

# La riforma elettorale in Canada: la difficile ricerca di un'alternativa al “first-past-the-post system”

di Rino Casella

**Abstract: The electoral reform in Canada: the difficult search for an alternative to the “first-past-the-post system”** – This paper provides an overview of Canada’s electoral system and a review of past Canadian federal and provincial electoral reform initiative. The “single-member plurality system”, commonly referred to as the “first-past-the-post”, used in Canada at the federal level since Confederation, has essentially three major effects on electoral politics: it converts a minority of votes into a majority of seats, it handicaps smaller national parties by giving them a smaller share of seats than their share of the popular vote, it encourages regionalism. The performance of Canada's electoral system has been a frequent subject of discussion and examination and many reforms of the “first-past-the-post” have been considered. The case for electoral reform in Canada is compelling and the issue has been actively debated for many years both federally and provincially, but yet no reform proposals has ever been adopted.

**Keywords:** Canada; Electoral reform; Single-member plurality; First-past-the-post; Trudeau.

2329

---

## 1. Premessa

La riforma del sistema elettorale rappresenta uno dei temi centrali del dibattito politico e istituzionale canadese. Fin dalla nascita della Confederazione, il c.d. *first-past-the-post*, ovvero il modello elettorale uninominale maggioritario di tipo inglese, è stato utilizzato per l'elezione della Camera dei Comuni, ma nonostante il suo radicamento nella tradizione storica del Paese, da tempo è oggetto di profonde critiche sia da parte del mondo politico e accademico che da ampi settori dell'opinione pubblica.

Il sistema è infatti accusato di essere *underdemocratic* e *unfair* per gli effetti distorsivi che viene a produrre, come dimostrano i casi di sovra- o sotto-rappresentazione dei partiti (e in particolare di quello di governo) e di *wrong winner elections* (esito elettorale in cui la maggioranza dei seggi viene assicurata a una formazione diversa da quella che ottenuto più voti), nonché di accentuare le divisioni presenti nel Paese, caratterizzando sempre più in senso regionale i partiti politici.

In tale ottica, per inquadrare il sistema elettorale all'interno della delicata trama di rapporti tra la Federazione e le Province che caratterizza l'assetto istituzionale canadese, appare indispensabile avviare l'analisi dall'evoluzione della disciplina costituzionale a tutela del principio della rappresentanza per

popolazione che fin dal 1867 è alla base della composizione dell'*House of Commons* per poi richiamare le modalità con cui il *first-past-the-post* si è affermato in Canada e gli effetti che ha prodotto sul suo sistema partitico e parlamentare.

Del resto, proprio la centralità assunta dall'attuale sistema di voto all'interno della dinamica politica e istituzionale canadese, da sempre particolarmente complessa, ha costantemente condizionato l'esito del dibattito che si è sviluppato intorno alla ricerca di un modello elettorale alternativo, evidenziando i limiti, anche di natura costituzionale, che si sono frapposti ai numerosi tentativi di riforma del sistema maggioritario uninominale avviati a livello federale e nelle Province.

## 2. La composizione della Camera dei Comuni e il principio della rappresentanza per popolazione dalla nascita della Confederazione all'introduzione della *senatorial clause*

2330

Nel 1867 i *Fathers of Confederation*, al fine di assicurare a tutte le Province fondatrici una rappresentanza in seno alla Camera dei Comuni, decisero di adottare, come principio fondamentale del nuovo assetto costituzionale canadese definito dal *British North America Act* del 1867 (ribattezzato nel 1982 *Constitutional Act, 1867*)<sup>1</sup>, quello della «*representation by population*» («*rep by pop*») in virtù del quale ogni Provincia avrebbe ottenuto un numero di seggi proporzionale alla sua popolazione<sup>2</sup>.

Al riguardo, il *Constitutional Act, 1867*, nella versione originaria dell'art. 37, fissò a 181 il numero dei deputati eletti dagli elettori ammessi al voto, riconoscendone tra questi 82 all'Ontario, 65 al Québec, 19 alla Nuova Scozia e 15 al Nuovo Brunswick e all'art. 51 introdusse la regola in base alla quale, affinché l'*House* fosse adeguatamente rappresentativa della popolazione delle Province, il numero dei seggi riconosciuti a ciascuna di esse dovesse essere ricalcolato dopo ogni censimento decennale a partire da quello del 1871<sup>3</sup>. Oltre a ciò, in base all'art. 52, il Parlamento federale disponeva del potere di incrementare il numero dei seggi

<sup>1</sup> L'atto, approvato dal Parlamento di Westminster, sancì la creazione del *Dominion of Canada*, definendone l'assetto istituzionale sulla base delle risoluzioni adottate nella Conferenza di Charlottetown (settembre 1864), organizzata dai rappresentanti delle Province unite del Canada (composte dall'*Upper* e dal *Lower Canada*, rispettivamente corrispondenti alle odierne Province del Québec e dell'Ontario), del Nuovo Brunswick, della Nuova Scozia e dell'Isola del Principe Edoardo, poi approvate nella successiva Conferenza del Québec (ottobre 1864) composta anche dai delegati di Terranova e Labrador. Sulla storia costituzionale canadese, fra tutti, si veda T. Groppi, *Canada*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 29 ss..

<sup>2</sup> Cfr., A. Sancton, *The principle of representation by population in canadian federal politics*, in *Mowat Centre for Policy Innovation (paper)*, School of Public Policy & Governance, University of Toronto, march, 2010, pp. 2 ss., per il quale, l'adozione nel 1867 della «rappresentanza secondo la popolazione» (in luogo della ripartizione paritaria dei seggi tra l'*Upper* e dal *Lower Canada* presente nell'assemblea unitaria istituita dall'*Union Act* del 1840), fu accettata dalle Province quale «*foundational principle*» della Confederazione attraverso uno «scambio con il federalismo e l'autonomia provinciale». Sul tema, M. Olivetti, *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, in *Amministrazione in cammino*, 04-05-2012, pp. 6 ss..

<sup>3</sup> Sul *decennial reapportionment* quale apporto della costituzione statunitense a quella canadese, *ibidem*, p. 7, nota n. 19.

della Camera dei Comuni a condizione di non alterare il principio della rappresentanza proporzionale.

L'adesione delle nuove Province alla Federazione e il diverso sviluppo demografico tra le diverse aree ha imposto nel tempo un incremento del numero dei seggi e una periodica modifica della formula per la loro distribuzione, rendendo sempre più problematica la piena applicazione del principio del "rep by pop" in un Paese segnato da marcate diversità geografiche, culturali e politiche e nel quale è risultata costante l'esigenza di proteggere, in particolare, la rappresentanza delle piccole Province rispetto a quelle grandi, di bilanciare la parte occidentale con quella orientale e di scongiurare il rischio di una *underrepresentation* del Québec<sup>4</sup>.

Così, al riguardo, il numero iniziale dei seggi distribuiti tra le varie Province fu determinato dividendo la loro popolazione con un numero fisso (*electoral quota* o *quotient*) ottenuto dal rapporto tra la cifra della popolazione del Québec e 65, ovvero il numero dei seggi che erano costituzionalmente garantiti a tale Provincia alla Camera dei Comuni<sup>5</sup>. A questa *representation formula* era prevista solo un'eccezione a partire dalla definizione della c.d. «regola del ventesimo» («*the one-twentieth rule*») in base alla quale nessuna Provincia poteva perdere dei seggi nel corso di una loro nuova ridistribuzione a meno che la sua popolazione non fosse diminuita di almeno un cinque per cento (un ventesimo) in rapporto a quella nazionale nel periodo intercorso gli ultimi due censimenti<sup>6</sup>.

Nel corso dei primi venticinque della Confederazione l'applicazione della formula non risultò problematica a causa della crescita della popolazione canadese, ma nel 1892, per la prima volta, le tre Province marittime persero dei seggi alla Camera in ragione della diminuzione del rapporto tra il numero dei loro abitanti (peraltro in crescita) e il totale calcolato su scala nazionale<sup>7</sup>.

In particolare, nel 1903 l'Isola del Principe Edoardo, in ragione di un'ulteriore riduzione della propria rappresentanza, al fine di mantenere i seggi che le erano stati attribuiti al momento del suo ingresso nella Confederazione, giunse ad adire la *Supreme Court*, ma quest'ultima riaffermò che la rappresentanza dovesse essere calcolata sul totale della popolazione, così come stabilito dall'art.

---

<sup>4</sup> Per un quadro delle successive modifiche al numero dei deputati introdotte per assicurare la rappresentanza alle nuove Province ammesse nella Federazione, si vedano Elections Canada, *History of Representation in the House of Commons of Canada*, Ottawa, Office of the Chief Electoral Office of Canada, 2012, pp. 1 ss e M. Bosc, A. Gagnon (Eds), *House of Commons Procedure and Practice*, cap. IV, Third edition, 2017 (pubblicato sul sito *Internet* del Parliament of Canada, *House of Commons*, aprile 2019).

<sup>5</sup> Nel 1865, nel corso del dibattito sulla Confederazione, l'allora Procuratore generale John A. Macdonald (poi in seguito, com'è noto, primo *Prime Minister* canadese) spiegò che il Québec era stato scelto come Provincia cardine perché era «il più adatto allo scopo, a causa del carattere relativamente permanente della sua popolazione» e dal fatto che non avesse «né il più grande, né il minimo numero di abitanti» (cfr., Canada, Legislative Assembly, *Parliamentary Debates on the Subject of the Confederation of British North American Provinces*, Third Session, Eighth Provincial Parliament of Canada (Québec: Hunter, Rose, Parliamentary Printers, 1865, February 6, 1865, p. 38).

<sup>6</sup> Cfr., Elections Canada, *History of Representation in the House of Commons of Canada*, cit., p. 4.

<sup>7</sup> Sancton, *The principle of representation by population in canadian federal politics*, cit., pp. 4 ss..

51 del *Constitutional Act, 1867*<sup>8</sup>. Tuttavia, nel 1915, proprio allo scopo di consentire alle Province più piccole di mantenere i propri seggi anche a fronte del declino della loro popolazione in relazione a quella nazionale, fu adottato il *British North America Act, 1915* che, nell'operare una restrizione del principio di rappresentanza proporzionale, introduceva nel *Constitutional Act, 1867* l'art. 51A (ancora vigente) volto a garantire ad una Provincia un numero di deputati mai inferiore a quello dei Senatori ad essa riconosciuti (la c.d. *senatorial clause* o *senate floor rule*)<sup>9</sup>.

### **3. Segue: la ricerca di una nuova “formula” per la distribuzione dei seggi dell’House e il *Fair Representation Act* del 2011**

Dopo il censimento del 1941, fu adottato un nuovo emendamento costituzionale (*British North America Act, 1943*) per affidare il processo di redistribuzione dei seggi alla prima sessione parlamentare successiva al termine della guerra. In effetti, le Province occidentali temevano gli effetti sulla loro rappresentanza in seno alla Camera dei Comuni dei cambiamenti demografici determinati dal conflitto, mentre le altre manifestavano la loro insoddisfazione per la vigente ripartizione dei deputati, visto che l'applicazione della *senatorial clause* e della *the one-twentieth rule* finiva per premiare, grazie all'attribuzione di seggi aggiuntivi, cinque Province su nove<sup>10</sup>.

La richiesta di una nuova formula di ripartizione dei seggi portò all'approvazione del *British North America Act, 1946* con cui venne abolita la «regola del ventesimo» e introdotta una nuova formula in base alla quale 254 dei 255 seggi complessivi erano distribuiti tra le Province non più in base alla popolazione media per distretto elettorale del Québec, ma a quella totale del Canada. Tuttavia, l'applicazione del nuovo criterio sulla base ai dati del censimento del 1951 determinò una perdita di seggi per la Nuova Scozia, il Manitoba e lo

---

<sup>8</sup> Cfr., Supreme Court of Canada, *In Re Representation of P.E.I. in the House of Commons*, (1903) 33 SCR 594, 08/06/1903. In merito, si veda N. Ward, *The Canadian House of Commons: Representation*, Toronto, University of Toronto Press, 1950, pp. 39 ss..

<sup>9</sup> Cfr., Sancton, *The principle of representation by population in canadian federal politics*, cit., p. 4. La creazione del Senato, inizialmente chiamato dai Padri della Federazione come *Legislative Council*, scaturì dalla ricerca, in seno alle due conferenze dei rappresentanti delle diverse Province, di un assetto istituzionale in grado di assicurare, attraverso il ruolo e la composizione attribuiti all'*Upper House*, un bilanciamento tra la rappresentanza proporzionale (propria dalla Camera dei Comuni) e quella di tipo paritario, soluzione quest'ultima che, sebbene caratterizzante l'esperienza statunitense, era avversata dalla comunità francofona, invece determinata a vedersi riconosciuto un peso maggiore in termini di seggi (in merito, si veda P. Passaglia, *Il Senato canadese: anomalia o originalità?*, in questa *Rivista*, 2003, 1915 ss.). Così, il Senato divenne la Camera chiamata a rappresentare non gli enti federati, ma le *Divisions*, ovvero le tre entità meramente geografiche (Basso Canada, Alto Canada e le due Province marittime) di cui il Paese era riconosciuto consistere, prive di una corrispondenza ad un'istituzione territoriale (e quindi destinate a coincidere in alcuni casi con le Province e in altri a presentarsi come una loro aggregazione), ma in grado di superare le sproporzioni presenti tanto tra le diverse aree territoriali (le Province dell'*Upper* e del *Lower Canada* in rapporto a quelle *Maritimes*), quanto tra la comunità anglofona e quella francofona.

<sup>10</sup> Soltanto il Québec, il Manitoba, il Saskatchewan et la Columbia Britannica avevano nell'*House* un numero di rappresentanti effettivamente proporzionale alla loro popolazione. Sul punto, si veda Ward, *The Canadian House of Commons: Representation*, cit., p. 53.

Saskatchewan (province caratterizzate da un debole tasso di incremento demografico) e in ragione di ciò con il *British North America Act, 1952*<sup>11</sup> fu nuovamente modificata la formula di ripartizione, prevedendo l'introduzione della clausola «del 15 per cento» in base alla quale nessuna Provincia avrebbe perso più del 15 per cento del numero dei seggi a essa spettanti in virtù dell'ultima operazione di redistribuzione e l'attribuzione alle Province più popolose di un numero di deputati sempre superiore a quello riconosciuto alle Province con meno abitanti.

Nonostante ciò, a fronte della riduzione della rappresentanza parlamentare sofferta, a seguito del censimento del 1961, dalla Nuova Scozia, dal Manitoba, dallo Saskatchewan e dal Québec, nonché da Terranova dopo quello del 1971, il Parlamento di Ottawa adottò il *Representation Act, 1974* con cui fu introdotta una nuova formula, la terza nella storia elettorale canadese, detta dell'«amalgama», finalizzata ad assicurare – come richiamato dallo *Standing Committee on Privileges and Elections* della Camera dei Comuni – una «realistica ed adeguata» rappresentanza di tutti i cittadini della Federazione basata su un «compromesso»<sup>12</sup> in grado di impedire la perdita di seggi da una Provincia.

Sulla base dell'accordo, ai sensi della nuova sezione dell'art. 51 del *Constitutional Act, 1867*, il Québec si vide riconoscere un numero fisso di seggi (75 contro i 65 di cui già disponeva) e la popolazione media delle sue circoscrizioni fu utilizzata come standard per il calcolo dei seggi attribuiti alle altre Province<sup>13</sup>.

La base per calcolare l'assegnazione generale dei seggi si incentrava poi sull'automatico incremento di quattro seggi allo stesso Québec finalizzato a controbilanciare la crescita demografica e a diminuire la popolazione media delle sue circoscrizioni. Oltre a ciò, una volta suddivise le altre Province in tre distinte categorie (grandi se uguali o superiori a 2,5 milioni di abitanti, medie se comprese tra 2,5 milioni e 1,5 milioni di abitanti e piccole se inferiori a 1,5 milioni di abitanti), fu stabilito che l'attribuzione dei seggi in relazione al Québec operasse solo per la prima di esse, prevedendo per le altre due regole invece più complesse<sup>14</sup>. L'*amalgam formula* fu applicata nelle elezioni del 1976 per il rinnovo della Camera dei Comuni (composta da 282 seggi), ma dopo il censimento del 1981, in considerazione dell'aumento (da 279 a 310) del numero dei deputati che veniva automaticamente a determinare<sup>15</sup>, fu affidato allo *Standing Committee on Privileges and Elections* il

<sup>11</sup> Quello del 1952 fu il primo emendamento costituzionale adottato dal Parlamento canadese dopo la modifica alla procedura di revisione ad opera del *British North America Act, (N. 2), 1949* che attribuiva al Parlamento di Ottawa il potere di emendare «di volta in volta» la Costituzione canadese (con l'esclusione, tuttavia, delle materie più rilevanti riguardo i rapporti tra la Federazione e le Province). In merito, Groppi, *Canada*, cit., p. 35.

<sup>12</sup> Cfr., Elections Canada, *History of Representation in the House of Commons of Canada*, cit., 3 ss.; Bosc, Gagnon (Eds), *House of Commons Procedure and Practice*, cit., cap. IV (*Composition of the House*).

<sup>13</sup> Come al riguardo sottolinea Olivetti, *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, cit., p. 7, «la ratio di tale criterio stava nella protezione della minoranza franco-canadese».

<sup>14</sup> Cfr., A. Sancton, *The Representation Act, 1974*, in *Can. J. of Pol. Sci.*, 8, 3, 1975, pp. 467 ss..

<sup>15</sup> Sul punto, Id., *Eroding Representation-by-Population in the Canadian House of Commons: The Representation Act*, ivi, XXIII, 3, sept. 1990, pp. 442.

compito di elaborare un diverso meccanismo di determinazione del numero e della distribuzione territoriale dei seggi e tale ricerca, protrattasi nel corso della 32<sup>a</sup> (1980-84) e in parte della 33<sup>a</sup> legislatura (1984-88), sfociò nel 1986, su iniziativa del governo Mulroney, nell'adozione del *Representation Act, 1985* volto a revisionare ulteriormente l'art. 51 del *Constitutional Act, 1867*.

La riforma manteneva inalterato il numero dei seggi fissato nel 1976<sup>16</sup>, prevedendo per l'assegnazione di questi ultimi l'adozione di una formula basata sul calcolo del quoziente elettorale (“279 formula”<sup>17</sup>) e su un doppio aggiustamento connesso all'applicazione non soltanto della *senatorial clause*, ma anche della c.d. *grandfather clause* (indicata dalla dottrina anche quale «*clausola dei diritti acquisiti o clausola di anteriorità*») volta a garantire alle Province segnate da una popolazione in diminuzione un numero di deputati non inferiore a quello presente al momento dell'entrata in vigore del *Representation Act, 1985*<sup>18</sup>.

Tuttavia, l'applicazione della formula del 1985, segnata da un aumento del numero dei deputati (passati a 295 nelle elezioni del 1988, a 301 in quelle del 1997 e a 308 in quelle del 2004), non operò una redistribuzione dei seggi a favore di quelle province caratterizzate da un incremento demografico superiore alla media nazionale (Ontario, Alberta e Columbia Britannica) e quindi finì per creare le condizioni per una nuova riforma destinata a garantire il rispetto del principio della rappresentanza di ciascuna provincia in modo proporzionale alla propria popolazione<sup>19</sup>. Così, dal momento che il censimento decennale del 2011 avrebbe imposto, sulla base della dalla “279 formula” (e quindi delle *special clauses*) una redistribuzione dei seggi in cui all'aumento del numero dei deputati spettanti alle tre Province con una popolazione in crescita (Ontario, Alberta e Columbia

<sup>16</sup> Cfr., Olivetti, *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, cit., p. 7.

<sup>17</sup> Il quoziente elettorale era calcolato dividendo la popolazione totale delle dieci Province per 279, posto che due seggi erano automaticamente attribuiti ai Territori di Nord-Ovest (di cui uno poi in seguito riconosciuto al Nunavut) e uno allo Yukon. Il numero dei seggi che spettavano a ciascuna provincia si otteneva dividendo la popolazione provinciale (così come risultante dall'ultimo censimento effettuato) per il quoziente elettorale. In merito, R. A. Williams, *Canada's System of Representation in Crisis: The 279 Formula" and Federal Electoral Redistributions*, in *American Review of Canadian Studies*, 35, 2005, pp. 99 ss..

<sup>18</sup> Il minimo di seggi garantito dalla *Grandfather clause* era destinato a favorire *in primis* la rappresentanza dello Saskatchewan, del Manitoba e del Québec, mentre incrementava solo marginalmente quella della Nuova Scozia, di Terranova e del Labrador. Al riguardo, nel dicembre 1987 la *Supreme Court* della Columbia Britannica in *Campbell v. Canada (Attorney General)*, rigettando un ricorso del Sindaco di Vancouver Gordon Campbell volto a considerare come incostituzionali i cambiamenti introdotti dal *Representation Act, 1985* in quanto non adottati con il consenso delle Province e ritenuti lesivi del principio della rappresentanza proporzionale, ritenne che tale atto non prevedesse una «perfetta matematica rappresentanza», ma piuttosto «una rappresentanza basata primariamente, ma non interamente, sulla popolazione» (sul Campbell Case, *ibidem*, pp. 449 ss: Id., *The principle of representation by population in canadian federal politics*, cit. pp. 8 ss.; M. Pal, *Fair Representation in the House of Commons?*, in *Journal of Parliamentary and Political Law (Special Edition: The Informed Citizens' Guide to Elections 2015)*, 2016, pp. 45 ss..

<sup>19</sup> Sui limiti della riforma del 1985, cfr., Sancton, *Eroding Representation-by-Population in the Canadian House of Commons*, cit., pp. 10 (che al riguardo richiama le risultanze della *Royal Commission On Electoral Reform and Party Financing* – la c.d. *Lortie Commission* – del 1991 e del *Milliken Committee* del 1994); D. Gussow, *La Representation in House of Commons: A Long Term Proposal*, in *Canadian Parliamentary Review*, 1, 2012, pp. 37 ss.; Pal, *Fair Representation in the House of Commons?*, cit., pp. 37 ss..

Britannica) sarebbe corrisposta la riduzione del numero dei seggi assegnati al Québec, il governo conservatore (tornato al potere nel 2006) adottò il *Fair Representation Act 2011* che introduceva una nuova formula (la quinta nella storia istituzionale canadese) destinata a essere applicata per la prima volta nella 42° elezione generale svoltasi nel 2015.

Il sistema previsto dalla riforma (e ancora vigente), in parte simile a precedenti proposte di revisione costituzionale<sup>20</sup>, individua il numero dei seggi spettanti a ogni Provincia attraverso una serie di passaggi: la divisione della popolazione provinciale per un quoziente fissato a 111.166 (cifra corrispondente alla popolazione media dei collegi uninominali alla data del 1° luglio 2011 e destinata a essere ricalcolata, dopo il censimento del 2021, sulla base della crescita media della popolazione di ciascuna Provincia rispetto alla precedente distribuzione); la correzione, attraverso l'applicazione delle clausole speciali, del numero iniziale dei seggi assegnato a ogni Provincia; il riconoscimento di un numero aggiuntivo di deputati a una Provincia che risulti essere sottorappresentata nell'*House* rispetto alla propria popolazione e quindi necessiti di ulteriori seggi (c.d. «regola di rappresentazione»); l'attribuzione di un seggio a ciascuno dei tre Territori (come previsto dall'art. 51.2 della *Constitutional Act, 1867*)<sup>21</sup>.

#### 4. La modifica delle circoscrizioni elettorali

Nel quadro normativo segnato dal citato *Fair Representation Act, 2011* e dal *Canada Elections Act, 2000* (e successive modifiche), chiamato a disciplinare l'elezione della Camera dei Comuni, l'*Electoral Boundaries Readjustment Act, 1985* fissa la procedura

---

<sup>20</sup> Il riferimento è alle previsioni contenute negli Accordi di Charlottetown siglati il 28 agosto 1992 tra il Primo Ministro Mulroney e i Primi Ministri delle Province nel tentativo di emendare la Costituzione e ottenere il consenso del Québec all'adozione del *Constitution Act, 1982* dopo il fallimento della revisione avviata nel 1987 con gli Accordi di Meech Lake. Alcuni degli emendamenti costituzionali proposti, pur mantenendo le garanzie minime di rappresentanza per le Province meno popolose, prevedevano un aumento dei seggi della Camera dei Comuni nell'ipotesi di un incremento demografico delle Province più popolose e soprattutto assicuravano in modo permanente al Québec il 25 per cento dei seggi. Tuttavia, gli accordi di Charlottetown furono respinti nel referendum indetto nell'ottobre 1992 dal Premier federale con il voto contrario della maggioranza della popolazione nella maggioranza delle Province. Sulla controversa *25 percent guarantee* riconosciuta al Québec, si veda M.B. Stein, *Improving the Process of Constitutional Reform in Canada: Lessons from the Meech Lake and Charlottetown Constitutional Rounds*, in *Can. J. of Pol. Sci.*, 1997, 2, p. 325. Sul fallimento degli accordi di Meech Lake e di Charlottetown, si vedano anche A. Scerbo, *La Costituzione canadese tra principio federale, potere di revisione e spinte alla disgregazione*, in S. Gambino e G. D'Ignazio, *La revisione costituzionale e i suoi limiti tra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, Giuffrè, 2007, 865 ss.; J. Frémont, A. Lajoie, G. Otis, R. J. Sharpe, R. Simeon, K. Swinton, S. Volterra, *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 80 ss..

<sup>21</sup> Cfr., Olivetti, *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, cit., p. 7; Bosc, Gagnon (Eds), *House of Commons Procedure and Practice*, cit., cap. IV (*Composition of the House*); Gussow, *La Representation in House of Commons: A Long Term Proposal*, cit., p. 37. Dal 2015, il numero dei componenti della Camera dei Comuni è salito da 308 a 338 in ragione del riconoscimento, operato sulla base del *Fair Representation Act, 2011*, di seggi supplementari all'Ontario, alla Columbia Britannica, all'Alberta e al Québec.

per definire i confini delle circoscrizioni elettorali all'interno di ogni Provincia<sup>22</sup>.

Nei primi anni della Confederazione, dopo ogni censimento decennale, il Governo federale sottoponeva al Parlamento un disegno di legge con cui venivano definiti i confini di ciascuna circoscrizione elettorale, ma le accuse di *gerrymandering* a danno dell'opposizione (sollevate soprattutto in occasione delle modifiche operate nel 1872, 1882 e 1892<sup>23</sup>), spinsero nel 1903 il Primo Ministro Wilfrid Laurier a modificare la procedura fino ad allora adottata, affidando il compito di delimitare le circoscrizioni a un comitato speciale della Camera dei Comuni composto dai rappresentanti di tutti i partiti<sup>24</sup>. Quest'ultimo, dopo ogni nuova ripartizione dei seggi operata, ai sensi del *Constitution Act, 1867*, sulla base dei risultati del censimento decennale, riceveva dal Governo un progetto di legge privo di ogni dettaglio relativo ai confini delle circoscrizioni che era chiamato a integrare con le relative ripartizioni elettorali<sup>25</sup>.

Tale sistema, a lungo segnato dal ricorso a pratiche di *redistricting*, fu definitivamente superato nel 1964 con l'istituzione, ad opera dell'*Electoral Boundaries Readjustment Act*, di commissioni *non partisan* con il compito di ridisegnare i confini dei collegi elettorali senza l'intervento del Parlamento<sup>26</sup>. Una volta calcolato, a partire dai dati del censimento decennale, il numero totale dei seggi dell'*House* e quello relativo a ciascuna Provincia, il *Governor General in Council* nomina le dieci commissioni provinciali presiedute da un giudice di una giurisdizione superiore della Provincia e composte da personalità che soddisfino requisiti di competenza e di imparzialità<sup>27</sup>.

Ciascuna commissione, tenuta a presentare il proprio rapporto entro dieci mesi, provvede a dividere la sua Provincia in un certo numero di circoscrizioni, cercando di assicurare, nel limite del possibile, che la loro ripartizione non si distacchi, se non per circostanze eccezionali, da un valore medio della popolazione appositamente calcolato. Le proposte delle commissioni sono poi pubblicate sulla *Gazette du Canada* contestualmente alla convocazione di udienze pubbliche destinate a consentire agli elettori e ai deputati di esprimere osservazioni e presentare proposte di modifica.

<sup>22</sup> Cfr., Olivetti, *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, cit., pp. 8 ss..

<sup>23</sup> Cfr., Ward, *The Canadian House of Commons: Representation*, cit., pp. 26 ss..

<sup>24</sup> Bosc, Gagnon (Eds), *House of Commons Procedure and Practice*, cit., cap. IV (*Electoral Boundaries*).

<sup>25</sup> In merito, N. Ward, *A Century of Constituencies*, in P. Johnston, H. E. Pasis (Eds), *Representation and Electoral Systems: Canadian Perspectives*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1990), pp. 207 ss.. Sull'evoluzione del procedimento di revisione delle circoscrizioni nel contesto più generale della storia elettorale del Canada, si veda Elections Canada, *A History of the Vote in Canada*, II ed., 2007, pp. 111 ss..

<sup>26</sup> Sulla c.d. «*electoral boundary revolution*», si veda R. K. Carty, *The Electoral Boundary Revolution in Canada*, in *American Review of Canadian Studies*, 1985, 15, pp. 273 ss..

<sup>27</sup> WARD, *A Century of Constituencies*, cit., p. 216. Sul processo, si veda J. C. Courtney, *Commissioned Ridings: Designing Canada's Electoral Districts*, McGill-Queen's University Press, Montreal&Kingston, 2001, 35 ss.; Id., *From Gerrymandering to Independence: District Boundary Readjustment in Canada*, in B. Grofman, L. Handley (Eds), *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 11 ss..



Sulla base di ciò, ciascuna commissione presenta il proprio rapporto finale al direttore generale delle elezioni che lo trasmette al Presidente della Camera dei Comuni per l'esame da parte dell'Assemblea e l'eventuale presentazione di specifiche obiezioni (denominate «opposizioni») da parte dei deputati. Le commissioni sono tenute a esaminare questi ultimi rilievi entro un termine prefissato dalla legge, ma non sono obbligate ad accoglierli e il loro rapporto finale, una volta depositato alla Camera dei Comuni, è definitivo e non può più essere impugnato. Il documento diviene così la base su cui predisporre un *draft representation order* destinato ad acquisire, tramite la *Royal Proclamation* del Governatore Generale e la successiva pubblicazione sulla *Canada Gazette*, forza di legge<sup>28</sup>. I nuovi confini delle circoscrizioni elettorali entrano in vigore in occasione della prima elezione generale tenuta almeno un anno dopo la *Proclamation* e l'attuale composizione della Camera dei Comuni, eletta nel 2015, deriva dalla redistribuzione dei seggi operata dal *Representation Order, 2013*.

## 5. Il sistema elettorale della Camera dei Comuni: l'adozione del *first-past-the post*

La Camera dei Comuni canadese (al pari dei Parlamenti provinciali) è eletta con un sistema *single-member plurality*, ovvero con un maggioritario uninominale a un turno (c.d. FPTP, "*first -past-the post*") in base al quale, tra i diversi candidati presenti in ogni circoscrizione (quasi sempre, ma non obbligatoriamente, iscritti a uno dei partiti politici), è proclamato eletto colui che abbia ottenuto «il maggior numero di voti» (art. 313 (1) del *Canada Election Act*)<sup>29</sup>. Com'è noto, a partire dalla fine del XIX secolo, il *plurality system* ha trovato in Gran Bretagna, la sua applicazione classica in collegi uninominali<sup>30</sup>, diffondendosi in seguito, oltre che in

---

<sup>28</sup> Il processo ha subito nel corso dell'evoluzione politico-istituzionale canadese diverse sospensioni dovute alla necessità di apportare delle modifiche all'art. 51 del *Constitution Law, 1867* dirette a consentire, dopo i censimenti del 1971 e del 1981, l'introduzione di una nuova formula per la redistribuzione dei seggi. Nel 1992 e nel 1994 furono decise due nuove sospensioni, rispettivamente dopo la presentazione delle proposte di modifica dell'intero processo avanzate dalla citata *Lortie Commission* e l'avvio della discussione parlamentare di una legge di riforma, ma il fallimento delle iniziative determinò lo svolgimento delle elezioni generali del 1997 sulla base delle nuove circoscrizioni proposte dalle commissioni a partire dai dati del censimento del 1991. In merito, Bosc, Gagnon (Eds), *House of Commons Procedure and Practice*, cit., cap. IV (*Electoral Boundaries*).

<sup>29</sup> Cfr, A. Barnes, D. Lithwick, E. Virgint, *Electoral Systems and Electoral Reform in Canada and Elsewhere. An Overview*, 2016-06-E, Parliament Information and Research Service, Ottawa, Library of Parliament, 2016, pp. 1-2; per un puntuale esame della disciplina elettorale, D. J. Bourgeois, S. B. Campbell, *Election Law in Canada*, Toronto-Montréal, LexisNexis Canada, 2015.

<sup>30</sup> Nell'esperienza britannica, il *first-past-the post* è derivato da un sistema originariamente incentrato sulla rappresentanza (di tipo binominale) delle comunità territoriali (*counties* e *boroughs*). La formula *plurality*, infatti, introdotta in Inghilterra da uno *statute* del 1430 e poi innestata in collegi plurinominali con voto limitato, ha trovato la sua applicazione nel collegio uninominale solo dopo il *Redistribution of Seats Act* del 1885 che lo ha esteso a tutto il territorio britannico (cfr, O. Massari, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in O. Massari, G. Pasquino (cur.), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 25 ss.; L. Trucco, *Contributo allo studio del diritto elettorale, I-Fondamenti teorici e profili normativi*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 51).

Canada, in India, Australia (dal 1901 al 1917) e Nuova Zelanda (fino al 1993), nonché in altri Paesi del *Commonwealth*.

Tuttavia, dal momento che il *single-member constituency* era nato sul suolo americano già nel XVIII secolo, l'esperienza canadese del *plurality system*, peculiarmente segnata da un'evoluzione graduale, per «eredità storica», può essere significativamente considerata come «più antica di quella britannica»<sup>31</sup>.

Infatti, sebbene la costituzione delle legislature coloniali, a partire da quella della Nuova Scozia nel 1758, e la modifica del loro sistema elettorale fossero una prerogativa reale, già con il *Constitutional Act, 1791* (con cui furono creati l'Alto e il Basso Canada), vennero affrontate dalle legislature locali la grande maggioranza delle questioni riguardanti sia le circoscrizioni elettorali che lo svolgimento del processo elettorale<sup>32</sup>.

Questa autonomia in materia elettorale fu mantenuta dall'*Act of Union, 1840* che riunì in una sola Provincia l'Alto e il Basso Canada e, al fine di favorire gli anglofoni rispetto ai francofoni, individuò e rese uninominali le circoscrizioni elettorali<sup>33</sup> che fino ad allora erano state binominali nel *Lower Canada*, caratterizzate da un numero variabili di deputati (da uno a quattro) nell'*Upper Canada* e plurinominali in Nuova Scozia e nell'Isola del Principe Edoardo.

In tale fase, del resto, il problema della tipologia delle circoscrizioni da adottare appariva secondario rispetto alle altre questioni riguardanti la modifica del censo elettorale, l'allargamento del diritto di voto, l'individuazione delle categorie che ne erano escluse (come gli autoctoni), il numero delle postazioni di voto e l'adozione della «*representation by population*» nella ripartizione dei seggi<sup>34</sup>.

Così, nel *Constitution Act 1867* tutte le circoscrizioni erano uninominali, fatta eccezione per alcune a carattere binominale (in parte aggiuntesi con l'adesione alla Federazione, tra il 1871 e il 1873, della Columbia Britannica e dell'Isola del Principe Edoardo<sup>35</sup>), mentre il *first-past-the post*, non presente nella Costituzione<sup>36</sup>, divenne il sistema elettorale dominante, fatte salve alcune limitate esperienze di voto singolo trasferibile e di voto alternativo sperimentate, rispettivamente nelle

<sup>31</sup> Così Olivetti, *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, cit., 10 che al riguardo richiama l'opinione di V. Bogdanor, *Introduction*, in V. Bogdanor, D. Butler (Eds), *Democracy and Elections. Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, 3. Per una ricostruzione storica del sistema elettorale canadese, L. Massicotte, *Electoral Systems in Context: Canada*, in E.S. Herron, R.J. Pekkanen, M. S. Shugart, *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, New York, 2017, pp 741 ss..

<sup>32</sup> Alle legislature, tra l'altro, era così concesso di revocare il diritto di voto a talune categorie di persone, ma non di modificare il censo elettorale o il testo del giuramento pronunciato dagli eletti.

<sup>33</sup> Le uniche eccezioni furono le città di Toronto, Québec e Montréal. Sul tema, soprattutto M. Morin, *L'évolution du mode de scrutin dans les colonies et les provinces de l'Amérique du Nord britannique de 1758 à nos jours*, in *Revue de droit. Université de Sherbrooke*, 2008, 39, pp. 172 ss..

<sup>34</sup> Sul punto, Elections Canada, *A History of the Vote in Canada*, cit., pp. 40 ss..

<sup>35</sup> Le ultime due circoscrizioni binominali (nella Nuova Scozia e sull'Isola del Principe Edoardo) furono riformate solo nel 1965-66 (cfr., N. Ward, *Voting in Canadian Two-Member Constituencies*, in J.C. Courtney, *Voting in Canada*, Toronto, Prentice Hall, 1965, 125 ss. e M. Davis, *Ballot Behaviour in Halifax Revisited*, ivi, pp. 130 ss.).

<sup>36</sup> Cfr., J. Hunter, *Renovating Canada's Constitutional Architecture: An Examination of the Government's Democratic Reform Initiatives*, in *Constitutional Forum*, Special issue - *The State of Canada's Constitutional Democracy*, 25, 3, 2016, p. 23.

aree urbane e rurali, in Manitoba e nell'Alberta tra gli anni Venti e Cinquanta, nonché dalla Columbia Britannica, riguardo sempre l'*alternative vote*, in una singola elezione del 1952<sup>37</sup>.

## 6. Le critiche al *first-past-the post system*

Le critiche di cui da tempo il sistema del *first-past-the post* è oggetto in rapporto all'esperienza elettorale canadese sono principalmente di due tipi: gli effetti distorsivi (e talvolta anche marcatamente anomali) prodotti nella rappresentanza dei partiti in Parlamento e l'accentuazione delle differenze territoriali<sup>38</sup>.

In effetti, tra i Paesi che applicano il *plurality*, il Canada si discosta dalla c.d. legge di Duverger<sup>39</sup> in quanto, a causa di *cleavages* etnici, culturali e socioeconomici<sup>40</sup>, non ha prodotto un assetto di tipo bipartitico, ma al contrario un *multy-party system*<sup>41</sup>.

La coesistenza di quest'ultimo con il maggioritario uninominale ha determinato, come evidenziano i dati elettorali, una distribuzione dei seggi nel Parlamento di Ottawa e nelle Assemblee legislative provinciali caratterizzata da un significativo grado di disproporzionalità. Così, nelle [elezioni generali del 2015](#),

---

<sup>37</sup> La combinazione dei due modelli rispondeva all'esigenza politica di contenere l'avanzata elettorale del *Progressive Party*, al pari della riforma adottata nella Columbia Britannica rivolta invece contro la *Cooperative Commonwealth Federation*, partito di ispirazione socialista. Da sottolineare, tra il 1924 e il 1925, la presentazione e la successiva discussione in prima lettura di un progetto di legge finalizzato all'introduzione, a livello federale, del voto singolo trasferibile. (Cfr., D. Pilon, *The History of Voting System in Canada*, in H. Milner (Ed), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview, 1999, p. 111 ss.).

<sup>38</sup> Cfr., P. Malcolmson, R. Myers, G. Baier, T.M.J. Bateman, *The Canadian Regime. An Introduction to Parliamentary Government in Canada*, Toronto, Toronto University Press, 6° ed., 2016, 183 ss.; Olivetti, *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, cit., p. 10

<sup>39</sup> Cfr. M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Colin, 1961 (trad. it. *I partiti politici*, Milano, Comunità, 1970). Sul Canada inteso come esempio di «*non-Duvergian equilibrium*», si veda J. Mécs, *Reform of the Electoral System in Canada and in Hungary: Towards a More Proportional System?*, in *Eltelawjournal*, 1, 2017, p. 3.

<sup>40</sup> Cfr., A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 168 ss.

<sup>41</sup> Nelle elezioni del 2015 i partiti rappresentati nella Camera dei Comuni sono stati cinque (e solo tre di questi, disponendo di almeno dodici seggi, sono stati riconosciuti come *major parties*). Al riguardo, se dal 1867 al 1921 solo i liberali e i conservatori si sono contesi i seggi dell'*House*, dal 1935 il numero dei partiti è sempre oscillato tra quattro e cinque e solo in tre legislature (1921-1935, 1958-62 e 1980-1993) è stato pari a tre (cfr. Simon Fraser University (SFU), *Elections, Canadian Election Results, 1867-2015*). La storia del sistema partitico canadese, del resto, può essere divisa in tre fasi: la prima (1921-1993) segnata da un assetto perfettamente bipartitico in cui liberali e conservatori si contendono la maggioranza; una seconda (1921-1993) caratterizzata dal passaggio a un sistema «a due partiti e mezzo» ("*two and a half party system*") in cui ai due principali partiti si affiancano in modo stabile altre formazioni (sia regionali che a vocazione nazionale); la terza, apertasi con la profonda crisi del Partito conservatore (ridotto dopo le elezioni del 1993 a soli due deputati) e poi segnata dal ritorno al regime dell'alternanza tra i liberali e i conservatori nel quadro di un «multipartismo moderato» (cfr. Groppi, *Canada*, cit., 71) destinato a riproporre, con il *New Democratic Party* nel ruolo di *smaller player*, il tradizionale assetto «a due partiti e mezzo» (cfr., Malcolmson, Myers, Baier e Bateman, *The Canadian Regime*, cit., 207). Sulla complessa evoluzione del sistema partitico canadese alla luce della peculiare mutevolezza, R. Johnson, *The Canadian Party System. An Alalytic History*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2017.

il Partito liberale, con il 39,47% dei voti ha conquistato il 54,4 dei seggi (184 su un totale di 388), mentre il Partito conservatore e il *New Democratic Party* hanno rispettivamente ottenuto il 31,9% e il 13% dei seggi a fronte del 31,89% e del 19,71% delle preferenze. Un analogo effetto di sovra-rappresentazione aveva contraddistinto anche la precedente consultazione del 2011 in cui il *Premier* conservatore Stephen Harper con il 39,62% dei voti aveva vinto ben 143 seggi su 308 (corrispondente al 54% del totale), a danno, in termini di rappresentanza, dei liberali che giunti terzi nella consultazione con il 18,91 % dei voti avevano ottenuto solo l'11% dei seggi<sup>42</sup>.

Al riguardo, se da un lato tale dinamica del sistema elettorale ha consentito, in un quadro istituzionale di tipo Westminster, la formazione di Governi di maggioranza (come accaduto in ventinove elezioni su quarantadue)<sup>43</sup>, dall'altro, il gioco combinato del collegio uninominale e della regola del *winner-takes-all* ha impedito alle forze politiche minori o addirittura di media entità (fatte salve, come sarà sottolineato in seguito, quelle a carattere regionale o comunque con un forte radicamento territoriale) di avere un'adeguata rappresentanza o di poter semplicemente accedere al Parlamento (come accadde al *Green Party* nelle elezioni del 2008, quando ottenne il 7% dei voti, ma nessun seggio nell'*House*). L'impossibilità di recuperare i voti assegnati ai candidati non eletti (definti *wasted votes* in quanto non utilizzati per eleggere un deputato<sup>44</sup>) provoca una forte sperequazione nella rappresentanza parlamentare e una ben evidente distorsione della proporzione tra voti e seggi<sup>45</sup>.

Proprio quest'ultimo effetto è all'origine di alcuni paradossali risultati elettorali quali la conquista della maggioranza dei seggi da parte di un partito diverso da quello che ottiene il maggior numero di voti (*wrong winner* o *plurality reversal*) verificatasi sia livello federale (nel 1896, 1926, 1962, 1957 e 1979) che

<sup>42</sup> Nelle elezioni del 1958 e del 1984 il Partito conservatore, che aveva superato il 50% dei voti, fu sovra-rappresentato di circa il 25%. In merito, per una lettura in chiave comparata del sistema canadese (a partire dalla sua disproporzionalità, calcolata secondo l'indice di Gallagher) e del numero effettivo dei partiti (sulla base del classico indice di frammentazione di Laakso e Taagepera), si vedano i dati relativi alle elezioni tra il 1945 e il 2015 pubblicati sul sito *Internet* del Dipartimento di Scienze Politiche del Trinity College di Dublino Michael Gallagher. In merito anche L. Massicotte, *Canada: Sticking to First-past-the-Post, for the Time Being*, in M. Gallagher, P. Mitchell (Eds), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford and New York, Oxford University Press, 2008, 99 ss.; veda Mécs, *Reform of the Electoral System in Canada and in Hungary*, cit., 4.

<sup>43</sup> Solo in tre elezioni (1940, 1958 e 1984) un singolo partito ha ottenuto più del 50% dei voti, mentre i *minority governments* solo stati dodici (cfr. Malcolmson, Myers, Baier e Bateman, *The Canadian Regime*, cit., 47 ss.; Groppi, *Canada*, cit., p. 679).

<sup>44</sup> Così, nelle elezioni del 2015 ben 31 candidati sono giunti secondi nel proprio collegio ottenendo più del 40% dei voti, mentre 72 deputati sono stati eletti con meno del 40% dei voti e 23 di essi con meno di un terzo delle preferenze.

<sup>45</sup> Sull'«ingiustizia» del sistema uninominale proprio in ragione di tale suo risultato, J.M. Cotteret, C. Emeri, *Les systèmes électoraux*, Paris, Presses Universitaires de France, 1988, pp. 51-52. Per una verifica della «degge del cubo», teoria secondo cui in un sistema politico bipartitico e a collegio uninominale il rapporto della percentuale dei seggi assegnati ai due partiti corrisponde al rapporto tra i suffragi elevati al cubo, rispetto al caso canadese (1946-1974) si veda F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, 134 ss. per il quale le «oscillazioni» riscontrabili nel risultato sono da imputare al «più complesso panorama partitico» del Paese rispetto a Nuova Zelanda e Gran Bretagna.

locale (i casi del Nuovo Brunswick nel 2006, del Québec nel 1998, della Columbia Britannica nel 1998 e del Saskatchewan nel 1986) e la scomparsa delle opposizioni in alcune Assemblee legislative provinciali, come verificatosi nelle elezioni del Nuovo Brunswick nel 1987 (in cui i liberali con il 60% dei voti vinsero tutti i seggi in palio e in quelle della Columbia Britannica del 2001, segnate da un analogo risultato (entrambi i seggi furono assegnati al *Liberal Party* con il 58% dei suffragi).

Oltre a ciò, il *first-past-the-post* ha accentuato a livello politico le divisioni regionali esistenti nel Paese, non solo rafforzando quelle formazioni politiche caratterizzate da una base elettorale di dimensione regionale, ovvero dotate di un sostegno territorialmente ben circoscritto, ma anche a "regionalizzare" il voto dei partiti nazionali.

Il meccanismo del *winner-take-all*, infatti, oltre ad assicurare una rappresentanza parlamentare ai partiti con un consenso fortemente concentrato sul territorio (il *Bloc Québécois* in Québec e, in passato, il *Reform Party* nella Columbia Britannica e nell'Alberta), finisce per sovra-rappresentare sistematicamente tra i gli eletti di un partito solo alcune regioni e penalizzare le altre, impedendo così ai principali partiti di rappresentare tutte le regioni del Paese. Questo scenario si è riproposto anche nelle elezioni del 2015, visto che il Partito liberale si è assicurato tutti i 32 seggi delle Province atlantiche e ben 80 dei 121 seggi dell'Ontario sulla base rispettivamente del 59% e del 44,8% del voto popolare, ma nella Provincia del Saskatchewan ha conquistato, nonostante il 24% delle preferenze, solo 1 dei 14 seggi in palio<sup>46</sup>.

## 7. Il dibattito sulla riforma del sistema elettorale

La questione della *electoral reform* si è costantemente riproposta nella storia politico-istituzionale canadese, segnando ogni volta l'avvio di un dibattito caratterizzato da una propria specificità<sup>47</sup>.

Dopo la già richiamata esperienza, sperimentata da alcune Province tra gli anni Venti e Cinquanta dello scorso secolo, del passaggio a modelli diversi dal *first-past-the-post*, la riforma elettorale è stata al centro di nuovi studi e progetti elaborati a partire dagli anni Settanta da singoli studiosi o da commissioni governative di esperti. Negli ultimi quindici anni il tema è diventato oggetto di molteplici iniziative che, sebbene non coronate da successo, hanno comunque significativamente ampliato rispetto al passato i soggetti coinvolti sia a livello federale che provinciale, come dimostrano il tentativo di modifica della disciplina elettorale avviato, da ultimo, dal governo Trudeau nel 2015 e le proposte di nuovi

---

<sup>46</sup> Malcolmson, Myers, Baier e Bateman, *The Canadian Regime*, cit., pp. 185 ss..

<sup>47</sup> Il riferimento obbligato è alla classificazione dei vari tentativi di riforma attraverso l'individuazione di tre diverse «ondate» di dibattiti proposta da L. Massicotte, *Electoral Reform in Canada*, in A. Blais (Ed), *To keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 112 ss. In merito, sempre per una ricostruzione del processo, si vedano H. Jansen, D. Pilon, L. Stephenson, *Roundtable- Electoral Systems and Reform: The Canadian Experience*, in *Canadian Parliamentary Review*, Focus on Electoral Reform, Winter 2016, pp. 11 ss..

sistemi elettorali elaborate in diverse Province tramite apposite assemblee di cittadini e poi sottoposte a referendum popolari.

### 7.1. *Le proposte elaborate a livello federale*

Il sistema del *first-past-the-post*, dopo essere stato valutato criticamente alla fine degli anni Sessanta per la sua capacità di enfatizzare le differenze regionali nella rappresentanza parlamentare<sup>48</sup>, è stato oggetto, nei due decenni successivi, di diverse proposte di riforma elaborate da membri del mondo accademico e da commissioni di studio costituite su iniziativa del Governo federale che si proponevano di temperare i suoi effetti maggioritari al fine di rendere proporzionale, in misura diversa, la composizione dell'*House of Commons*.

Tali progetti, infatti, prevedevano l'elezione dei deputati in parte tramite collegi uninominali e in parte con scrutinio di lista, l'aumento del numero di seggi spettante a ogni Provincia quale correttivo al *plurality* e l'introduzione di un recupero proporzionale dei seggi perdenti<sup>49</sup>. La Commissione Pepin-Robart (*Task Force On Canadian Unity*), istituita nel 1977 dal governo di Pierre Trudeau con il compito di elaborare delle soluzioni al problema dell'unità nazionale dopo l'elezione di un governo indipendentista nel Québec, suggerì nelle sue raccomandazioni (pubblicate due anni più tardi) l'incremento del numero dei deputati di una quota di sessanta membri, distribuita fra tutti i partiti in base ai voti ottenuti, al fine di introdurre «un elemento di proporzionalità» nel sistema<sup>50</sup>.

La riforma adottata in Nuova Zelanda nel 1993, segnata dal passaggio dal *first-past-the-post* a un *Mixed-Member-proportional system* (MMP)<sup>51</sup>, stimolò la

<sup>48</sup> Così A. Cairns, *The Electoral System and Party System in Canada*, in *Can. J. of Pol. Sci.*, 1968, I, pp. 55 ss..

<sup>49</sup> Per un puntuale richiamo di tali progetti, Olivetti, *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, cit., 19 ss. e F.L. Seidle, *The Canadian Electoral System and Proposals for Reform*, in A.B. Tanguay, A. G Gagnon (Eds), *Canadian Parties in Transition*, 2nd. ed. Scarborough, Nelson, 1994, pp. 290 ss..

<sup>50</sup> Cfr., Government of Canada, Task Force on Canadian Unit, *A Future Together. Observations and Recommendations*, Ottawa, 1979, pp. 130 ss..

<sup>51</sup> Il sistema neozelandese aveva avuto una lunga storia di bipartitismo derivata dal sistema elettorale *plurality* e dalla presenza di due partiti maggiori, il *National Party* e il *Labour Party*. Il crescente favore che l'opinione pubblica neozelandese esprimeva verso il cambiamento della legge elettorale, posti gli effetti distorsivi riproposti dalle consecutive vittorie ottenute dal *National Party* in termini di seggi, ma non di voti popolari (con due di esse, nel 1978 e nel 1981, segnate dal *plurality reversal* a danno dei laburisti) spinse il Governo nel 1985 ad affidare a una *Royal Commission on the Electoral System*, costituita *ad hoc*, il compito di valutare la possibilità l'adozione di un nuovo sistema elettorale per il Paese. Tale commissione, a partire da alcuni parametri prefissati, adottò il sistema misto utilizzato in Germania, ma solo nel 1993, una volta superate le resistenze espresse dai due principali partiti, contrari a ogni innovazione, i cittadini neozelandesi si espressero in un referendum popolare a favore del superamento del sistema *plurality* e del passaggio al modello *Mixed-Member-proportional* di tipo tedesco. Sull'argomento, fra tutti, D. Denemark, *Choosing Mmp in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform*, in M. S. Shugart, M. P. Wattenberg (Eds), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds*, Oxford University Press, New York, 2001, pp. 70 ss.. Sull'esperienza elettorale neozelandese, J. Vowles, *New Zealand: The Consolidation of Reform?*, in Gallagher, Mitchell (Eds), *The Politics of Electoral Systems*, cit., 295 ss; Id., *Electoral Systems in Context: New Zealand*, in Herron, Pekkanen, Shugart, *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, cit., pp. 295.

presentazione alla fine degli anni Novanta di nuovi progetti che proponevano l'adozione di una riforma simile anche in Canada<sup>52</sup>, anche se nello stesso periodo, nonostante la scelta nel 1999 di un modello misto anche per l'elezione del primo Parlamento devoluto in Scozia<sup>53</sup>, non vennero a mancare proposte più radicali rivolte invece a eliminare i collegi uninominali a favore di un meccanismo di tipo proporzionale basato su liste concorrenti elette su scala provinciale<sup>54</sup>.

A livello federale, nel 1985 la *McDonald Royal Commission on the Economic Union* si limitò, in un ben più ampio quadro di analisi, a richiamare il legame tra sistema elettorale e differenze regionali<sup>55</sup>, mentre nel 1992 la già citata *Lortie Commission*, istituita nel 1989 dal governo Mulroney per svolgere un'ampia inchiesta sulla legislazione elettorale, pur giungendo tre anni più tardi a formulare più di 500 raccomandazioni dirette a rafforzare la regolarità del processo di voto, non si espresse riguardo l'eventuale superamento del *first-past-the-post*<sup>56</sup>.

Solo nel 2004 la *Law Commission of Canada*, a conclusione di uno studio durato tre anni, presentò nel suo rapporto finale la seconda proposta di riforma elettorale formulata in ambito federale<sup>57</sup>. Il rapporto esaminava le possibili diverse alternative al *plurality system*, scegliendo, tra i *Mixed-Member-proportional systems*, come il più adatto al contesto politico e istituzionale canadese (segnato dall'esigenza di garantire la rappresentanza delle donne, delle minoranze e del popolo aborigeno), quello impiegato in Scozia, posti gli ostacoli di natura costituzionale all'introduzione del meccanismo dei *Überhangmandate* e gli effetti politici prodotto da una rigida soglia di sbarramento del 5%<sup>58</sup>.

Sempre nel 2004, il governo minoritario del *Premier* liberale Paul Martin inserì la riforma elettorale – già oggetto della campagna elettorale del *New Democratic Party* nelle elezioni federali appena svolte – tra gli argomenti a cui faceva riferimento lo *Speech for the Throne* e l'anno seguente lo *Standing Committee on Procedure and House Affairs* della Camera dei Comuni, chiamato ad affrontare la questione, propose al Governo l'istituzione di un apposito comitato parlamentare

---

Sul sistema elettorale misto neozelandese, A. Chiamonte, *Tra proporzionale e maggioritario. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 134 ss..

<sup>52</sup> Cfr., H. Milner, *The Case for Proportional Representation in Canada*, in Id., (Ed), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, cit., pp. 51 ss.; sul punto anche T. Arseneau, *Electing Representative Legislatures: Lessons from New Zealand*, ivi, pp. 133 ss..

<sup>53</sup> P. Lynch, *Making Every Vote Count in Scotland: Devolution and Electoral Reform*, in H. Milner (Ed), *Steps Toward Making Every Vote Count*, Peterborough, Broadview Press, 2004, 145 ss.; si vedano anche I. Gray e J. Gray, *Proportional Representation -- the Scottish Model Applied to the 2004 Canadian Election*, in [Canadian Parliamentary Review](#), 3, 2004.

<sup>54</sup> Si veda infatti quella avanzata da Tom Kent, *ex* consigliere del Primo ministro Lester Pearson, cfr., T. Kent, *How to Renew Canadian Democracy: PR for Commons, FTTP elections for the Senate, and political financing by individuals only*, in Milner, *The Case for Proportional Representation in Canada*, pp. 51 ss..

<sup>55</sup> Cfr. Royal Commission on The Economic Union and Development For Canada Future, *Report*, Ottawa – Ontario, Privy Council Office, 1985, pp. 41 ss..

<sup>56</sup> Cfr., Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Final Report*, Ottawa, 1991. In merito, si veda P. Aucoin, *The Politics of Electoral Reform*, in [Canadian Parliamentary Review](#), 16, 1, 1993.

<sup>57</sup> Cfr., Law Commission of Canada, *Voting Counts: Electoral Reform for Canada*, Ottawa, 2004.

<sup>58</sup> *Ibidem*, pp. 93 e pp. 124.

e di gruppi di consultazione dei cittadini, ma lo scioglimento anticipato della Camera impedì al progetto di essere attuato nei tempi previsti<sup>59</sup>. Il nuovo *cabinet* conservatore guidato da Stephen Harper ricomprese il tema nello *Speech* dell'aprile 2006, ma il Governo, preferendo impegnarsi nell'introduzione nel sistema istituzionale canadese di un meccanismo di elezioni a data fissa (*fixed election*)<sup>60</sup>, rinunciò alla modifica della disciplina elettorale soprattutto per l'esigenza politica di riconquistare più agevolmente, grazie agli effetti del *first-past-the post*, la maggioranza alla Camera dei Comuni (come poi accadde, con il ricorso allo scioglimento anticipato, nelle elezioni del 2011 dopo un tentativo fallito in quelle del 2008).

Nel marzo 2007, comunque, il Governo organizzò in tutte le Province e i Territori dei *forum* con i cittadini sulla riforma democratica (nonché uno a carattere nazionale rivolto ai giovani) al termine dei quali presentò un rapporto intitolato *Public Consultations On Canada's Democratic Institutions and Practices*<sup>61</sup> da cui risultava che i canadesi, pur preferendo il *first-past-the post* al proporzionale, si dichiaravano comunque «aperti» alla possibilità di un cambiamento nei confronti di un sistema elettorale capace di valorizzare ogni voto espresso per un partito<sup>62</sup>.

Il 16 giugno 2015, il *leader* liberale Trudeau annunciò pubblicamente che la riforma elettorale costituiva uno dei punti del *manifesto* del suo partito (*Real Change. A Fair and Open Government*)<sup>63</sup> per le successive elezioni generali di ottobre, promettendo che in caso di vittoria quelle sarebbero state le ultime consultazioni federali svolte con il *first-past-the post*.

Una volta assunta la carica di Primo Ministro, Trudeau inserì la riforma nell'agenda governativa oggetto dello *Speech for the Throne* e affidò al Ministro delle Istituzioni Democratiche Maryam Monsef la costituzione dell'*House of Commons Special Committee on Electoral Reform (ERRE)*. Quest'ultimo, tuttavia, invece di rispecchiare nella propria composizione i diversi partiti secondo il loro numero di seggi alla Camera (così come nelle intenzioni del Governo), su iniziativa delle opposizioni adottò da subito una struttura basata sulle percentuali del voto popolare destinata a garantire non il rispetto dei rapporti di forza tra maggioranza e opposizioni, ma la rappresentanza anche dei gruppi parlamentari più piccoli, come i *Greens* e il *Bloc Québécois*.

---

<sup>59</sup> Sul punto, si vedano A. Barnes, D. Lithwick, E. Virgint, *Electoral Systems and Electoral Reform in Canada and Elsewhere. An Overview*, Ottawa, Parliamentary Information and Research Service, n. 2016-06-E, 2016, p. 13.

<sup>60</sup> Cfr., *An Act to Amend the Canada Elections Act, 2007*. Sul punto, ampiamente, Olivetti, *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, cit., pp. 21 ss..

<sup>61</sup> Government of Canada, *Public Consultations On Canada's Democratic Institutions and Practices*, 10-09-2007.

<sup>62</sup> Barnes-Lithwick, Virgint, *Electoral Systems and Electoral Reform in Canada and Elsewhere. An Overview*, cit., p. 13.

<sup>63</sup> La piattaforma programmatica prevedeva la formazione di «una speciale commissione parlamentare *all-party*» con il compito di formulare delle raccomandazioni al Governo sulla «direzione da seguire in materia di riforme elettorali», cfr., Liberal Party of Canada, *Real Change. A Fair and Open Government*, 2015, p. 8. In merito, si veda J. P. Derriennic, *A Better Electoral System for Canada*, Presse de l'Université Laval, Quebec City, 2016, pp. 7 ss..



La Camera dei Comuni il 7 giugno 2016 incaricò formalmente il *Committee* di studiare i sistemi elettorali capaci di sostituire il *first-past-the-post*, di valutare la fattibilità dell'introduzione del voto *online* e di quello obbligatorio e di garantire il rispetto da parte della riforma dei principi dell'efficacia, della partecipazione, dell'inclusività e dell'integrità. In seguito, l'ERRE non solo ascoltò esperti, accademici, pubblici funzionari e responsabili dei servizi elettorali del Canada e di altri Paesi, ma adottò anche forme di consultazione dei cittadini, consentendo a questi ultimi l'invio *online* di richieste e di chiarimenti, ovvero la diretta partecipazione a *town hall meeting* tenuti dai deputati e ad audizioni organizzate in diverse città canadesi.

Nel suo rapporto finale, presentato alla Camera dei Comuni il 1° dicembre 2016 e intitolato *Strengthening Democracy in Canada: Principles, Process and Public Engagement for Electoral Reform*<sup>64</sup>, il *committee* raccomandò al Governo di sostituire il *first-past-the post* con un sistema di tipo proporzionale e di adottare tale riforma tramite un referendum popolare<sup>65</sup>.

Tuttavia, il 1° febbraio 2017, il nuovo Ministro delle Istituzioni Democratiche Karina Gould annunciò ufficialmente che il Governo non intendeva più impegnarsi nell'approvazione della riforma e al riguardò richiamò l'opinione del Primo Ministro secondo cui la mancanza di «una chiara preferenza» e di un effettivo «consenso» per l'adozione di un nuovo sistema elettorale rendevano impossibile, nell' «interesse del Canada», indire un referendum nazionale sulla questione<sup>66</sup>. Lo stesso Trudeau, in seguito, difese la propria decisione, paventando che la decisione di adottare un sistema elettorale di tipo proporzionale avrebbe «aumentato le voci degli estremisti e degli attivisti», promosso l'instabilità politica del Paese e messo in pericolo la sua stessa unità<sup>67</sup>.

## **7.2. I tentativi di riforma avviati nelle Province**

Nonostante non siano sfociate nell'approvazione di una nuova disciplina elettorale, le iniziative avviate negli ultimi quindici anni dalle Province si sono dimostrate molto più incisive e innovative di quelle adottate in ambito federale soprattutto per il frequente ricorso allo strumento del referendum e alla democrazia deliberativa<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> House of Commons, *Strengthening Democracy in Canada: Principles, Process and Public Engagement for Electoral Reform. Report of the Special Committee*, Ottawa, 2016.

<sup>65</sup> In particolare, il Comitato raccomandava (raccomandazioni nn. 1, 2 e 12) che nello sviluppo dei nuovi sistemi elettorali, il Governo usasse il citato "indice di Gallagher" per ridurre gli effetti distorsivi sulla rappresentanza parlamentare, fissandone addirittura il livello massimo a 5 (cfr., *Strengthening Democracy in Canada*, cit., pp. 181 ss.).

<sup>66</sup> In merito, A. Wild, *Trudeau abandons electoral reform, breaking key campaign promise*, *The Globe and Mail*, 01-02-17.

<sup>67</sup> Sul punto, M. Kupfer, *Trudeau says national unity more important than election reform*, *CBC News*, 10-02-17.

<sup>68</sup> L'eccezione è costituita dalla Nuova Scozia e dal Manitoba, dove la questione della riforma, sebbene presente nel confronto politico, non è stata al momento posta in agenda. In merito, si vedano Hunter, *Renovating Canada's Constitutional Architecture*, cit., pp. 20 ss.; Barnes, Lithwick, Virgint, *Electoral Systems and Electoral Reform in Canada and Elsewhere*, cit., pp. 13 ss.; Olivetti, *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, cit., pp. 26 ss. e

Nell'Isola Principe Edoardo dopo la costituzione nel 2003 di una commissione di studi, poi conclusasi con la raccomandazione di un sistema proporzionale analogo a quello neozelandese, nel 2005 fu indetto un referendum sulla riforma elettorale conclusosi con la vittoria degli oppositori al progetto. Nel 2016 una consultazione popolare (condotta anche *online*) avente per oggetto la scelta tra cinque diversi modelli elettorali ha visto prevalere l'opzione del passaggio al proporzionale<sup>69</sup>, ma il *Premier* MacLauchlan, in ragione del basso tasso di affluenza registrato dalla consultazione, ha deciso di indire il 23 aprile 2019 un nuovo referendum, da abbinare alle elezioni provinciali. La proposta, tuttavia, è stata respinta nel voto popolare, ma è prevalsa invece in un maggior numero di collegi uninominali (anche se con una percentuale inferiore alla soglia del 60% richiesta come requisito per l'approvazione).

Nel Nuovo Brunswick una commissione istituita nel 2003 (dopo la conquista nel 1987 di tutti i seggi dell'Assemblea legislativa da parte del Partito liberale) presentò nel 2005 un progetto di legge elettorale di tipo misto da sottoporre entro due anni ai cittadini con referendum popolare, ma dopo la sconfitta del governo conservatore, il processo di riforma si interruppe con la decisione del nuovo esecutivo liberale di mantenere il *first-past-the-post*.

Nella Columbia Britannica, dopo il peculiare esito delle elezioni del 1996 e del 2001, segnate rispettivamente dal *plurality reversal* e da un'*oversized majority*, l'Assemblea legislativa istituì nel 2001 una *Citizens' Assembly* con il compito di coinvolgere i cittadini della Provincia nella ricerca di un nuovo sistema elettorale. La proposta elaborata dall'Assemblea, ovvero il passaggio a un sistema maggioritario uninominale a turno unico con singolo voto trasferibile (*single transferable vote*, STV), sottoposta al voto nel 2005, per ottenendo un consenso superiore al 50% dei voti e la maggioranza in 77 collegi elettorali su 79, non superò la prevista soglia del 60% per la propria approvazione. In ragione di ciò, nel 2009 venne indetto un nuovo referendum, ma i favorevoli alla riforma furono solo il 39% degli aventi diritto.

Nel 2017, i *Greens* e il NDP si accordarono con il governo liberale, uscito minoritario dalle elezioni provinciali, perché venisse indetto un nuovo referendum sulla riforma elettorale, impegnandosi a sostenere l'introduzione di un sistema di tipo proporzionale nella successiva crisi di governo, ma la formazione di un nuova compagine minoritaria del NPD sostenuta dall'esterno dai *Greens* assicurò poi lo svolgimento (per posta) della consultazione già tra l'ottobre il dicembre 2018. I quesiti oggetto del referendum furono due, uno relativo alla scelta uninominale-proporzionale e l'altro a quella tra tre diversi modelli di sistema proporzionale – *Dual-member proportional* (DMP), *Mixed-member proportional*, *Rural-urban*

---

sul ricorso al referendum da parte delle Province canadesi, E. Garcia, E. Palici Di Suni, M. Rogoff, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Milano, Cedam, 2018, pp. 268 ss..

<sup>69</sup> P. Alan, *Prince Edward Island Plebiscite on Democratic Renewal*, in *Focus on Electoral Reform*, *Canadian Parliamentary Review*, Winter 2016, pp. 7 ss..

*proportional* (RUP) – ma oltre il 61% degli elettori scelse di mantenere in vigore il *first-past-the-post*<sup>70</sup>.

Anche in Ontario, nel 2005, il Governo provinciale decise di istituire, sul modello della Columbia Britannica un'assemblea di cittadini (la *Ontario Citizens' Assembly*) con il compito di affrontare il tema della riforma elettorale e di scegliere un modello alternativo al *plurality* destinato a essere poi sottoposto a un referendum confermativo. Dopo una complessa valutazione delle diverse soluzioni proposte, l'assemblea raccomandò l'adozione di un sistema di tipo misto in cui l'elettore poteva esprimere un voto per il collegio uninominale e uno per la lista provinciale, ma la proposta fu respinta nel referendum tenutosi nell'ottobre del 2007<sup>71</sup>.

In Québec, il dibattito sulla riforma elettorale (già presente negli anni Settanta contestualmente alla trasformazione conosciuta dal sistema politico provinciale dopo l'affermazione del *Parti Québécois*), nel 2003 fu segnato dalla richiesta da parte di un'assemblea di cittadini (*Estates General on the Reform of Democratic Institutions*) di una riforma in senso proporzionale a cui fece seguito la presentazione di un progetto governativo di riforma che proponeva un sistema elettorale di tipo misto. Nel 2006 sul testo furono avviate delle consultazioni pubbliche che culminarono nella presentazione, da parte del *Citizen's Committee*, di un modello elettorale simile a quello tedesco e sulla base delle osservazioni ricevute, il *Directeur Général des élections* presentò un progetto di un *compensatory-mixed-system*, ma il tema uscì dall'agenda governativa per l'evolversi della situazione politica in senso sfavorevole al Partito liberale.

Nelle elezioni del 2018 il *Premier* quebecchese Legault assunse l'impegno a presentare entro il primo anno di legislatura un progetto di una legge elettorale in senso proporzionale e a farlo approvare prima del 2022, in modo così da consentire alle elezioni provinciali previste per quella data di svolgersi sulla base delle nuove regole. Nel settembre 2019, tuttavia, il disegno di legge che introduce un sistema elettorale di tipo misto ha previsto la convocazione di un referendum confermativo da abbinare alle elezioni del 2022 e ciò ha di fatto rinviato l'eventuale prima applicazione del nuovo regime elettorale al 2026<sup>72</sup>.

## 8. La questione della costituzionalità del *first-past-the-post* e della riforma elettorale

Il sistema elettorale canadese per collegi uninominali è da tempo oggetto di alcune obiezioni di legittimità costituzionale sollevate in merito alla sua compatibilità con i *democratic rights* riconosciuti dalla Carta dei diritti e delle libertà del 1982 e, nello specifico, con il *right to vote* (art. 3) così come interpretato dalla Corte Suprema del

---

<sup>70</sup> N. Eglund, *No change: B.C. voters back first-past-the-post system in electoral reform referendum*, *Vancouver Sun*, 21-12-18.

<sup>71</sup> In merito, L. Leduc, *The Failure of Electoral Reform Proposals in Canada*, in *Political Science*, 61, 2009, pp. 21 ss.

<sup>72</sup> B. Shingler, *CAQ government wants to hold a referendum over electoral reform plan*, *CBC News*, 25-09-19.

Canada. Quest'ultima, infatti, a partire dalla sentenza del 1991 *Reference re Provincial Boundaries (Saskatchewan)* del 1991, ha inteso il diritto di voto come diritto a una rappresentanza effettiva nella Camera dei Comuni e nelle Assemblee legislative delle Province (*effective representation*), ricavando da questo principio, nelle successive pronunce *Haig v. Canada* del 1993 e *Figueroa v. Canada* del 2003, anche il diritto per ogni cittadino di svolgere «un ruolo significativo» all'interno del processo democratico<sup>73</sup>.

In realtà, la tesi sostenuta da una parte della dottrina canadese (sulla base di alcune decisioni assunte dalle Corti inferiori)<sup>74</sup> e da alcune organizzazioni *non-party* (quali *Fair Vote Canada* e *Fair Voting BC*) a favore di una riforma elettorale in senso proporzionale<sup>75</sup> secondo cui il ricorso al *first-past-the-post* determina una violazione dei diritti tutelati dalla Carta, non sembra trovare riscontro nella giurisprudenza della Corte suprema.

Quest'ultima, infatti, nella citata sentenza *Figueroa* (redatta dal giudice Frank Iacobucci) ha sottolineato come la Carta sia da intendersi «interamente neutrale rispetto al tipo di sistema elettorale in cui il diritto di voto o di concorrere come candidato alle elezioni deve essere esercitato»<sup>76</sup> e in *Harper v. Canada (Attorney General)* del 2004 e *R.v. Bryan* del 2007 ha riaffermato la dimensione essenzialmente politica del sistema elettorale. Oltre a ciò, l'idea che la Costituzione non richieda l'adesione a un particolare sistema elettorale è stata confermata dalla Corte di Appello del Québec che, nella pronuncia *Daoust v. Québec (directeur générale des élections)* del 2011, ha negato la possibilità di invocare l'art. 3 della Carta a garanzia di un tipo particolare di sistema elettorale, compreso lo stesso maggioritario uninominale a un turno.

Molto più complessa e controversa appare invece la questione relativa alla costituzionalità della riforma elettorale alla luce della sentenza *Reference re Senate Reform* del 2014 con cui la Corte Suprema canadese ha ritenuto illegittima la proposta di revisione del Senato (*bill C-7*) in quanto adottata dal Governo *ex art.* 44 del *Constitution Act, 1982* (voto del Parlamento federale senza il coinvolgimento delle Province).

Tale procedura, secondo la Corte, presentando un carattere eccezionale rispetto a quella ordinaria disciplinata dall'art. 38 della Costituzione, può essere impiegata, in ragione della propria portata limitata, solo per adottare quelle modifiche costituzionali destinate a coinvolgere degli «interessi puramente

<sup>73</sup> In merito, fra tutti, Y. Dawood, *The Process of Electoral Reform in Canada: Democratic and Constitutional Constraints*, in *Supreme Court Law Review*, 76, 2016, pp. 363 ss..

<sup>74</sup> Su cui in particolare Olivetti, *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, cit., 17.

<sup>75</sup> Per E. Macfarlane, *Electoral Reform Is Not A Right Issue*, in A. Potter, D. Weinstock, P. Loewen, *Should We Change How We Vote? Evaluating Canada's Electoral System?*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2017, pp. 33 ss; Id., *Constitutional Constraints on Electoral Reform in Canada: Why Parliament is (Mostly) Free to Implement a New Voting System*, in *Supreme Court Law Review*, 76, 2016, pp. 401 ss.

<sup>76</sup> Cfr., *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, 2003, S.C.J., 37, par. 37. Per la Corte, infatti, lo scopo dell'art. 3 è quello di «proteggere il diritto di ogni cittadino di giocare un ruolo significativo all'interno del processo, qualunque processo possa essere» (*ibidem*).

federali o provinciali»<sup>77</sup> e non le proposte presentate dall'Esecutivo per introdurre l'elezione dei Senatori e operare la riduzione del loro mandato. Queste ultime, infatti, in quanto destinate a modificare la «fondamentale natura e il ruolo»<sup>78</sup> della Camera Alta richiedono invece, per i giudici, il ricorso alla procedura "7/50" (o "seven-fifty") e quindi il consenso di un minimo di sette Province corrispondenti ad almeno la metà della popolazione<sup>79</sup>. Secondo la Corte, in sostanza, dal momento che l'«architettura interna» della Costituzione può essere alterata anche senza una formale modifica delle sue disposizioni, il ricorso al procedimento di revisione (e il connesso coinvolgimento delle Province) risulta obbligatorio ogniqualvolta una riforma venga ad alterare la «fondamentale natura e il ruolo» dell'istituzione.

Tuttavia, l'«ambiguità»<sup>80</sup> di tali conclusioni ha reso molto controverso interpretare la sentenza limitatamente alla riforma del Senato, così da escludere ogni suo effetto anche sulle modifiche apportate al sistema elettorale.

Per una parte della dottrina, infatti, il limite imposto dalla Corte al Parlamento nella riforma unilaterale del Senato è da ritenersi valido anche nei confronti di una riforma del sistema elettorale e quindi ogni intervento sul *first-past-the-post* finisce per determinare un *fundamental change* della Camera dei Comuni in ragione degli interessi delle Province ivi rappresentati<sup>81</sup>; per l'altra, invece, dal momento che l'attuale sistema elettorale non è costituzionalizzato, ogni suo eventuale cambiamento, una volta adottato nel rispetto del principio della rappresentanza per popolazione e dei *voter rights* previsti dalla Carta dei diritti e delle libertà, non è destinato a incidere sulla natura e sul ruolo della Camera come corpo rappresentativo<sup>82</sup>.

La sentenza *Senate Reference* pone in dubbio anche la costituzionalità del potere del Parlamento federale di emendare in maniera unilaterale la formula adottata per redistribuire i seggi dell'*House* a ciascuna Provincia. Sulla base dell'interpretazione dell'art. 44 *del Constitution Act, 1982* operata dalla Corte, infatti, il Parlamento di Ottawa non può più procedere, così come accaduto più volte dalla nascita della Confederazione, a emendare la formula per la redistribuzione dei seggi nella Camera dei Comuni senza richiedere il consenso

<sup>77</sup> *Reference re Senate Reform*, 2014, CSC 32, par. 45-48.

<sup>78</sup> *Ibidem*, par. 48, 52, 69, 75 e 77-79.

<sup>79</sup> Sui progetti di riforma del Senato presentati dal governo Harper tra il 2006 e il 2014 e sulla sentenza *Reference re Senate Reform*, sia consentito il rinvio a R. Casella, *L'irrisolta questione della riforma del Senato in Canada: dall'"impossibile" revisione costituzionale al Trudeau Plan*, in *Nomos*, 2, 2016, pp. 585 ss; sulla complessità del procedimento di revisione costituzionale in Canada, R. Albert, *The Difficulty of Constitutional Amendment in Canada*, in *Alb. L. Rev.*, 53, 2014, pp. 85 ss.; K. Glover, *Complexity and Amending Formula*, in *Constitutional Forum*, 24, 2, 2015, pp. 9 ss..

<sup>80</sup> E. Macfarlane, *Unsteady Architecture: Ambiguity, the Senate Reference and the Future of Constitutional Amendment in Canada*, in *McGill Law Journal*, 2015, 883 ss..

<sup>81</sup> In tal senso le opinioni di M. Pale, Y. Roth, J. E. Roth riportate da Dawood, *The Process of Electoral Reform in Canada*, cit., p. 14.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 17. Sulla questione si vedano anche le audizioni di M. Pelletier, E. Macfarlane, Y. Dawood, M.P. Harrington, P. Russell, P. Paradis di fronte al Comitato ERRE, in *Strengthening Democracy in Canada*, cit., pp. 6 ss.

delle Province, posta l'incidenza di tali modifiche anche sugli "interessi" di queste ultime e non solo su quelli della Federazione<sup>83</sup>.

Al riguardo, la possibilità di interpretare la pronuncia, come per la riforma elettorale, in modo da consentire al Parlamento di procedere unilateralmente alla redistribuzione dei seggi alla Camera, eviterebbe il rischio di una potenziale paralisi istituzionale contraddistinta dall'impossibilità di assicurare, in mancanza del consenso delle Province alla revisione costituzionale, il principio della rappresentanza per popolazione anche in presenza di significativi cambiamenti demografici.

D'altronde, la questione degli effetti di *Senate Reference* rischia infatti di porsi al centro del dibattito politico-istituzionale canadese dopo il prossimo censimento del 2021 nell'ipotesi che delle deviazioni dal principio della rappresentanza per popolazione determinate dall'applicazione del *Fair Representation Act, 2011* pongano di nuovo all'ordine del giorno la determinazione del numero dei seggi e della loro redistribuzione fra le Province. In effetti, com'è stato evidenziato dalle proiezioni demografiche, la formula adottata dalla riforma non appare destinata a incrementare il futuro numero dei seggi della Camera dei Comuni in proporzione sufficiente ad assicurare un'adeguata rappresentanza alle province caratterizzate da una forte crescita della popolazione<sup>84</sup>, se non attraverso l'introduzione di alcune specifiche modifiche al suo complesso funzionamento (quale una diversa frequenza nella redistribuzione dei seggi e una nuova modalità di calcolo del quoziente elettorale).

Così, qualora una nuova formula, magari di tipo permanente, dovesse essere adottata con la procedura ordinaria di revisione, quest'ultima finirebbe necessariamente per intrecciarsi con l'«impossibile»<sup>85</sup> riforma del Senato e con l'assai più complessa abrogazione della *senatorial clause*<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Cfr., Pal, *Fair Representation in the House of Commons?*, cit., pp. 46 ss.; in merito, si vedano le osservazioni di Macfarlane, *Constitutional Constraints on Electoral Reform in Canada*, cit., 406 ss..

<sup>84</sup> Sulla base dei dati evidenziati da *Statistics Canada*, l'aumento del quoziente, previsto dall'*Act* a partire dal tasso medio di crescita della popolazione di ciascuna Provincia nell'ultimo decennio, nel 2024 assegna infatti alle Province con un più rapido incremento demografico meno seggi di quelli che avrebbero ottenuto nella redistribuzione basata sul precedente quoziente fisso. Cfr., *Statistics Canada, Population Projections for Canada, Provinces and Territories: 2009-2036*, Ottawa, Statistics Canada, 2010; Pal, *Fair Representation in the House of Commons?*, cit., pp. 41 ss. e D. Kerr, H. Mellon, *Demographic Change and Representation by Population in the Canadian House of Commons*, in *Canadian Studies in Population*, 2010, p. 53 (ivi citato). Sulla diversa rappresentanza parlamentare riconosciuta, a partire dalle due *alternative formulas* impiegate nel calcolo, alle Province dell'Ontario, dell'Alberta e della Columbia Britannica, si veda la tabella relativa alla redistribuzione dei seggi nel 2024 pubblicata ivi, p. 42.

<sup>85</sup> Cfr., Casella, *L'irrisolta questione della riforma del Senato in Canada: dall' "impossibile" revisione costituzionale al Trudeau Plan*, cit., pp. 31 ss..

<sup>86</sup> (...) Tale eventualità appare auspicabile a Gussow, *La Representation in House of Commons: A Long Term Proposal*, cit., p. 39, per il quale infatti le riforme costituzionali, oltre a eliminare la *senatorial clause* e la *grandfather clause*, dovrebbero assicurare il superamento delle carenze che caratterizzano il Senato (mancanza di legittimazione democratica e scarsa rappresentatività delle Province). Una volta trasformata in una Camera elettiva dotata di un mandato uguale a quello dell'*House of Commons* e chiamata a rappresentare su base paritaria le *Divisions* oppure ad assicurare almeno un eguale numero di seggi all'Ontario e al Québec (e a quest'ultimo almeno il 25% del loro totale), l'*Upper House* determinerebbe un profondo rimodellamento del

Di fronte a tale possibile *impasse* istituzionale, non è tuttavia esclusa la possibilità che il Parlamento e le Province decidano di delegare il proprio potere d'intervento sulla formula a un organismo indipendente chiamato, sulla base dell'esperienza delle richiamate *Electoral Boundary Commissions*, a operare sull'intero processo in modo regolare e *non-partisan*<sup>87</sup>.

## 9. La presunta obbligatorietà del referendum elettorale

Come sottolineato in precedenza, l'*House of Commons Special Committee on Electoral Reform*, chiamato dalla Camera dei Comuni a ricercare «metodi addizionali per conoscere le opinioni dei canadesi»<sup>88</sup>, ha raccomandato nel suo rapporto finale che la riforma elettorale venga direttamente sottoposta al giudizio popolare. Al riguardo, per giustificare il ricorso al referendum non soltanto è stata richiamata l'esigenza di una legittimazione democratica del processo di riforma<sup>89</sup>, ma anche invocata l'esistenza di una vera e propria convenzione costituzionale a suo sostegno.

In particolare, sono state ricordate le esperienze dei referendum elettorali svolti a livello provinciale e in alcuni Paesi della *Westminster family* quali l'Australia, la Nuova Zelanda e il Regno Unito (in cui nessuna modifica del sistema elettorale è stata implementata senza l'espresso consenso della maggioranza – in alcuni casi addirittura qualificata – dell'elettorato) per affermare la presenza di una *constitutional convention* volta a tutelare il sistema elettorale quale «fondamentale parte» dell'ordinamento istituzionale canadese<sup>90</sup>.

In realtà, il referendum non è previsto nell'eventualità che la riforma venga adottata per via legislativa ordinaria o con un emendamento costituzionale adottato *ex art. 44 del Constitution Act, 1982*. In quest'ultima ipotesi, inoltre, non sussiste neppure la necessità di applicare le norme provinciali che prevedono lo strumento referendario, visto che il consenso delle Province alle modifiche adottate dal Parlamento federale non è richiesto. Oltre a ciò, posto che il *Referendum Act del 1992*, adottato per fornire la base giuridica al referendum sull'Accordo di Charlottetown, considera solo eventuale il ricorso alla consultazione popolare «su qualunque questione relativa alla Costituzione del Canada»<sup>91</sup>, non solo nessuna convenzione costituzionale sancisce l'obbligo di

---

bicameralismo canadese, consentendo alla Camera dei Comuni di esprimere pienamente la *representation by population*.

<sup>87</sup> In tal senso, Pal, *Fair Representation in the House of Commons?*, cit., pp. 49 ss. che al riguardo auspica l'avvio di una vera e propria seconda «*electoral boundary revolution*».

<sup>88</sup> Cfr., *Strengthening Democracy in Canada: Principles, Process and Public Engagement for Electoral Reform. Report of the Special Committee*, p. 170.

<sup>89</sup> *Ibidem*, pp. 169 ss..

<sup>90</sup> Cfr., P. Dutil, *The Imperative of a Referendum*, in L. Miljan (Ed), *Counting Votes: Essay on Electoral Reform, Vancouver, Fraser Institute*, 2016, pp. 98 ss.. Sul punto, si vedano anche anche H.L. Kong, *A Modest Case for Constitutional Reform in Canada*, in Potter, Weinstock, Loewen, *Should We Change How We Vote? Evaluating Canada's Electoral System?*, cit. pp. 177 ss., D. Leydet, *Should We Have a Referendum?*, *ivi*, pp. 166 ss..

<sup>91</sup> Cfr., Garcia, Palici Di Suni, Rogoff, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, cit., p. 262.

indire un referendum sulla riforma elettorale, ma le ultime revisioni costituzionali (*patriation* della Costituzione, estensione dei diritti degli aborigeni, abolizione del sistema scolastico confessionale in alcune Province e Accordo di Meech Lake) sono state tutte adottate dal Parlamento federale senza richiedere il preventivo consenso degli elettori canadesi<sup>92</sup>.

## 10. Alcune considerazioni conclusive

Com'è stato posto in evidenza, gli strumenti con cui da decenni il Canada cerca di modificare il proprio sistema elettorale sono molteplici e diversificati (commissione di studi, comitato parlamentare, *citizen's assembly*, referendum) e la riforma del *first-past-the-post* non è più una mera *academic issue*, ma un tema che coinvolge l'opinione pubblica, è sostenuto da molti *advocacy groups* e *lobby organizations* (come, tra le altre, *Fair Vote Canada*), rappresenta un punto qualificante della piattaforma programmatica di partiti nazionali e provinciali e si è imposto anche tra le priorità dell'agenda governativa (com'è accaduto nei primi due anni della legislatura 2015-2019).

Tuttavia, nonostante le iniziative assunte a suo favore negli ultimi anni da cinque Province e le favorevoli condizioni politiche creatasi con il ritorno al potere del *Liberal Party* guidato da Justin Trudeau, nessuna riforma è stata adottata a livello federale e provinciale a causa dell'ambivalenza costantemente dimostrata dai partiti al governo (da ultimo quello del Québec) e dalla scelta di mantenere il *first-past-the-post* espressa dagli elettori in tutti i cinque referendum indetti sulla riforma.

L'esperienza canadese, soprattutto alla luce della *broken promise* di Justin Trudeau, ripropone così il «paradosso delle riforme elettorali»<sup>93</sup>: da un lato, i partiti che sono riusciti a conquistare la maggioranza dei seggi grazie al sistema elettorale vigente, una volta assunta la guida del Governo, non manifestano più interesse alla sua riforma, mentre quelli che invece ritengono necessario intervenire sul meccanismo elettorale non dispongono della forza politica per farlo, dall'altro, i partiti partecipano al dibattito sostenendo il modello elettorale che appare in grado di avvantaggiarli a danno degli altri<sup>94</sup>. Al riguardo, poi, come

<sup>92</sup> Cfr., Hunter, *Renovating Canada's Constitutional Architecture*, cit., pp. 24 ss..

<sup>93</sup> Cfr., Mécs, *Reform of the Electoral System in Canada and in Hungary – Towards a More Proportional System?*, cit., pp. 10 ss.. In tal senso anche Olivetti, *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, cit., pp. 38 ss.. Sulle difficoltà della riforma elettorale, già R. S. Katz, *Electoral Reform is Not as Simple as it Looks*, in Milner (Ed), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, p. 101 ss..

<sup>94</sup> Per uno schematico, ma efficace, confronto tra i risultati elettorali del 2015 (in seggi) e quelli simulati a partire dall'applicazione a essi di un modello elettorale di tipo proporzionale basato su liste provinciali e di uno caratterizzato invece dal ricorso al *single transferable vote*, Malcolmson, Myers, Baier, Bateman, *The Canadian Regime*, cit., p. 191. Da sottolineare come, in tale ipotetico scenario politico-parlamentare, il Partito liberale, grazie al STV, otterrebbe – a fronte di meno del 40% dei voti – ben 224 seggi (contro gli attuali 184) ovvero il 66% dei deputati e invece solo 134 seggi sulla base di uno scrutinio proporzionale di lista. Sull'erronea valutazione da parte dei partiti dei potenziali vantaggi derivanti dalle riforme elettorali, L. Massicotte, *La réforme électorale: de la futilité des calculs partisans*, in *Policy Options Politiques*, numero speciale *Electoral Reforme*, 30-06-16.



dimostrano costantemente i referendum finora svolti a livello provinciale, l'elettorato canadese pare esaltare più le «virtù»<sup>95</sup> che i limiti del *plurality*, nonostante da anni una parte del mondo politico e accademico continui a indicare invece il modello di tipo proporzionale come la soluzione alle *democratic diseases* di cui soffrirebbe il sistema politico e istituzionale del Paese<sup>96</sup>.

Oltre a ciò, le difficoltà connesse all'approvazione della riforma elettorale appaiono accresciute dai dubbi che la recente giurisprudenza della Corte Suprema ha sollevato riguardo la costituzionalità di una riforma elettorale adottata in modo unilaterale da *Parliamentary Hill*. La ricerca del consenso delle Province renderebbe infatti più complesso assicurare tutte le condizioni politiche e istituzionali necessarie alla modifica della legge elettorale, con il rischio che quest'ultima, al pari della riforma del Senato, finisca per essere destinata a una «*constructive unamendability*»<sup>97</sup>, ovvero a diventare un intervento «tecnicamente possibile, ma realisticamente irrealizzabile»<sup>98</sup>. Del resto, al di là delle riserve di natura giuridico-costituzionale sottolineate in precedenza sul ricorso al referendum, anche la ricerca da parte del Governo federale del preventivo assenso dell'elettorato al proprio progetto, non renderebbe meno complesso, sempre sul piano politico e istituzionale, l'intero processo di riforma, essendo comunque obbligatoria l'approvazione di una *motion for approval of referendum question* da parte del Parlamento prima del voto sulla nuova legge elettorale.

In sostanza, la questione se il Canada debba abbandonare o meno il *first-past-the-post* con cui i suoi cittadini votano da più di un secolo e mezzo è rimessa interamente alle decisioni dei deputati eletti con tale sistema. Così, al riguardo, decisive per il destino della riforma appaiono le elezioni per la Camera dei Comuni del 21 ottobre 2019, soprattutto nel caso esse determinino un risultato - al momento in cui viene licenziato questo saggio non ancora prefigurabile - particolarmente anomalo (*wrong winner election* o *oversized majority*) o molto complesso da gestire sul piano politico-parlamentare (*minority cabinet*).

---

<sup>95</sup> Come, *in primis*, «la semplicità e il rapporto diretto fra elettori e deputato» (cfr., Olivetti, *Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada*, cit., p. 38). Sul punto, Massicotte, *Electoral Systems in Context: Canada*, cit. pp. 750 ss..

<sup>96</sup> Al riguardo, per una ricostruzione (e valutazione critica) degli argomenti richiamati in tale ottica a sostegno del sistema proporzionale (tra gli altri, aumento della partecipazione democratica, rappresentatività, *accountability*), E. Goodyear-Grant, *Voter Choice and Accountability: A Case for Caution about Electoral Reform*, in Potter, Weinstock, Loewen, *Should We Change How We Vote? Evaluating Canada's Electoral System?*, cit., p. 49 ; C.M. Macleod, *Democratic Deliberation and Electoral Reform*, ivi, pp. 74 ss; M. E. Warren, *Can Proportional Representation Lead to Better Political System Performance?*, ivi, pp. 86 ss; L. Miljan, *What Is the Problem that Electoral Reform Will Solve?*, ivi, pp. 94 ss..

<sup>97</sup> Cfr. R. Albert, *Constructive Unamendability in Canada and the United States*, in *Supreme Court Law Review*, 67, 2014, p. 181. Sulla necessità che la Corte Suprema si pronunciasse sull'obbligatorietà o meno di un emendamento costituzionale, si vedano Y. Dawood, *Is a constitutional amendment required for electoral reform?*, in *Policy Options Politiques*, numero speciale *Electoral Reforme*, 27-06-16 e N. Wisemann, *The constitutionality of electoral reform*, ivi, 09-11-16.

<sup>98</sup> Così, Pal, *Fair Representation in the House of Commons?*, cit., p. 48.

