

# LISTE BLOCCATE E VOTO DI PREFERENZA

*a cura di P. Passaglia*

*con contributi di E. Bottini, C. Guerrero Picó, S. Pasetto e M. T. Rörig*

## 1. Introduzione

## 2. La scelta tra liste bloccate e voto di preferenza

### 2.1. Le liste bloccate nell'esperienza tedesca

### 2.2. La scelta dei candidati come corollario della libertà di voto degli elettori nella giurisprudenza costituzionale di El Salvador

### 2.3. La compatibilità delle liste bloccate con il carattere diretto del suffragio nella giurisprudenza costituzionale di Santo Domingo

### 2.4. L'illegittimità costituzionale delle "liste arbitrarie" in Serbia

### 2.5. La compilazione delle liste bloccate: due casi-studio

#### 2.5.1. Israele

#### 2.5.2. Sudafrica

## 1. Introduzione

Una analisi comparata dei sistemi elettorali mostra come le formule proporzionali si associno alle più varie forme di composizione delle liste di candidati. Se la *summa divisio* è individuabile nella contrapposizione tra quei sistemi in cui l'elettore è chiamato a scegliere soltanto la lista e quelli in cui, invece, ha a disposizione anche il voto su uno o più candidati che nella lista prescelta figurino.

Si tratta, chiaramente, di una distinzione che, per non risultare semplicistica, richiederebbe l'integrazione di un gran numero di varianti, che è qui il caso di semplicemente menzionare.

Le liste c.d. «chiuse» sono tipiche di quei sistemi nei quali l'ordine dei candidati viene prestabilito in sede di presentazione. Se le liste, oltre ad essere «chiuse», sono anche «bloccate», allora questo ordine di candidati si impone agli elettori; se, invece, la lista non è bloccata, ciò implica che gli elettori possano dare un voto di preferenza che si impone (o che può imporsi) sull'ordine prestabilito.

L'impatto del voto di preferenza può variare in maniera assai significativa a seconda del grado di «apertura» delle liste. Un livello minimale è quello delle liste «relativamente bloccate», in uso in Belgio, dove il voto di preferenza ha effetti soltanto se su un candidato specifico converge un numero di preferenze pari al quoziente elettorale, vale a dire che i suffragi raccolti dal candidato sono sufficienti alla sua elezione, senza alcun ausilio del voto di lista<sup>1</sup>. Più «aperte» sono le liste nei Paesi Bassi, in cui i candidati alle elezioni per la camera bassa sono eletti, indipendentemente dall'ordine nella lista, se raggiungono un numero di preferenze pari al 25% del quoziente elettorale. Sistemi analoghi, ma con percentuali assai più modeste, sono presenti, ad esempio, in Svezia ed in Slovacchia, dove le quote richieste sono, rispettivamente, dell'8% e del 3% dei voti ottenuti dalla lista di candidati per le elezioni al Parlamento nazionale.

Liste effettivamente «aperte» sono, peraltro, solo quelle in cui all'ordine delle liste viene lasciato un ruolo puramente sussidiario di individuazione dei candidati eletti, nel senso che rileva esclusivamente in caso di parità (o di assenza) di voti di preferenza: il criterio principale per individuare i candidati eletti è infatti quello del conteggio del numero di preferenze ottenute.

L'incidenza dell'ordine prestabilito viene annullata in quei sistemi in cui il voto di lista non è contemplato, essendo possibile soltanto il voto per i singoli candidati: in tal caso, i suffragi per la lista sono la risultante della somma dei voti di preferenza, e l'ordine dei candidati è – come è chiaro – integralmente affidato alle scelte degli elettori, i quali si esprimono con un numero di preferenze pari al totale dei seggi da coprire. Questo sistema, in uso ad esempio anche in Finlandia ed in Brasile, conosce in taluni ordinamenti (come in Lussemburgo o in Svizzera) una ulteriore componente di libertà per l'elettore, costituita dalla possibilità di c.d. «*panachage*», cioè dalla ammissibilità di voti per candidati appartenenti a liste diverse<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. K. DESCHOWER – T. JANS, “*Je moe nie huil nie, Je moe nie tereur nie*” – *Electoral systems and their effects in divided societies*, in B. DE VILLIERS – F. DELMARTINO – A. ALEN (eds.), *Institutional Development in Divided Societies*, Pretoria, Human Sciences Research Council, 1998, 169 ss.

<sup>2</sup> Cfr. A.C.E. THE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK, *Open, Closed and Free Lists*, in *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, consultabile on line alla pagina <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd02/esd02e/esd02e03>.

Sempre caratterizzati da un forte elemento di libertà sono le c.d. liste «arbitrarie», in cui le scelte dei candidati eletti avvengono *ex post*, ma non già in base alle risultanze delle elezioni, bensì a seguito di libera determinazione dei partiti cui le liste sono collegate. Un esempio di questo sistema era rintracciabile in Serbia prima di una recente riforma della legge elettorale (v. *infra*).

## 2. La scelta tra liste bloccate e voto di preferenza

L'alternativa tra predisposizione dell'ordine dei candidati e libertà di scelta per gli elettori, nelle diverse varianti cui si è fatto accenno, evoca scelte inerenti a principi ed esigenze costituzionalmente rilevanti. Se, per un verso, il voto preferenziale viene proposto quale esplicazione del principio di libertà del voto, per altro verso l'assenza di qualunque possibilità di esprimere preferenze è sovente collegata sia alla lotta contro qualunque forma di voto di scambio sia alla inopportunità di consentire (o, anche, di incoraggiare) forme di concorrenza all'interno dei partiti nel momento elettorale. Proprio per rispondere a tale ultima preoccupazione, si evocano talvolta le elezioni primarie come un temperamento significativo alla limitazione del potere degli elettori di selezionare la classe politica, che è effetto non di rado imputato alle liste bloccate.

Le liste bloccate sono talora difese anche per le loro potenzialità in termini di esplicazione di una politica di favore per la rappresentanza di genere, rendendo esse possibile l'imposizione di una rappresentanza pressoché paritaria, essendo sufficiente, ad esempio, la previsione legislativa di un ordine alternato in base al sesso dei candidati<sup>3</sup>.

In un rapporto del Senato francese<sup>4</sup>, ad esempio, viene sottolineato come le disposizioni legislative destinate a favorire l'accesso delle donne alle cariche elettive (articolo 3 della Costituzione) abbiano ottenuto risultati diversi in funzione dei sistemi elettorali. Le liste bloccate, che presentano obblighi rigidi quanto alla composizione paritaria delle liste, hanno permesso alla parità di diventare una realtà effettiva nei consigli regionali, nei consigli municipali delle città di più di 3500 abitanti, nella rappresentanza francese al Parlamento europeo e nella metà dei seggi del Senato, ovvero in tutti i sistemi elettorali che in Francia prevedono il sistema delle liste bloccate. I senatori sottolineano quanto invece i risultati siano deludenti, in confronto, per le elezioni a scrutinio maggioritario uninominale a due turni, nei quali i meccanismi a favore della parità si basano unicamente su penalità finanziarie imposte ai partiti in caso di non rispetto delle esigenze di parità.

Dall'insieme di questi principi ed esigenze e di altri qui pretermessi emerge che la scelta tra voto di preferenza e liste bloccate è frutto di un bilanciamento, i cui esiti mutano sensibilmente a seconda degli ordinamenti che si vadano a prendere in considerazione, oltre che delle singole tipologie di elezioni. La variabilità delle opzioni si manifesta soprattutto nei sistemi proporzionali europei, a proposito dei quali non pare di poter riscontrare l'esistenza di un modello dominante; di contro, in

---

<sup>3</sup> Per una discussione sul tema, v. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics*, Adopted by the Council for Democratic Elections, Venice, 14 March 2009, CDL-AD(2009)029, spec. 12 s., consultabile *on line* alla pagina [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2009\)029.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2009)029.aspx).

<sup>4</sup> Rapporto d'informazione n. 552 (2009-2010) dalla senatrice Michèle André, fatto in nome della delegazione del Senato per i diritti delle donne, depositato il 10 giugno 2010. Una versione in lingua francese del rapporto è disponibile *on line* alla pagina <http://www.senat.fr/rap/r09-552/r09-552.html>.

America Latina (alla stessa stregua di quanto avviene in Spagna ed in Portogallo), il modello regionale è quello basato sulle liste bloccate, cui derogano soltanto pochi ordinamenti<sup>5</sup>.

Tanto in Europa quanto, soprattutto, in America Latina, gli esiti dei bilanciamenti effettuati hanno dato luogo a pronunce giurisdizionali che rivestono un certo interesse ai fini della individuazione dei limiti entro cui le soluzioni elaborate siano costituzionalmente ammissibili. Nei paragrafi seguenti si darà brevemente conto di alcuni dei più significativi tra questi interventi.

## 2.1. Le liste bloccate nell'esperienza tedesca

In Germania, la legge elettorale federale che enuncia il «principio della rappresentanza proporzionale combinato con l'elezione personale dei candidati» (c.d. 'sistema proporzionale personalizzato') e che è stata oggetto di varie riforme soprattutto negli ultimi anni (da ultimo nel maggio 2013), prevede, tra l'altro, le c.d. *liste bloccate*.

Il *Bundestag* tedesco è composto da (almeno) 598 membri ed è infatti eletto con un sistema formalmente misto<sup>6</sup>: con un primo voto l'elettore esprime una preferenza per un candidato in base ad un sistema maggioritario a turno unico (c.d. "*Erststimme*"), e con un secondo voto (la c.d. "*Zweitstimme*") assegna il proprio voto ad una lista della forza politica preferita. Solo sulla base di tale secondo voto, con un criterio proporzionale, si calcola il totale dei seggi cui ogni partito ha diritto. Il sistema funziona infatti nel suo complesso come un sistema proporzionale: il numero totale dei seggi spettanti a ciascuna forza politica è stabilito in base al secondo voto con metodo proporzionale; nell'ambito del numero di seggi così attribuiti, la metà di essi viene assegnata ai candidati che hanno prevalso nei collegi uninominali. Una volta determinato tale numero totale dei seggi spettante al partito, i vincitori nelle circoscrizioni uninominali sono quindi i primi ad entrare nel *Bundestag* e i loro seggi vengono sottratti alla quota totale spettante al partito. I seggi residui vengono poi assegnati ai candidati di lista (eletti con il secondo voto). La metà dei 598 deputati che necessariamente entrano nel *Bundestag* (numero minimo dei parlamentari) è dunque eletta per mandato diretto negli altrettanti 299 collegi elettorali, mentre l'altra metà tramite le liste regionali dei partiti<sup>7</sup>.

La citata *Zweitstimme* è destinata ad una lista regionale *bloccata* (lista del rispettivo *Land*) presentata da un partito politico. Sulla base del sistema delle liste bloccate ("*starre*" *Listen*), l'elettore può perciò votare, con il suo secondo voto, soltanto la lista in quanto tale e non ha alcuna influenza sull'ordine dei candidati. L'elettore può soltanto accettare in blocco la proposta elettorale (*Wahlvorschlag*) di un partito senza quindi esprimere alcuna preferenza (può invece dare il proprio voto alla lista di un partito diverso da quello cui appartiene il candidato votato nel sistema

---

<sup>5</sup> Cfr. D. NOHLEN – D. ZOVATTO – J. OROZCO – J. THOMPSON (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Mexico, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 2007, spec. 312 ss., consultabile on line alla pagina [http://www.fundacioncivis.com.ar/tratado\\_de\\_derecho\\_electoral\\_comparado\\_de\\_america\\_latina.pdf](http://www.fundacioncivis.com.ar/tratado_de_derecho_electoral_comparado_de_america_latina.pdf).

<sup>6</sup> Cfr. anche <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0146.htm>; v., per una più ampia illustrazione anche della recente riforma del diritto elettorale (22ª legge di modifica della legge elettorale per il *Bundestag* entrata in vigore in data 9 maggio 2013), A. DE PRETIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in *Federalismi.it*, n. 18/2013, <http://www.math.uni-augsburg.de/stochastik/bazi/DePetris2013.pdf>.

<sup>7</sup> Per un trattamento più ampio v. il Comp175, I «premi di maggioranza», novembre 2013.

uninomiale maggioritario). L'ordine dei candidati delle liste è determinato dal relativo partito prima delle elezioni. Ai sensi della legge elettorale federale i nomi dei candidati devono essere indicati in un 'ordine riconoscibile' nelle liste dei *Länder*. I primi cinque nomi dei candidati di ciascuna lista vengono inoltre riportati nella scheda elettorale. In ogni caso la lista viene resa pubblica al più tardi il 48° giorno anteriore delle elezioni federali. Nel caso in cui un candidato eletto non accetti la nomina, si dimetta successivamente dalla carica o deceda, viene sostituito da un altro candidato della lista del *Land*. Non vengono tuttavia considerati i candidati di lista quali possibili successori che hanno abbandonato il proprio partito politico di appartenenza dopo la definizione della lista. Se la lista è esaurita, il seggio rimane vuoto.

Il sistema delle "liste bloccate" è stato oggetto di varie pronunce del Tribunale costituzionale federale<sup>8</sup>. La sentenza più importante in materia risale al 1957. Con ordinanza del 3 luglio 1957 (2 BvR 9/59 – BVerfGE 7, 63), il *Bundesverfassungsgericht* ha ritenuto che il sistema delle liste bloccate di cui alla legge elettorale federale del 7 maggio 1956 (che già prevedeva di base il sistema misto con il doppio voto sopra illustrato) fosse conforme al dettato dell'art. 38 Legge fondamentale (LF), secondo cui "*i deputati del Bundestag tedesco sono eletti con elezioni a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto*".

Il principio dell'immediatezza del voto è, secondo il Tribunale costituzionale tedesco, rispettato qualora la disciplina elettorale garantisca che ogni voto assegnato venga attribuito a candidati determinati o determinabili senza che alcun organismo intermedio possa, successivamente al voto, intervenire ovvero scegliere, a propria discrezione, i deputati dell'organo rappresentativo<sup>9</sup>.

Il Tribunale ha illustrato, nella decisione del 1957, come il *principio dell'immediatezza del voto* miri in origine, ed in particolare *nel sistema maggioritario*, ad impedire l'intervento di c.d. elettori delegati (*Wahlmänner*). Tuttavia, tale principio non si limiterebbe al divieto delle elezioni indirette, ma escluderebbe piuttosto ogni procedimento elettorale in cui si frapponesse tra l'elettore ed il candidato (di lista), successivamente al voto, un terzo soggetto o organismo che scegliesse a propria discrezione i parlamentari, così impedendo all'elettore di determinare autonomamente con il proprio voto il suo futuro rappresentante in Parlamento<sup>10</sup>.

Con particolare riferimento al sistema del voto proporzionale con liste bloccate di cui alla legge elettorale federale la possibilità dell'elettore di votare un determinato candidato veniva ovviamente limitata nella misura in cui il suo voto veniva attribuito a vari candidati appartenenti alla stessa lista

---

<sup>8</sup> BVerfGE 3, 45 <50 s.>; 7, 63 <67 ss.>; 21, 355 s.; 47, 253 <283>; 122, 304 <314>.

<sup>9</sup> Al riguardo v. già BVerfGE 3, 45 (ordinanza del 11 novembre 1952, 1 BvL 67/52) in merito alla selezione di candidati sostitutivi – una volta esaurita la lista per le elezioni comunali – da parte del partito politico successivamente al voto. Il Tribunale costituzionale sosteneva al riguardo che l'influenza dei partiti politici sulle elezioni – sebbene avessero un ruolo importante nella vita statale e incidessero sulla volontà del popolo – doveva terminare una volta espletate le operazioni di voto: solo se gli elettori hanno l'ultima parola, questi hanno una parola determinata. Alla luce di ciò doveva essere garantito che gli elettori conoscessero ovvero potessero quantomeno conoscere i candidati prima del voto. Se i candidati venivano invece determinati dai partiti politici successivamente al voto, la volontà dell'elettore sulla scelta del candidato non esplicava più alcuna influenza diretta.

<sup>10</sup> Ciò è stato confermato dal Tribunale costituzionale federale anche nell'ordinanza 2 BvR 134, 268/76 del 15 febbraio 1978 (BVerfGE 47, 253), secondo cui la legittimazione democratica esige una "catena ininterrotta di legittimazione" (*Legitimationskette*) dal popolo agli organi o funzionari cui sono stati affidate funzioni pubbliche.

ma non invece ad una determinata persona su tale lista. Ciò non faceva tuttavia venire meno l'immediatezza del voto, che doveva essere interpretata in maniera formale. Essa rimaneva salvaguardata poiché anche in tal caso il risultato elettorale dipendeva unicamente e direttamente dalla volontà e dalla decisione dell'elettore espressa nel voto (fatti salvi i soli casi di rifiuto del mandato, di un successivo abbandono o altre condotte dei candidati eletti). Il principio dell'immediatezza del voto non impediva del resto che il voto espresso a favore di un candidato venisse collegato al voto a favore anche di altri candidati (della stessa lista) purché l'attribuzione dei voti espressi ai candidati di lista si svolgesse sin dall'esercizio del diritto di voto senza alcun intervento di una volontà diversa rispetto a quella dell'elettore.

Ad avviso del Tribunale costituzionale, il sistema delle liste bloccate di cui alla legge elettorale federale non violava neppure il *principio del voto libero*, giacché la libertà elettorale era ritenuta consistente in primo luogo nella possibilità di ogni elettore di esprimere liberamente il proprio voto, senza alcuna costrizione o altra inammissibile influenza esterna.

La questione se il principio costituzionale esigesse anche altro, non doveva secondo i giudici costituzionali essere affrontata nel caso di specie, poiché dalla espressione "voto libero" non si potevano dedurre alcuni principi ovvero dettati per l'impostazione tecnica dell'esercizio del voto nel dettaglio. La questione se un sistema di voto proporzionale con elementi di un sistema maggioritario viene attuato con liste libere o bloccate riguarda, infatti, l'impostazione dell'esercizio del voto e non invece l'atto più o meno libero del voto.

Inoltre, non rilevava l'obiezione secondo cui un contrasto con l'*uguaglianza del voto* doveva essere ravvisato nel fatto che il collegamento delle liste bloccate con un computo in base al metodo d'Hondt – all'epoca vigente in Germania – conduce alla considerazione del voto espresso per il candidato alla fine della lista solo per una minima frazione, mentre il voto che si intendeva dare al primo della lista contava pienamente. Il Tribunale costituzionale ha al riguardo precisato come dal principio dell'uguaglianza del voto non si potesse dedurre l'obbligo di consentire all'elettore che avesse una preferenza per un determinato candidato della lista di assegnare il suo secondo voto a tale candidato di lista: il principio dell'uguaglianza del voto nell'ambito del sistema proporzionale imponeva solamente che ogni avente diritto di voto dovesse poter assegnare il proprio voto come ogni altro avente diritto e che il voto validamente espresso dovesse essere considerato alla stessa stregua degli altri; tutti gli elettori dovevano avere, tramite l'espressione del proprio voto, la stessa influenza sul risultato delle elezioni. Il Tribunale ha precisato al riguardo come, nell'ambito del sistema maggioritario, rilevava il valore numerico di ogni voto, mentre nel sistema proporzionale doveva in linea di principio essere garantita l'uguaglianza del "valore effettivo dei voti" (*gleiche Erfolgswert*).

Per quanto attiene le *chances* dei singoli candidati sulla lista, il Tribunale ha ammesso che esse erano dipendenti essenzialmente dalla posizione sulla lista loro attribuita dal partito politico di appartenenza: nella misura in cui il diritto elettorale consentiva il sistema delle liste bloccate, non poteva sussistere evidentemente un'uguaglianza delle *chances* dei candidati all'interno delle stesse. Il principio di uguaglianza, tuttavia, non veniva con ciò leso, visto che i candidati avevano liberamente scelto di fare parte del partito politico che proponeva la lista (invece di candidarsi per conto proprio). Una volta optato per l'appartenenza ad una forza politica, il candidato si era sottoposto liberamente alla volontà ed alla decisione maggioritaria del partito politico prescelto ed aveva pertanto acconsentito anche ad una posizione sulla lista che avrebbe ridotto le sue *chances* personali di successo.

Infine, il Tribunale costituzionale federale ha evidenziato come il fatto che la disciplina elettorale prevedesse la mancata considerazione di candidati di lista che avevano abbandonato il proprio partito politico di appartenenza dopo la definizione della lista del *Land* quali possibili successori in sostituzione di parlamentari eletti non fosse in contrasto con il principio dell'immediatezza del voto, né con il principio del voto personale e neppure con il mandato libero. Al riguardo, ha sottolineato nuovamente come l'eventuale selezione e nomina di candidati sostitutivi da parte di un altro comitato dopo il voto, ad es. poiché la lista risulta esaurita, sarebbe stata incostituzionale<sup>11</sup>. Di contro, il principio dell'immediatezza del voto non precludeva, secondo i giudici costituzionali, che la legge elettorale potesse prevedere requisiti generali, obiettivamente determinati (ad esempio, l'età minima, la cittadinanza o la residenza, la capacità di agire etc.) per la successione nel mandato. Ciò doveva affermarsi anche con riferimento alla continuità dell'appartenenza del candidato sostitutivo al partito politico. I parlamentari eletti dovevano essere – quantomeno se eletti tramite le liste bloccate – anche degli esponenti del loro partito politico. In tal senso, la perdurante appartenenza alla forza politica del candidato doveva quindi essere equiparata agli altri requisiti obiettivi che il candidato doveva possedere per entrare in Parlamento. Condizionare la successione nel mandato alla continuità dell'appartenenza del “nuovo” candidato al partito politico della lista votata era quindi legittimo dal punto di vista costituzionale.

Nell'ambito di una più recente pronuncia, datata il 9 novembre 2011 (BVerfG, 2 BvC 4/10), sulla clausola di sbarramento del 5% prevista dalla legge elettorale tedesca per le elezioni europee (*Europawahlgesetz*), il *Bundesverfassungsgericht* ha infine brevemente affrontato il tema delle liste bloccate che sono previste anche per dette elezioni<sup>12</sup> (una modificazione dell'ordine dei candidati sulla lista non è infatti ammessa: cfr. l'art. 16, comma 2, dell'*Europawahlgesetz*). Ad avviso del Tribunale costituzionale federale, il ricorso al sistema delle liste bloccate non contrasta né con le indicazioni di principio desumibili dall'art. 1 dell'Atto del 20 settembre 1976 relativo all'elezione diretta del Parlamento europeo né con il diritto costituzionale tedesco. Al riguardo, il *Bundesverfassungsgericht* si è tuttavia limitato a ricordare di averne già ribadito la legittimità in varie occasioni, richiamando le sopra citate sentenze relative alle elezioni nazionali. Il Tribunale non ha dunque riscontrato fattispecie di invalidità per quanto riguardava la previsione del sistema elettorale di tipo proporzionale a “liste bloccate”.

---

<sup>11</sup> V. *supra* e nota 9.

<sup>12</sup> Cfr. anche G. DELLEDONNE, *Il Bundeversammlunggericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, <http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Delledonne.pdf>.

## 2.2. La scelta dei candidati come corollario della libertà di voto degli elettori nella giurisprudenza costituzionale di El Salvador

La Costituzione di El Salvador<sup>13</sup> sancisce, all'art. 78, che il voto è libero, diretto, eguale e segreto, mentre l'art. 79 stabilisce che per le elezioni a deputato si adatterà un sistema di rappresentanza proporzionale. L'elezione del Presidente della Repubblica segue, invece, un modello maggioritario con candidature unipersonali.

La *sala* costituzionale della Corte suprema di giustizia di El Salvador è stata adita riguardo alla legittimità sia delle liste chiuse e bloccate (a) sia delle liste incomplete (b), giungendo in ambedue i casi a pronunce di incostituzionalità.

(a) La sentenza del 29 luglio 2010 (Inc. 61-2009)<sup>14</sup> ha dichiarato che le liste chiuse e bloccate previste per le elezioni dei deputati (art. 262, comma 6, del codice elettorale)<sup>15</sup> violavano il diritto di voto libero di cui all'art. 78 Cost.

La *sala* costituzionale ha riconosciuto che l'obiettivo perseguito dalla misura impugnata era quello di rafforzare i partiti politici – soggetti giuridici riconosciuti costituzionalmente – nella loro funzione di mediatori nella rappresentanza politica. In astratto, il sistema di liste chiuse e bloccate contribuisce in qualche modo affinché i partiti pianifichino la composizione del loro gruppo parlamentare. Facendo una stima del numero di seggi che possono raggiungere (sulla base, ad esempio, di sondaggi), possono collocare nei primi posti delle liste delle varie circoscrizioni i candidati che ritengono più interessanti.

Tuttavia, la natura dei partiti politici è strumentale, in quanto essi sono al servizio dei cittadini, soggetti fondamentali della democrazia. Per questo motivo, la determinazione dell'ordine delle candidature che fanno i partiti nelle liste ha un'importanza che la *sala* ha definito “lieve” per il rinvigorimento del loro ruolo nel governo rappresentativo. In altre parole, la loro natura strumentale non sarebbe messa in discussione se essi non potessero decidere l'ordine delle candidature nelle elezioni, una volta delimitata l'anzidetta natura dal punto di vista della loro funzione costituzionale al fatto di contribuire alla formazione della volontà politica del popolo.

Di contro, l'intensità dell'incidenza sul diritto ad esercitare liberamente il suffragio provocata da un sistema di liste chiuse e bloccate è stata ritenuta “intermedia”.

Una delle esigenze costituzionali per considerare pienamente democratico il suffragio è il suo esercizio in libertà. Tale requisito implica che il cittadino possa votare senza alcuna pressione e che il contenuto della sua decisione non sia oggetto di sanzione o di beneficio diretto. Le liste chiuse e bloccate non presentano, al riguardo, alcuna ripercussione. Ma il voto libero implica anche che il

---

<sup>13</sup> Il testo della Costituzione può essere consultato alla pagina web <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>.

<sup>14</sup> Il testo della decisione è reperibile alla pagina web <http://www.elfaro.net/templates/elfaro/especiales/indiciados/pdf/1candidaturas.pdf>.

<sup>15</sup> Per il loro collegamento a questa norma, è stata altresì dichiarata l'illegittimità degli artt. 239, comma 1, 250, comma 1, 238 e 253, comma 3, del codice elettorale. La *sala* non ha accolto altre doglianze riguardanti ulteriori norme perché riferite genericamente al sistema delle “liste” come forma di candidatura per le elezioni all'Assemblea legislativa ed al Parlamento centroamericano senza specificare il tipo di lista.



cittadino abbia piena capacità di opzione nel momento di votare, e cioè che possa scegliere tra uno o un altro candidato. Questa dimensione del diritto si vede chiaramente eliminata con la lista bloccata.

Mentre il voto genuinamente libero (con piena capacità di opzione) dà agli elettori la possibilità di esprimere preferenze e potenzia l'autonomia degli individui, il voto parzialmente libero (come quello che presuppone il sistema di lista chiusa e bloccata) annulla queste proprietà degli elettori.

Inoltre, il suffragio come diritto fondamentale contribuisce alla preservazione di un ambito libero di interventi da parte di terzi (i partiti politici), come deve essere tipico di una comunità politica che parte dalla libertà degli individui, nella quale ogni limitazione è l'eccezione e, perciò, deve essere giustificata.

D'altro canto, tra le funzioni del diritto al suffragio figurano quella di produrre rappresentanza, cioè di garantire proceduralmente la rappresentanza politica, e quella di legittimare lo Stato. Per adempiere ad entrambe le funzioni è di vitale importanza il riconoscimento del diritto al suffragio con piena capacità di opzione. Non si può parlare di vera rappresentanza politica se il suffragio non si esercita democraticamente, e cioè in maniera libera e diretta. L'affermazione che la sovranità risiede nel popolo (art. 83 Cost.) diventa realtà nella misura in cui si garantisca il diritto al suffragio in forma tale da renderlo genuinamente libero.

Alla luce di tali considerazioni, la *sala* costituzionale ha concluso che l'incidenza che il sistema di liste chiuse e bloccate produce sul diritto di voto è "intermedia", mentre la contribuzione di questo sistema al rafforzamento dei partiti politici, in quanto mediatori nella rappresentazione politica, è "lieve". E considerando che, secondo il giudizio di ponderazione, la realizzazione lieve di un fine non giustifica una limitazione intermedia in un diritto fondamentale, l'art. 262, comma 6, è stato ritenuto difettare di proporzionalità, donde la sua illegittimità per violazione dell'art. 78 Cost.

(b) Con sentenza n. 6-2011, del 25 maggio<sup>16</sup>, la *sala* costituzionale ha ritenuto illegittimo l'art. 198, comma 2, del codice elettorale, novellato dal decreto legislativo n. 739, del 29 ottobre 2008, che permetteva la presentazione incompleta delle liste dei candidati all'Assemblea legislativa ed al Parlamento centroamericano. La *sala* costituzionale ha ritenuto che la norma violasse il diritto al voto libero (art. 78 Cost.) ed il principio di rappresentanza proporzionale (art. 79, comma 2, Cost.).

#### *i) Sul diritto al voto libero*

Secondo la *sala* costituzionale, la presentazione di candidati mediante liste incomplete non è coerente con la funzione dei partiti politici quali strumenti per canalizzare la partecipazione dei cittadini. Presentando liste incomplete, lo stesso partito può ridurre le possibilità di partecipazione dei suoi affiliati o sostenitori in una contesa elettorale. Ha poca rilevanza costituzionale che la norma cerchi di ridurre gli "inconvenienti" che possono trovare i partiti per presentare i candidati, perché dovrebbero contare sul sufficiente livello di rappresentatività e di risorse umane per postulare tanti candidati quanti siano necessari per coprire il numero dei seggi assegnati ad ogni circoscrizione elettorale.

Una delle garanzie che danno un vero carattere democratico al suffragio è il suo esercizio in libertà. Tale esigenza implica che il contenuto del voto libero non può limitarsi ad un'interpretazione ridotta, considerandolo una semplice assenza di coercizione. La giurisprudenza della *sala* costituzionale ha

---

<sup>16</sup> Il testo della sentenza è reperibile alla pagina web <http://www.tse.gob.sv/documentos/Jurisprudencia%20Constitucional%20Electoral/Inconstitucionalidades/Inconstitucionalidad%206-2011.pdf>.

ritenuto che la libertà del voto implichi che il cittadino abbia piena capacità di opzione nel momento di votare, e cioè che possa scegliere tra un candidato o un altro (cfr. la precitata sentenza del 29 luglio 2010).

La presentazione incompleta delle liste di candidati è equiparabile, addirittura, a quella di una lista bloccata composta dal numero di candidati che – secondo le proiezioni di ogni partito – sono quelli che si ritiene otterranno un seggio nella contesa elettorale e, pertanto, in questa evenienza, l'elettore è costretto a votare unicamente per i candidati che i vertici del partito abbiano predeterminato in anticipo, con evidente snaturamento del carattere libero del voto.

Il diritto al suffragio libero (con piena capacità di opzione) contribuisce alla realizzazione di altri principi costituzionali, ovvero: il principio democratico (art. 83 Cost.), giacché assicura nel migliore dei modi che le cariche pubbliche emanino direttamente dalla volontà popolare; la democrazia interna dei partiti politici (secondo paragrafo dell'art. 85, comma 2, Cost.), poiché impedisce che i vertici dei partiti decidano verticisticamente ed impongano ai loro affiliati e alle basi i candidati che devono avere la priorità nell'assegnazione dei seggi; il rispetto e la promozione del mandato rappresentativo (art. 125 Cost.), perché, godendo i candidati del sostegno personale e diretto degli elettori, il loro vincolo di dipendenza verso il partito diminuisce e, inoltre, una volta eletti possono prendere decisioni con maggiore libertà. Già nella sentenza del 29 luglio 2010 (Inc. 61-2009), erano state dichiarate incompatibili con il voto libero di cui all'art. 78 Cost. le discipline che incidono perniciosamente sulla possibilità per l'elettore di esprimere le sue preferenze di modo pieno e che restringevano così l'autonomia degli individui.

Come nel caso delle liste chiuse e bloccate, anche le liste incomplete riducono le caratteristiche inerenti alla nozione del voto libero, perché accettare le liste incomplete permetterebbe ai partiti politici di proporre, al limite, un solo candidato in determinate circoscrizioni, impedendo così al cittadino di esercitare la libertà di scelta tra vari candidati proposti dai partiti. Da qui la violazione dell'art. 78 Cost. e l'affermazione dell'obbligo di presentare liste complete.

#### *ii) Sul principio di rappresentanza proporzionale*

La presentazione di liste incomplete restringe indebitamente il principio di rappresentanza proporzionale, perché non permette che l'assegnazione dei seggi si faccia in maniera ponderata riguardo al numero di voti ottenuti da ogni candidato.

La ragione dell'incostituzionalità (per violazione dell'art. 79, comma 2, Cost.) della norma controversa è stata rintracciata nel fatto che apriva all'ipotesi in cui non fosse possibile assegnare ad un partito un numero di seggi corrispondenti ai voti ottenuti, in conseguenza della presentazione di un numero di candidati inferiori rispetto ai seggi poi effettivamente da coprire.

### **2.3. La compatibilità delle liste bloccate con il carattere diretto del suffragio nella giurisprudenza costituzionale di Santo Domingo**

Anche il Tribunale costituzionale di Santo Domingo ha avuto occasione di pronunciarsi, di recente, sulla legittimità delle liste chiuse e bloccate, ma lo ha fatto in senso contrario rispetto a quanto visto con riguardo ad El Salvador. Con sentenza n. TC/0170/13, del 3 ottobre 2013, il Tribunale ha confermato la legittimità della *resolución* n. 74/2010, del 29 ottobre, della Giunta elettorale centrale, che ha eliminato la modalità di voto preferenziale per l'elezione dei deputati del Congresso nazionale,

stabilendo l'utilizzo di liste chiuse e bloccate<sup>17</sup>. Ad avviso del ricorrente, la Giunta elettorale centrale aveva violato l'art. 77 Cost., che sancisce il diritto al voto diretto, e l'art. 68 Cost., riguardante l'obbligo dei poteri pubblici di garantire l'effettività dei diritti fondamentali.

Nel rendere la propria decisione, il Tribunale costituzionale è partito dai seguenti presupposti: a) l'art. 77 Cost. sancisce il suffragio universale e diretto, ma non esiste un modello unico per disciplinare i diritti di elettorato attivo e passivo; b) la Costituzione della Repubblica di Santo Domingo non stabilisce un sistema di votazione specifico per l'elezione dei deputati del Congresso nazionale, ma si limita a segnalare che il voto deve essere personale, libero, diretto e segreto (art. 208 Cost.); c) l'autorità competente per determinare il modello di votazione da adottare per l'elezione dei deputati è la Giunta elettorale centrale (art. 212).

Il ricorso è stato respinto perché il Tribunale costituzionale ha ritenuto che la modalità del voto con liste chiuse e bloccate non violi in modo alcuno né l'universalità né il carattere diretto del suffragio sancito dall'art. 77 Cost. L'elettore accede al voto senza restrizioni di alcun tipo; gli sono sufficienti la condizione di cittadino e la sua iscrizione all'albo degli elettori, indipendentemente dal suo sesso, credo religioso, razza o condizione sociale (suffragio universale). D'altra parte, il cittadino sceglie i suoi rappresentanti alla Camera bassa senza intermediazione di alcun delegato speciale che scelga in ultima istanza il candidato (suffragio diretto).

La sentenza reca l'opinione dissenziente del giudice costituzionale Hermógenes Acosta de los Santos. Egli ha ritenuto, in primo luogo, che il sistema elettorale debba essere disegnato dal potere costituente derivato, mediante legge, e non dalla Giunta elettorale centrale. In secondo luogo, ha sottolineato che il voto preferenziale sia più coerente con la natura diretta del voto e con il principio democratico. Utilizzando questa modalità il voto è più diretto, perché permette ai cittadini di votare non per un gruppo di candidati, bensì per un candidato specifico. Il voto preferenziale evita che un candidato con scarsa popolarità sia imposto grazie alla volontà della dirigenza del partito e, al contempo, garantisce che un candidato popolare sia eletto, ancorché non appoggiato dall'*élite* del suo partito. Il voto preferenziale non costituisce un attentato al sistema di partiti, perché, nonostante dia all'elettore la possibilità di identificare il candidato cui dare la propria preferenza, l'elezione deve comunque riguardare uno dei candidati proposti per il partito. Per contro, il sistema di liste chiuse e bloccate restringe il diritto di elettorato passivo ed attivo. Non permette al cittadino di votare per il candidato per cui maggiormente simpatizza ed impedisce ad un candidato popolare di arrivare al Congresso se non può contare, anche, sull'avallo dei dirigenti del partito che lo ha proposto, debilitando così la natura diretta del voto sancita dall'art. 77 Cost.

## **2.4. L'illegittimità costituzionale delle “liste arbitrarie” in Serbia**

Lo stato di diritto in Serbia si fonda su elezioni libere e a suffragio diretto (articolo 3 della Costituzione<sup>18</sup>). Le elezioni dei membri del Parlamento nazionale sono disciplinate dalla Costituzione

---

<sup>17</sup> Il testo della sentenza è reperibile alla pagina web <http://tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200170-13%20-%20C.pdf>.

<sup>18</sup> “Article 3: Rule of law is a fundamental prerequisite for the Constitution which is based on inalienable human rights. The rule of law shall be exercised through free and direct elections”. La traduzione in inglese dell'articolo citato in questa nota e delle disposizioni citate nelle successive è tratta dal sito CODICES, la banca-dati sulla giurisprudenza costituzionale

della Repubblica di Serbia per quanto riguarda i principi generali, la scadenza del mandato e le modalità di convocazione dei comizi elettorali<sup>19</sup>. Il Parlamento serbo è monocamerale e le elezioni dei 250 deputati hanno luogo al termine del mandato di quattro anni della precedente assemblea, a meno che non siano necessarie elezioni anticipate per la caduta del governo e per l'assenza di una maggioranza sufficiente alla elezione di un nuovo governo. Le elezioni sono convocate dal Presidente della Repubblica novanta giorni prima del termine della legislatura, in modo tale che le elezioni siano terminate entro sessanta giorni (articolo 101 Cost.).

Il sistema elettorale è disciplinato nel dettaglio dalla legge sull'elezione dei membri del Parlamento<sup>20</sup>. Il sistema è di tipo proporzionale, con scrutinio plurinomiale a liste bloccate. Esiste una circoscrizione elettorale unica per tutto il territorio nazionale.

Le liste elettorali devono rispondere ad un certo numero di requisiti per essere ammesse. Prima di tutto, le liste devono ottenere un supporto minimo di 10.000 firme da parte dei cittadini (che possono sostenere una sola lista) per poter essere registrate. Per un certo periodo le liste riconducibili a minoranze etniche potevano limitarsi a 3.000 firme, ma questa regola è stata modificata in seguito ad una decisione della Corte costituzionale, un mese prima delle elezioni dell'11 maggio 2008. Da quel momento, tutti i partiti devono quindi raccogliere 10.000 firme per poter presentare le liste, una misura, questa, molto criticata da alcuni partiti che sarebbero stati così esclusi dalla partecipazione alle elezioni<sup>21</sup>.

---

europea della Commissione di Venezia. Il testo integrale è consultabile *on line* alla pagina <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

<sup>19</sup> “Article 52: Every citizen of age and working ability of the Republic of Serbia shall have the right to vote and be elected. Suffrage shall be universal and equal for all, the elections shall be free and direct and voting is carried out by secret ballot in person. Election right shall be protected by the law and in accordance with the law”.

“Article 100: The National Assembly shall consist of 250 deputies, who are elected on direct elections by secret ballot, in accordance with the Law. In the National Assembly, equality and representation of different genders and members of national minorities shall be provided, in accordance with Law”.

“Article 101: Elections for deputies shall be called by the President of the Republic, 90 days before the end of the term of office of the National Assembly, so that elections are finished within the following 60 days. The first session of the National Assembly shall be convened by the Chairman of the National Assembly from the previous session, so that the session is held not later than 30 days from the day of declaring the final election results. At the first session, the National Assembly shall confirm deputies' terms of office. The National Assembly shall be constituted by confirmation of terms of office of the two thirds of deputies. Against the decision made in relation to confirmation of terms of office, an appeal may be lodged before the Constitutional Court, which decides on it within 72 hours. By means of confirming terms of office of the two thirds of deputies, the term of office of the previous session of the National Assembly shall end”.

<sup>20</sup> “*Official Gazette of RS*”, No 35/2000, 57/2003 – *Decision of the Constitutional Court of RS*, 72/2003 – *State Law*, 75/2003 – *Amendments to the State Law*, 18/2004, 101/2005 - *State Law*, 85/2005 - *State Law*, 28/2011 - *Decision of the Constitutional Court*, 36/2011 and 104/2009 - *State Law*. La versione inglese della legge elettorale per le elezioni dei membri del Parlamento in Serbia, citata in questa nota e nelle citazioni successive, è tratta dal sito *Legislationline*, la banca-dati dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OCSE (<http://www.osce.org/node/43644>), ed è consultabile *on line* in lingua inglese alla pagina <http://legislationline.org/topics/country/5/topic/6>.

<sup>21</sup> Cfr. *Serbie: la Cour constitutionnelle met hors jeu les partis des minorités nationales*, in *Le Courrier des Balkans*, articolo disponibile *on line* in lingua francese alla pagina <http://balkans.courriers.info/article10222.html>.

In secondo luogo, esistono obblighi volti ad assicurare l'eguaglianza tra uomini e donne nella rappresentanza politica: con la legge del 25 febbraio 2004, di modifica della legge elettorale precedente, è stato aggiunto alla legge l'articolo 40a<sup>22</sup>, secondo cui per ogni quattro candidati presenti in lista, uno deve appartenere al genere meno rappresentato, e così via fino al termine della lista; in ogni caso è necessario fare in modo che almeno il 30% delle candidature sia riconducibile al genere meno rappresentato.

Questa misura è stata però per lungo tempo di scarsa efficacia a causa del sistema delle liste "arbitrarie", su cui si tornerà più avanti.

I 250 seggi dell'Assemblea sono ripartiti tra le liste secondo il metodo d'Hondt (articoli 80 e 82 della legge elettorale<sup>23</sup>). Una clausola di sbarramento del 5% è prevista perché una lista possa ottenere seggi, ma per i partiti politici che rappresentano una minoranza nazionale quest'obbligo è stato successivamente eliminato da una modifica della legge elettorale. Uno dei problemi di questa clausola è sicuramente che né la legge elettorale né le linee guida della Commissione per le elezioni della Repubblica forniscono criteri precisi per definire un partito o una coalizione di minoranza, il che ha suscitato alcune critiche nei rapporti delle organizzazioni internazionali sullo svolgimento delle elezioni serbe. L'articolo 81 della legge elettorale si limita ad affermare che "tutti i partiti il cui obiettivo principale è rappresentare e servire gli interessi di una minoranza etnica, nonché proteggere e migliorare i diritti dei membri di una minoranza etnica, in conformità con gli *standards* previsti dal diritto internazionale, devono essere considerati partiti politici che rappresentano minoranze etniche"<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> "Article 40a: For every four candidates on the electoral list (first group of four places, second group of four places and so on until the end of the list) there shall be one candidate of the gender less represented on the list. If an electoral list should not meet the conditions referred to in paragraph 1 of this Article, it shall be deemed incomplete for proclamation, and the submitter of the list shall be called to remedy the deficiencies of the list, in accordance with this law. If the submitter of the list does not remedy the deficiencies referred to in paragraph 2 of this Article, the Republic Electoral Commission shall refuse to proclaim the electoral list, in accordance with this law".

<sup>23</sup> "Article 80: Each electoral list shall be distributed a number of mandates proportional to the number of votes won".

"Article 82: The Republic Electoral Commission shall distribute the mandates by applying the highest quotient system. The mandates shall be distributed by dividing the total number of votes won by each individual electoral list by numbers from one to 250 inclusive. Thus calculated quotients are then sorted by size, and 250 largest quotients are taken into account. Each electoral list is distributed the number of mandates according to the number of such quotients it has. If two or more electoral lists get the same quotients on the basis of which a mandate is to be distributed, and there are no more mandates to be distributed, the mandate shall be distributed to that list which won higher total number of votes. If none of the electoral lists won at least 5% of the votes, distribution shall be done in the manner described in paragraphs 1 through 3 of this Article".

<sup>24</sup> "Article 81: Only those electoral lists that won at least 5% of votes out of the total number of voters who have voted in the electoral unit shall participate in distribution of mandates. Political parties of ethnic minorities and coalitions of political parties of ethnic minorities shall participate in distribution of mandates even if they won less than 5% of votes out of the total number of voters who have voted. All the parties whose main objective is to represent and advocate interests of an ethnic minority, as well as to protect and improve the rights of members of ethnic minorities, in accordance with standards set forth by international law, shall be considered as political parties of ethnic minorities. The Republic Electoral Commission shall decide, at the proclamation of an electoral list, whether the submitter of the electoral list should be

La Serbia è caratterizzata dal multi-partitismo, con un elevato numero di partiti politici di modesto seguito elettorale. In questo quadro, il legislatore tende ad incoraggiare la formazione di coalizioni.

Di particolare interesse è il sistema delle liste bloccate previsto dall'ordinamento serbo, che ha suscitato alcune preoccupazioni da parte dell'OCSE, in occasione dello svolgimento delle elezioni legislative in Serbia nel 2006<sup>25</sup>. Si trattava più precisamente della questione delle c.d. "liste arbitrarie": con la legge elettorale inizialmente approvata, i partiti politici potevano scegliere, ad elezioni avvenute, quali tra i candidati delle liste sarebbero diventati membri del Parlamento, senza prendere in considerazione l'ordine di presentazione originario, secondo l'articolo 84 della legge elettorale: "[C]oloro che presentano una lista elettorale devono consegnare, entro e non oltre il termine di dieci giorni dal risultato globale dello scrutinio, alla Commissione elettorale della Repubblica i dati dei i candidati presenti sulla lista ai quali saranno attribuiti i seggi di rappresentanza ottenuti dalla lista, secondo i termini di legge"<sup>26</sup>. Solo nel caso in cui il partito non avesse fornito la lista dei candidati eletti, la Commissione elettorale avrebbe seguito l'ordine delle liste elettorali.

Alla luce di queste previsioni, gli elettori non potevano conoscere in anticipo quali candidati avrebbero ottenuto un seggio come effetto del loro voto<sup>27</sup>. Inoltre, questa misura aveva come effetto la riduzione significativa del reale impatto delle previsioni sopra ricordate in tema di parità di genere: il

---

considered as political party of ethnic minority or a coalition of political parties of ethnic minorities, at the request of the submitter of the electoral list which must be made at the time of electoral list submission”.

<sup>25</sup> *OCSE/ODIHR Election Observation Mission, Republic of Serbia, Parliamentary Elections 2007*, Interim Report 18 December 2006-8 January 2007. Il rapporto è disponibile *on line* in lingua inglese alla pagina <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/23677>.

<sup>26</sup> “Article 84: The submitter of the electoral list shall, not later than within ten days from the date of the publication of the total results of the election, hand over to the Republic Electoral Commission the data on which candidates from the electoral list will be awarded representative mandates won on that list, in accordance with the terms of this Law.

If the submitter of the electoral list fails to hand over these data, the Republic Electoral Commission shall remind him in writing that he is bound to do it within the supplemental period of five days, warning him of the consequences of his failure to act.

If the submitter of the electoral list fails to deliver the requested data in the supplemental period, the Republic Electoral Commission shall, by a separate ruling, award all mandates gathered by that list to the candidates from the list according to their order on the list. This ruling shall not be subject to objection or appeal”.

<sup>27</sup> « L'article 84 de la loi autorise les partis à choisir arbitrairement les candidats de la liste qui deviendront membres du Parlement, après les élections, plutôt que d'en déterminer l'ordre au préalable. Cette procédure limite la transparence du système et confère aux partis politiques une position de force disproportionnée vis-à-vis des candidats. Dans les systèmes de représentation proportionnelle, l'ordre de la liste détermine généralement l'attribution des sièges. A défaut, les sièges sont attribués sur la base de votes de préférence pour les candidats. Le système actuel a pour effet que les électeurs, en apportant leur soutien à un parti, ne savent pas quels candidats obtiendront mandat. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée en vue de contraindre les partis politiques et les coalitions à définir et annoncer l'ordre des candidatures sur leur liste avant le scrutin, plutôt que de les laisser choisir après les élections les candidats qui occuperont un siège », Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Recommandations conjointes sur les lois sur les élections législatives, présidentielles et locales, et l'administration des élections en République de Serbie par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH adoptées par la Commission de Venise lors de sa 66<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 mars 2006)*.

rispetto delle proporzioni stabilite diventava, infatti, una mera formalità per poter presentare una lista in periodo di campagna elettorale.

Nel 2011, in seguito alle numerose raccomandazioni internazionali su questo punto, non solo da parte dell'OCSE ma anche della Commissione di Venezia, nonché di una decisione della Corte costituzionale serba in questo senso, una modifica della legge elettorale ha imposto di distribuire i seggi in base all'ordine di presentazione dei candidati sulla lista elettorale originariamente presentata, inserendo il nuovo articolo 84 della legge elettorale: “[E]ntro e non oltre dieci giorni dalla data di pubblicazione dei risultati delle elezioni, la Commissione elettorale della Repubblica deve distribuire tutti i seggi ottenuti dalla lista elettorale ai candidati nell'ordine previsto dalla lista, a cominciare dal primo candidato della lista”<sup>28</sup>.

In Serbia, il controllo dei partiti e delle coalizioni sui mandati parlamentari è sempre stato molto importante: infatti per molto tempo l'articolo 88 della legge elettorale<sup>29</sup> prevedeva che il mandato elettivo di un membro del Parlamento si sarebbe concluso se questi avesse cessato di far parte del partito politico nella cui lista era stato eletto, per volontà sua (punto 1) o del partito stesso (punto 2). Questo significava che il candidato doveva rendere conto al suo partito più che agli elettori. La Corte costituzionale, con una decisione del 27 maggio 2003, ha eliminato questa previsione, considerandola contraria alla Costituzione.

La Corte costituzionale è intervenuta sulla legislazione elettorale anche ad altro proposito. Nella decisione del 21 aprile 2010<sup>30</sup>, ha effettuato il controllo di legittimità costituzionale degli articoli 18, 43 e 47 della legge relativa alle elezioni locali. Da questa decisione, si è evinto che, in quanto tali, le liste bloccate non pongono alcun problema di costituzionalità: la possibilità per i partiti politici di nominare liberamente i candidati che accedono alla funzione di consigliere municipale, e di definire il loro ordine di presentazione nelle liste fa, infatti, parte del “diritto alla candidatura”. È stato invece dichiarato incostituzionale l'articolo 43 (redatto in maniera identica all'articolo 84 della legge elettorale nazionale prima della modifica del 2011), nella misura in cui, per un verso, consentiva la scelta *ex post*, da parte dei partiti o dei capi della lista, dei candidati che avrebbero avuto il seggio e, per altro verso, nella parte in cui prevedeva la possibilità di revocare un candidato che avesse sciolto il suo contratto con il partito. Si legge nella decisione: “Sulla base di una tale soluzione [dell'articolo 43, paragrafo 1], i cittadini danno il loro voto unicamente ad una lista elettorale, ovvero danno il loro voto a tutti i candidati nella lista in questione, e coloro che l'hanno proposta possono in ultima istanza

---

<sup>28</sup> “Article 84: Not later than 10 days from the date of publishing of the results of elections, the Republic Electoral Commission shall distribute all the mandates won by election lists to the candidates according to their order on the electoral list, starting from the first candidate on that list”.

<sup>29</sup> “Article 88: A representative's mandate shall be terminated before the expiration of the term for which he has been elected in the following cases:

1) if his membership in the political party or coalition of parties on whose electoral list he was elected is terminated; [...]

9) if the political party, or the other political organization on whose electoral list he was elected, removes his name from the register kept by its competent body”.

<sup>30</sup> Decisione della Corte costituzionale della Repubblica di Serbia SRB-2010-3-007, IUz-52/2008, tradotta in lingua inglese e curata da CODICES, disponibile *on line* alla pagina <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

eleggere i rappresentanti dell'assemblea locale, tra i candidati della lista. La Corte costituzionale considera che in questo modo, e in un senso incompatibile con la Costituzione, venga introdotta a livello locale una forma differente di suffragio diretto, in base alle quale coloro che hanno trasmesso la lista elettorale divengono mediatori tra gli elettori e i loro rappresentanti. [...] La Costituzione prevede esplicitamente che i cittadini siano gli unici detentori della sovranità, e tale sovranità non deve essere usurpata, poiché i cittadini hanno il diritto di eleggere i candidati tramite suffragio diretto, e di conseguenza, ad avviso della Corte, il seggio di consigliere elettorale può essere ottenuto in conformità alla Costituzione solo se il candidato viene direttamente eletto dai cittadini. Per queste ragioni, la Corte considera che l'articolo 43, par. 1, lede i principi costituzionali in materia di rappresentanza pubblica e di elezioni libere e dirette. [...] Ad avviso della Corte costituzionale, il rispetto del principio costituzionale delle elezioni libere e dirette in un sistema di rappresentanza proporzionale e di liste elettorali bloccate implica che l'ordine dei candidati nella lista obblighi coloro che l'hanno proposta a distribuire i seggi ottenuti tra i candidati sulla base dell'ordine dei loro nomi quali presenti sulla lista. [...] La Corte costituzionale tiene conto del fatto che in un sistema di elezioni proporzionali, che è quello adottato dal nostro legislatore, i partiti politici [...] ricoprono un ruolo considerevole nella procedura elettorale, ovvero nella procedura delle candidature [...]. Considera però che il diritto alla candidatura viene meno con il diritto riconosciuto ai partiti o capilista, che presentano una lista di candidati, di nominare liberamente i candidati alla funzione di consigliere municipale e di definire il loro ordine su questa stessa lista. Al termine delle elezioni e una volta espressasi la volontà degli elettori, i partiti o capilista che presentano una lista di candidati non sono abilitati a scegliere chi deve diventare consigliere dell'assemblea dell'ente locale, per non violare in tal modo le disposizioni costituzionali menzionate e per non rimettere in discussione l'essenza stessa del diritto elettorale dei cittadini stabilito dalla Costituzione”.

Sebbene questa decisione abbia avuto riguardo alle disposizioni legislative previste per le elezioni municipali, si può legittimamente considerare che, *mutatis mutandis*, anche la legge elettorale nazionale debba seguire gli stessi principi (non a caso questa stessa decisione ha ripreso la suddetta decisione del 2003 relativa alle possibilità di revoca del mandato da parte del partito politico di appartenenza dell'eletto). In tal senso, del resto, anche il legislatore serbo si è espresso, quando, anche in base alle raccomandazioni dell'OCSE del 2011, ha apportato modifiche alla legge elettorale nazionale mirate al rispetto dei principi enucleati in giurisprudenza ed a diminuire il “potere sproporzionato” dei partiti<sup>31</sup>. Non solo l'obbligo di conformarsi all'ordine di presentazione dei candidati è stato inserito nella nuova legge elettorale, ma è stata anche eliminata la criticata pratica delle “dimissioni in bianco”, consegnate dai candidati ai partiti che potevano così disporre del loro mandato. Ciononostante, la Costituzione serba continua a prevedere, all'articolo 102<sup>32</sup>, il mandato imperativo, principio che si pone evidentemente alla base delle pratiche ormai superate.

---

<sup>31</sup> OCSE/ODIHR Limited Election Observation Mission, Republic of Serbia, Parliamentary and Early Presidential Elections, 6<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> May 2012, Final Report. Il rapporto è disponibile *on line* in lingua inglese alla pagina <http://www.osce.org/odihr/92509>.

<sup>32</sup> “Article 102: The term of office of the deputy shall begin on the day of confirmation of terms of office in the National Assembly and last four years, that is until the expiry of terms of office of deputies of that session of the National Assembly. Under the terms stipulated by the Law, a deputy shall be free to irrevocably put his/her term of office at disposal to the political party upon which proposal he or she has been elected a deputy”.



## 2.5. La compilazione delle liste bloccate: due casi-studio

### 2.5.1. Israele

La *Knesset* è il Parlamento unicamerale, che consta di centoventi deputati.

Secondo l'art. 4 della Legge fondamentale sulla *Knesset* del 1958, “la *Knesset* viene eletta in elezioni generali, nazionali, dirette, eguali, segrete e proporzionali, in conformità alla Legge sulle elezioni della *Knesset*; la presente previsione non può essere modificata se non con una maggioranza dei deputati della *Knesset*”.

L'articolo prevede dunque una serie di principi generali che devono essere osservati nell'organizzazione e nello svolgimento delle elezioni. Il carattere nazionale delle elezioni del *Knesset* si concretizza nell'organizzazione delle stesse in base ad un unico collegio elettorale. Le elezioni sono dirette, nel senso che il voto viene espresso per gli stessi deputati del *Knesset* – e non, ad esempio, per individui che procederanno in un secondo momento alla scelta dei deputati. Il principio di eguaglianza si esprime nella garanzia dell'eguaglianza tra i voti espressi dagli elettori, ma anche della parità di opportunità tra tutte le liste che partecipano alle elezioni. Il principio di riservatezza mira ad assicurare la giustizia nello svolgimento delle elezioni e ad impedire che gli elettori siano sottoposti a pressioni. Infine, il principio di proporzionalità, espressamente sancito dalla Legge fondamentale, fa sì che tutte le liste che superino la soglia di sbarramento (nel 1988, aumentata dall'uno al due per cento) siano rappresentate nella *Knesset* con un numero di deputati proporzionale al loro risultato elettorale; il superamento della soglia di sbarramento è pertanto l'unico requisito da soddisfare per poter entrare in Parlamento.

Il sistema elettorale è proporzionale e prevede la presentazione, ad opera dei partiti politici, di liste chiuse bloccate. Dall'entrata in vigore della Legge sui partiti del 1992, possono presentare liste di candidati solamente i partiti validamente registrati presso il Registro dei Partiti, ovvero coalizioni di due o più partiti così registrati che abbiano deciso di partecipare congiuntamente alle elezioni. I partiti possono aggiungere, in via informale, alle proprie liste, soggetti che non sono iscritti allo stesso partito e che non sono registrati come tali.

La preparazione delle liste elettorali avviene in base a modalità internamente stabilite dai partiti: la compilazione delle liste non è dunque soggetta ad alcun vincolo di principio e non deve pertanto necessariamente avvenire in osservanza dei principi democratici<sup>33</sup>. Infatti, la Legge sui partiti del 1992 prevede l'obbligo per i partiti politici di agire secondo il proprio statuto ed i propri regolamenti, precisando vincoli di carattere formale-tipologico – ad es., le condizioni per l'ammissione, sospensione ed espulsione degli iscritti, i diritti e doveri di questi ultimi, le disposizioni istituenti gli organi del partito e le modalità di selezione dei candidati da presentare nelle liste elettorali – ma non prevede alcun obbligo di natura sostanziale-contenutistica.

La libertà pressoché illimitata dei partiti politici nello svolgimento delle proprie attività non è stata incisa in maniera significativa dalla Corte suprema. La Corte ha spesso richiamato il bisogno di

---

<sup>33</sup> S. NAVOT, *The Constitutional Law of Israel*, Wolters Kluwer, Alphen aad den Rijn, 2007, 88.

osservare i principi democratici, stabilendo che “si deve attribuire importanza significativa all’esistenza di procedure adeguate e di un sistema di decisione chiaro e giusto, che mantenga in vigore i principi democratici di base all’interno dei partiti”<sup>34</sup>. Inoltre, ha ribadito la necessità di rendere noti al pubblico gli accordi circa la ripartizione dei seggi tra i candidati all’interno di una lista (*Zu’abi v. Abu Rabiah*<sup>35</sup>, confermata dalla sentenza *Shalit v. Peres*<sup>36</sup>, del 1990). Tuttavia, di fatto la Corte si è astenuta dall’imporre ai partiti un obbligo concreto di osservanza dei principi della democrazia in assenza di disposizioni in tal senso sanciti dalla normativa interna del partito<sup>37</sup>. I tentativi di modificare la Legge sui partiti per introdurvi un tale obbligo non sono mai andati a buon fine, di talché rimangono centrali le modalità stabilite internamente dal partito.

NAVOT sottolinea come questa caratteristica contraddistingua in maniera particolare il sistema israeliano, dato che nella maggior parte dei paesi in cui esiste una legge sui partiti si prevede anche l’obbligo di osservare all’interno la democrazia; a suo avviso, ciò è dovuto al fatto che l’assetto politico israeliano presenta partiti religiosi ed ortodossi, la cui composizione dipende esclusivamente dalla semplice nomina ad opera di un’autorità religiosa e spirituale<sup>38</sup>. BRICHTA richiama l’attenzione sul fatto che in tal modo il potere viene concentrato nelle figure di vertice dei partiti, dai quali i parlamentari dipendono per l’inclusione nelle liste elettorali; ciò amplifica il rischio della scarsa indipendenza dei deputati nel contesto delle loro attività parlamentari, indipendenza che viene circoscritta alle questioni di minore importanza o alle situazioni in cui il partito concede la libertà di voto. Inoltre, vista l’essenzialità della nomina dei candidati da parte degli stessi vertici, i parlamentari hanno relativamente pochi incentivi a mantenere contatti con l’elettorato<sup>39</sup>.

### 2.5.2. Sudafrica

Il Parlamento sudafricano è un organo bicamerale, la cui camera inferiore è l’Assemblea nazionale (*National Assembly*), mentre quella superiore è il Consiglio nazionale delle Province. L’Assemblea

---

<sup>34</sup> CA 197/89 *Agudath Yisrael v. Shwartz*, 45(3) P.D. 320.

<sup>35</sup> H.C. 501/80, *Zu’abi v. Abu Rabiah*, 35(2) P.D. 262.

<sup>36</sup> 44(3) P.D. 353 (1990).

<sup>37</sup> Una tale reticenza potrebbe essere ascritta alla consapevolezza del proprio ruolo entro l’ordinamento, ruolo che dovrebbe essere di secondo piano rispetto a quello del legislatore, almeno nel contesto della formulazione della disciplina su aspetti di questo genere. Un’affermazione in tal senso è esplicita nella precitata sentenza *Shalit v. Peres*, del 1990: “in principio, non vi è nulla che impedisca alla Corte di stabilire regole specifiche relativamente alla pubblicazione degli accordi di coalizione che si possano derivare da principi fondamentali costituzionali. La Corte agirebbe dunque in una veste creativa e non interpretativa, secondo la tradizione di *common law*, che pure è stato adottato dal sistema giuridico israeliano [...] Ciononostante, la Corte è del parere che la materia degli accordi politici debba essere disciplinata per mezzo di legislazione adeguata da parte della *Knesset*”, soprattutto poiché talune questioni non potevano essere affrontate adeguatamente dalle corti.

<sup>38</sup> NAVOT, *op. cit.*, 88-89.

<sup>39</sup> A. BRICHTA, *Political Reform in Israel*, Sussex Academic Press, Brighton-Portland, 2001, 3.

nazionale è composta da non meno di 350 e non oltre 400 deputati di ambo i sessi<sup>40</sup>, il cui mandato è di cinque anni. Le elezioni sono indette dal Presidente della Repubblica, ed il sistema elettorale è di tipo proporzionale.

La materia delle elezioni figura massicciamente nella Costituzione sudafricana, modificata da ultimo nel 2012<sup>41</sup>. La libertà e la democrazia delle elezioni sono affermate già a partire dal Preambolo: “Noi, il popolo del Sudafrica [...] attraverso i nostri rappresentanti eletti *liberamente*, adottiamo questa Costituzione come legge suprema della Repubblica in modo tale da sanare le divisioni del passato e creare una società fondata su *valori democratici*, sulla giustizia sociale e sui diritti umani fondamentali; in modo tale da costruire le basi per una società *democratica ed aperta in cui il governo è fondato sulla volontà del popolo* [...]” (enfasi aggiunte). Nell’art. 1 della Costituzione, la prima delle Disposizioni fondamentali ribadisce che la “Repubblica del Sudafrica è uno stato unico, sovrano e *democratico*” (enfasi aggiunta), fondato, tra l’altro, sul valore del “suffragio adulto universale, un registro degli elettori nazionale, elezioni regolari ed un sistema di governo democratico e multipartitico, per assicurare la responsabilità ed apertura [del governo]”. La Costituzione sancisce i diritti politici dei cittadini nel *Chapter 2*, il quale contiene il *Bill of Rights*: secondo l’art. 19, “[o]gni cittadino è libero di compiere scelte politiche, compreso il diritto di creare un partito politico, di partecipare alle attività di, o ingaggiare membri per, un partito politico, e di impegnarsi in campagne a favore di un partito od una causa politici”. Inoltre, “[o]gni cittadino ha il diritto ad elezioni libere, giuste e regolari per qualsiasi organo legislativo creato ai sensi della Costituzione”<sup>42</sup>. Il testo costituzionale prevede inoltre che il sistema elettorale debba essere stabilito dalla legislazione nazionale, debba essere fondato sul registro nazionale comune degli elettori e debba dar luogo, complessivamente, ad una rappresentanza proporzionale (art. 46).

La principale legge di disciplina del sistema elettorale è l’*Electoral Act 73* del 1998, modificato da ultimo nel 2008, che si applica a tutte le elezioni dell’Assemblea nazionale e degli organi legislativi provinciali. Il sistema è proporzionale, a liste chiuse e bloccate.

Lo *Schedule 1A*, introdotto nell’*Electoral Act* nel 2003, disciplina il sistema elettorale per l’Assemblea nazionale. La *Section 2* dello *Schedule* prevede che la metà dei seggi sia assegnata a

---

<sup>40</sup> Art. 42 della Costituzione. Il Consiglio nazionale è composto di una delegazione proveniente da ciascuna delle nove province, di dieci delegati ciascuno, per un totale di 90 deputati.

<sup>41</sup> Per un resoconto delle motivazioni che hanno spinto ad una tutela puntuale dei diritti socioeconomici e delle c.d. “tre generazioni” di essi nella Costituzione sudafricana, si v. l’autobiografia di Albie Sachs, padre costituente nonché Giudice emerito della Corte costituzionale: A. SACHS, *The Strange Alchemy of Life and Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 165 ss. (in part., 172).

<sup>42</sup> Può essere interessante notare che i diritti sanciti dal *Bill of Rights* possono essere limitati, anche se solo per mezzo di legislazione di applicabilità generale, nella misura in cui la limitazione è ragionevole e giustificabile in una società aperta e democratica fondata sulla dignità umana, eguaglianza e libertà, tenendo conto di tutti i fattori materiali tra cui la natura del diritto, la rilevanza dell’obiettivo della limitazione, la natura e la portata della limitazione, il rapporto tra la limitazione ed il suo obiettivo e la sussistenza di mezzi meno restrittivi per raggiungere quell’obiettivo (art. 36 della Costituzione).

candidati nominati su liste regionali presentate dai diversi partiti; per ciascuna elezione dell'Assemblea, la *Independent Electoral Commission* determina quanti seggi sono a disposizione di ciascuna regione, tenendo conto dei dati relativi agli elettori delle regioni ed altri elementi presentati dai partiti interessati. L'altra metà dei seggi è riservata a candidati eletti in liste nazionali presentate dai rispettivi partiti; qualora un partito non abbia presentato liste di questo tipo, per la ripartizione dei seggi che ha ottenuto si fa riferimento alle liste regionali.

Gli altri requisiti per la partecipazione alle elezioni per l'Assemblea nazionale sono: la presentazione, presso la *Independent Electoral Commission*, di una lista nazionale di candidati e/o di liste regionali di candidati, una per ciascuna regione del Sudafrica; copia di un documento di identità di ciascun candidato; la firma del candidato a sostegno della propria accettazione della candidatura; un'affermazione scritta del rappresentante competente del partito nel senso della legittimità delle candidature; il versamento pecuniario di circa USD 18.500. L'ordinamento non prevede soglie di sbarramento; per questo motivo, si afferma spesso che l'unica "barriera" alla partecipazione alle elezioni consiste appunto in questo versamento, in quanto il suo valore relativamente elevato scoraggia la partecipazione velleitaria di molti dei partiti che sono stati creati (e che stanno conoscendo una fase di particolare proliferazione)<sup>43</sup>.

La legge tace sulle procedure che i partiti devono seguire nella formulazione delle proprie liste; dalla legislazione si possono derivare dunque solo criteri "funzionali", ma non contenutistici. I partiti possono scegliere tra la presentazione di una lista nazionale ed una lista regionale per ciascuna regione, oppure semplicemente una lista per ciascuna regione (*Electoral Act 73, Section 4*). Le liste presentate da un partito non devono contenere, in tutto, più nomi del numero di seggi dell'Assemblea nazionale. Inoltre, ciascuna lista deve indicare l'ordine fisso di preferenza dei nomi (*Section 3*).

I seggi ottenuti dai partiti devono essere assegnati ai propri candidati nell'ordine previsto dalle liste presentate. I seggi ottenuti nelle regioni possono essere assegnati solo a candidati presenti sulla lista relativa a quella stessa regione. Se un candidato non è disponibile, viene proclamato eletto il candidato successivo nella lista; e se il nome di un candidato appare in più di una lista, spetta al partito decidere da quale lista deve essere eletto, ciò che si traduce in un potere diretto di incidere sulla scelta del candidato subentrante<sup>44</sup>. Per quanto riguarda la situazione in cui un partito abbia presentato solamente liste regionali, nel caso dei seggi parlamentari riservati alle liste regionali, i seggi ottenuti vengono assegnati ai candidati delle proprie liste, in conformità alla distribuzione finale ottenuta in ciascuna regione; nel caso dei seggi parlamentari destinati alle liste nazionali, i seggi ottenuti devono essere assegnati ai candidati delle liste, nelle stesse proporzioni della ripartizione dei seggi regionali. Se un partito non ha ricevuto alcun seggio riservato alle liste regionali, allora i seggi ottenuti su base

---

<sup>43</sup> S. BOOYSEN e G. MASTERSON, *Compendium of Elections in Southern Africa 1989-2009: 20 Years of Multiparty Democracy*, EISA, Johannesburg, 2009, Capitolo 11; estratto reperito al seguente indirizzo Internet: <http://www.eisa.org.za/WEP/sounomination.htm>.

<sup>44</sup> F. R. DAU, *Costituzionalismo e rappresentanza. Il caso del Sudafrica*, Milano, Giuffrè, 2011, 190.

nazionale vengono assegnati ai candidati sulle proprie liste regionali in proporzione al numero di voti ottenuti da quel partito in ciascuna regione.

In assenza di disposizioni legislative, è l'ordinamento interno dei singoli partiti a determinare le modalità di scelta di candidati e l'ordine della loro inclusione sulla lista<sup>45</sup>. A titolo esemplificativo, verranno qui di seguito esaminate le procedure adottate dai due maggiori partiti della Repubblica, l'*African National Congress* (noto anche con l'acronimo ANC) e la *Democratic Alliance*.

(a) Lo statuto dell'*African National Congress*, il partito di governo, prevede la formazione di un *National List Committee* per la designazione della lista nazionale. Si tratta di un sistema che combina una fase generalmente consultiva a livello locale, ed una fase più centralizzata ad opera del *National Executive Council*, l'organo direttivo del Partito. È il *Council* a determinare i criteri in base ai quali stilare la lista del partito, criteri che includono: la rappresentanza geografica, in modo tale che la lista rispecchi le strutture regionali dei partiti; un livello minimo del 50 per cento (dal 2009; prima, era del 30 per cento) di rappresentanza femminile nelle liste<sup>46</sup>; una equa rappresentazione dei gruppi etnici del Sudafrica; una rappresentanza equilibrata di parlamentari già in carica, volta ad assicurare una certa continuità nel Partito; l'inclusione di membri del Congresso dei sindacati sudafricani, del Partito comunista sudafricano e di altre organizzazioni associate; l'inclusione di giovani, anziani e disabili; nonché candidati tecnicamente specializzati in discipline quali la finanza e lo sviluppo economico. I candidati non devono avere subito condanne penali (salvo che per reati politicamente motivati commessi anteriormente al 1994); non devono aver commesso atti di cattiva condotta, corruzione o atti volti a dividere il partito ed a fomentare il conflitto intra-partitico; non devono aver violato il codice di comportamento adottato dallo stesso Partito; devono essere membri del Partito e possedere esperienze tali da permettere loro di contribuire in maniera costruttiva all'attività del Parlamento, se eletti.

La gestione delle liste elettorali è attribuita ai c.d. *List Committees*, nove provinciali ed uno nazionale. Tali comitati consolidano, convalidano e confermano le candidature ricevute dagli organi locali del Partito in una lista finale nazionale, che deve essere approvata dal *National List Committee* e dal *Council* direttivo del partito. Anche il Congresso dei sindacati, il Partito comunista sudafricano e la *South African National Civic Organisation* sono consultati prima dell'approvazione finale della lista. Le candidature ad opera degli organi locali del Partito vengono effettuate mediante riunioni generali, con la presenza di almeno il cinquanta per cento più uno dei membri di quell'organo locale. Si tratta, dunque, di una procedura piuttosto lunga, in quanto il Partito dell'ANC annovera circa

---

<sup>45</sup> DAU, *op. cit.*, 190.

<sup>46</sup> Si tratta dell'unico partito a prevedere una tale quota rosa: M. MYAKAYAKA-MANZINI, *Political Party Quotas in South Africa*, 2005, reperibile al seguente indirizzo Internet: [http://www.quotaproject.org/CS/CS\\_South\\_Africa\\_Manzini-final2-6-2004.pdf](http://www.quotaproject.org/CS/CS_South_Africa_Manzini-final2-6-2004.pdf).

tremila organi locali in tutto il paese, e richiede in genere tutto l'anno che precede le elezioni nazionali<sup>47</sup>.

(b) La *Democratic Alliance* istituisce un *Federal Candidates' Election Committee* per gestire la fase di selezione dei candidati da includere nelle liste. Il comitato ha le seguenti funzioni: porre in essere le azioni necessarie a consentire l'attuazione dei regolamenti dell'*Alliance* relativamente alle candidature; consigliare l'esecutivo federale, qualsiasi altra struttura del partito o qualsiasi collegio di selezione su qualsiasi aspetto della procedura di selezione; approvare la composizione e le procedure adottate dai collegi determinati a livello sub-nazionale, per assicurare la loro conformità ai regolamenti del Partito; determinare la composizione e le procedure dei collegi elettorali che non si siano dotati di una normativa adeguata; determinare, insieme con gli organi esecutivi, le date in cui svolgere le selezioni.

In seguito all'annuncio delle candidature, si istituisce un consiglio elettorale per ciascuna provincia. Tali consigli selezionano il gruppo di candidati per le liste nazionali e provinciali, ed eseguono colloqui coi candidati. Gli aspiranti ad entrare nelle liste hanno il diritto-dovere di presentarsi ai propri rispettivi collegi elettorali e rispondere alle domande da questi posti, prima di essere selezionati per le liste. Sono poi sottoposti a valutazione da parte degli organi esecutivi del Partito, e le liste così designate sono consolidate in un procedimento governato da comitati di selezione. La composizione dei comitati è disciplinata dalla normativa interna del Partito; in tali comitati non possono figurare: membri professionali del Partito; familiari di un aspirante; membri di un consiglio elettorale; aspiranti candidati appartenenti a quella stessa regione; o individui che abbiano un interesse personale nell'esito della procedura di selezione. In seguito a questa fase, i vertici esecutivi del Partito si riuniscono e, in base alle raccomandazioni dei comitati di selezione, consolidano le liste finali<sup>48</sup>.

DAU segnala una crescente contestazione del sistema delle liste bloccate, sempre più percepito come elemento di indebolimento della democrazia, dato che gli elettori non sono coinvolti nella scelta dei candidati<sup>49</sup>, ma solo nella loro selezione preliminare, selezione che è poi soggetta all'approvazione – pur con metodi ed obiettivi (almeno all'apparenza) legittimi – dei partiti, enti che sembrano dunque risultare predominanti nell'assetto politico sudafricano<sup>50</sup>. La stessa DAU osserva, però, che il potere

---

<sup>47</sup> BOOYSEN e MASTERSON, *op. cit.* (estratto reperibile al seguente indirizzo Internet: <http://www.eisa.org.za/WEP/soupartiesanc.htm>).

<sup>48</sup> V. <http://www.da.org.za/about.htm?action=view-page&category=469>.

<sup>49</sup> DAU, *op. cit.*, 194.

<sup>50</sup> *In primis*, l'*African National Congress*, che nella storia ha sempre avuto una maggioranza schiacciante dei voti; anche oggi, esso detiene 264 seggi sui 400 dell'Assemblea nazionale. La predominanza di questo Partito era in passato ancor più accentuata, grazie alla pratica del c.d. *floor crossing*, che permetteva ai deputati degli organi legislativi di cambiare partito (o anche di creare un nuovo partito) e mantenere il proprio seggio parlamentare nel corso della stessa sessione legislativa; alcune modifiche e restrizioni apportate alla pratica hanno fatto sì che la stragrande maggioranza dei "trasferimenti" avvenisse a favore proprio dell'ANC (H. KLUG, *The Constitution of South Africa: A Contextual Analysis*,

dei partiti è temperato dal fatto che è la *Independent Electoral Commission* ad avere il compito di proclamare gli eletti secondo l'ordine di comparizione nella lista; inoltre, qualora un seggio risultasse vacante, i partiti sudafricani hanno l'obbligo per legge di reintegrare il deputato uscente con il candidato successivo nell'ordine della lista<sup>51</sup>.

---

Hart Publishing, Portland, 2010, 161 ss.). Il *floor crossing*, che era sancito a livello costituzionale oltre che legislativo, è stato abolito nel 2009 con un emendamento costituzionale.

<sup>51</sup> DAU, *op. cit.*, 194 ss.