossia inferiore al 50% degli aventi diritto. Dal settembre del 2002 l'elettorato serbo è stato chiamato tre volte alle urne per cercare di eleggere il proprio presidente. La prima volta il 29 settembre ed il 13 ottobre per il primo ed il secondo turno della prima elezione che si è conclusa con un nulla di fatto; la seconda, l'8 dicembre dello stesso anno quando si svolse solo il primo turno, poiché già in prima battuta il tasso di partecipazione era rimasto al di sotto del quorum richiesto (per entrambe queste elezioni si veda questa Rubrica in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale* n. 50).

In quest'ultima occasione lo scenario è stato lo stesso. I candidati erano diversi, ma il risultato non è variato: come si vede in TAB. 4, affluenza alle urne nettamente inferiore al 50% (38,8%) e dunque annullamento della consultazione elettorale.

TAB. 4. – *Elezioni presidenziali in Serbia (16 novembre 2003).*

Candidati	Partito	N voti	% voti
Nikolic Tomislav	Partito Radicale Serbo (SRS)	1.166.896	47,9
Micunovic Dragoljub	Opposizione Democratica di Serbia (DOS)	893.906	36,7
Ilic Velimir	Nuovo Partito Serbo (NS)	229.229	9,4
Risticovic Marijan	Partito Nazionale dei Contadini	72.105	3,0
Tomic Dragan	Partito Popolare Socialista	54.703	2,2
Avlijas Radoslav	Partito Democratico della Patria	20.782	0,9
<i>Totale</i>		<i>2.437.621</i>	<i>100,0</i>
Schede bianche e nulle		86.268	
Votanti		2.523.889	38,8
Elettori		6.506.505	

Fonti: *Keesing's Record of World Events*; sito dell'International Foundation for Election System (IFES) [www.ifes.org](http://www.ifes.org); sito Internet [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org). Elaborazione propria.

In entrambe le occasioni precedenti il candidato che aveva raccolto la stragrande maggioranza dei voti era stato Vojislav Kostunica, presidente della ex-Federazione jugoslava. Il 16 novembre, invece, Kostunica non si è presentato, così come il suo più diretto avversario, il candidato del G 17 Plus ed ex vicepremier del governo di Djindjic (il primo ministro assassinato nel marzo 2003), Miroljub Labus. Entrambi si sono ritirati dalla competizione elettorale in segno di protesta contro il governo, colpevole di non aver preso le misure necessarie per far fronte alla preannunciata smobilitazione dell'elettorato e dunque per non aver voluto evitare il probabilissimo ed ennesimo annullamento delle elezioni, nonché di non aver ancora provveduto a regolare i problemi delle liste elettorali, risalenti ancora all'epoca del regime di Milosevic.

I risultati di questa elezione annullata, ma anche poco legittimata dagli stessi uomini politici coinvolti, hanno comunque dato un segnale importante. Con poco meno del 48% dei voti espressi, Tomislav Nikolic, candidato del partito ultranazionalista serbo, il Partito Radicale Serbo (SRS), ha superato con ampio margine gli altri candidati, compreso il suo avversario più diretto, il presidente del parlamento della Federazione di Serbia e Montenegro, l'anziano e rispettato fondatore del partito di Djindjic, Dragoslav Micunovic. Nikolic, ex vicepremier negli ultimi governi di Milosevic, dopo aver preso le redini del partito a seguito dei problemi giudiziari con il Tribunale penale internazionale dell'Aja del leader dell'SRS, Vojislav Šešeli, ha condotto una campagna elettorale puntando sui temi classici dell'ultranazionalismo xenofobo e patriottico e facendo leva sulle sacche elettorali più sensibili a questi richiami, ossia quelle delle zone rurali e del Kossovo.

Micunovic, che era favorito alla vigilia e che invece si è fermato al 36,7% dei consensi, rappresentava invece la coalizione al potere, l'Opposizione Democratica di Serbia (DOS), ma anche una politica di avvicinamento all'Unione Europea e di dialogo con l'Albania ed il Kossovo.

Va però detto che il consenso inferiore alle attese ricevuto da Micunovic è stato probabilmente influenzato anche dall'appello al boicottaggio delle elezioni lanciato da Kostunica e Labus, boicottaggio che, possiamo pensare, ha avuto maggiore presa sull'elettorato moderato che doveva sostenere proprio Micunovic.

Circa un mese dopo queste fallite elezioni presidenziali, la cui prossima tornata è attesa per il gennaio 2004, si sono svolte in Serbia le prime elezioni parlamentari dopo la cacciata del regime di Milosevic nel 2000 ed il trionfo dell'Opposizione Democratica di Serbia, alleanza di una ventina di forze politiche unite dalla volontà democratica ed anti-regime.

In un paese attraversato da una grave crisi, con un capo dello stato vacante da più di un anno, un premier, Zoran Djindjic, assassinato pochi mesi prima e con un governo spaccato e dimissionario, le elezioni politiche hanno fornito risultati abbastanza sconcertanti, che sembrano far guardare la Serbia più al passato che al presente o al futuro. Come già ventilato nelle precedenti elezioni presidenziali, il Partito Radicale Serbo (SRS) ha ottenuto anche alle politiche la maggioranza relativa diventando con il 27,7% dei voti il primo partito del paese. Questa forza politica ultranazionalista e xenofoba ha raccolto una quantità di seggi (82) che, come si vede in TAB. 5, non sono sufficienti per formare un governo, ma che sono comunque un dato incontrovertibile e un peso politico con cui qualsiasi governante dovrà fare i conti.

TAB. 5. – *Elezioni legislative in Serbia (28 dicembre 2003). Assemblea Nazionale (Narodna Skupstina Srbije, organo monocamerale).*

Partito	% voti	N seggi
Partito Radicale Serbo (SRS)	27,7	82
Partito Democratico di Serbia (DSS)	18,0	53
Partito Democratico (DS) / Alleanza Civica Serba (GSS)	12,6	37 (DS: 32; GSS: 5)
G 17 Plus (G17+)	11,7	34
Movimento per Rinnovamento Serbo (SPO) / Nuova Serbia (NS)	7,7	23
Partito Socialista Serbo (SPS)	7,7	21
Insieme per la Tolleranza (ZT)	4,0	--
Alternativa Democratica (DA)	2,1	--
Per l'Unità Nazionale (ZNJ) <sup>1</sup>	1,7	--
Resistenza	1,6	--
Coalizione Serbia Indipendente (SS) <sup>2</sup>	1,1	--
Altri	4,1	--
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>250</i>

<sup>1</sup> Coalizione formata da: Partito dell'Unità Serba, Partito Nazionale dei Contadini, Partito Nazionale, Nostra Patria Serbia, Partito Serbo.

<sup>2</sup> Coalizione formata da: Partito Cristiano Democratico di Serbia, Movimento Democratico della Serbia Rumena, Partito dei Contadini, Verità Serba, Partito Democratico Otadzina.

Fonti: *Keesing's Record of World Events*; sito dell'International Foundation for Election System (IFES) [www.ifes.org](http://www.ifes.org); sito Internet [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org). Elaborazione propria.



L'alternativa non è però così semplice: le forze democratiche hanno raggiunto, complessivamente, circa il 42% dei voti, con il Partito Democratico di Serbia (DSS) di Kostunica al 18%, la coalizione formata dal Partito Democratico (DS), il partito del premier assassinato Djindjic ed adesso guidato da Boris Tadic, e dall'Alleanza Civica al 12,6% e, poco sotto, all'11,7%, il G17 Plus, il partito dei tecnici dell'ex vicepremier federale Labus. Ma queste forze politiche, pur unite al momento della caduta del regime e insieme nel governo, si sono però presentate litigiose e divise all'elettorato, escludendo ulteriori collaborazioni ed alleanze. Tuttavia, vista la situazione contingente, la soluzione più probabile sarà una riproposizione della DOS con i maggiori partiti in un governo di minoranza o con l'appoggio del controverso Movimento per il Rinnovamento Serbo del monarchico ma filocomunista Draskovic, che apporterebbe i seggi necessari per una maggioranza sicura in aula.

La crisi oggettiva del paese ed intestina alle forze democratiche è legata a doppio filo con la grave situazione economica che, se da un lato vede le responsabilità dei governanti, soprattutto riguardo ai gravi fenomeni di corruzione e scandali, dall'altro risente dell'inefficacia di alcune riforme varate in tempi eccessivamente rapidi sotto le pressioni dell'Europa e della comunità internazionale e probabilmente premature. Le fratture interne alla DOS e la sfiducia della popolazione hanno così permesso al populismo di Nikolic di prevalere nell'elettorato.

Altro dato sconcertante è il successo elettorale del Partito Socialista Serbo (SPS) di Milosevic, che ha raggiunto il 7,7% e ben 21 seggi, tra cui quello di Milosevic stesso, lasciato simbolicamente vuoto dal momento che il suo occupante si trova detenuto in attesa del processo per crimini di guerra presso il Tribunale Penale Internazionale dell'Aja.

Insieme a Milosevic anche l'altro detenuto eccellente, Vojislav Seselj, capo dell'SRS, è stato eletto nelle fila del rispettivo partito poiché fino a sentenza definitiva non può essere impedito loro di concorrere alle elezioni. Il fatto, però, che questi personaggi abbiano ottenuto suffragi sufficienti per essere eletti, insieme ai dati dell'andamento complessivo dell'elettorato serbo, fanno porre dei seri interrogativi sugli sviluppi futuri del processo di democratizzazione in quest'area dei Balcani.

## Svizzera

Ogni quattro anni, la penultima domenica di ottobre, i quasi cinque milioni di elettori svizzeri sono chiamati a rinnovare il loro parlamento, composto dal Consiglio nazionale (la camera bassa formata da 200 rappresentanti eletti con formula proporzionale) e dal Consiglio degli stati (camera alta formata da 46 consiglieri di stato eletti a scrutinio maggioritario quasi sempre in concomitanza con i deputati, secondo modalità stabilite nei 26 cantoni). Il 19 ottobre del 2003 oltre ai 200 deputati sono stati rinnovati 41 dei 46 seggi del Consiglio degli Stati, che si

riuniranno per eleggere il nuovo esecutivo collegiale, e consensuale, della Confederazione elvetica.

La sfida elettorale nella tranquilla democrazia svizzera si configurava essenzialmente come una sfida tra alcune forze politiche più conservatrici ed altre più aperte, soprattutto ai rapporti con l'Unione Europea. Conosciuta nella letteratura politologica per essere un caso tipico di democrazia consensuale dove il tasso di soddisfazione della popolazione è piuttosto alto e si traduce in un elevato astensionismo elettorale (confermando così quelle teorie che considerano una bassa affluenza alle urne non un segno di apatia e disinteresse politico di un paese, bensì una conferma del sostegno al sistema stesso), la Svizzera ha dato questa volta un segnale più forte del solito nelle urne.

Nonostante la partecipazione elettorale sia stata, come previsto, inferiore al 50%, cioè pari al 45,4%, anche in Svizzera, sulla scia di quella che sembra essere una tendenza tipica negli ultimi anni in tutte le democrazie occidentali consolidate, in particolare quelle europee, i temi su cui l'elettorato è stato chiamato a giudicare sono stati quelli della sicurezza e dell'integrazione, temi sui quali era presumibile una mobilitazione più ampia. Come in molti altri paesi europei, i risultati sono stati favorevoli a quelle forze politiche che sostengono una maggiore rigidità, sia all'interno del paese che verso l'esterno.

Per la prima volta nella storia della Confederazione elvetica, infatti, un partito dichiaratamente xenofobo e di destra conquista la maggioranza relativa e diventa la prima forza politica del paese. Con il 26,6% dei suffragi e 55 seggi, il Partito Popolare Svizzero (SVP) di Blocher, denominato anche Unione Democratica di Centro nel cantone francese, come si vede in TAB. 6, distanzia di tre punti percentuali e tre seggi i socialdemocratici/socialisti (SSP) che mantengono invariata l'entità della loro rappresentanza parlamentare con 52 seggi, avanzando però di circa un punto percentuale e mezzo.

L'altro dato interessante è l'allineamento, forse solo occasionale, della Svizzera sull'asse destra-sinistra, piuttosto atipico nella cultura politica di questo paese.

Alla crescita della destra xenofoba si affianca infatti una crescita parallela delle forze progressiste nel loro complesso. Come appena detto, i socialisti crescono di 1,7 punti percentuali, in maniera diffusa su tutto il territorio ma soprattutto nel cantone francese e a Ginevra, quasi in risposta alla breccia che l'SVP ha aperto per la prima volta in questa parte del paese. I Verdi (GPS), da parte loro, crescono di 3 punti e conquistano 4 seggi in più, confermandosi e rafforzandosi come primo partito non di governo.

Resta da chiedersi se la polarizzazione delle forze politiche e dell'elettorato costituiranno un'incrinatura nella leggendaria stabilità governativa della Svizzera, viste anche le polemiche che sono divampate proprio a proposito di un adeguamento della cosiddetta "formula magica", ossia di quella ripartizione, informale ma rigidamente rispettata, delle cariche governative tra i vari partiti. Infatti l'SVP, a cui secondo la formula viene attribuito un seggio nel governo collegiale, consi-

derando i risultati elettorali, ha già dichiarato di volerne un secondo, ma non è detto che gli venga concesso, così come già accadde dopo le elezioni del '99, anche se da allora l'SVP è cresciuto ancora. Dall'altra parte c'è invece chi sostiene addirittura una possibile esclusione dal governo di questo partito, soluzione che derogherebbe anch'essa dalle consuetudini consociative della Svizzera e porterebbe il paese, anche formalmente, verso una più netta frattura tra la destra e la sinistra del'SSP.

TAB. 6. – *Elezioni legislative in Svizzera (19 ottobre 2003). Consiglio Nazionale (Nationalrat/Conseil National/Consiglio Nazionale/Cussegl Naziunal).*

Partito <sup>1</sup>	N voti	% voti	N seggi
Partito Popolare Svizzero (SVP)	564.995	26,6	55
Partito Socialdemocratico della Svizzera (SPS)	494.901	23,4	52
Partito Democratico Liberale-Radicale Svizzero (FDP)	367.459	17,3	36
Partito Popolare Cristiano Democratico (CVP)	305.862	14,4	28
Partito Verde della Svizzera (GPS)	157.179	7,4	13
Partito Liberale della Svizzera (LPS)	46.729	2,2	4
Partito Popolare Evangelico Svizzero (EVP)	2	2,3	3
Unione Democratica Federale (EDU)	2	1,3	2
Democratici Svizzeri (SD)	186.915 <sup>2</sup>	1,0	1
Partito del Lavoro della Svizzera (PdA)	2	0,7	2
Lega dei Ticinesi (LT)	2	0,4	1
Solidarietà	2	0,5	1
Partito Cristiano Sociale (CSP)	2	0,4	1
Lista Alternativa (AL)	2	0,5	1
Partito svizzero della Libertà (FPS)	2	0,2	--
Altri	2	1,4	--
<i>Totale</i>	<i>2.124.040</i>	<i>100,0</i>	<i>200</i>
Schede bianche e nulle	37.881		
Votanti	2.161.921	45,4	
Elettori	4.757.478		

<sup>1</sup> Per le sigle dei partiti, dove presenti in varie lingue, si è scelto di utilizzare quelle della denominazione tedesca.

<sup>2</sup> Nelle fonti consultate il dato è fornito in modo aggregato sotto la voce Altri.

*Fonti: Keesing's Record of World Events; sito dell'International Foundation for Election System (IFES) [www.ifes.org](http://www.ifes.org); sito Internet [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org). Elaborazione propria.*

Per concludere la panoramica sulle elezioni svizzere dell'autunno 2003, si ricorda che tre settimane dopo il rinnovo del Consiglio nazionale e di quasi tutti i consiglieri di stato, il 9 novembre, si sono svolte le elezioni per l'attribuzione degli ultimi 7 seggi della camera alta, i cui risultati sono riportati in TAB. 7. Alla camera alta il primo partito è il Partito Popolare Cristiano Democratico (CVP), con 15 seggi su 46 e che prevale di un seggio sul Partito Democratico Liberale Radicale (FDP) che ne ha ottenuti complessivamente 14. L'SVP guadagna in questa seconda tornata per i restanti quattro cantoni soltanto un seggio, che va ad aggiungersi ai 7 già conquistati nelle altre parti del paese. I socialisti invece ne ottengono tre, superando così di misura la rappresentanza dell'SVP alla camera alta.

TAB. 7. – *Elezioni legislative in Svizzera (19 ottobre e 9 novembre 2003). Consiglio degli Stati (Ständerat/Conseil des Etats/Consiglio degli Stati/Cussegl dals Stadis).*

Partito	1° turno	2° turno	N seggi totali
Partito Popolare Cristiano Democratico (CVP)	14	1	15
Partito Democratico Liberale-Radicale Svizzero (FDP)	12	2	14
Partito Socialdemocratico della Svizzera (SPS)	6	3	9
Partito Popolare Svizzero (SVP)	7	1	8
<i>Totale</i>	<i>39</i>	<i>7</i>	<i>46</i>

Fonti: *Keesing's Record of World Events*; sito dell'International Foundation for Election System (IFES) [www.ifes.org](http://www.ifes.org); sito Internet [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org). Elaborazione propria.

## *Americhe*

### **Guatemala**

Agli inizi di novembre del 2003 circa cinque milioni di elettori guatemaltechi sono stati chiamati alle urne per una tornata elettorale estremamente densa. Si votava infatti per scegliere il nuovo capo dello stato, per rinnovare i 158 seggi del parlamento unicamerale del Guatemala, il Congresso della Repubblica, nonché per eleggere i 20 rappresentanti al parlamento centroamericano ed alcune centinaia di sindaci e consigli comunali. Il clima politica è stato assai teso con numerosi scontri a fuoco, violenze e vittime durante tutta la campagna elettorale e durante lo stesso svolgimento delle elezioni, nonostante un gran dispiegamento di forze e la presenza massiccia di osservatori internazionali. Denunce di irregolarità sono pervenute al Tribunale supremo elettorale (TSE) ma si ritiene che, data la consistente affluenza alle urne della popolazione (intorno al 55%), gli eventuali brogli non possano aver compromesso i risultati delle competizioni elettorali.

Per quanto riguarda le elezioni legislative, la competizione più accesa si è svolta essenzialmente tra forze politiche che sono tutte collocate a destra e al centro-destra dello spettro politico. I maggiori partiti del paese sono infatti la Grande Alleanza Nazionale (GAN), di orientamento conservatore, che raccoglie sotto la sua sigla il Partito Patriota, il Movimento Riformatore e il Partito di Solidarietà Nazionale; e il Fronte Repubblicano Guatemalteco (FRG), chiaramente di impronta destro-autoritaria. Si è tuttavia avuto un avvicendamento in aula tra i due maggiori partiti, essendo riuscita la GANA a divenire, come si vede in TAB. 8, con il 25,6 % dei voti e 49 seggi, il primo partito del paese, scalzando il FRG che si è fermato al 20,3% e a 41 seggi, perdendone circa 20 rispetto alla legislatura precedente. Va però sottolineato che il FRG resta comunque il primo partito sul territorio, avendo conquistato, a livello locale, un terzo (110) delle 331 municipalità in lizza nella stessa tornata elettorale a fronte delle circa 70 della GANA.

La terza forza politica del paese, l'Unione Nazionale per la Speranza (UNE), che si colloca invece nel centrosinistra, ha ottenuto il 18,4% dei suffragi e 30 seggi, un risultato molto migliore della legislatura precedente, dove questo partito aveva soltanto 6 parlamentari. Questo esito costringe, fra l'altro, il nuovo governo conservatore ad una strategia di coalizione con partiti minori per essere in grado di guidare il paese.

I seggi restanti sono stati appunto conquistati da forze politiche minori quali il Partito di Avanzamento Nazionale (PAN), anch'esso conservatore, e da altri gruppuscoli, per la maggior parte di estrema sinistra o di orientamento cattolico, come l'Unità Rivoluzionaria Nazionale Guatemalteca (URNG), lo Sviluppo Integrale Autentico (DIA) e la Democrazia Cristiana Guatemalteca (DCG), tutti restati sotto il 4% come forze singole e presenti in parlamento spesso in coalizione tra loro, come nel caso del DIA e dell'URNG.

Riguardo alle elezioni presidenziali, invece, il 9 novembre nessuno dei candidati è riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta, né a distanziare di una percentuale sufficiente il secondo arrivato. Almeno dieci candidati si sono sfidati per la maggior carica dello stato, ma la vera competizione si è svolta tra Oscar Berger, esponente della coalizione GANA, e Alvaro Colom Caballeros dell'UNE, candidati, rispettivamente, del centrodestra e del centrosinistra, i quali hanno ottenuto il 34,5% ed il 26,5% dei suffragi. Al terzo posto si è piazzato, come si vede in TAB. 9, Efraim Rios Montt, ex dittatore del paese tra il 1982 ed il 1983, candidato del reazionario FRG, che ha ottenuto la considerevole percentuale del 18,4% dei consensi, nonostante la richiesta di processo per genocidio durante il biennio del suo regime, richiesta che dovrà essere affrontata dal nuovo presidente al momento che l'ex generale perderà l'immunità parlamentare. Gli altri candidati, tra cui l'ex comandante della guerriglia e figlio del premio Nobel, Asturias, candidato per la URNG, non hanno ottenuto suffragi significativi, restando quasi tutti al di sotto del 5%.

TAB. 8. – *Elezioni legislative in Guatemala (9 novembre 2003). Congresso della Repubblica (Congreso de la República).*

Partito	N voti	% voti	N seggi
Grande Alleanza Nazionale (GANA) <sup>1</sup>	592.964	25,6	49
Fronte Repubblicano Guatemalteco (FRG)	470.554	20,3	41
Unità Nazionale della Speranza (UNE)	426.184	18,4	30
Partito di Avanzamento Nazionale (PAN)	250.434	10,8	17
Partito Unionista (PU)	138.713	6,0	7
Alleanza Nuova Nazione (ANN) <sup>2</sup>	70.397 <sup>2</sup>	3	7
			(ANN:4; DIA:1; URNG: 2)
Democrazia Cristiana Guatemalteca (DCG)		3	1
Unione Democratica (UD)		3	1
Altri <sup>4</sup>	369.228 <sup>3</sup>	18,9 <sup>3</sup>	5
<i>Totale</i>	<i>2.318.474</i>	<i>100,0</i>	<i>158</i>
Schede bianche e nulle	446.491		
Votanti	2.764.965	54,5	
Elettori	5.073.282		

<sup>1</sup> Si tratta di una coalizione formata dal Partito Patriota, dal Movimento Riformatore e dal Partito di Solidarietà Nazionale.

<sup>2</sup> La ANN risulta essere una coalizione formata anche da Sviluppo Integrale Autentico (DIA), Unità Rivoluzionaria Nazionale Guatemalteca (URNG) ed altre piccole formazioni. Il dato relativo al numero di voti si riferisce con tutta probabilità a quelli ottenuti dalla sola ANN e non dall'intera coalizione.

<sup>3</sup> Nelle fonti consultate i dati sono forniti in modo aggregato – e non univoco – relativamente alla voce Altri.

<sup>4</sup> Tra cui: Democrazia Sociale Partecipativa (DSP), Trasparenza (TRANS) ed i candidati indipendenti che attualmente sono 9 (aggiornamento dal sito ufficiale del Congresso guatemalteco <http://www.congreso.gob.gt/diputados.html> nell'aprile '04).

*Fonti: Keesing's Record of World Events; sito dell'International Foundation for Election System (IFES) [www.ifes.org](http://www.ifes.org); sito Internet [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org); sito del parlamento del Guatemala <http://www.congreso.gob.gt/diputados.html>. Elaborazione propria.*

Il 28 dicembre si è dunque svolto il secondo turno delle presidenziali tra i primi due candidati, Berger, ex sindaco della capitale, già vincitore del primo turno e dato per favorito, viste anche le sue relazioni privilegiate con le élite terriere e bancarie del paese, e l'economista ed imprenditore Colom. In una tornata elettorale caratterizzata da un calo di circa dieci punti percentuali rispetto a quella del 9 novembre, gli elettori guatemaltechi hanno scelto Berger con il 54,1% dei voti, come si vede ancora in TAB. 9.

Tre fattori hanno influito su questo risultato. Anzitutto l'appoggio che le venti più importanti famiglie dell'imprenditoria guatemalteca, che controllano il 70% dell'economia del paese essenzialmente con la produzione della canna da

zucchero, avevano dichiarato di voler dare a Berger. In secondo luogo, al ballottaggio, Berger ha raccolto la maggior parte dei voti degli elettori conservatori e reazionari che al primo turno avevano votato per l'ex dittatore Rios Montt (motivo per il quale Berger è restato ambiguo sulla questione del processo per genocidio all'ex generale). Infine, non è escluso che la (cronica) scarsa partecipazione al voto degli indios di cui Colom si era fatto portavoce e rappresentante abbia influito sulla sua sconfitta.

TAB. 9. – *Elezioni presidenziali in Guatemala (9 novembre e 28 dicembre 2003).*

Candidati	Partito	1° turno		2° turno	
		N voti	% voti	N voti	% voti
Berger Perdomo Oscar	Grande Alleanza Nazionale (GAN)	903.343	34,5	1.235.303	54,1
Colom Caballeros Alvaro	Unità Nazionale della Speranza (UNE)	694.082	26,5	1.046.868	45,9
Ríos Montt Efraín	Fronte Repubblicano Guatemalteco (FRG)	503.679	19,2		
López Rodas Leonel	Partito di Avanzamento Nazionale (PAN)	218.429	8,3		
García Bischof Fritz	Partito Unionista (PU)	79.726	3,0		
Asturias Rodrigo	Unità Rivoluzionaria Nazionale Guatemalteca (URNG)	67.171	2,6		
Suger Eduardo	Sviluppo Integrale Autentico (DIA)	58.113	2,2		
Angel Lee José	Democrazia Sociale Partecipativa (DSP)	86.182 <sup>1</sup>	3,3 <sup>1</sup>		
Arbenz Jacobo	Democrazia Cristiana Guatemalteca (DCG)				
Orellana Manuel	Movimento Social e Politico Cambio nazionale			10.425	0,4
<i>Totale</i>		<i>2.621.150</i>	<i>100,0</i>	<i>2.282.171</i>	<i>100,0</i>
Schede bianche e nulle		215.021		91.298	
Voti validi		2.836.171	55,9	2.373.469	46,8
Elettori		5.073.282		5.073.282	

<sup>1</sup> Nelle fonti consultate i dati sono forniti in modo aggregato sotto la voce Altri.

Fonti: *Keesing's Record of World Events*; sito dell'International Foundation for Election System (IFES) [www.ifes.org](http://www.ifes.org); sito Internet [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org). Elaborazione propria.

Privo in ogni caso della maggioranza assoluta, Berger ha proposto un governo di collaborazione, di «unità nazionale» aperto anche all'UNE dello sconfitto Colom e al partito conservatore PAN per affrontare i problemi storici del paese quali povertà, corruzione e criminalità.

## Messico

Le elezioni messicane del 6 luglio 2003 per il rinnovo della camera dei deputati erano state annunciate come un test decisivo per il governo del presidente Vicente Fox, eletto nel 2000 a seguito di storiche consultazioni che avevano segnato la fine, dopo più di 70 anni, del dominio ininterrotto del Partito Rivoluzionario Istituzionale (PRI) alla guida del paese (si veda questa Rubrica in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale* n. 46). Fox era stato infatti eletto come candidato del conservatore Partito di Azione Nazionale (PAN) e questa consultazione di medio termine serviva appunto per saggiare il polso del paese dopo tre anni di nuovo governo. Come era stato previsto, però, il test elettorale si è risolto con una pesante sanzione per l'operato del presidente e del suo partito.

Il PNA perde infatti circa 60 seggi (da 207 ai 151 attuali), mentre il vecchio PRI ne riconquista circa 15 da solo e circa trenta se si considerano anche quelli ottenuti con le liste comuni con il Partito Verde Ecologista del Messico (PVEM), passando dai 210 della scorsa legislatura ai 241 attuali. Non solo, ma nelle elezioni per i governatori degli stati federali messicani, anch'esse svoltesi il 6 luglio, il PRI ha confermato il suo radicamento sul territorio vincendo in 5 stati su 6 ed indebolendo così ulteriormente i consensi dell'amministrazione Fox.

Come è noto, e come si vede in TAB. 10, il sistema elettorale messicano è un sistema misto in cui una parte (300) dei 500 seggi della camera bassa vengono ripartiti attraverso una formula maggioritaria a scrutinio semplice, mentre i restanti 200 attraverso una formula di proporzionale di lista. I deputati restano in carica per tre anni, la metà della durata in carica dei 128 membri del Senato, la camera alta del parlamento messicano e di quella del presidente, come in tutti i sistemi presidenziali capo dello stato e capo del governo.

Risulta allora evidente che le elezioni della *Cámara de los Diputados* siano vere e proprie elezioni di medio termine con cui il presidente può avere una verifica elettorale del proprio operato ed il polso del paese.

In questa occasione i risultati del PRI all'opposizione e soprattutto quelli del partito presidenziale hanno mostrato un Messico che, deluso nelle aspettative, ha punito il PAN, e con lui Fox, per non aver saputo mantenere le promesse elettorali.

Da parte sua, la terza forza politica del paese, il Partito della Rivoluzione Democratica (PRD), guidato dal sindaco di Mexico City, Manuel Obrador, ha ottenuto un successo strepitoso, raddoppiando di fatto la propria rappresentanza parlamentare e guadagnando 96 seggi. Anche il successo del PRD ha contribuito ad indebolire la posizione del presidente Fox e del PAN che, a dispetto delle



attese, non sono riusciti ad ottenere una maggioranza parlamentare sufficiente per governare tranquillamente.

TAB. 10. – *Elezioni legislative in Messico (6 luglio 2003). Camera dei deputati (Cámara dos Diputados).*

Partito	Maggioritario	Proporzionale		N. seggi totali
	N voti	N voti	% voti	
Partito di Azione Nazionale (PAN)	8.189.699	8.219.649	30,7	151
Partito Rivoluzionario Istituzionale (PRI)	6.166.358	6.196.171	23,2	224
Partito Verde Ecologista del Messico (PVEM)	1.063.741	1.068.721	4,0	17
Liste comuni PRI/PVEM	3.637.685	3.637.685	13,6	
Partito della Rivoluzione Democratica (PRD)	4.694.365	4.707.009	17,6	97
Partito del Lavoro (PT)	640.724	642.290	2,4	6
Convergenza per la Democrazia (C)	602.392	605.156	2,3	5
Partito della Società Nazionalista (PSN)	72.029	72.267	0,3	--
Partito dell'Alleanza Sociale (PAS)	197.488	198.075	0,8	--
Messico possibile	242.280	243.361	0,9	--
Altri	231.876	232.866	0,9	--
Schede bianche e nulle	913.008	915.674	3,5	--
<i>Totale</i>	<i>26.651.645</i>	<i>26.738.924</i>	<i>100,0</i>	<i>500</i>
Votanti (%)	41,7			
Elettori	64.710.596 appr.			

Fonti: *Keesing's Record of World Events*; sito del parlamento messicano <http://www.diputados.gob.mx>, sito dell'Istituto Elettorale Federale <http://www.ife.org.mx> . Elaborazione propria.

## Asia

### Giappone

Dalle elezioni svoltesi in Giappone il 9 novembre sono emersi due elementi particolarmente interessanti. Il rinnovo dei 480 seggi della camera bassa del *Kokkai* giapponese, lo *Shangi-in*, si è infatti dimostrato un successo a metà per il premier Junichiro Koizumi ed il suo Partito Liberal Democratico (JMt). Il primo elemento di interesse è infatti la flessione, pur se contenuta, del partito del premier in carica, mentre le previsioni facevano attendere un sostegno elettorale ben più forte. Il secondo elemento rilevante è invece la sorprendente crescita del primo partito di opposizione e la conseguente possibile trasformazione del sistema politico giapponese in una forma di bipartitismo.

Come si vede in TAB. 11, il JMt di Koizumi ha mancato la maggioranza assoluta per soli 4 seggi, ottenendone 237 sui 241 necessari. Ciononostante si è confermato primo partito del paese e ha distanziato di 60 seggi la seconda forza politica, lo sfidante Partito Democratico (Mt) guidato dall'avvocato Naoto Kan. La notevole distanza in termini di seggi è dovuta al sistema elettorale che, come è noto, è un sistema misto per cui 300 seggi vengono assegnati in collegi uninominali e i restanti 180 in circoscrizioni plurinominali di lista. Come spesso succede nei sistemi misti e maggioritari, il partito che ottiene più seggi non è necessariamente il più votato nel paese. In queste elezioni ciò è accaduto proprio nel caso del Mt e del JMt: come si può osservare sempre in TAB. 11, nonostante l'Mt abbia ricevuto 2 punti percentuali e mezzo in più rispetto al maggior partito di governo nella parte proporzionale, il JMt ha vinto il mandato diretto in 168 collegi contro i 105 dell'Mt che, dunque, al computo totale dei rappresentanti in parlamento, si trova nettamente in seconda posizione.

TAB. 11. – *Elezioni legislative in Giappone (9 novembre 2003). Camera dei rappresentanti (Shugi-in).*

Partito	N voti <sup>1</sup>	% voti <sup>1</sup>	N seggi		
			magg.	prop.	totali
Partito Liberal Democratico (JMt)	20.660.185	34,9	168	69	237
Partito Democratico (Mt)	22.095.606	37,4	105	72	177
Partito del "buon governo" Komeito (Kt)	8.733.444	14,8	9	25	34
Partito Comunista Giapponese (NKt)	4.586.172	7,7	--	9	9
Partito Socialdemocratico (SMt)	3.072.390	5,2	1	5	6
Partito Conservatore (Ht)	--	--	4	--	4
Lega Liberale (Jr)	--	--	1	--	1
Partito degli Indipendenti (IP)	--	--	1	--	1
Indipendenti	--	--	11	--	11
<i>Totale</i>	<i>59.147.797</i>	<i>100,0</i>	<i>300</i>	<i>180</i>	<i>480</i>
Votanti		58,9			
Elettori	100.492.328				

<sup>1</sup> Il numero totale dei voti e le percentuali si riferiscono ai voti espressi nelle 11 circoscrizioni proporzionali.

Fonti: *Keesing's Record of World Events*; sito dell'International Foundation for Election System (IFES) [www.ifes.org](http://www.ifes.org); sito Internet [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org); <http://psephos.adam-carr.net/japan/japan20031.txt>. Elaborazione propria.

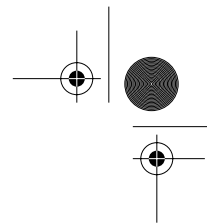
Il mancato conseguimento della maggioranza assoluta dei seggi da parte del partito del premier è stato piuttosto inatteso. Koizumi godeva infatti alla vigilia delle elezioni, e continua a godere, di un'enorme popolarità nel paese e i sondaggi confermano questi indici di gradimento. Una possibile spiegazione del perché il

JMt non sia riuscito ad incrementare la sua delegazione parlamentare è il fatto che la gran parte dei candidati indipendenti, che hanno guadagnato ben 11 seggi, sono in qualche modo vicini al Partito Liberal Democratico e dunque ne hanno assorbito una parte dei consensi. Ciononostante, il partito del premier può contare in questo ramo del *Kokkai*, sull'appoggio dei suoi alleati di governo: il partito buddista Komeito, che ha ottenuto 34 seggi, unica forza politica oltre l'Mt ad aver incrementato il proprio numero di seggi; il Partito Conservatore, che è sceso da 9 a 4 seggi e, a seguito di questa seria caduta nel suo consenso elettorale, si è dissolto dopo le elezioni ed è confluito nello stesso JMt; nonché sul sostegno di tre candidati indipendenti.

Riguardo invece all'emergere di un possibile futuro bipolarismo e dunque di un'alternanza, tre diversi aspetti possono essere messi in evidenza. Il primo riguarda la crescita del Mt e la sua nettissima affermazione come partito di alternanza nel paese. Questo fatto rappresenta la maggiore novità di queste elezioni: l'Mt ha guadagnato 50 seggi rispetto alla legislatura precedente (vedi questa Rubrica in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale* n. 45). Il secondo è che questa crescita è avvenuta tutto sommato a scapito di altre forze progressiste, soprattutto del Partito Comunista Giapponese (NKt) che scende rovinosamente da 20 a 9 seggi, e del Partito Socialdemocratico (SMt) che passa da 15 a 6 seggi.

Infine, il terzo aspetto riguarda le ragioni di questa crescita. In parte essa può essere spiegata con la sostanziale convergenza dei programmi elettorali dei due maggiori partiti e dunque con il sostanziale ancoraggio al centro dello spettro politico, notoriamente una collocazione sicura, oltre che ambita, in tutti i sistemi politico-partitici di democrazia avanzata. Inoltre, non va sottovalutata la capacità avuta dall'Mt e dal suo leader Kan, pur privo del carisma e dell'appiglio di Koizumi, di fare presa su alcune sacche elettorali fondamentali e che si sono rivelate decisive: i giovani, le nuove professioni e i sindacalizzati e, soprattutto, l'elettorato incerto, che alla vigilia del voto veniva ancora stimato come pari ad un terzo degli elettori.

In futuro, quindi, resta da vedere se questa tendenza, che per il momento è solo all'inizio, si trasformerà in qualche cosa di più rilevante e duraturo, portando ad una progressiva collocazione del sistema politico giapponese nella categoria dei sistemi bipolari.



## LE ELEZIONI IN ITALIA

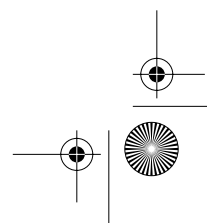
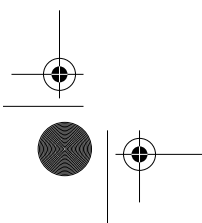
di ALDO DI VIRGILIO

### ELEZIONI COMUNALI 2003: ANCORAGGIO LOCALE DEL VOTO E DINAMICHE INTERNE ALLE COALIZIONI

Le elezioni comunali del 2003 si sono svolte quasi tutte il 25-26 maggio (hanno fatto eccezione 7 comuni friulani compreso Udine, due comuni della provincia di Bolzano, un piccolo comune valdostano e poi ancora Viareggio e Rosarno che hanno votato in giugno) e hanno chiamato alle urne più di 4 milioni di elettori, per il rinnovo di 499 amministrazioni. Fra queste vi erano 10 comuni capoluogo di provincia (Brescia, Sondrio, Udine, Treviso, Vicenza, Massa, Pisa, Pescara, Messina, Ragusa) e 86 comuni con oltre 15.000 abitanti, concentrati in prevalenza nel Sud e in Sicilia (TAB. 1).

#### *La partecipazione*

Un primo aspetto del voto meritevole di attenzione è il dato relativo alla partecipazione elettorale. Anzitutto rispetto alle elezioni precedenti l'affluenza è stata stabile. Come già da alcuni anni, inoltre, la tradizionale graduatoria di partecipazione anche in questa occasione è risultata rovesciata. Al Sud e in Sicilia infatti ci si è recati alle urne assai più che nei comuni del Nord e in quelli della zona rossa. Ciò è vero tanto complessivamente che per fascia di comuni. Al Sud l'affluenza è stata superiore di 5 punti nei comuni capoluogo e ha superato i 10 punti in più nei comuni non capoluogo con popolazione superiore ai 15.000 abi-



tanti. Fanno eccezione i comuni più piccoli, per i quali la collocazione territoriale ha discriminato meno e dove al Sud si è votato un po' meno che altrove (TAB. 1).

TAB. 1. – *Elezioni comunali del 2003: numero di consultazioni ed elettori iscritti per aree geografiche.*

	Comuni capoluogo		Comuni non capoluogo con oltre 15.000 abitanti		Comuni con meno di 15.000 abitanti		Totale	
	N.	Elettori	N.	Elettori	N.	Elettori	N.	Elettori
Nord	5	417.3141	15	280.163	108	378.986	128	1.076.466
Centro	2	137.291	3	86.891	20	99.691	25	323.873
Sud	3	372.090	68	1.366.418	275	1.022.596	346	2.761.104
<i>Italia</i>	<i>10</i>	<i>926.698</i>	<i>86</i>	<i>1.733.472</i>	<i>403</i>	<i>1.501.273</i>	<i>499</i>	<i>4.161.443</i>

*Nord:* Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Lombardia; *Centro:* Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria; *Sud:* Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

NB. Le elezioni del comune di Badalato (CZ) non sono state considerate perché annullate. Le elezioni sono risultate nulle.

*Avvertenza:* La soglia che suddivide i comuni in grandi e piccoli non è ovunque di 15.000 abitanti. Per i comuni della regione Friuli-Venezia Giulia è infatti pari a 5.000 abitanti, per quelli della provincia di Bolzano a 13.000, per quelli della provincia di Trento a 3.000.

L'approfondimento sui 10 capoluoghi di provincia riportato nella TAB. 2 consente di precisare queste tendenze. La graduatoria per percentuale di votanti vede Ragusa precedere Pescara, Massa e Messina, mentre Pisa e Udine si trovano in fondo. Il quadro cambia quando si tiene conto dei voti validi espressi per il sindaco e per il consiglio. In proposito, come di consueto, gli scarti più consistenti fra le due arene – e dunque la maggiore propensione ad esprimere un voto al solo sindaco – hanno caratterizzato i capoluoghi del Nord (a Udine e Brescia, ad esempio, a votare per il solo sindaco, senza esprimere quindi preferenze partitiche, è stato più del 15% dei votanti; a Messina e Ragusa tale comportamento ha interessato meno del 5% dei votanti).

TAB. 2. – *Elezioni comunali del 2003: partecipazione elettorale.*

	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo con oltre 15.000 abitanti	Comuni con meno di 15.000 abitanti	Totale
Nord	73,5	73,3	76,1	74,3
Centro	73,2	68,5	77,1	73,1
Sud	78,3	83,7	75,8	80,0
<i>Italia</i>	<i>75,4</i>	<i>81,3</i>	<i>75,9</i>	<i>78,0</i>

Dalla stessa TAB. 2 si può ricavare inoltre che nei sei capoluoghi andati al turno di ballottaggio dell'8-9 giugno il (consueto) declino di partecipazione elettorale non ha presentato un profilo territorialmente definito. Ha rispecchiato in effetti in egual misura il grado di incertezza della competizione. Ponendo a confronto i dati relativi alla partecipazione al secondo turno, riportati nella TAB. 2, con quelli relativi all'esito del primo turno che compaiono nella TAB. 5, si ricava infatti che l'astensionismo *aggiuntivo* è stato più consistente a Treviso e a Vicenza, dove al primo turno lo scarto fra i primi due candidati era maggiore e l'incertezza quindi minore, che non a Pescara e a Sondrio, dove tali condizioni si presentavano rovesciate. In tutti e sei i capoluoghi andati al ballottaggio, tuttavia, la percentuale di voti validi è risultata sì inferiore a quella per l'elezione del sindaco al primo turno, ma superiore a quella per l'elezione dei consiglieri.

TAB. 3. – *Elezioni comunali (comuni capoluogo) del 2003: partecipazione elettorale e scelte di voto.*

Comune	Elettori	Votanti	Primo turno				Secondo turno			
			Voti validi sindaco		Voti validi liste		Voti al solo sindaco	Votanti ballottaggio	Voti validi ballottaggio	
	n.	%	n.	%	n.	%	%	%	n.	%
Brescia	155.570	77,1	116.384	74,8	92.444	59,4	15,4	72,3	110.497	71,0
Sondrio	19.058	74,1	13.754	72,2	12.264	64,4	7,8	68,2	12.785	67,1
Udine	83.009	70,1	55.606	67,0	42.023	50,6	16,4			
Treviso	69.490	71,3	48.216	69,4	38.895	56,0	13,4	63,4	43.221	62,2
Vicenza	90.190	70,8	61.313	68,0	51.537	57,1	10,8	60,5	53.692	59,5
Massa	59.212	78,6	43.763	73,9	41.247	69,7	4,2			
Pisa	78.079	69,1	52.360	67,1	47.679	61,1	6,0			
Pescara	107.427	78,8	81.708	76,1	74.368	69,2	6,8	73,4	77.724	72,4
Messina	205.127	77,7	143.821	70,1	137.798	67,2	2,9			
Ragusa	59.536	79,3	44.441	74,6	41.639	69,9	4,7	73,5	42.661	71,7
<i>Totale</i>	<i>926.698</i>	<i>75,1</i>	<i>661.366</i>	<i>71,4</i>	<i>579.894</i>	<i>62,6</i>	<i>8,8</i>	<i>69,2</i>	<i>340.580</i>	<i>67,9</i>

#### *Il voto per il sindaco*

In quattro dei dieci capoluoghi andati al voto il sindaco è stato eletto al primo turno. A Massa, Pisa e Udine il successo è stato del centro-sinistra (a Udine è stato riconfermato l'uscente Cecotti, a Pisa l'uscente Fontanelli); a Messina (anche qui con la riconferma dell'uscente Buzzanca) a vincere è stato il centro-destra (TAB. 4).

TAB. 4. – *Elezioni comunali del 2003: i sindaci di comuni capoluogo eletti al primo turno (4 casi).*

Comune	Sindaco eletto	%	Sostegno elettorale
Udine	<i>Cecotti</i>	54,3	Convergenza per Cecotti; Insieme per UD; per il sindaco; Sinistra Friuli; la Colomba
Massa	<i>Neri</i>	64,2	PdCI; Verdi; SDI; PRI; UDEur-Lista Di Pietro; DS; Margh.
Pisa	<i>Fontanelli</i>	57,7	DS; SDI-UDEur; Verdi; PdCI; Lista civile; Lista Di Pietro; Per Pisa
Messina	<i>Buzzanca</i>	53,9	PRI; UDC; PDC; FI; nuovo PSI; AN; Nuova Sicilia

*Nota:* i nomi in corsivo si riferiscono a sindaci uscenti.

Nei sei comuni in cui si è svolto il ballottaggio si sono registrate tre alternanze: il comune di Sondrio è stato conquistato dal centro-destra; Ragusa e Pescara sono passati al centro-sinistra. A Ragusa ad essere sconfitto è stato l'*incumbent* Arezzo, mentre a Pescara il candidato del centro-destra Masci – esponente di Forza Italia, avversato da una parte della sua stessa coalizione – è risultato sconfitto, pur essendo giunto in prima posizione al primo turno. Al secondo turno ha ottenuto quasi 3.000 voti in meno dei voti di due settimane prima, rimanendo così a 7 punti di distanza dall'avversario (TAB. 5).

Il centro-sinistra è riuscito a presentare quasi ovunque candidature unitarie, sostenute cioè, oltre che dai partiti dell'Ulivo, anche da Rifondazione comunista e dalla Lista Di Pietro, in quasi tutti i casi (fanno eccezione Brescia e i due capoluoghi toscani, dove Rifondazione ha presentato candidati propri). Nella maggior parte dei comuni del Nord (capoluoghi e non) il centro-destra si è invece presentato con due candidati (o più come nel caso di Treviso) per la decisione della Lega di correre da sola. Il Carroccio ne ha ricavato un buon risultato. Al comune di Treviso il leghista Gobbo – scelto come proprio successore dall'uscente Gentilini, il discusso "sceriffo" giunto al termine del suo secondo mandato – ha ottenuto al primo turno il 44,9 % dei voti e poi il successo con 13 punti di vantaggio. Al comune di Brescia, il candidato leghista ha raggiunto il 16,3% dei voti (rispetto all'8% della lista Lega Nord per il consiglio e al 12% conseguito dalle tre liste che ne hanno sostenuto la candidatura a sindaco). Nel comune di Vicenza il candidato leghista ha ottenuto il 9,6% (rimanendo però in questo caso mezzo punto al di sotto del risultato della propria lista di sostegno).

Anche in questa occasione si è ripetuto, infine, il fenomeno della presenza, e del successo, delle liste civiche schierate a diretto sostegno dei candidati. In questi casi risalta ancor più, ovviamente, anche nel voto di lista – e dunque nella composizione del consiglio comunale – il peso del fattore candidato.

TAB. 5. – *Elezioni comunali del 2003: i risultati del ballottaggio nei comuni capoluogo (6 casi).*

Comune	Sindaco eletto	II° t (%)	I° t (%)	Sostegno elettorale	Candidato sconfitto	II° t (%)	I° t (%)	Sostegno elettorale
Brescia	<i>Corsini</i>	53,7	47,1	DS; Margh.; SDI; Civica Corsini; Verdi; PdCI; Lista Di Pietro	Beccalossi	46,3	32,0	UDC; UCL; Liberaldem.; Partito pensionati; AN; FI; nuovo PSI (+ LN; Lega Padana-Lumbarda; Civica Galli per apparentamento al II° turno)
Sondrio	Bianchini	50,3	48,8	LN; AN; Pop. retici; FI; UCD	Schena	49,7	47,4	Sondrio dem.; RC; Margh.
Treviso	Gobbo	56,1	44,9	LN; Forza Marca	Campagner Panciera	43,9	37,9	PdCI; RC-Verdi; Lista Di Pietro; Margh.; Civica Campagner; DS
Vicenza	<i>Hullweck</i>	53,8	43,2	Città nostra; FI; AN; UDC (+ LN; nuovo PSI per apparentamento al II° turno)	Riboni	46,2	33,5	RC; PdCI; Lista Di Pietro; DS; Margh.; Verdi; SDI; Udeur (+ Viviamo Vicenza; PRI; Lista Giuliani per apparentamento al II° turno)
Pescara	D'Alfonso	53,5	47,2	DS; RC; Udeur; Verdi; Margh.; PdCI; Pescara amica; SDI; Lista Di Pietro (+ Sempre fidelis; Civica Teodoro; nuovo PSI per apparentamento al II° turno)	Masci	46,5	48,1	Nuova DC; Cattolici dem.; Pescara futura; FI; AN; Alternativa femminile; UDC; Fiamma tricolore
Ragusa	Solarino	54,2	49,4	Lista Di Pietro; PdCI; DS; SDI; RC; Margh.; Socialisti iblei; Progetto Ragusa; Verdi; Mov. Dem. Locale (+ Udeur; Terra nostra per apparentamento al II° turno)	<i>Arezzo</i>	45,8	45,6	Nuovo PSI; UDC; Ragusa soprattutto; AN; Azzurri; FI (+ PRI; Nuova Sicilia per apparentamento al II° turno)

*Nota:* i nomi in corsivo si riferiscono a sindaci uscenti.

### *Il voto per i partiti e le coalizioni*

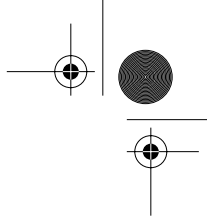
La distribuzione dei consensi e dei seggi alle coalizioni (se ne veda il riepilogo nella TAB. 6) evidenzia un quadro di sostanziale equilibrio fra gli schieramenti (la cui distanza in voti è di circa 3 punti e in seggi di otto decimi di punto). Pur avendo conquistato sei capoluoghi su 10, il centro-sinistra ha ottenuto meno voti delle coalizioni di centro-destra (anche sommando ai voti dei partiti



dell'Ulivo quelli di Rifondazione comunista). Grazie al numero di comuni conquistati, il centro-sinistra si aggiudica tuttavia nei capoluoghi un numero di seggi consiliari superiore ai seggi conseguiti dal centro-destra.

TAB. 6. – *Elezioni comunali del 2003: risultati per liste e cartelli elettorali nei comuni capoluogo (10 casi).*

	Voti	%	Seggi	%
RC	18.613	3,2	11	2,9
PDCI	8.350	1,4	2	0,5
DS	75.151	13,0	59	15,5
SDI	12.841	2,2	7	1,8
SDI-UDEur	1.187	0,2	1	0,3
Margherita	68.296	11,8	51	13,4
Verdi	7.757	1,3	3	0,8
Lista Di Pietro	8.115	1,4	2	0,5
UDEUR-Lista Di Pietro	703	0,1		
UDEUR	6.159	1,1	1	0,3
Civiche di CS	35.560	6,1	30	7,9
Liste del sindaco	30.860	5,3	23	6,1
<i>Centro-sinistra</i>	<i>254.979</i>	<i>44,0</i>	<i>179</i>	<i>47,1</i>
<i>Centro-sinistra con RC</i>	<i>273.592</i>	<i>47,2</i>	<i>190</i>	<i>50,0</i>
Nuovo PSI	8.137	1,4	1	0,3
PRI	5.994	1,0	3	0,8
Forza Italia	93.776	16,2	63	16,6
Lega Nord	32.112	5,5	33	8,7
UDC	47.604	8,2	23	6,1
AN	67.336	11,6	42	11,1
Nuova Sicilia	7.329	1,3	2	0,5
Civiche di CD	23.089	4,0	17	4,5
Liste del sindaco	8.458	1,5	3	0,8
<i>Centro-destra</i>	<i>293.835</i>	<i>50,7</i>	<i>187</i>	<i>49,2</i>
Fiamma Tricolore	1.776	0,3		
Forza nuova	1.078	0,2		
Fronte nazionale	269	0,0		
Altre liste	9.344	1,6	3	0,8
<i>Totale</i>	<i>579.894</i>	<i>100,0</i>	<i>380</i>	<i>100,0</i>



A questo equilibrio *fra* le coalizioni corrispondono alcuni sommovimenti *all'interno* di ciascuna di esse. È soprattutto il caso del centro-destra, la cui coesione è stata messa a dura prova tanto in alcuni passaggi della selezione dei candidati quanto dal risultato. Per un verso, come si è già detto, la Casa delle libertà ha subito i contraccolpi della defezione della Lega al Nord; per altro verso, ha sofferto l'attivismo dei centristi cattolici dell'UCD che al Sud e in Sicilia hanno ottenuto un risultato ragguardevole. Il partito di Follini è il secondo partito, in entrambi i casi alle spalle di Forza Italia, a Messina con il 17% dei voti e a Ragusa con il 14,9%.

Meno chiaro si presenta invece il quadro all'interno del centro-sinistra. I DS sono rimasti in vantaggio nei confronti della Margherita, anche se per poco più di un punto percentuale. Assieme, come liste ufficiali di partito, si dividono quasi in egual misura poco più della metà dei seggi ottenuti dal centro-sinistra. Ciò per ricordare la difficile decifrabilità di un voto che ha visto la consistenza delle liste civiche uliviste e delle liste personali dei candidati sindaco di centro-sinistra raggiungere insieme, per voti e per consiglieri, il peso della Margherita (si veda ancora la TAB. 6).

