

Alma Mater Studiorum - Università Di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN
STATO, PERSONA E SERVIZI NELL'ORDINAMENTO EUROPEO E
INTERNAZIONALE

CICLO XXVIII

Settore Concorsuale di afferenza:12/C1 Diritto Costituzionale

Settore Scientifico disciplinare: *Ius*/08 Diritto Costituzionale

IL DIRITTO DI VOTO NELL'ORDINAMENTO ALBANESE E ITALIANO

Olsi VANGJELI

Coordinatore Dottorato

Prof. Andrea Morrone

Relatore

Prof. Tomaso Francesco Giupponi

Relatore

Prof. Luca Mezzetti

Esame finale anno 2017

A mia figlia Keira

Per la realizzazione di questo lavoro ringrazio il Prof. Tomaso Giupponi e il Prof. Luca Mezzetti per la pazienza dedicatami e per i preziosi consigli che hanno orinetato i miei studi.

Inoltre ringrazio tutta la mia famiglia di avermi motivato e sempre sostenuto ad affrontare il dottorato di ricerca in Italia.

INDICE

INTRODUZIONE	6
CAPITOLO I: I SISTEMI ELETTORALI	10
Considerazioni generali.....	10
I sistemi maggioritari	13
<i>Sistema maggioritario uninominale ad un unico turno</i>	14
<i>Sistema maggioritario a doppio turno</i>	15
<i>Il voto in blocco – The Block Vote</i>	15
<i>Il voto in blocco per i partiti politici – Party Block Vote</i>	16
<i>Il voto di preferenza – The Alternative Vote</i>	16
I sistemi proporzionali	16
<i>Sistemi proporzionali di lista - List Proportional Representation</i>	17
<i>Metodo del quoziente</i>	17
<i>Il metodo dei divisori</i>	18
<i>Il voto unico/singolo trasferibile – The Single Transferable Vote</i>	19
I sistemi misti	19
<i>Sistemi maggioritari corretti</i>	19
<i>Sistemi proporzionali corretti</i>	19
<i>I sistemi paralleli</i>	20
I SISTEMI ELETTORALI IN ALBANIA	21
<i>Le caratteristiche dei sistemi elettorali in Albania</i>	23
<i>Il sistema elettorale nelle elezioni del 31 marzo 1991</i>	24
<i>Il sistema elettorale nelle elezioni del 22 marzo 1992</i>	25
<i>Il sistema elettorale nelle elezioni del 1996</i>	26
<i>Il sistema elettorale nelle elezioni del 1997</i>	28
<i>Il sistema elettorale nelle elezioni del 24 giugno 2001</i>	31
<i>Il sistema elettorale nelle elezioni del 24 giugno 2005</i>	32
<i>Il sistema elettorale nelle elezioni del 28 giugno 2009</i>	33
<i>Il sistema elettorale nelle elezioni del 28 giugno 2013</i>	35
CAPITOLO II	
LA EVOLUZIONE DEL DIRITTO DI VOTO IN ALBANIA. IL PERCORSO DEL SUFFRAGIO UNIVERSALE	37
<i>Il diritto di voto dopo la proclamazione dell'indipendenza (1912)</i>	37

<i>Le decisioni dell'Assemblea Nazionale di Valona</i>	38
<i>Statuto organico dell'Albania del 1914</i>	40
<i>Il congresso di Durazzo (25 dicembre 1918)</i>	43
<i>Il Congresso di Lushnja</i>	44
<i>Statuto allargato di Lushnja</i>	46
<i>Statuto della Repubblica albanese 1925</i>	50
<i>Il diritto di voto durante la Monarchia (1928-1939)</i>	56
IL DIRITTO DI VOTO DURANTE GLI ANNI DELL'OCCUPAZIONE (1939-1945) ...	58
<i>La legge "Dell'Assemblea Costituente"</i>	61
<i>La legge "Sulle elezioni dei rappresentanti del popolo per l'Assemblea Costituente"</i>	62
PARTE II: IL DIRITTO DI VOTO DURANTE IL REGIME COMUNISTA	65
<i>Il diritto di voto in seguito all'instaurazione del regime comunista. La Costituzione del 1946</i>	65
<i>Il diritto di voto nella Costituzione della Repubblica Popolare Socialista dell'Albania (1976)</i>	74
IL DIRITTO DI VOTO NEL PERIODO POST-COMUNISTA	76
<i>Il diritto di voto nella legge "Sulle principali disposizioni costituzionali"</i>	77
<i>Il diritto di voto nella legge "Per le elezioni dell'Assemblea Popolare della Repubblica D'Albania"</i>	78
<i>Il diritto di voto nella legge n. 8055, datata 01.02.1996, "Sulle modifiche della legge n. 7556, del 04.02.1992 " Per le elezioni dell'Assemblea Popolare della Repubblica d'Albania"</i>	83
<i>Il diritto di voto nella legge 8218 del 16.05.1997 "Sulle modifiche della legge n. 7556, datata 04.02.1992 Per le elezioni dell'Assemblea Popolare della Repubblica d'Albania", così come modificata con la legge n. 8055 del 01.02.1996</i>	85
CAPITOLO III	
IL DIRITTO DI VOTO NELLA COSTITUZIONE ALBANESE	87
<i>Considerazioni generali</i>	87
<i>Le fonti del diritto di voto</i>	90
I trattati internazionali ratificati dal parlamento albanese.	
<i>La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo</i>	90
<i>Patto internazionale sui diritti civili e politici</i>	91
<i>Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo</i>	92
<i>Convenzione Europea sui diritti politici delle donne</i>	92
<i>La Costituzione Albanese.</i>	
<i>Il codice elettorale della Repubblica dell'Albania.</i>	
<i>La legge " Sui partiti politici".</i>	

<i>I principi del diritto di voto. Le garanzie per l'esercizio</i>	94
<i>Universalità</i>	94
<i>Personalità</i>	95
<i>Uguaglianza</i>	96
<i>Libertà</i>	97
Le forme, i contenuti e i tempi della propaganda elettorale.....	99
L'accesso a i fondi pubblici e i finanziamenti di cui possono disporre i soggetti elettorali.....	100
L'accesso alla televisione pubblica e ai altri media.....	101
<i>Segretezza</i>	102
<i>I problemi in pratica</i>	103
<i>Il voto familiare</i>	103
<i>La corruzione elettorale</i>	104
<i>Il voto alle minoranze</i>	105
I requisiti positivi del voto. Il corpo elettorale	107
<i>Generalità</i>	107
<i>Cittadinanza</i>	108
<i>La maggiore età e la capacità di agire</i>	109
I requisiti negativi e la legislazione ordinaria di attuazione	110
<i>Incapacità civile</i>	110
<i>Condanna penale</i>	110
La restrizione del diritto di voto	112
<i>Il voto dei detenuti dopo la riforma costituzionale del 2015</i>	112
Il voto dei cittadini albanesi all'estero	117
Il voto elettronico e le sue garanzie	120
L'IMPATTO DEI ALTRI DIRITTI FONDAMENTALI SUL DIRITTO DI VOTO	
<i>La libertà di associarsi</i>	124
<i>La libertà di riunione</i>	125
<i>La libertà dei media</i>	126

CAPITOLO IV.

LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE ALBANESE E DEL COLLEGIO ELETTORALE ALBANESE

<i>Considerazioni generali</i>	131
<i>Il diritto di voto nella giurisprudenza della Corte Costituzionale Albanese</i>	133
<i>L'uguaglianza del voto e pluralità politica</i>	138
<i>Finanziamento e il controllo finanziario dei partiti politici</i>	143
<i>I sistemi elettorali</i>	145
<i>La divisione dei collegi elettorali</i>	147
<i>La classifica dei candidati nelle liste multi nominali</i>	151
<i>La sostituzione dei seggi vacanti</i>	152
<i>Il collegio elettorale</i>	153

SECONDA PARTE

II DIRITTO DI VOTO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

CAPITOLO I

LA EVOLUZIONE STORICA DEL DIRITTO DI VOTO IN ITALIA..... 156

<i>Il diritto di voto nell' Statuto Albertino (1848)</i>	156
<i>Il primo allargamento del diritto di voto. La legge elettorale n.725/1882 del 7 maggio 1882</i>	159
<i>La riforma del 1912-1913. Il suffragio universale maschile</i>	161
<i>Il terzo allargamento del suffragio universale maschile. La legge n. 1985 del 16 dicembre 1918</i>	162
<i>Il diritto di voto durante il regime fascista</i>	165
<i>Il diritto di voto dopo la caduta del regime fascista</i>	166

CAPITOLO II

IL DIRITTO DI VOTO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA.

I principi del diritto di voto. Le garanzie per il suo esercizio	173
<i>Uguaglianza del voto</i>	173
<i>Uguaglianza del voto nella giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana</i>	175
<i>La svolta interpretativa nella sent.1/2014; illegittimità del premio di maggioranza e lezione del principio dell'eguaglianza del voto</i>	176
<i>I sistemi elettorali dopo la sentenza n. 35/2017</i>	179
<i>Libertà del voto</i>	183
<i>Forme, contenuti, e i tempi della propaganda elettorale nella legislazione di attuazione</i>	183
<i>Il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali</i>	185
<i>Segretezza del voto</i>	188

<i>Personalità del voto</i>	191
I requisiti positivi del voto. Il corpo elettorale.	
<i>Cittadinanza e il voto agli stranieri in Italia</i>	192
<i>Generalità</i>	199
I voto dei cittadini italiani all'estero	200
<i>Maggiore età e capacità di agire</i>	206
Il voto come dovere civico	207
I requisiti negativi nella legislazione ordinaria di attuazione	209
Il voto dei detenuti	209
CONCLUSIONI	213
BIBLIOGRAFIA	220

Introduzione.

Questo studio, tenta di mettere in luce un importante diritto sancito nella Costituzione albanese e italiana, com'è il diritto di voto. In questo senso o tentato di mettere in rilievo le mere somiglianze e le differenze tra le due previsioni riguardanti il diritto di voto.

Visto che l'opera ha toccato gli aspetti più importanti dell'ordinamento albanese e italiano, considerato non in modo statico, ma anche in un modo dinamico, risultava indispensabile lo studio di numerose fonti per ricostruire il quadro storico e comprendere meglio la sua evoluzione in tutti e due i paesi.

Per ricostruire l'evoluzione del diritto di voto nell'ordinamento albanese ho utilizzato una vasta letteratura trovata presso il Archivio della Biblioteca Nazionale albanese e vari documenti "*prodotti*" da gli primi organi legislativi e statali del nuovo Stato albanese nato proprio nel 1912, non di facile reperibilità per la poca trasparenza del sistema delle pubblicazioni degli atti in generale (come conferma un recente studio eseguito da un istituto com'è il Centro per la Pubblica Informazione). In quest'ottica, ritenendo insufficiente un'analisi statica, si è cercato in questo studio di mettere in luce gli aspetti di continuità fra "vecchio" e "nuovo" ordinamento, indagando sui modelli costituzionali che hanno ispirato e tuttora ispirano non solo il legislatore, ma anche il giudice costituzionale e il giudice del Collegio elettorale chiamati a rispondere alle esigenze di una lunga transizione.

Ai fini del presente lavoro, risulta indispensabile una breve analisi dell'evoluzione del diritto di voto fin dalla proclamazione dell'indipendenza.

L'Albania, come altri stati dell'area, è tornata ad essere un vasto recipiente di modelli giuridici, dottrinali e normativi di derivazione occidentale come aveva fatto nell'immediato periodo della proclamazione della sua indipendenza nel 1912. La nuova realtà, costituita da "offerte" di nuovi modelli (specialmente quello italiano e tedesco) nell'ordinamento giuridico albanese in generale, e al diritto di voto in particolare, dovrà rappresentare oggi uno dei più significativi esempi di applicazione della ricerca giuridica comparata. In questo quadro esistono dei fattori che interagiscono nel disegnare il nuovo profilo dell'ordinamento albanese e il diritto elettorale.

Si è pensato che fosse naturale ordinare questo studio in due parti; quella albanese e italiana. Nella prima parte, quella albanese, lo studio comincia a fare una panoramica dei sistemi elettorali utilizzati nel mondo e i sistemi elettorali utilizzati dall'legislatore albanese durante il periodo post-comunista che sono state oggetto di frequenti interventi e modifiche. Tramite questo capitolo si tenta di spiegare l'importanza della scelta di un sistema elettorale adatto, specialmente per un paese come l'Albania, che proprio nel 1991

registra le prime elezioni democratiche. Nell'caso dell'Albania, la storia ha dimostrato che il cambio frequente dei sistemi elettorali è avvenuto come risultato dei calcoli e dei interessi a breve termine dei due grandi partiti politici.

I prossimi capitoli, sono ordinati in base alle tape in cui è passato ed evoluto il diritto di voto in Albania. Così lo studio è stato periodizzato in:

1. Periodo dell'indipendenza e della monarchia (perido pre-comunista).
2. Periodo del regime comunista.
3. Periodo post-comunista.

Tale analisi, costituisce la premessa per approfondire la tesi sulle origini del diritto di voto fino ad arrivare alla Costituzione del 1998 attualmente in vigore.

Lo studio del primo periodo (secondo capitolo) riguarda un'epoca quanto illuminata, tanto travagliata per la storia costituzionale albanese. In questo senso il periodo 1912-1939, è denominato come il periodo dell'indipendenza, in cui si ha la fondazione del nuovo Stato albanese e il consolidamento delle istituzioni albanesi. Per cercare di comprendere pienamente l'evoluzione del diritto costituzionale e del diritto di voto dell'epoca, risulta necessario ricostruire anche in modo sommario le vicende storico politiche che hanno caratterizzato il percorso del nuovo Stato.

La proclamazione dello Statuto del Regno, e l'ascesi in potere del Re Zog ebbe importanti riflessi nel diritto di voto, ormai "evoluto" con i suoi principi fondamentali che vengono affermati parzialmente nello Statuto del Regno.

Il diritto di voto nel periodo comunista si modellò sull'esempio sovietico degli anni '50, ispirandosi al principio dell'unitarietà del potere statale. Anche se il diritto di voto fu sancito molto bene con tutti i suoi principi nelle costituzioni comuniste, esso non fu mai rispettato in quanto candidava per le elezioni solo un candidato che veniva eletto con 99% dei voti espressi.

L'ostilità politica del periodo comunista verso la circolazione di idee e modelli giuridici di provenienza occidentale ha lasciato il posto nel periodo post-comunista, alla conclamata ricerca di modelli normativi, progetti di formazione o fonti già collaudate dalla pratica di applicazione in altri ordinamenti. Questo processo prese avvio dalla pressione dei governi occidentali, specialmente quello americano, dall'azione delle organizzazioni sovranazionali o dettati dagli organismi di credito internazionali, oppure altri fattori interni. In quest'ottica, un ruolo importante ebbe la Corte Costituzionale nel creare un nuovo corpo di regole costituzionali, edificando una barriera di principi, cercando di organizzare una gerarchia delle fonti e assicurare così il principio della legalità formale.

Il terzo capitolo tenta di evidenziare le caratteristiche del diritto di voto nella Costituzione albanese e nella legislazione di attuazione. La legislazione albanese di attuazione è stata analizzata in dettaglio creando le premesse per le riflessioni comparative.

Il diritto di voto è enunciato dall'art. 45 della Costituzione che attribuisce tale diritto a tutti i cittadini che hanno raggiunto la maggiore età. Il voto è personale, uguale, libero e segreto. Questi principi sono garantiti effettivamente anche dalla legge ordinaria al fine di garantire l'esercizio del diritto di voto libero da possibili coazioni. Prima della riforma costituzionale del 2015, il voto era un diritto inviolabile garantito a tutti i cittadini, (esclusi quelli che erano dichiarati per infermità mentale con un sentenza del tribunale passata in giudicato) compreso anche a tutti i detenuti indipendentemente dal crimine commesso. Nel 2015 il Parlamento ha cambiato il 3° comma del art. 45 limitando di conseguenza il diritto di voto attivo e passivo ai detenuti che avevano commesso un crimine grave determinato in una legge specifica. Come si vedrà in seguito, la legislazione ordinaria in Albania è molto completa, ma in pratica sorgono dei problemi che sono in violazione con i diritti del uomo e il diritto di voto.

Il quarto capitolo propone lo studio della giurisprudenza della Corte Costituzionale albanese nei anni. In questo capitolo, si tenta di mettere in evidenza il valore delle sentenze della Corte tentando il passaggio dal dibattito dottrinale sul valore giuridico del diritto di voto, alla protezione effettiva di questo diritto da parte della Corte. Nel presente capitolo, l'analisi si sofferma in particolare sugli effetti delle sentenze della Corte nell'ordinamento di attuazione, generando qualche volta occasioni di riforma nella legislazione elettorale. In quest'ambito, non è difficile ammettere che queste pronunce hanno favorito una protezione più adeguata del diritto di voto in pratica e inoltre hanno favorito l'estensione dei provvedimenti ulteriori dalla parte del legislatore per la tutela del diritto di voto. La riflessione, dunque, verte sull'effettività che il diritto di voto riceve dalla tutela giurisdizionale della Corte Costituzionale. Inoltre non si possono non considerare le pronunce della Corte di Strasburgo e gli effetti che hanno queste pronunce sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale albanese.

In seguito, ho tentato di mettere in rilievo anche la giurisprudenza del Collegio elettorale, come unico organo giudiziario istituito per la protezione effettiva del diritto di voto dopo le modifiche riportate alla legge elettorale. In questo caso si è arrivato alla conclusione che non sempre il Collegio sia stato imparziale e al di fuori dalla pressione da parte della politica.

La seconda parte della tesi è dedicata al diritto di voto in Italia. Devo sottolineare che è stato particolarmente difficile per me portare qualcosa di originale dato che il diritto di

voto è un argomento infinitamente trattato e per molti aspetti completamente esaurito. Questo lo dimostra una vasta gamma di letteratura e di giurisprudenza da parte della Corte costituzionale italiana presa in esame. In questo modo, ogni tentativo di riflessione finisce per apparire semplificato.

Il primo capitolo ripercorre le tappe principali che hanno portato alla sanzione del diritto di voto dall'Statuto Albertino fino alla Costituzione italiana dei giorni nostri. L'analisi si concentra sulle ricostruzioni compiute dalla dottrina di questo tempo sulle novità introdotte dalla legislazione ordinaria in materia di legislazione elettorale in particolare sulla estensione del diritto di voto a tutti i cittadini.

Poiché tale lavoro tocca gli aspetti più importanti del quadro costituzionale e legislativo, risulta indispensabile lo studio di numerose fonti, in particolare di quelle necessarie alla ricostruzione dello sviluppo storico dell'ordinamento per poter comprendere al meglio l'evoluzione del suddetto diritto. Pertanto risulta necessario ricostruire, seppure in modo sommario, le vicende storico - politiche che hanno caratterizzato il percorso del Stato italiano.

Il secondo capitolo è diviso in due parti. La prima parte propone lo studio del diritto di voto in Italia sancito dall'art. 48 della Costituzione. Lo studio prende in esame i principi e le caratteristiche del diritto di voto in Italia visto in un modo comparatistico con la legislazione albanese. Lo studio non si limita solo a esaminare la dottrina a tale riguardo, ma anche la giurisprudenza della Corte costituzionale che è molto vasta in questa materia.

Dato che il diritto di voto è un argomento trattato dalla parte della dottrina, nella seconda parte del presente capitolo mi sono soffermato in quei argomenti che suscitano più dibattito nei giorni nostri. In particolare, il mio studio si concentra sui argomenti non presenti nella legislazione albanese come il diritto di voto ai stranieri, il voto come dovere civico o il diritto di voto ai cittadini italiani all'estero e le conseguenze che queste previsioni hanno sui principi costituzionali del diritto di voto. L'obiettivo è quello di creare le basi per un confronto reale tra le due legislazioni e apprendere al meglio come il legislatore italiano abbia risolto i problemi in pratica per poi arrivare a conclusioni riguardo a quale sia la scelta migliore per l'ordinamento albanese. In quest'ottica un'importanza particolare è stata fatta per le pronunce della Corte di Strasburgo riguardo al diritto di voto in Italia, specialmente al diritto di voto ai detenuti e al rapporto che queste pronunce abbiano avuto nella legislazione italiana. Inoltre ho esaminato anche altre sentenze della CEDU riguardo al voto dei detenuti per poi comparare la giurisprudenza della Corte riguardo al diritto di voto dei detenuti.

CAPITOLO I

I SISTEMI ELETTORALI

Considerazioni generali.

La scelta del sistema elettorale e il diritto di voto sono termini collegati in modo stretto tra di loro, che devono essere interpretati non singolarmente, ma nel contesto di un sistema politico di cui costituiscono una parte integrale e sostanziale. Il seguente capitolo prende in esame i sistemi elettorali nel mondo e in specifico in Albania, tentando di evidenziare come la scelta del sistema elettorale influenzi sull' diritto di voto, i risultati delle elezioni e sull' sistema politico.

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell' Uomo sancisce che tutti hanno il diritto di partecipare al governo del proprio paese direttamente, o attraverso i loro rappresentanti eletti liberamente.

In questa ottica, la scelta del sistema elettorale è forse la decisione istituzionale più importante in un paese democratico. In quasi tutti i casi, la scelta di un sistema elettorale particolare incide fortemente sul futuro politico di un paese. Tuttavia, mentre tradizionalmente era raro che i sistemi elettorali venissero scelti con consapevolezza e precise intenzioni, oggi si tende a progettare in tal senso. Spesso in passato, la scelta è stata casuale; talvolta il risultato di una combinazione di circostanze, di un capriccio della storia, o dell' influenza dei sistemi dei paesi vicini.

Ogni paese democratico deve scegliere un sistema elettorale per eleggere il suo parlamento, il suo organo legislativo. La progettazione costituzionale di molti paesi ha avuto luogo in tempi relativamente recenti, negli anni 80' e 90', stimolando così una nuova urgenza nella ricerca di modelli che supportassero istituzioni rappresentative adeguate e una nuova valutazione dei sistemi elettorali. Questo processo è stato incoraggiato dalla consapevolezza che la scelta delle istituzioni politiche può avere un impatto significativo sul sistema. Risulta sempre più evidente che il sistema elettorale può essere progettato per garantire una determinata rappresentazione geografica locale e per promuovere la proporzionalità, oppure per promuovere lo sviluppo di partiti politici forti e vitali o, ancora, per assicurare la rappresentanza delle donne e delle minoranze regionali.

Il sistema elettorale ha una importanza cruciale per le più ampie questioni di governo. Una crisi politica all' interno di una democrazia consolidata può portare al cambiamento del sistema elettorale, ma non solo, anche senza il verificarsi di una crisi politica, i riformisti

possono tentare il cambiamento ponendo proprio la questione del sistema elettorale come priorità nell'agenda politica.

Le decisioni circa il cambiamento o, il mantenimento del sistema elettorale, sono spesso influenzati da una delle seguenti circostanze:

Gli attori politici non hanno le conoscenze di base e informazioni sufficienti, motivo per cui la scelta e le conseguenze dei diversi sistemi elettorali non sono pienamente conosciuti; o al contrario, gli attori politici usano la loro conoscenza tecnica dei sistemi elettorali per promuovere disegni che ritengono funzioneranno a proprio vantaggio.

Le scelte fatte in merito, possono avere conseguenze che non sono prevedibili fino al momento della loro introduzione, ma anche conseguenze prevedibili ed in effetti previste. Queste scelte non possono essere sempre le migliori per la "salute politica" a lungo termine del paese interessato e a volte possono avere conseguenze disastrose in una prospettiva democratica.

Il *background* che porta alla scelta di un sistema elettorale può quindi essere importante quanto la scelta stessa. La scelta del sistema elettorale è un processo fondamentale politico, piuttosto che una domanda a cui i tecnici sono in grado di dare un'unica "*risposta corretta*". Infatti, la considerazione del vantaggio politico è quasi sempre un fattore determinante nella scelta dei sistemi elettorali e, a volte, è l'unico fattore.

Allo stesso tempo, i calcoli di interesse politico a breve termine possono spesso oscurare le conseguenze che si verificano nel lungo periodo e gli interessi più ampi del sistema politico. Tuttavia, il funzionamento delle istituzioni politiche è un compito fondamentale non solo per le nuove democrazie, ma anche per quelle democrazie consolidate che cercano di adeguare i loro sistemi per meglio riflettere le nuove realtà politiche.

Mentre i contesti in cui le democrazie emergenti fanno scelte istituzionali possono variare enormemente, i loro scopi a lungo termine sono di solito gli stessi: l'adozione di istituzioni che siano abbastanza forti per promuovere una democrazia stabile, ma anche abbastanza flessibili da reagire al cambiamento delle circostanze. In questo senso, ogni tipo di democrazia ha molto da imparare dalle esperienze degli altri paesi in quanto il disegno istituzionale è un processo in evoluzione.

La progettazione dei sistemi elettorali è una componente vitale di questi processi. Tale progettazione non può essere considerata in modo isolato, ma nel contesto più ampio del disegno istituzionale costituzionale. Se fatta bene, la progettazione del sistema elettorale può incoraggiare la partecipazione popolare e permettere l'emergere dei legittimi rappresentanti, i quali, in futuro, saranno in grado di gestire una vasta gamma di esigenze e di aspettative.

In caso contrario, si può deragliare dai binari della democrazia e della stabilità politica.

Per avere successo, il sistema elettorale deve costruire la comprensione e la fiducia non solo dei politici e degli amministratori elettorali, ma soprattutto dei cittadini di un paese in fase di riforme democratiche. Esso deve essere progettato per funzionare non solo per le situazioni attuali, ma anche per accogliere i futuri cambiamenti. In questo senso, il sistema elettorale può contribuire allo sviluppo di una democrazia stabile, diversamente può costituire un grande ostacolo.

Le istituzioni politiche dettano le regole del gioco in base al quale la democrazia è praticata. Si è spesso sostenuto che l'istituzione politica più semplice per "manipolare", nel bene e nel male, è il sistema elettorale. Basti pensare che mentre molti aspetti del quadro politico di un paese vengono sanciti nelle costituzioni e sono quindi difficili da emendare, il cambiamento del sistema elettorale coinvolge spesso solo la legislazione ordinaria.

Nel tradurre i voti in seggi al parlamento, la scelta del sistema elettorale può effettivamente determinare chi sarà eletto e il *quantum* di potere che potrà guadagnare un determinato partito o coalizione di partiti. In effetti se ogni elettore esprime esattamente lo stesso voto, o esattamente lo stesso numero di voti per ciascuna parte/partito, un certo tipo di sistema elettorale può portare ad un governo di coalizione o ad un governo non molto stabile, un altro può consentire ad un solo partito di assumere il controllo della maggioranza.

Le conseguenze dei sistemi elettorali non si limitano a questo effetto primario. Alcuni sistemi incoraggiano la formazione di partiti politici, altri riconoscono solo i candidati singoli. In questo senso il numero e le dimensioni relative dei partiti politici è fortemente influenzato dal sistema elettorale. Inoltre i sistemi elettorali possono influenzare la campagna elettorale e il modo in cui si comportano le *élite* politiche, contribuendo così a determinare il clima politico in senso ampio. Tali diversi impatti sottolineano il ruolo importante che i sistemi elettorali hanno in termini di gestione dei conflitti. È chiaro che diversi sistemi elettorali possono aggravare o moderare la tensione e i conflitti in una società. Se un sistema elettorale non è considerato equo e il quadro politico non consente all'opposizione di percepire almeno la generica possibilità di vittoria nel successivo scontro elettorale, gli oppositori possono sentirsi costretti a lavorare al di fuori del sistema, utilizzando strategie non democratiche e persino violente.

Infine, poiché la scelta del sistema elettorale determinerà la facilità o la complessità del voto, essa inevitabilmente avrà un impatto molto importante sulle minoranze e sui gruppi svantaggiati. Tale situazione si acutizza in particolare nelle società in cui ci sono un numero considerevole di elettori inesperti o analfabeti.

Il sistema elettorale è un insieme di regole e procedure; è il complesso normativo adottato da un ordinamento democratico al fine di trasformare le preferenze espresse degli elettori in voti ed i voti in seggi da assegnare all'interno del Parlamento.

Ciascun sistema elettorale si compone di tre elementi fondamentali:

il sistema di votazione (i.e. se l'elettore debba votare per un candidato o un partito, o se l'elettore debba fare una singola scelta o esprimere una serie di preferenze);

la grandezza del distretto elettorale (i.e. non si riferisce al numero di elettori residenti in un distretto elettorale, ma al numero di rappresentanti eletti in quel distretto);

il metodo per l'attribuzione dei seggi (i.e. se il candidato venga eletto in base al sistema maggioritario ad un unico o a due turni, in base al sistema proporzionale, al sistema misto o ad un altro sistema)¹.

Quest'ultimo componente richiede l'applicazione di una formula matematica predefinita, denominata “**formula elettorale**”, in base alla quale è possibile classificare ciascun sistema in tre macro-categorie²:

sistemi *maggioritari*;

sistemi *proporzionali*;

sistemi *misti* che combinano elementi dei sistemi maggioritari ed elementi dei sistemi proporzionali, talvolta in relazione tra loro, talvolta in maniera assolutamente indipendente³.

I SISTEMI MAGGIORITARI

Il sistema elettorale maggioritario rappresenta il meccanismo matematicamente più semplice. Il territorio nazionale viene suddiviso in collegi in cui è in palio un unico seggio da assegnare al candidato che ottiene il maggior numero di voti.

Nei sistemi a turno unico, per aggiudicarsi il seggio, è sufficiente ottenere la maggioranza relativa dei voti. Quando questo sistema viene utilizzato in collegi plurinominali, diventa una votazione in blocco (*Block Vote*). Gli elettori hanno un numero di voti pari a quanti sono i seggi da assegnare. Risultano vincenti i candidati che si trovano nelle posizioni più alte indipendentemente dalla percentuale di voti ottenuta. Quando, nella logica di tale

¹ Mueller. C.D, “*Constitutional Democracy*”, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp 24.

² Finer. E.S “*Comparing Constitutions*”, Revised edition, Oxford, Oxford Press, 1995, pp 85-87.

³ Hesse. J.J, “*Constitutional Policy and Change in Europe*”, Oxford, Oxford Press, 1995, pp 101; Duverger, M. “*Political parties: Their organizations and activity in modern states*” 3 rd edition London 1964; Rae Douglas, W. “*The Political Consequences of Electoral Laws*”, New Heaven: Yale University Press. 1967.

sistema, gli elettori votano per le liste dei partiti invece che per i candidati singoli, diventa una votazioni in blocco per i partiti (*Party Block Vote*).

Nei sistemi a doppio turno, occorre invece ottenere la maggioranza assoluta, per cui il candidato deve conquistare la metà più uno dei voti. Infatti, qualora nessuno dei candidati consegua la maggioranza assoluta al primo turno, è prevista una seconda votazione, con la possibilità, riconosciuta in capo agli elettori, di indicare in alcuni casi anche un ordine di classificazione dei candidati in maniera tale da ridistribuire i voti dei candidati meno votati fino a che un candidato non ottenga la maggioranza assoluta (*voto alternativo*).

Relativamente alla determinazione del numero di seggi spettanti alle singole forze politiche, le formule maggioritarie uninominali tendono a produrre maggioranze parlamentari dotate di un numero di seggi più elevato rispetto alla percentuale di voti ottenuti dal partito o dalla coalizione che le compongono. Ne consegue che, normalmente, soprattutto a livello nazionale, meccanismi di questo tipo avvantaggiano quei partiti che siano in grado di aggiudicarsi numerosi collegi, penalizzando, al contrario, quei partiti capaci di aggiudicarsi pochi collegi, seppure con amplissime maggioranze. A livello regionale, invece, le formule maggioritarie agevolano i partiti a forte base localistica, sfavorendo, di conseguenza, quelle formazioni che dispongono di una base elettorale uniformante, radicata sul territorio nazionale.

Negli ordinamenti che adottano questo tipo di sistemi, accade sovente che, allo scopo di facilitare la propria rielezione, i partiti di governo modifichino la composizione dei collegi in modo tale da aumentare il numero di collegi in cui sono favoriti (*Gerrymandering*).

Sistema maggioritario uninominale ad unico turno.

I sistemi maggioritari puri erano utilizzati principalmente nel Regno Unito e nei paesi storicamente influenzati dalla Gran Bretagna.

La caratteristica principale di questi sistemi è che il territorio nazionale è suddiviso in tante circoscrizioni quanti sono i seggi da assegnare.

I sistemi maggioritari a turno unico, con maggioranza relativa (*plurality*), prevedono la vittoria del candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti. L'elettore esprime il voto scegliendo uno solo dei candidati nominati. In questi sistemi è sufficiente che il candidato eletto superi ogni altro candidato di almeno un voto. Questi meccanismi tendono a sovra-rappresentare i partiti più grandi, sotto-rappresentando, per converso, quelli di medie dimensioni, ma soprattutto le formazioni più piccole e meno articolate. D'altro canto, però, in collegi in cui lo scarto tra i principali partiti è ridotto, le formazioni politiche più piccole

possono risultare decisive, arrivando ad acquisire un ruolo sproporzionato rispetto alla propria reale incidenza, in virtù dei cosiddetti accordi di desistenza.

Nel caso di sistemi partitici stabili, il sistema uninominale ad unico turno potrebbe spingere gli elettori, qualora ravvisassero un'evidente impossibilità di vittoria da parte del candidato preferito, ad esercitare il cosiddetto voto strategico (*voto utile*).

Sistema maggioritario a doppio turno.

Nel sistema elettorale a doppio turno (*majority*) ciascun candidato per poter essere eletto al primo turno deve necessariamente raggiungere o superare la maggioranza assoluta, pari al 50% + 1 dei voti validi. Se nessun candidato raggiunge la maggioranza assoluta si ricorre ad un secondo turno di votazioni.

Il numero di candidati ammessi a questo secondo turno divide questo tipo di scrutinio in due sottosistemi.

Nel primo sono ammessi al secondo turno unicamente i due candidati più votati al primo turno (*ballottaggio*).

Nel secondo sono ammessi al secondo turno tutti i candidati che durante la prima tornata hanno superato una determinata soglia di preferenze.

Per essere eletti al secondo turno è sufficiente ottenere la maggioranza relativa dei voti.

Il voto in blocco – *The Block Vote*

Il voto in blocco (*The Block Vote*) è semplicemente l'uso del voto nei collegi plurinominali. Gli elettori hanno un numero di voti pari a quanti sono i seggi da assegnare e di solito, il voto si esprime per i singoli candidati, indipendentemente dal partito al quale appartengono. Nella maggior parte di questi sistemi gli elettori hanno la più ampia libertà di esprimere la loro preferenza. Il voto in blocco è comune nei paesi dove i partiti politici sono deboli o inesistenti.

Il vantaggio maggiore dei sistemi con voto in blocco, è che essi mantengono la capacità dell'elettore di votare per i singoli candidati in collegi di dimensioni geografiche ragionevoli e allo stesso tempo tende ad aumentare e rafforzare il ruolo delle parti che dimostrano più coerenza e capacità organizzativa.

Tuttavia il voto in blocco può avere impatti imprevedibili e spesso indesiderati sugli esiti elettorali e tende ad esagerare la maggior parte degli svantaggi dei sistemi maggioritari puri, in particolare il principio di sproporzione (*disproportionality*). Per questo motivo, negli ultimi anni molti paesi hanno abbandonato il voto in blocco in favore di altri sistemi.

Il voto in blocco per i partiti politici – *Party Block Vote*.

In questa tipologia di sistema il territorio nazionale è suddiviso in circoscrizioni plurinominali. Gli elettori, a differenza che nel Block Vote, hanno solo un voto a disposizione e possono votare per i partiti politici non per i singoli candidati. Risulta vincente in questo modo, il partito che ha ottenuto più voti e il cui elenco di candidati è considerato regolarmente eletto. Come nei sistemi maggioritari a turno unico non è sufficiente ottenere la maggioranza relativa dei voti.

Questo sistema è semplice da usare, incoraggia i partiti forti e permette di usare liste miste al fine di facilitare e garantire una rappresentanza etnica equilibrata.

Tuttavia questo sistema ha gli svantaggi tipici dei sistemi maggioritari ad unico turno e può potenzialmente produrre risultati altamente sproporzionati in quanto un partito può ottenere la maggior parte dei seggi con una maggioranza relativa dei voti.

Fino al 2014 solo quattro stati usavano questo sistema: Cameroon, Chad, Singapore e Djibouti.

Il voto di preferenza – *The Alternative Vote*

I sistemi maggioritari possono anche prevedere la possibilità per l'elettore di esprimere una o più preferenze per un candidato, all'interno di una determinata lista.

Piuttosto che indicare semplicemente il loro candidato favorito, usando questo sistema, gli elettori, eleggono i candidati secondo l'ordine della loro scelta indicando con “1” il candidato preferito, “2” la loro seconda scelta, “3” la loro terza scelta e così via.

In questa eventualità vengono eletti, nell'ambito di ogni lista, i candidati che hanno ottenuto il numero maggiore di preferenze.

Infatti questo sistema consente agli elettori di esprimere le loro preferenze tra più candidati, piuttosto che eleggerne solo uno. Questa modalità di espressione del voto è conosciuta come “*voto di preferenza*” e viene usato nei paesi che utilizzano il voto in blocco per i partiti politici (*Party Block Vote*).

I SISTEMI PROPORZIONALI

I meccanismi elettorali proporzionali, o di lista, si caratterizzano per la suddivisione del territorio in circoscrizioni plurinominali cui si associa una ripartizione dei seggi tra le varie liste, in proporzione ai voti ottenuti. Le formule proporzionali identificano quindi un

sistema basato in prevalenza sulla rappresentatività e sulla democraticità dei voti espressi, consentendo di fotografare le posizioni e le divisioni politiche effettivamente presenti nel Paese in un determinato frangente, senza distorsioni e con una significativa tutela delle minoranze.

Tuttavia, qualora i partiti siano notevolmente frazionati e nessuno di essi possa ottenere autonomamente le maggioranze richieste dall'ordinamento per la formazione del Governo, l'adozione di un sistema proporzionale conduce, giocoforza, alla formazione di coalizioni, di norma post-elettorali, introducendo in questo modo elementi di notevole instabilità.

Maggiore è il numero dei rappresentanti eletti in un collegio, più proporzionale sarà il sistema elettorale.

I sistemi proporzionali sono divisi in due gruppi: i sistemi proporzionali di lista e di voto singolo trasferibile.

Sistemi proporzionali di lista - *List Proportional Representation*

Nella sua forma più semplice il sistema proporzionale di lista consente a ogni partito di presentare una lista di candidati in ogni collegio elettorale plurinominali. Gli elettori votano per i partiti e sono essi che ottengono i seggi in proporzione ai voti totali ottenuti in un collegio elettorale. I candidati vincenti sono scelti dalle liste in base alla loro posizione.

I meccanismi di calcolo proporzionale si suddividono in:

metodo del *quoziente* (o dei resti più alti);

metodo dei *divisori* (o delle medie più alte).

La formula scelta ha un piccolo ma a volte critico effetto sui risultati delle elezioni.

A) Metodo del quoziente

Viene stabilito un **quoziente elettorale** che rappresenta il costo di un seggio in termini di voti. A questo punto si calcola quante volte tale quoziente rientra nel totale dei voti conseguiti da una data lista in una circoscrizione. La parte decimale del quoziente servirà per assegnare i seggi che non si è riusciti ad attribuire con le cifre intere del quoziente. Tali seggi infatti andranno alle liste che hanno ottenuto i resti più alti in ordine decrescente.

Per l'individuazione del quoziente elettorale possono alternativamente impiegarsi:

Quoziente Hare (o naturale): si divide il totale dei voti validi (V) per il numero dei seggi da assegnare nella circoscrizione (S):

$$Q = \frac{V}{S}$$

Quoziente Hagenbach-Bischoof: si divide il totale dei voti validi (V) per il numero dei seggi da assegnare nella circoscrizione più uno (S+1):

$$Q = \frac{V}{S + 1}$$

Quoziente Imperiali: si divide il totale dei voti validi (V) per il numero dei seggi da assegnare nella circoscrizione più due (S+2):

$$Q = \frac{V}{S + 2}$$

Quoziente +3: si divide il totale dei voti validi (V) per il numero dei seggi da assegnare nella circoscrizione più tre (S+3):

$$Q = \frac{V}{S + 3}$$

Quoziente Droop: si divide il totale dei voti validi (V) per il numero dei seggi da assegnare nella circoscrizione più uno (S+1) e al tutto si aggiunge un'unità:

$$Q = \left(\frac{V}{S + 1} \right) + 1$$

Il metodo dei divisori.

Applicando questo criterio si dividono i voti totali ottenuti da una lista in un dato collegio per una serie di **coefficienti**, fino a raggiungere il **numero di seggi da assegnare in quella circoscrizione**. I seggi vengono assegnati alle liste in ordine decrescente fino all'esaurimento dei seggi da attribuire. La serie di divisori applicabile al totale dei voti conseguiti costituisce dunque l'elemento distintivo dei vari metodi.

Metodo D'Hondt: si divide il totale dei voti di lista riportati in una circoscrizione per 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, ... fino al numero di seggi da assegnare nel collegio.

Metodo Nohlen: si divide il totale dei voti di lista riportati in una circoscrizione per 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, ..., fino al numero di seggi da assegnare nel collegio

Metodo Sainte-Lague: si divide il totale dei voti di lista riportati in una circoscrizione per 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15, ..., fino al numero di seggi da assegnare nel collegio.

Metodo Sainte-Lague corretto o Metodo danese: si divide il totale dei voti di lista riportati in una circoscrizione per 1.4, 3, 5, 7, 10, 13, 16, 19, 22, ... fino al numero di seggi da assegnare nel collegio.

Metodo belga: si divide il totale dei voti di lista riportati in una circoscrizione per 1, 1.5, 2, 2.5, 3, 3.5, 4, 4.5, ... fino al numero di seggi da assegnare nel collegio.

Metodo Huntington: si divide il totale dei voti di lista riportati in una circoscrizione per 1.41, 2.45, 3.46, 4.47, ... fino al numero di seggi da assegnare nel collegio.

Il voto unico/singolo trasferibile – *The Single Transferable Vote.*

Il voto unico/singolo trasferibile è un sistema preferenziale in cui l'elettore classifica i candidati in base alle sue preferenze.

Questo sistema è stato sostenuto a lungo dagli scienziati politici come uno dei sistemi elettorali più interessanti, ma il suo uso per le elezioni legislative è stato limitato a pochi casi: la Repubblica d'Irlanda dal 1921, Malta dal 1947 e l'Estonia nel 1990.

I principi fondamentali di questo sistema sono stati ideati, in maniera indipendente, nel XIX secolo, da Thomas Hare in Gran Bretagna e Carl Andrae in Danimarca.

In questo sistema il territorio nazionale è suddiviso in circoscrizioni plurinomiali. Gli elettori elencano i candidati in ordine di preferenza come nel sistema del voto alternativo (*Alternative Vote*), ma questa preferenza è opzionale. Nella maggior parte dei casi gli elettori non sono tenuti a classificare tutti i candidati, ma se lo desiderano, possono indicarne uno solo.

I candidati che raggiungono o superano una quota specifica di preferenza al primo conteggio vengono immediatamente eletti. In questo sistema, per calcolare il risultato, viene usato il metodo del quoziente **Droop**: si divide il totale dei voti validi (V) per il numero dei seggi da assegnare nella circoscrizione più uno (S+1) e al tutto si aggiunge un'unità:

$$Q = \left(\frac{V}{S + 1} \right) + 1$$

Nei conteggi successivi, i voti vengono ridistribuiti dai candidati meno votati che vengono eliminati, ai candidati più votati, fino a quando non si raggiunge un certo numero di deputati eletti in quel collegio.

I SISTEMI CORRETTI (MISTI)

Per evitare gli inconvenienti tipici di ciascun sistema, cercando di recuperarne le caratteristiche positive e, limitandone al contempo gli effetti negativi, si sono

progressivamente escogitati **sistemi corretti o misti**, che coniugano i differenti aspetti peculiari dei due modelli originari.

I sistemi misti tentano di combinare gli attributi positivi di entrambi i sistemi, maggioritario e proporzionale. In un sistema misto esistono, allo stesso tempo, due sistemi elettorali che utilizzano formule diverse uno accanto all'altro. I voti sono espressi dagli stessi elettori eleggendo così i rappresentanti in entrambi i sistemi.

A) Sistemi maggioritari corretti.

La principale disfunzione delle formule maggioritarie si traduce in una scarsa rappresentanza delle formazioni politiche e di conseguenza in una tutela corretta dei partiti minori.

Per ovviare a tale inconveniente, in taluni ordinamenti si provvede ad apportare dei correttivi al sistema, introducendo *quote proporzionali* che riequilibrino la rappresentanza politica dei partiti più piccoli. In queste ipotesi, la maggior parte dei seggi viene assegnata mediante criteri maggioritari, a cui però viene affiancata una regola di riparto proporzionale. A questo scopo si rivela funzionale il collegamento dei singoli candidati nei collegi uninominali con ampie liste di partito o di coalizione espresse a livello nazionale.

B) Sistemi proporzionali corretti.

Per quanto concerne i sistemi proporzionali, il principale inconveniente legato all'adozione di questi meccanismi consiste nel provocare una certa instabilità di governo, sia perché, garantendo i partiti minori, di fatto si consegna loro la possibilità di condizionare i governi in misura ben maggiore rispetto al loro reale peso elettorale, sia perché, a causa dell'ingente frammentazione partitica, le maggioranze risultano spesso assai risicate ed esposte a continue imboscate da parte dell'opposizione.

1) Per risolvere il primo inconveniente sono stati elaborati sistemi che limitano il più possibile la ripartizione proporzionale dei seggi, sottraendo ai partiti minori i benefici che essa normalmente fornirebbe. A tal proposito, esistono due metodi.

Il primo si ottiene limitando la dimensione geografica delle circoscrizioni elettorali. Caratteristica saliente dei sistemi proporzionali è infatti l'ampio numero di elettori e conseguentemente di seggi compresi nella circoscrizione. Riducendo l'ampiezza delle circoscrizioni, pertanto, si riduce contestualmente anche il tasso di proporzionalità del

sistema, diminuendo la probabilità che i partiti minori ottengano i pochi seggi disponibili in ciascuna circoscrizione.

Il secondo si realizza introducendo una clausola di sbarramento, cioè una percentuale minima di voti che il partito deve ottenere per poter entrare in Parlamento.

2) Per risolvere il problema relativo alla frammentazione partitica, invece, il meccanismo tipicamente adottato dagli ordinamenti che impiegano un sistema proporzionale consiste nell'attribuzione di un premio di maggioranza alla lista o alla coalizione vincitrice, qualora quest'ultima non già abbia raggiunto un livello predeterminato di seggi.

C) I SISTEMI PARALLELI

Nell'ambito dei sistemi misti rientrano anche i cosiddetti **sistemi paralleli** che, da una parte, prevedono una quota di seggi assegnati in maniera proporzionale, dall'altra, contemplano pure una quota di seggi da attribuirsi con sistema maggioritario, senza che vi sia alcun collegamento fra i due meccanismi. In questi casi la quota proporzionale può essere anche molto elevata, arrivando a coprire fino alla metà dei seggi in palio.

I SISTEMI ELETTORALI IN ALBANIA.

L'Albania legifera in un Parlamento unicamerale composto da 140 deputati, eletti per un periodo di quattro anni. Come tutti i parlamenti dei paesi europei, il Parlamento albanese è un organo che agisce in nome degli elettori e il popolo con un significato giuridico originale della rappresentanza politica. La sua espressione costituzionale è la libertà del mandato e il divieto del mandato imperativo per i suoi membri. In questo modo, il deputato rappresenta tutto il popolo e non è legato a qualsiasi ordine o opportunità per la revoca del mandato.

Gli sistemi elettorali in Albania sono stati sanciti nei atti costituzionali e nella Costituzione del 1998. Teoricamente , questa previsione da una maggiore garanzia nel rispetto dei principi costituzionali del sistema elettorale, ma d'altra parte la sanzione dei sistemi elettorali nella Costituzione hanno portato spesso alla necessità di cambiare la stessa Costituzione a causa dell'intensità elevata del dibattito politico al riguardo. In particolare questi articoli (sistemi elettorali), e gli articoli che regolano la gestione dei organi elettorali, sono state oggetto di interpretazioni diverse dalle leggi elettorali e hanno subito diverse modifiche attraverso emendamenti costituzionali.

Attualmente, il sistema elettorale è stato cambiato con un emendamento costituzionale da un sistema elettorale misto con tendenza proporzionale, in un sistema proporzionale regionale con circoscrizioni multi nominali. I criteri e le norme per la attuazione di questo sistema sono previste nel Codice elettorale approvato nel 2008 dal Parlamento. Dal punto di vista del rafforzamento del stato di diritto, questi cambiamenti ci fanno riflettere sul rapporto che si deve creare tra la sanzione del sistema elettorale nella costituzione e la protezione e la sostenibilità della stessa costituzione. Il fatto che le leggi elettorali e lo stesso sistema elettorale, in termini di divisione dei mandati parlamentari sono stati gli atti che sono stati cambiati di più negli ultimi dieci anni, ci fa pensare ad alcuni aspetti. La prima domanda che si pone è: è necessario che il sistema elettorale in termini di distribuzione dei seggi sia sancito dalla Costituzione?

Per dare una risposta a questa domanda, si deve analizzare il rapporto tra la stabilità della Costituzione e il fatto che la stessa Costituzione non dovrebbe essere soggetta a continui cambiamenti. In questo senso, ogni volta che la classe politica vorrebbe cambiare il sistema elettorale per una opportunità politica, la Costituzione deve essere cambiata. Diciamo per opportunismo politico, perché siamo convinti che i problemi e le carenze democratiche durante i processi elettorali in Albania, non sono dovuti al modello del sistema elettorale, ma all'incapacità della classe politica per amministrare un processo equo e regolare. Pertanto, è necessario rispettare i principi democratici sanciti dalla Costituzione alla fine di garantire elezioni libere e uguali per tutti.

Dopo il 1990 si sono succedute otto tornate elettorali per il Parlamento: nel 1991, nel 1992, nel 1996, nel 1997, nel 2001, nel 2005, nel 2009 e da ultimo nel 2013. Le elezioni del 1992 e del 1997 si possono considerare elezioni premature. Negli altri casi invece, il Parlamento ha concluso normalmente la sua legislatura.

È importante sottolineare che i sistemi elettorali applicati in Albania sono il prodotto della volontà politica dei due partiti più grandi e importanti; il partito socialista e il partito democratico. Questi partiti hanno avuto la maggiore influenza nel determinare il cambiamento del sistema elettorale negli anni successivi. Questo vuol dire che i partiti "grandi" hanno cercato di produrre sistemi elettorali che garantissero al meglio i loro interessi (massimizzare i voti). I suddetti due partiti più grandi, insieme hanno avuto sempre la maggioranza assoluta in parlamento e non hanno avuto difficoltà ad approvare le leggi o i codici elettorali.

Le organizzazioni internazionali come l'OSCE e ODIHR hanno avuto un ruolo importante nella fase della progettazione delle leggi elettorali. Le loro raccomandazioni riguardavano

il più delle volte aspetti di carattere tecnico per la determinazione del sistema o della formula elettorale.

Anche i partiti piccoli hanno avuto un ruolo importante nella progettazione delle leggi elettorali, ma il più delle volte i loro pareri concernenti la determinazione della formula elettorale sono stati ignorati in quanto il loro interesse a massimizzare i voti era opposto a quello dei due partiti più grandi.

Per quanto riguarda il ruolo degli intellettuali o meglio, per usare l'espressione albanese, della "*società civile*", possiamo affermare che la loro influenza è stata minima, per non dire assente, in tutto il periodo post comunista in questo ambito.

Per quanto riguarda invece l'influenza dei due partiti grandi nella determinazione del sistema e della formula elettorale, vogliamo segnalare un caso, che può considerarsi unico. Si tratta della decisione n. 16/1997 della Corte Costituzionale albanese. Il Consiglio dei Ministri e il Partito Socialista avevano presentato ricorso davanti alla Corte per cambiare la formula elettorale nella parte in cui prevedeva premi di maggioranza per i due partiti più grandi in base ai voti vinti al primo turno. Di questo si parlerà in seguito.

Le caratteristiche dei sistemi elettorali in Albania.

1. I sistemi elettorali utilizzati in Albania si caratterizzano per il loro cambiamento sistematico negli ultimi 26 anni. In questi due decenni post-comunisti è stato utilizzato il sistema maggioritario con maggioranza assoluta, il sistema misto con maggioranza assoluta o relativa e il sistema proporzionale regionale con liste chiuse e con maggioranza relativa.

Vogliamo segnalare che il parlamento sta lavorando per un'altra riforma elettorale. Al momento non esiste però ancora un progetto di legge di riforma.

2. Il Parlamento è stato composto da un numero diverso di deputati nel corso di quasi tutte le elezioni, e così fino al 1998 quando è stata approvata la Costituzione della Repubblica dell'Albania attualmente in vigore. Il Parlamento era composto da 250 deputati nelle elezioni del 1991, da 140 deputati nel 1992 e nelle elezioni del 1996, da 155 deputati nelle elezioni del 1997 e da 140 deputati dopo il 1998.

3. Per quanto riguarda le soglie di sbarramento, queste non sono piccole ma non discriminano le minoranze concentrate demograficamente in certe regioni, quali ad esempio la minoranza greca o macedone. Ad eccezione delle elezioni del 2009 e del 2013

durante le quali le soglie di sbarramento furono regionali⁴, in tutte le altre elezioni, le soglie sono state delineate su base nazionale.

4. Ad eccezione delle elezioni del 2009 e del 2013, un numero pari ad almeno 100 deputati è stato eletto in base al sistema maggioritario con maggioranza relativa o assoluta a doppio turno (*majority*).

5. Il cambiamento dei sistemi elettorali ha prodotto una relazione complessa tra i due partiti più grandi e i partiti piccoli. Il ruolo dei partiti piccoli, specialmente quello del Movimento Socialista per l'Integrazione (LSI) è stato fondamentale per stabilizzare le maggioranze di governo nel 2009 e nel 2013.

6. Il cambiamento dei sistemi elettorali ha dato l'opportunità di sperimentare maggioranze molto forti e altre volte molto fragili e condizionate. In effetti, le elezioni del primo decennio post comunista hanno prodotto maggioranze molto forti; mentre le elezioni del 2009 hanno prodotto una maggioranza più fragile nella logica puramente numerica in quanto l'opposizione ha ottenuto ben 66 seggi in parlamento.

In seguito cercherò di delineare i sistemi elettorali implementati per ciascuna elezione del Parlamento Albanese.

Il sistema elettorale nelle elezioni del 31 marzo 1991.

Le elezioni del 1991 sono considerate le prime elezioni pluraliste in Albania. L'Assemblea Popolare (il Parlamento), composta da 250 deputati, fu eletta a suffragio universale per un periodo di quattro anni, con voto diretto, uguale e segreto⁵.

Il territorio nazionale fu suddiviso in 250 collegi, con un numero approssimativo di elettori, a ciascuno dei quali veniva assegnato un unico seggio⁶.

Il sistema applicato in quelle elezioni fu quello **maggioritario uninominale con maggioranza assoluta** a doppio turno. Tale sistema presuppone che il candidato, per essere eletto, debba ottenere il 50% + 1 (ovvero la metà più uno) dei voti validamente espressi. Se nessuno dei candidati ottiene più del 50% dei voti validi al primo turno, si svolge un secondo turno tra i candidati che hanno ottenuto più voti (almeno il 30% dei

⁴ Lijphart, A., *“Patterns of Democracy”*, Yale University Press, New Haven and London, 1999, pp. 153, Paesi con soglie di sbarramento piccole si possono considerare l'Olanda con lo 0.67%, il Sudafrica con lo 0.25%, Israele con l' 1.5% dopo il 1992. Paesi con soglie di sbarramento moderate si possono considerare la Romania, la Slovenia e la Spagna con il 3%. Paesi con soglie di sbarramento alte si possono considerare la Svezia e la Norvegia con il 4%, la Russia, la Germania, la Nuova Zelanda con il 5%, la Polonia con il 7%, e la Turchia con il 10%.

⁵ Legge n. 7491, datata 29.04.1991, *“Sulle disposizioni principali costituzionali”*, art 3; art 17.

⁶ Progetto della Costituzione Albanese, *Gazeta Zeri i Popullit* (trad. it) *Gazzetta Voce del Popolo* n. 85 (13341), 10.04.1991, pp 1-4.

voti). Al ballottaggio, che si svolge una settimana dopo il primo turno, risulta vincitore il candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti.

Nel primo turno delle elezioni risultarono vincitori 242 candidati. In 17 seggi si andò al secondo turno e in un seggio solo si sono svolte nuove elezioni perché solo un candidato aveva ottenuto più del 30% dei voti⁷.

Nelle prime elezioni pluraliste si registrarono 1.984.933 elettori. Di questi, hanno partecipato alle elezioni 1.963.568 ossia il 98.92% degli elettori⁸.

I risultati delle elezioni del 1991.

N.	Partiti Politici	Percentuale dei voti	Seggi ottenuti	Percentuale dei mandati ottenuti in rapporto al numero dei deputati (250)
1	Partito degli operai	56.17%	169	67.6% ⁹
2	Partito Democratico	38.71%	75	30%
3	Omonia	0.73%	1	2%
4	Comitato dei veterani	0.28%	1	0.4%

Il sistema elettorale nelle elezioni del 22 marzo 1992.

Le seconde elezioni pluraliste per il parlamento albanese si sono tenute il 22 marzo del 1992. L'Assemblea Popolare, prima di essere sciolta, aveva approvato la legge n. 7556, datata 04.02.1992 “*Per le elezioni dell'Assemblea Popolare della Repubblica d'Albania*”.

In base all'articolo 6 della legge elettorale, l'Assemblea Popolare doveva essere composta da non meno di 140 deputati (in pratica ne sono stati eletti 140)¹⁰.

Il sistema applicato in queste elezioni è stato il **sistema maggioritario corretto (misto)**.

100 seggi venivano distribuiti in base al sistema maggioritario con maggioranza assoluta a doppio turno che presuppone che il candidato per essere eletto, debba ottenere il 50% + 1 (ovvero la metà più uno) dei voti validamente espressi. Se nessuno dei candidati otteneva

⁷ Comunicazione della Commissione Generale delle Elezioni, Gazzetta “*Voce del Popolo*”, data 03.04.1991, n. 79 (13335), pp 1-3.

⁸ Comunicazione della Commissione Generale delle Elezioni, Gazzetta “*Voce del Popolo*”, data 15.04.1991, n. 90 (13346), pp 1.

⁹ Comunicazione della Commissione Generale delle Elezioni, Gazzetta “*Voce del Popolo*”, data 15.04.1991, n. 90 (13346), pp 2-3.

¹⁰ Legge n. 7556, del 04.02.1992 “*Per le elezioni dell'Assemblea Popolare della Repubblica dell'Albania*”, art. 6, Gazzetta Ufficiale del 1992, Casa editrice “Alba” Sh.P.K, Tirana 1995.

più del 50% dei voti validi al primo turno, si svolgeva un secondo turno tra i candidati che avevano ottenuto più voti (almeno 30% dei voti) nel primo turno¹¹.

Al ballottaggio risultava vincitore il candidato che aveva ottenuto la maggioranza relativa dei voti¹².

La nuova legge elettorale, introduceva le quote proporzionali al fine di riequilibrare la rappresentanza politica dei partiti più piccoli. Così, 40 seggi venivano distribuiti in base ai voti dati ai candidati presentati dai soggetti elettorali a livello nazionale con sbarramento del 4%¹³.

La nuova legge elettorale presentava sostanzialmente due novità:

1. diminuiva il numero dei deputati da 250 a 140;
2. cambiava il sistema elettorale da maggioritario uninominale (*majority*) in sistema misto con sbarramento al 4%.

In quelle elezioni si registrarono 2.021.169 elettori. Di questi, hanno partecipato alle elezioni 1.826.142 ossia il 90.35% dei elettori¹⁴.

I risultati delle elezioni del 1992.

N.	Partiti Politici	Percentuale dei voti	Seggi ottenuti in base al s. maggioritario.	Seggi ottenuti in base al s. proporzionale.	Totale	Percentuale dei seggi ottenuti in Parlamento.
1	Partito Democratico	62.08%	90	2	92	65.71%
2	Partito Socialista	25.73%	6	32	38	27.14%
3	PSD	4.38	1	6	7	5%
4	P.R	3.11%	1	0	1	0.71%
5	Altri	1.78%	0	0	0	
6		100%	100	40	140	99.99%

Il sistema elettorale nelle elezioni del 1996.

Prima delle elezioni del 1996, l'Assemblea Popolare aveva approvato la legge n. 8055, datata 01.02.1996, "*Sulle modifiche della legge n.7556 del 04.02.1992, Per le elezioni del*

¹¹ *Ibidem*, art 6/2; art. 7; art. 8.

¹² *Ibidem*, art. 9.

¹³ *Ibid*, art. 11.

¹⁴ Comunicazione della Commissione Generale delle Elezioni, Gazzetta "*Voce del Popolo*", data 22.03.1992, n. 62 (13346), pp 1.

Assemblea Popolare nella Repubblica d'Albania” . Tale legge apportava delle modifiche alla legge elettorale del 1992.

Le elezioni del 1996 si sono svolte il 26 maggio in primo turno e il 02.06.1996 in secondo turno. Il 16 giugno vide nuove elezioni in 14 distretti.

Dalle urne uscì un'Assemblea Popolare composta da 140 deputati¹⁵.

Il sistema usato nelle elezioni del 1996 fu un sistema misto diverso dal modello usato nelle elezioni del 1992. Infatti il sistema elettorale usato nel 1996 può essere classificato nella categoria dei sistemi misti, cosiddetti paralleli. Sulla base di esso, 115 seggi sono stati assegnati in base al sistema maggioritario uninominale con maggioranza assoluta a doppio turno e i 25 seggi rimanenti sono stati assegnati in maniera proporzionale in base ai voti vinti dai candidati, presenti nelle liste dei soggetti elettorali, al primo turno e a livello nazionale¹⁶.

La differenza tra il sistema del 1992 e quello del 1996, sta nel fatto che nel sistema del 1996 non c'è alcun collegamento fra i meccanismi che compongono un sistema misto. Il sistema maggioritario non era corretto dal sistema proporzionale come previsto per la tornata elettorale del 1992, ma esisteva come meccanismo indipendente.

In base alla legge del 1992, risultava eletto il candidato che otteneva il 50% + 1 dei voti validamente espressi. Se nessuno dei candidati raggiungeva tale soglia al primo turno, si svolgeva un secondo turno tra i due candidati che avevano ottenuto più voti nel primo. La legge elettorale del 1996 prevedeva, in particolare, che se tre o più candidati ottenevano un numero uguale di voti al primo turno, i candidati che partecipavano al secondo turno venivano scelti con un sorteggio¹⁷.

Come nel 1992, la nuova legge elettorale introduceva le quote proporzionali al fine di riequilibrare la rappresentanza politica dei partiti più piccoli. In tal modo, i 25 seggi rimanenti venivano distribuiti in base ai voti vinti dai candidati presentati dai soggetti elettorali a livello nazionale e che avessero superato lo sbarramento del 4%. A differenza della legge elettorale del 1992, quella del 1996 prevedeva una quota di sbarramento del 8% per le coalizioni composte da due partiti. Laddove la coalizione fosse composta da 3 o più partiti, il coefficiente di sbarramento cresceva del 4% per ogni partito¹⁸.

Di seguito, le novità della legge elettorale del 1996 sono state:

¹⁵ Legge n. 8055, datata 01.02.1996 “Sulle modifiche della legge n.7556 del 04.02.1992 , Per le elezioni dell'Assemblea Popolare della Repubblica dell'Albania”, Gazzetta Ufficiale n. 3, pp. 793, Tirana 1996, art. 3. In quella occasione la legge elettorale ha previsto un numero predefinito di deputati a differenza della legge precedente che prevedeva l'elezione di *non meno di 140 deputati*.

¹⁶ Legge n. 8055, data 01.02.1996 “Sulle modifiche della legge n.7556, datata 04.02.1992 “Per le elezioni dell'Assemblea Popolare nella Repubblica d'Albania”, art. 3.

¹⁷ *Ibid*, art. 4.

¹⁸ *Ibid*, art. 6.

1. cambiava il sistema elettorale da sistema maggioritario corretto a sistema misto parallelo;
2. si espandeva notevolmente il raggio di azione del sistema maggioritario nella legge del 1996, infatti vennero eletti in base al sistema maggioritario uninominale ben 115 deputati e non più 100 come nella legge precedente;
3. cresceva la quota di sbarramento per le coalizioni dal 4% all'8%, diminuendo così la rappresentanza politica dei partiti minori.

Le elezioni del 1996 registrarono 2.021.169 elettori. Di questi, hanno partecipato alle elezioni 1.646.391 ossia l' 86.35% degli elettori¹⁹.

I risultati delle elezioni del 1996.

N.	Partiti Politici	Percentuale dei voti	Seggi ottenuti in base al s. maggioritario.	Seggi ottenuti in base al s. proporzionale.	Totale	Percentuale dei seggi ottenuti in Parlamento.
1	Partito Democratico	55.53%	105	15	122	87.14
2	Partito Socialista	20.37%	5	5	10	7.14%
3	PSD		0	0	0	
4	P.R	5.74%	2	1	3	2.14%
5	B.K	4.97%	1	1	2	1.42%
6	PBDNJ	4.04	2	1	3	2.14%
7	Totale		115	25	140	

Il sistema elettorale nelle elezioni del 1997.

Prima delle elezioni del 1997, la legge elettorale venne cambiata ancora una volta. L'Assemblea Popolare approvò, nel maggio del 1997, la nuova legge elettorale n. 8218 "Sulle modifiche della legge n.7556 del 04.02.1992, Per le elezioni dell' Assemblea Popolare nella Repubblica d'Albania". La legge elettorale del 1997 sanzionava un sistema misto parallelo come già era avvenuto con quella del 1996.

Il terzo articolo della legge elettorale sanzionava: "*L'Assemblea Popolare è composta da 155 deputati. 115 seggi sono assegnati in modo diretto in base al sistema maggioritario uninominale. I 40 seggi rimanenti sono assegnati ai candidati presenti nelle liste dei soggetti elettorali in base ai voti vinti nel primo turno a livello nazionale*".

¹⁹ Comunicazione della Commissione Generale delle Elezioni, Gazzetta Ufficiale n. 1-31, pp 798, Tirana 1996.

In particolare, i 40 seggi assegnati in base al sistema proporzionale, erano divisi nel seguente modo: 10 seggi erano assegnati ai due partiti che avevano ottenuto la maggior parte dei voti; i 30 seggi rimanenti erano assegnati agli altri partiti politici che avevano ottenuto non meno del 2% dei voti a livello nazionale.

Novità immediatamente evidente della nuova legge elettorale fu, senza dubbio, l'aumento del numero dei deputati da 140 a 155. Il numero dei seggi assegnati in base al sistema maggioritario uninominale a due turni, in ogni caso non cambiava, rimaneva fermo a 115 seggi. Mutava tuttavia, il modo in cui venivano assegnati i seggi della quota proporzionale²⁰.

In primis, aumentava il numero dei seggi di tale quota, da 25 a 40 e mutava la formula di calcolo per la loro assegnazione.

Come sopra accennato, in virtù dell'articolo 4 della nuova legge elettorale, 10 seggi venivano assegnati ai due partiti che avevano ottenuto più voti al primo turno e, in ogni caso, non meno del 2% dei voti a livello nazionale. I 30 seggi rimanenti venivano assegnati agli altri partiti che avevano raggiunto la soglia del 2% dei voti a livello nazionale.

Il Consiglio dei Ministri della Repubblica dell'Albania e il gruppo parlamentare del Partito Socialista, in quella circostanza, hanno presentato ricorso davanti alla Corte Costituzionale albanese, per l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge elettorale n. 8218 del 1997 *“Sulle modifiche della legge n.7556, datata 04.02.1996, Per le elezioni dell'Assemblea Popolare nella Repubblica d'Albania”*.

La Corte Costituzionale ha esaminato congiuntamente le due richieste, il 3 giugno 1997.

Con la decisione n. 16, datata 03.06.1997, la Corte Costituzionale albanese ha deciso che il modo in cui l'articolo 4, lettere A e B della legge elettorale n. 8218, data 16.05.1997 (nuova legge elettorale) assegnava i seggi in base al sistema proporzionale era anticostituzionale. La Corte argomentava nel seguente modo: *“La corte ritiene che il contenuto dell'articolo 4, lettere A e B, è anticostituzionale in quanto contraddice i principi fondamentali del sistema elettorale, sanciti dalla legge n.7491, datata 29.04.1991, “Sulle principali disposizioni Costituzionali” e dalla legge n. 7692 del 31.03.1993 “ I Diritti e le Libertà fondamentali dell'Uomo”*. *L'attribuzione effettuata dalla legge n. 8218 del 16.05.1997 “Sulle modifiche della legge n.7556 datata 04.02.1992, Per le elezioni dell'Assemblea Popolare nella Repubblica d'Albania”(nuova legge elettorale), assegnando preventivamente 10 seggi (cioè il 25%) ai due soggetti elettorali che hanno ottenuto più voti, è arbitraria perché viola i principi costituzionali di uguaglianza del voto e*

²⁰ Legge n. 8218, data 16.05.1997 *“Sulle modifiche della legge n. 7556, data 04.02.1992 Sulle elezioni dell'Assemblea Popolare della Repubblica dell'Albania, cambiata con la legge n. 8143, data 11.09.1996”* Gazzetta Ufficiale n. 1.22, pp. 105.

uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, sanciti dall'articolo 3 della suddetta legge n.7491 del 1991 "Sulle principali disposizioni Costituzionali" e dalla legge n. 769 del 1993 " I Diritti e le Libertà fondamentali dell'Uomo". Il significato di questi principi è tale per cui il valore di ogni voto deve essere uguale e, qualsiasi altra valutazione, costituisce una violazione del diritto stesso. In base al sistema proporzionale ogni soggetto elettorale deve ottenere i seggi parlamentari in proporzione al numero di voti ricevuti a livello nazionale, garantendo così diritti uguali per tutti davanti alla legge. Per questi motivi la Corte conclude che le disposizioni delle lettere A e B dell'articolo 4 della legge elettorale, devono essere abrogate²¹ ”.

La Corte è arrivata alla conclusione che l'applicazione di questo sistema era anticostituzionale in quanto non teneva conto della specifica funzione e posizione del Parlamento, organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento considerato che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che essere primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività.

Per evitare ogni equivoco nella interpretazione della decisione, la Corte ha chiarito come si dovevano distribuire i seggi argomentando che la distribuzione deve avvenire in proporzione ai voti validi ottenuti nel primo turno da ogni soggetto elettorale e determinando altresì la formula di distribuzione.

In tal modo la decisione n. 16/1997 della Corte Costituzionale albanese ha modificato di fatto il sistema elettorale delineato dal legislatore.

I risultati delle elezioni del 1997²².

N.	Partiti Politici	Percentuale dei voti	Seggi ottenuti in base al s. maggioritario.	Seggi ottenuti in base al s. proporzionale.	Totale	Percentuale dei seggi ottenuti in Parlamento.
1	Partito Socialista	53.37%	78	22	100	64.5%
2	Partito Democratico	25.16%	16	11	27	17.4%
3	PSD	2.63	8	1	9	5.8%
4	PDK	0.98%	1	0	1	0.64%
5	PBDNJ	2.86%	3	1	4	2.58%
6	PAD	2.76%	1	1	2	1.29%

²¹ Sentenza n. 16, del 03.06.1997, della Corte Costituzionale albanese, Gazzetta Ufficiale n. 32, Tirana 1997.

²² Gazzetta "Voce del popolo", n. 453 (14977); Lista finale dei deputati nell'Assemblea popolare, 20.07.1997, pp. 2.

7	P.A	081%	1	0	1	0.64%
8	DBA	-	2	0	2	1.29
9	PUK	0.29%	1	0	1	0.64%
10	P.R	2.43%	1	1	2	1.29%
11	PLL	3.25%	0	2	2	1.29%
12	PBK	2.3%	0	1	1	0.64%
13	Indipendenti	-	3	0	3	1.93%
7	Totale		115	40	155	

Il sistema elettorale nelle elezioni del 24 giugno 2001.

Il 22 novembre del 1998, in seguito ad un referendum popolare, è stata approvata la nuova Costituzione albanese.

Due anni dopo, l'8 maggio del 2000, fu approvato il primo codice elettorale albanese²³.

L'Assemblea era composta da 140 deputati: 100 seggi venivano distribuiti in base al sistema maggioritario con maggioranza assoluta a doppio turno e i 40 seggi rimanenti venivano distribuiti in base al sistema proporzionale, in ragione dei voti ottenuti dai soggetti elettorali al primo turno a livello nazionale, con sbarramento al 2.5% per i partiti politici e al 4% per le coalizioni di partiti²⁴.

In sostanza fu utilizzato il **sistema maggioritario corretto (misto)**, simile a quello usato nelle elezioni del 1992.

In quella occasione si registrarono 2.499.238 elettori. Di questi, hanno partecipato alle elezioni 1.389.376 ossia il 55.59% degli elettori²⁵.

I risultati delle elezioni del 2001.

N.	Partiti Politici	Percentuale dei voti	Seggi ottenuti in base al s. maggioritario.	Seggi ottenuti in base al s. proporzionale.	Totale	Percentuale dei seggi ottenuti in Parlamento.
1	Partito Socialista	41.4%	73	0	73	52.14%
2	Coalizione democratica	36.8%	25	21	46	32.85%
3	Partito Democratico	5.08%	0	6	6	4.28%

²³ Codice Elettorale della Repubblica d'Albania, approvato con la legge n. 8609, datata 08.05.2000, Qendra e publikimeve zyrtare (Centro delle pubblicazioni ufficiali), Gazzetta Ufficiale maggio giugno 2000, Tirana 2000.

²⁴ Costituzione della Repubblica dell'Albania, Qendra e publikimeve zyrtare (Centro delle pubblicazioni ufficiali), Tirana 1998, art. 64; Codice Elettorale della Repubblica d'Albania, approvata con la legge n. 8609, datata 08.05.2000, Qendra e publikimeve zyrtare (Centro delle pubblicazioni ufficiali), Gazzetta Ufficiale maggio giugno 2000, Tirana 2000, art 63-64.

²⁵ Buletini i zgjedhjeve te pergjitheshme (Pubblicazione per le elezioni generali) risultato delle elezioni generali 24 giugno 2001, pubblicato da CGE Albania, pp. 677, Tirana 2001.

4	PSD	3.65%	0	4	4	2.85%
5	PAD	2.55	0	3	3	2.14%
6	PASH	2.55%	0	3	3	2.14%
7	PBDNJ	2.6%	0	3	3	2.14%
8	Indipendenti		2	0	2	
9	Totale		100	40	140	

Il sistema elettorale nelle elezioni del 24 giugno 2005.

Il sistema usato in quelle elezioni fu il **sistema maggioritario corretto (misto)**, una variante simile al sistema usato nelle elezioni del 2001. L'unica differenza stava nel fatto che, in quest'ultima tornata, i candidati eletti col maggioritario dovevano ottenere la maggioranza relativa nel turno unico. Per il resto, la disciplina risultava identica alla precedente.

In virtù dell'art. 65 del Codice elettorale "*L'Assemblea della Repubblica dell'Albania è composta da 140 deputati, 100 dei quali sono eletti direttamente dagli elettori nelle zone uninominali e 40 sono eletti col sistema proporzionale in base ai voti ottenuti dalle liste plurinominali*".

Sulla base del sistema uninominale a turno unico, si considera eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero dei voti validi. Tra i candidati che hanno ottenuto un numero uguale di voti, il vincitore si definiva tramite il sorteggio pubblico organizzato dalla CGE²⁶.

Le soglie di sbarramento sono rimaste uguali, 2.5% per i partiti e 4% per le coalizioni di partiti.

Tali elezioni videro la registrazione di 2.850.821 elettori. Di questi hanno partecipato alle elezioni 1.389.320 ossia il 49.23% degli elettori.

I risultati delle elezioni del 2005.

N.	Partiti Politici	Percentuale dei voti	Seggi ottenuti in base al s. maggioritario.	Seggi ottenuti in base al s. proporzionale.	Totale	Percentuale dei seggi ottenuti in Parlamento.
1	Partito Democratico	7.67%	56	0	56	52.14%

²⁶ Codice elettorale della Repubblica dell'Albania, approvato con la legge n. 9087, data 19.06.2003, Gazzetta Ufficiale maggio giugno, Tirana 2000.

2	Partito Socialista	8.89%	42	0	42	32.85%
3	PR		0	11	11	4.28%
4	PSD	12.74%	0	7	7	5%
5	LSI	8.4%	1	4	5	3.57%
6	PDR		0	4	4	2.85%
7	PAA	6.56%	0	4	4	2.85%
8	AD	4.76%	0	3	3	2.14%
9	PBDNJ	4.13%	0	2	2	1.42%
10	PDK		0	2	2	1.42%
11	PSDSH		0	2	2	1.42%
12	BLD		0	1	1	0.71%
13	Indipendenti		1	0	1	
14	Totale		100	40	140	

I partiti di centro destra, capeggiati dal Partito Democratico, hanno formato una coalizione e hanno ottenuto il 33.83% dei voti a livello nazionale.

Il sistema elettorale nelle elezioni del 28 giugno 2009.

Nell'aprile del 2008, l'Assemblea approvò il nuovo codice elettorale, sostituendo al precedente sistema misto un sistema proporzionale regionale con soglia di sbarramento al 3% per i partiti politici e al 5% per le coalizioni di partiti con liste bloccate.

Gli aventi diritto al voto si limitano a votare solo per una delle liste di candidati, senza la possibilità di indicare alcuna preferenza. In questo modo l'elezione dei parlamentari dipende completamente dalle scelte del presidente del partito politico.

Inoltre, al fine di vedersi assegnati i seggi, ogni partito deve ottenere almeno il 3% dei voti nelle circoscrizioni elettorali, mentre le coalizioni devono ottenere almeno il 5%.

La sostituzione del sistema elettorale si è riflesso anche nella Costituzione.

L'articolo 64 sancisce *“L'Assemblea dell'Albania è composta da 140 deputati eletti in base al sistema proporzionale in circoscrizioni elettorali plurinomiali. Le circoscrizioni elettorali si decidono in base alla divisione amministrativa.”*

I candidati a deputato sono presentati dai partiti politici, dalle coalizioni dei partiti politici e dagli elettori nelle circoscrizioni elettorali. La candidatura può essere presentata solo per un soggetto elettorale²⁷.

²⁷ Costituzione della Repubblica dell'Albania, Qendra e publikimeve zyrtare (Centro delle pubblicazioni ufficiali), Tirana, 2016, art. 68.

Il territorio dell'Albania era suddiviso in dodici regioni. Una circoscrizione elettorale coincideva con il territorio della regione che serviva come una unità per l'elezione di un certo numero di posti a sedere (mandati)²⁸.

Il numero dei mandati per ogni circoscrizione elettorale era stabilito in base al numero degli abitanti di quella zona determinata. In tal modo ogni mandato rappresentava un numero quasi uguale di cittadini²⁹.

In base alla proposta della Commissione Generale delle Elezioni, l'Assemblea della Repubblica d'Albania (il Parlamento) il 05.03.2009 ha deciso di distribuire i seggi (mandati) in secondo la seguente tabella³⁰.

N.	Circoscrizioni elettorali.	Numero di seggi.
1	Circoscrizione della regione di Berat	8
2	Circoscrizione della regione di Dibra	6
3	Circoscrizione della regione di Durazzo	13
4	Circoscrizione della regione di Elbasan	14
5	Circoscrizione della regione di Fieri	16
6	Circoscrizione della regione di Gjirokastra	5
7	Circoscrizione della regione di Korça	12
8	Circoscrizione della regione di Kukës	4
9	Circoscrizione della regione di Lezhe	7
10	Circoscrizione della regione di Shkoder	11
11	Circoscrizione della regione di Tirana	32
12	Circoscrizione della regione di Valona	12

La legge elettorale prevede il metodo del divisore per l'assegnazione dei seggi. I seggi vengono attribuiti mediante la divisione dei voti ottenuti da ciascuna lista per una serie di numeri successivi (ad es per 1, 2, 3, 4, 5...). I risultati ottenuti vengono poi ordinati in senso decrescente e i seggi vengono assegnati in riferimento ai valori più alti. Il sistema utilizzato dalla legge elettorale albanese è il **Metodo D'Hondt**: si divide il totale dei voti di lista riportati in una circoscrizione per 1, 2, 3, 4, 5, 6... fino al numero di seggi da assegnare nel collegio³¹.

²⁸ Codice Elettorale della Repubblica d'Albania, approvato con legge n. 10019, datata 29.12.2008, Qendra e publikimeve zyrtare (Centro delle pubblicazioni ufficiali), Gazzetta Ufficiale maggio giugno 2008, Tirana 2008, art. 74.

²⁹ *Ibid*, art. 75.

³⁰ Decisione n. 241, data 05.03.2009 “Sulla distribuzione del numero dei mandati per ciascuna zona elettorale nelle elezioni dell'Assemblea della Repubblica dell'Albania dell'anno 2009”, Parlamento della Repubblica dell'Albania.

³¹ Il metodo D'Hondt esige la divisione di tutte le cifre elettorali (i voti ottenuti da ciascuna lista) per un divisore comune che partendo da 1 in ordine crescente e successivo, arriva al numero dei seggi in palio, e poi si procede all'assegnazione dei seggi alle liste che progressivamente hanno ottenuto i quozienti più alti. Questo metodo non richiede formule di completamento in quanto permette l'assegnazione di tutti i seggi del collegio.

In quelle elezioni si registrarono 3.084.946 elettori. Di questi, hanno partecipato alle elezioni 1.566.079 ossia il 50.77% degli elettori registrati.

I risultati delle elezioni del 2009³².

N.	Partiti Politici	Percentuale dei voti	Seggi	Percentuale dei seggi ottenuti in Parlamento.
1	Partito Socialista	40.85%	65	46.42%
2	PR	2.11%	1	0.71%
3	Partito Democratico	40.18%	68	48.57%
4	PDI	0.95%	1	2.85%
5	LSI	4.85	4	2.85%
6	PBDNJ	1.19%	1	0.71%
7	Totale		140	

Il sistema elettorale nelle elezioni del 2013.

Il sistema applicato nelle elezioni del 2013 è stato uguale al sistema introdotto nelle elezioni del 2009. I 140 deputati del parlamento venivano eletti in base al sistema proporzionale regionale. Anche questa volta l'Albania è stata divisa in 12 regioni amministrative. I partiti politici, le coalizioni dei partiti e i candidati possono competere in base alle liste chiuse presentate dai partiti in ogni regione.

Al fine di vedersi assegnati i seggi, ogni partito deve ottenere almeno il 3% dei voti nelle circoscrizioni elettorali, mentre le coalizioni devono ottenere almeno il 5%.

In mancanza di una decisione della CGE, il Parlamento ha deciso di distribuire i seggi in base alle statistiche della popolazione riferite al 2009. Questa decisione ha minato il principio della uguaglianza del voto e ha suscitato molto dibattito tra le forze politiche³³.

In queste elezioni si sono registrati 3.271.885 elettori e, di questi, hanno partecipato 1.749.358 ossia il 50.77% degli elettori registrati.

³² Bollettino delle elezioni per il Parlamento del 2009, Commissione Generale delle Elezioni, terza parte, I risultati delle elezioni generali del 2009, pp. 407, "Maluka" Sh.P.K, Tirana 2009.

³³ La decisione del parlamento è in contrasto con l'articolo 7 comma 3 del documento di Copenaghen del 1990 col quale gli stati aderenti si impegnano a garantire ai propri cittadini il voto uguale; in base alle statistiche della popolazione del 2013 le regioni di Berat e Korça dovevano avere, ciascuna, un seggio in meno e le regioni di Durazzo e Tirana, ciascuna, un seggio in più.

I risultati delle elezioni del 2013.

N.	Partiti Politici	Percentuale dei voti	Seggi	Percentuale dei seggi ottenuti in Parlamento.
1	<i>Partito Socialista</i>	41.85% ³⁴	65	46.42%
2	<i>PR</i>	3.01%	3	0.71%
3	<i>Partito Democratico</i>	30.63%	50	48.57%
4	<i>PDIU</i>	2.61%	4	2.85%
5	<i>LSI</i>	10.46%	16	2.85%
6	<i>PBDNJ</i>	0.85%	1	0.71%
7	<i>PKDSH</i>	0.46%	1	
8	Totale		140	

³⁴ Decisione n. 759, data 06.08.2013 della Commissione Generale Elettorale albanese.

CAPITOLO II

LA EVOLUZIONE DEL DIRITTO DI VOTO IN ALBANIA. IL PERCORSO DEL SUFFRAGIO UNIVERSALE.

Il diritto di voto dopo la proclamazione dell'indipendenza (1912).

Il presente capitolo tenta di mettere in luce la evoluzione del diritto di voto nell'ordinamento albanese nel corso degli sforzi tesi alla sua costruzione quale stato di diritto in tutti i suoi aspetti. Chiarire quello che è stato finora il viaggio e la dimensione del diritto di voto nella Repubblica dell'Albania, è un impegno importante, perché permette al popolo albanese e i suoi politici di guardare al futuro senza ripetere gli stessi errori del passato e di vedere il futuro da una prospettiva più ampia la necessità di miglioramenti. In questo senso, l'analisi delle disposizioni normative e costituzionali, ma anche le interpretazioni costituzionali da parte della Corte Costituzionale albanese e del Collegio elettorale che chiariscono queste disposizioni diventa una necessità.

Seguendo tale linea non mi sono occupato di questioni meramente nominalistiche, ma mi sono spinto oltre, cercando la *law in action* per rilevare come si è adattato e sviluppato il diritto di voto in Albania.

Poiché tale lavoro di tesi tocca gli aspetti più importanti del quadro costituzionale albanese e di quello italiano, risulta indispensabile lo studio di numerose fonti, in particolare di quelle necessarie alla ricostruzione dello sviluppo storico dell'ordinamento albanese per poter comprendere al meglio l'evoluzione del suddetto diritto.

Il periodo che segue la proclamazione dell'indipendenza appare senz'altro come un'epoca illuminata, ma non per questo meno difficile per la storia costituzionale albanese, ed in particolare per la fondazione del nuovo stato e il consolidamento delle sue istituzioni.

Risulta pertanto necessario ricostruire, seppure in modo sommario, le vicende storico - politiche che hanno caratterizzato il percorso del nuovo stato.

Il diritto di voto, in quanto parte del diritto costituzionale, è strettamente legato alla fondazione dello Stato. In questo senso possiamo dire che il diritto costituzionale in Albania fa la sua comparsa nel momento in cui si fonda lo Stato albanese nel 1912.

La sua nascita è legata a diversi fattori, interni ed esterni. Il fattore principale interno è senza dubbio la guerra che il popolo albanese ha condotto contro gli invasori del tempo come la Grecia, Serbia, Italia, Bulgaria, Montenegro e Austria - Ungheria. Il fattore principale esterno è la guerra tra i popoli balcanici e la Turchia.

Il 28 novembre del 1912 il popolo albanese proclama l'indipendenza dell'Albania. Prima di questa data, il territorio su cui lo Stato albanese ha esteso la sua giurisdizione era solo una nozione geografica compresa nella giurisdizione dell'Impero Turco.

Il diritto costituzionale del periodo 1912-1914 esprime il desiderio e la volontà del popolo di creare uno stato libero e indipendente. Gli atti costituzionali della sua fondazione, che hanno promosso lo sviluppo del diritto costituzionale di questo tempo sono:

1. Le decisioni dell'Assemblea Nazionale di Valona (28.11.1912).
2. Lo Statuto Organico dell'Albania (10.04.1914).

Le decisioni dell'Assemblea Nazionale di Valona.

L'Assemblea Nazionale si è tenuta dal 28 novembre al 7 dicembre del 1912.

Le decisioni dell'Assemblea Nazionale hanno una particolare importanza, perché hanno posto le basi per la creazione dello Stato albanese e hanno costituito, per la prima volta, gli organi dello stato.

Sono tre i principali atti dell'Assemblea:

1. La proclamazione dell'Albania come uno stato libero e indipendente.
2. La formazione (elezione) del governo.
3. La formazione (elezione) del consiglio degli anziani.

L'indipendenza fu proclamata dall'Assemblea Nazionale di Valona il 28 novembre del 1912.

La creazione del nuovo Stato albanese era invisa ad alcune delle grandi potenze.

Si dissimulavano le pretese territoriali argomentando che gli albanesi non potevano costituire uno stato nazionale a causa della loro disomogeneità³⁵ etnica.

Cambiare rotta rispetto la situazione precedente alla proclamazione d'indipendenza fu molto arduo. Cinque secoli di dominio ottomano lasciarono in eredità una notevole arretratezza economica e il radicamento di modelli politici e sociali che divennero un ostacolo alla modernizzazione del paese e all'adozione dei nuovi principi democratici che l'Europa stava sperimentando già da molto tempo. L'assemblea nazionale di Valona e i suoi principali atti di natura costituente rappresentano non soltanto la genesi del nuovo

³⁵ A. Puto, *History of Albania: From Its Origins to the Present Day*, Rutledge, September 1981; A. Puto, *Pavarësia shqiptare në tryezat e diplomacisë* (1912-1914), WESO, 2007; A. Puto, *National forces against imperialist dictate in the organization of the Albanian State, 1912-1914*, Pub. House "8 Nëntori", 1983; E. C. Helmreich, *The diplomacy of the Balkan wars 1912-1913*, Cambridge, Mass, USA, 1938; P. N. Pipinelis, *Europe and the Albanian question*, Chicago, 1963.

stato indipendente, ma anche l'inizio della nuova vita parlamentare e del diritto costituzionale moderno³⁶.

L'Assemblea Nazionale era l'organo supremo dello Stato ed espressione della sovranità popolare; ad essa spettava la competenza di definire gli organi più alti dello stato³⁷.

Nella prima riunione del 28 novembre del 1912, l'Assemblea Nazionale incaricò Ismail Qemali di formare il Governo. Egli si dimise da Presidente dell'Assemblea Nazionale e propose alla stessa Assemblea di eleggere direttamente i membri del governo. Otto ministri furono scelti e Ismail Qemali, precedentemente eletto dall'Assemblea³⁸, fu nominato Presidente del Consiglio.

Il Consiglio degli Anziani, invece, era composto da diciotto membri. Si trattava di un organo consultivo e di collaborazione del governo³⁹. Il consiglio non aveva, in nessun caso, il potere di far cadere il governo, che poteva essere destituito solo dall'Assemblea Nazionale.

Quest'ultima cessò di funzionare presto: fu riunita il 28 novembre del 1912 per terminare i suoi lavori il 28 dicembre dello stesso anno. Nonostante abbia esercitato la sua attività per un periodo molto breve, l'Assemblea fu l'organo supremo del primo Stato albanese e il vero detentore della sovranità.

Il governo era un organo disegnato dall'Assemblea e poteva essere "sfiduciato" in qualsiasi momento solo da quest'ultima.

Tuttavia, in una situazione di occupazione e, nell'impossibilità di essere riunita, l'Assemblea delegò la sua sovranità e i suoi poteri (specialmente il potere legislativo) al governo⁴⁰. Il governo rimase l'unico organo che effettivamente operava ed esercitava i suoi poteri. Il governo era, di fatto, l'unica istanza rappresentativa dello stato albanese.

³⁶ Puto. A., *"Historia e popullit shqiptar"* volume 3, Botimet Toena, Tirana 2007, pp.18 seg.

³⁷ Përlindja e Shqinies, V. I, 1913, n. 22,23,26 e V. II 1914, n.5

³⁸ Përlindja e Shqinies, V.II 1914, n.6-10, pp. 4,5.

³⁹ Sulle competenze del Consiglio degli Anziani ci sono state molte discussioni. Nell'ultima riunione dell'assemblea Nazionale è stata sollevata la questione circa lo *status* dei membri del Consiglio. I membri sono deputati, consulenti o senatori? Quali sono le competenze del Consiglio degli Anziani? Sarà il consiglio un Senato o un Consiglio di Stato? Può il Consiglio de Anziani chiedere le dimissioni dei ministri nel caso in cui essi violino la legge?

Consapevole della diffidenza dell'Assemblea Nazionale nei confronti del Governo, Ismail Qemali esercitò in Assemblea Nazionale la mozione di fiducia. Egli chiese a voce alta se i membri dell'Assemblea Nazionale avessero piena fiducia sulle azioni del governo? Tutti risposero di sì! In tal modo si decise che il Consiglio degli Anziani avesse solo competenze consultive e di collaborazione con il Governo.

Sull'argomento vedi "Përlindja e Shqipnies", V II, 1914, no10.11, pp. 4,5.

⁴⁰ Anastasi A., *"Historia e te drejtes kushtetuese ne Shqiperi (1912-1939)* trad. it. *"La storia del diritto costituzionale in Albania"*, Pegi, Tirana 2007. Pp. 24. *"In quelle condizioni, l'assemblea non poteva essere un organo permanente. Così l'elezione e la mozione di fiducia del governo fu accompagnata con la delega del potere legislativo non appena l'Assemblea ha compreso la sua stessa impossibilità di riunirsi"*.

L'Assemblea Nazionale e il Consiglio degli Anziani cessarono di funzionare. Il governo si mobilitò per realizzare effettivamente le fondamenta del nuovo Stato. Tali fondamenta si sono formalizzate in una nuova legislazione nazionale.

Tenendo presente il tempo limitato a disposizione, il governo emanò varie ed importanti leggi come la legge "Sull'organizzazione dell'amministrazione civile", la legge "Sui danni", la legge "Sulla giuria" (zhuria)⁴¹.

La legge "*Sull'organizzazione dell'amministrazione civile dell'Albania*" era un atto di carattere costituzionale che disciplinava in modo dettagliato le competenze dell'amministrazione centrale e di quella locale. Per quanto riguarda l'istituzione e il funzionamento delle competenze degli organi dell'amministrazione locale, una caratteristica particolare della legge fu la previsione, sia di organi nominati dal governo sia di organi eleggibili.

L'Albania era organizzata in prefetture e sottoprefetture. In ambito locale, il prefetto rappresentava l'organo più elevato, incaricato dell'esecuzione delle politiche intraprese dai ministri. Al prefetto erano subordinate le forze di polizia e la gendarmeria. Nello svolgimento dei suoi compiti, il prefetto era assistito dal consiglio amministrativo della prefettura e dal consiglio generale eletto dal popolo. Il consiglio generale del popolo era titolare delle decisioni più importanti della prefettura. Anche se questa legge prevedeva una nuova organizzazione amministrativa locale, non siamo in presenza di tutte le caratteristiche necessarie per poter conferire ad essa carattere costituzionale poiché la sopracitata legge non si occupava dei supremi organi dello stato e né della forma di governo. In tale direzione si può tuttavia affermare che una legge, per quanto possa avere carattere costituzionale⁴², non costituisce una carta costituzionale.

Possiamo però sostenere che ormai l'Albania aveva scelto un modello occidentale di organizzazione dello stato e si stava allontanando progressivamente dalla vecchia tradizione ottomana⁴³.

Il Statuto organico dell'Albania (1914).

Dopo la proclamazione dell'indipendenza, l'Albania aveva ancora una sovranità limitata. Gli organi eletti dall'Assemblea Nazionale (il governo), esercitavano concretamente la loro

⁴¹ Anastasi A., "*Historia e te drejtes kushtetuese ne Shqiperi (1912-1939)*", op., cit., Pegi, Tirana 2007.

⁴² Omari L., "*Sistemi Parlamentar*"; *Lindja dhe evoluzioni i parlamentarizmit; Parlamenti ne Shqiperi*; Botimet Elena Gjika, Tirana 2000 pp. 153 seg. "*Dopo aver proclamato l'indipendenza, i delegati hanno incaricato Ismail Qemali di formare il governo. Nella seconda riunione l'assemblea ha constatato che l'incarico di presidente era incompatibile con l'incarico di primo ministro. Ismail Qemali si dimise da presidente dell'assemblea. Al suo posto fu eletto Vehbi Dibra*".

⁴³ *Ibid*, pp. 16 seg.

giurisdizione in una piccola parte di territorio. Buona parte di esso era ancora occupato e sotto il controllo di Turchia, Serbia e Grecia. Questi Stati consideravano il territorio albanese come terra appartenente ai loro rispettivi Stati. Nessun Paese europeo aveva ancora riconosciuto l'Albania come stato libero e indipendente.

Nonostante la difficile situazione nel paese, il governo cercò di proseguire la sua attività per costruire le fondamenta del nuovo stato. In quel momento era di vitale importanza il riconoscimento internazionale del nuovo stato.

Nel luglio del 1913, a Londra si riunì la Conferenza degli Ambasciatori. Trovandosi di fronte ad una realtà *de facto*, quale la proclamazione dell'indipendenza da parte dell'Assemblea Nazionale, le grandi potenze giunsero al riconoscimento dell'Albania come Stato libero e indipendente⁴⁴.

In base alle decisioni della conferenza degli ambasciatori, la Commissione Internazionale di Controllo (CIC)⁴⁵ curò la redazione dello Statuto organico.

In queste condizioni il governo di Ismail Qemali non disponeva più di alcun margine di manovra e risultava ormai spogliato di ogni competenza. Ismail Qemali diede le dimissioni e si concluse così il mandato del governo uscito dal Congresso di Valona.

Lo Statuto organico dell'Albania entrò in vigore il 10 aprile 1914⁴⁶. Esso proclamava l'Albania un principato sovrano, autonomo ed ereditario sotto la tutela delle sei grandi potenze⁴⁷. Inoltre, in esso si riaffermavano tutte le decisioni prese dalla conferenza degli ambasciatori. Il trono del principato si sarebbe tramandato per via ereditaria seguendo la linea dinastica della famiglia del principe Wilhelm Wied⁴⁸. Nello statuto furono definiti gli organi supremi dello stato e le loro rispettive competenze.

Nel quarto capitolo, che titolava "Legislazione" (*Legislacioni*), era prevista la creazione di un'Assemblea nazionale di carattere rappresentativo⁴⁹. L'assemblea era composta da membri *ex officio*, che erano i rappresentanti delle comunità religiose albanesi, dall'alto

⁴⁴ Secondo le decisioni della Conferenza degli Ambasciatori del 1913 l'Albania era un principato autonomo, sovrano ed ereditario garantito dalle grandi potenze. Si escludeva ogni rapporto di protettorato tra la Turchia e l'Albania. L'Albania era un stato neutrale sotto la tutela delle sei grandi potenze. Il controllo dell'amministrazione e delle finanze veniva affidato ad una commissione internazionale di controllo, la CIC. La CIC avrebbe avuto competenze di controllo per un periodo di 10 anni.

⁴⁵ Le grandi potenze avevano previsto l'arrivo di una commissione internazionale di controllo in Albania che avrebbe avuto la competenza di formare il governo. La CIC stava discutendo circa l'ascesa di un principe straniero sul trono dell'Albania.

⁴⁶ Lo Statuto organico dell'Albania fu redatto interamente dal CIC. Per questo motivo viene spesso chiamato come "carta costituzionale/statuto donato".

⁴⁷ Statuto organico dell'Albania, Valona 10 Aprile 1914, art. 1, disponibile anche su: <http://licodu.cois.it/?p=8808>

⁴⁸ *Ibidem*, art 4.

⁴⁹ Statuto organico dell'Albania, Valona 10 aprile 1914, art. 40, "L'Assemblea è l'organo legislativo dell'Albania".

commissario albanese presso la banca nazionale⁵⁰, da dieci membri nominati dal principe e dai membri eletti dal popolo. Il Principe fissò, a quel punto, la data delle elezioni⁵¹.

I candidati all'Assemblea dovevano avere la cittadinanza albanese, la residenza in Albania, avere compiuto trent'anni di età e avere la capacità di leggere e scrivere. Lo Statuto non prevedeva tale ultimo criterio per esercitare il diritto di voto, ma si poteva dedurre che l'elettore dovesse quantomeno essere capace di leggere e scrivere. Non era previsto che il voto fosse uguale e avesse per tutti lo stesso peso, ma nello Statuto fu sancito il principio di uguaglianza di tutti i cittadini⁵². Inoltre non fu sancito il principio della personalità del voto né quello di segretezza, anche se nello Statuto era previsto che il voto dei membri dell'Assemblea fosse personale⁵³.

I membri eletti dal popolo erano tre per ciascuna prefettura (*sanxhak*), e venivano eletti con voto non diretto. Nelle sottoprefetture (*nahijet*), il consiglio comunale doveva eleggere un delegato. Il delegato doveva riunirsi con i membri del consiglio municipale e del consiglio del *Kaza*. Questo corpo elettorale elegge due delegati che vanno nel centro della prefettura (*sanxhakut*) ed eleggono con maggioranza assoluta i rappresentanti per l'Assemblea Nazionale.

E' evidentemente difficile poter parlare dell'esistenza di un suffragio universale, se non altro perché il diritto di voto era piuttosto limitato⁵⁴.

L'Assemblea si configurava come un organo controllato pienamente dal Principe. La sua legislatura durava quattro anni. Il principe aveva il diritto di riunirla in sessioni ordinarie e straordinarie, di sospenderne i lavori e addirittura di sciogliere l'Assemblea⁵⁵. Mentre il principe godeva di così ampi poteri sull'Assemblea, quest'ultima non aveva alcun tipo di competenza o strumento di controllo sul principe e sull'esecutivo. I ministri erano nominati⁵⁶ dal principe e non era previsto il voto di fiducia da parte dell'Assemblea, ciò determinava che i ministri risultassero responsabili soltanto davanti al Principe. Quest'ultimo nominava anche il Presidente dell'Assemblea. Non solo, nello stesso tempo,

⁵⁰ Statuto organico dell'Albania, 10 aprile 1914, art. 41, 42, 47.

⁵¹ Statuto organico dell'Albania, Valona 10 Aprile 1914, art. 16 “*Il principe chiama gli elettori all'elezione dell'Assemblea Nazionale*”, art. 44/2.

⁵² Statuto organico dell'Albania, Valona 10 Aprile 1914, art. 27, “*Tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge*”.

⁵³ Statuto organico dell'Albania, Valona 10 Aprile 1914, art. 59, “*Ogni membro dell'Assemblea vota personalmente. Il voto si fa alzandosi, o sedendosi, o con appello nominale*”.

⁵⁴ Anastasi A., “*Historia e te drejtes kushtetuese ne Shqiperi (1912-1939)*”, op., ci., pp. 41 “*Le limitazioni del diritto di voto creavano un corpo di elettori abbastanza stretto. In base a ciò è difficile ammettere che questo fosse uno Statuto di carattere rappresentativo*”.

⁵⁵ Statuto organico dell'Albania, Valona 10 Aprile 1914, artt. 16, 52, 54.

⁵⁶ Statuto organico dell'Albania, Valona 10 Aprile 1914, art. 76, “*Tutti i ministri sono nominati dal principe. Il giuramento si fa davanti al principe e in ogni caso di dimissioni, il potere viene consegnato a lui*”.

il principe nominava due segretari alla presidenza che erano completamente al di fuori dei ranghi dell'Assemblea stessa.

Al principe furono inoltre attribuite competenze in campo legislativo; egli poteva emanare decreti che dovevano essere controfirmati dal ministro competente e dal primo ministro⁵⁷.

Le leggi approvate in assemblea dovevano poi essere sottoposte al vaglio del principe⁵⁸.

In conclusione si può ritenere che lo Statuto organico abbia svolto un ruolo importante perché ha posto le basi per il fondamento dello stato. Come ha sostenuto prof. Anastasi nel suo libro "La storia del diritto costituzionale in Albania (1912-1939)", lo Statuto ha segnato un passo ulteriore verso la formazione del nuovo stato⁵⁹. Dello stesso parere è il Professor L. Omari, nel suo libro "Il Sistema parlamentare, la nascita e l'evoluzione del parlamentarismo. Il parlamento in Albania⁶⁰".

Di parere diverso era Dhimo Dhima⁶¹ che sosteneva che l'accettazione fu un passo indietro rispetto alle decisioni dell'Assemblea Nazionale di Valona.

L'inizio della prima guerra mondiale mise fine al regime del principe Wied.

Il congresso di Durazzo (25 dicembre 1918).

L'inizio della prima guerra mondiale mise in serio pericolo la continuità e l'indipendenza del neonato Stato albanese. Nonostante il paese fosse stato invaso da più eserciti⁶² stranieri, il 25 dicembre del 1918 fu riunito il Congresso di Durazzo.

⁵⁷ Art. 80, *Il principe è il capo dell'amministrazione civile e militare (...). Egli partecipa al processo legislativo. Le decisioni prese e pubblicate regolarmente si chiamano "decreti" e devono essere controfirmati dal Primo Ministro e dal ministro competente*".

⁵⁸ Statuto organico dell'Albania, Valona 10 Aprile 1914, art 67/2.

⁵⁹ Anastasi. A., "Historia e te drejtes kushtetuese ne Shqiperi (1912-1939)", op., cit., pp. 41 "Lo Statuto garantiva la proprietà privata, l'iniziativa economica, i diritti sociali e politici, anche se il diritto di voto rimase abbastanza limitato. I criteri di censo stabiliti creavano un corpo elettorale ristretto e la forma di votazione indiretta limitava ulteriormente il diritto di rappresentanza. Lo statuto si distingue per un alto tasso di controllo dell'Assemblea Nazionale da parte del principe. In questo modo, difficilmente trova attuazione il principio della separazione dei poteri. In tale ottica, lo Statuto si può considerare un atto costituzionale di carattere liberale e non democratico. Per quanto riguarda il carattere costituzionale di questo Statuto, si può affermare che non era una costituzione proclamata dall'organo rappresentativo del popolo albanese e per di più non venne approvato da nessun organo nazionale, ma fu concesso dall'organo creato dalle grandi potenze europee (...). Però in una visione generale, lo Statuto era un atto emanato in base all'idea dell'indipendenza dello stato e contribuì al riconoscimento de iure e de facto del nuovo stato da parte delle grandi potenze e da parte degli stati ai confini dell'Albania".

⁶⁰ Secondo L. Omari, pp. 158 seg "Le norme dello Statuto organico che riguardavano l'Assemblea Nazionale, in molti aspetti rispecchiavano la pratica costituzionale dei paesi parlamentari perché vi erano sanciti principi come l'incompatibilità con la funzione di rappresentante nell'Assemblea con la funzione di ministro, o funzionario amministrativo (art 50, 57); la necessità di una maggioranza qualificata dei 5/8 dell'Assemblea per approvare le leggi di revisione dello Statuto (art. 58/3) (...); l'adozione del regolamento interno; l'inviolabilità dei deputati, a meno che l'azione penale per fatti che non riguardassero la loro funzione non venisse autorizzata dall'Assemblea (art 64)".

⁶¹ Il Prof. Dhima sostiene che nonostante lo Statuto proclamasse l'Albania come uno stato libero, indipendente, neutrale e sotto le garanzie delle grandi potenze, in verità essa si trovava sotto il regime delle capitolazioni (art 4). L'Assemblea non era un organo rappresentativo, ma un organo pienamente controllato dal principe. Lo statuto non segnava un distacco radicale dalle esperienze giuridiche dell'impero ottomano e non prevedeva i principi previsti nelle costituzioni europee.

Il Congresso ha formato un governo provvisorio i cui principali obiettivi erano la riconquista del territorio dello stato, il suo controllo e la riconferma dell'indipendenza. Solo in un secondo momento sarà formato il Consiglio degli Anziani con la precedentemente, peraltro nota, competenza consultiva e con la nuova funzione di controllo sul governo.

Il Consiglio degli Anziani, tuttavia, non fu eletto dal congresso e le sue competenze non furono previste in un modo esplicito. Per la verità, al Consiglio degli Anziani sarebbe inevitabilmente mancato il profilo di controllo a causa del fatto che tale organo era, esso stesso, sotto il totale controllo del governo⁶³. In effetti il Consiglio degli Anziani non riuscì a riunirsi neppure una volta. Bisogna sottolineare però, che il governo non è riuscito ad estendere la sua autorità ed essere veramente rappresentativo di tutta la nazione. La sua autorità risultò compromessa dall'eccessiva ingerenza del governo italiano che condizionava il proprio riconoscimento dietro una serie di concessioni per lo sfruttamento dei giacimenti di petrolio e di bitume⁶⁴.

Il Congresso di Lushnja.

In queste condizioni divenne necessario convocare un'assemblea nazionale che fosse realmente rappresentativa del popolo albanese. Il passo decisivo fu fatto dal congresso riunitosi il 21 gennaio del 1920 nella città di Lushnja. Questo congresso, riunitosi nella forma di un'assemblea nazionale, ebbe carattere rappresentativo e pertanto era legittimato ad adottare atti di carattere costituzionale⁶⁵.

Il congresso prese una serie di decisioni di natura costituzionale per garantire l'indipendenza dell'Albania. *In primis* ha definito lo stato albanese come uno stato pienamente indipendente e sovrano dove le istituzioni devono essere elette dalla volontà del popolo. Successivamente ha revocato il governo di Durazzo e creato un nuovo governo presieduto da Sulejman Delvina. Inoltre, il congresso ha istituito il Consiglio Supremo dello Stato, composto da quattro membri, nella veste di capo di stato. Esso sarebbe rimasto organo di reggenza, finché la questione della forma di stato non si sarebbe potuta ritenere risolta.

⁶² Ad est l'Albania era occupata dalla Serbia, ad ovest da Italia, Inghilterra e Francia, e a sud da Francia e Grecia.

⁶³ Omari L., "Sistemi Parlamentar...", op cit. "Il mandato del Consiglio degli Anziani era condizionato dal mandato del governo. Il governo eleggeva il Presidente del Consiglio, il suo vice e il segretario del Consiglio", pp. 159 seg.

⁶⁴ Anastasi. A., "Historia e te drejtes kushtetuese ne Shqiperi (1912-1939)", op., cit., pp. 47.

⁶⁵ Dhima. Dh. "Diritto Costituzionale della Repubblica popolare d'Albania", Tirana, 1963, pp. 47.

Il potere legislativo veniva esercitato dal Consiglio Nazionale (il Senato) composto da trentasette membri. Le elezioni per il senato non si svolsero nel “modo classico” tipico delle elezioni parlamentari, ma furono i cinquanta partecipanti al congresso ad eleggerne i membri.

Bisogna sottolineare che la forma di governo monarchica era stata dichiarata in un modo non esplicito⁶⁶.

In ogni caso, tutte le decisioni del Congresso di Lushnja furono sanzionate definitivamente in un atto di carattere costituzionale chiamato *Bazat e Kanunores së Këshillës së Naltë*, meglio conosciuto come Statuto di Lushnja.

Lo Statuto di Lushnja era composto da soli sei articoli che hanno sancito la struttura, le competenze e i rapporti tra gli organi dello stato.

L'organo legislativo era il Senato, organo monocamerale, il quale controllava tutto il lavoro dell'apparato statale. Il potere esecutivo spettava al Consiglio Supremo, composto da quattro membri, e al Consiglio dei ministri. Il senato era competente ad eleggere i membri del Consiglio Supremo⁶⁷ e il Consiglio Supremo aveva l'obbligo di adottare ogni decreto legge sottopostogli dal Consiglio dei Ministri (governo) con l'approvazione del Senato. Nel nuovo assetto costituzionale, il consiglio supremo, non aveva alcun potere di veto⁶⁸; esso aveva la competenza ad eleggere il primo ministro e a formare il governo, che poteva cominciare il suo lavoro solo dopo aver ottenuto il consenso del senato⁶⁹. Se il senato non dava il suo consenso per tre volte di seguito ai ministri indicati dal premier, il consiglio supremo convocava l'assemblea nazionale. Il consiglio supremo, non poteva sciogliere il senato; solo l'Assemblea Nazionale poteva scioglierlo o, in alternativa, poteva revocare il consiglio supremo⁷⁰.

Anche se non può essere definito una vera e propria costituzione, lo Statuto di Lushnja fu senza dubbio un passo avanti nella formazione dello stato albanese.

Diversamente dallo Statuto organico, lo Statuto di Lushnja fu un atto adottato da un organo rappresentativo nazionale⁷¹. Si può dire che le decisioni del Congresso di Lushnja furono un prolungamento delle decisioni dell'Assemblea Nazionale di Valona del 1912.

⁶⁶ Statuto di Lushnja, art 6, “Con l'arrivo del re sul trono, il Consiglio di Reggenza si considera revocato”.

⁶⁷ Statuto di Lushnja, art 5, <http://licodu.cois.it/?p=8808>

⁶⁸ Statuto di Lushnja, art 1.

⁶⁹ Statuto di Lushnja, art 2.

⁷⁰ Statuto di Lushnja, art 4.

⁷¹ Dhima. Dh. “Il diritto costituzionale nella Repubblica popolare dell'Albania”, op. cit., pp. 46, “Si può dire che le decisioni del Congresso di Lushnja fossero l'estensione delle decisioni dell'Assemblea Nazionale di Valona. Lo Statuto di Lushnja mise fine, de iure e de facto, allo Statuto organico che sottoponeva l'Albania al controllo delle grandi potenze. Questo atto si può considerare come un primo passo verso il disegno di una costituzione”.

Lo Statuto allargato di Lushnja.

Nelle condizioni in cui si riunì il Congresso di Lushnja non si poteva certo sperare di dare una soluzione a tutti i problemi che avevano a che fare con l'organizzazione dello stato albanese. La posizione complicata che l'Albania aveva nelle relazioni internazionali e il fatto che ormai il suo territorio fosse un campo di battaglia, poneva come obbligo primario la riconferma della indipendenza e la salvezza dalla frammentazione.

Lo Statuto di Lushnja ha posto le basi per la creazione dello stato costituzionale.

Nel corso del 1920 tutti gli eserciti delle grandi potenze lasciarono il suolo albanese. La battaglia di Valona, contro l'esercito italiano, fu l'ultimo passo verso la reale indipendenza dello stato. Il 17 dicembre 1920, l'Albania viene ammessa nella Società delle Nazioni. In queste condizioni il Congresso di Lushnja ha compiuto la sua missione. Rimaneva la necessità di organizzare lo stato in base ad un atto costituzionale. A tal fine, nel marzo del 1921 si sono svolte le elezioni per il primo parlamento (Il Consiglio Nazionale) dello stato albanese.

Le elezioni si svolsero, tuttavia, in base ad una legge che può essere definita antidemocratica⁷², che verteva su un sistema indiretto a doppio grado. La legge del 1920 non fu "costruita" in base al principio del suffragio universale e le limitazioni al diritto di voto creavano un corpo elettorale abbastanza ristretto. In base ad essa, potevano esercitare il diritto di voto, come primi elettori, solo i maschi che avevano compiuto 20 anni e che avevano la residenza, da almeno sei mesi, nella circoscrizione della prefettura dove avrebbero votato. Peraltro non fu sancita l'uguaglianza del diritto di voto, eppure la sua personalità e segretezza. Se un elettore non sapeva scrivere, poteva chiamare in aiuto qualcuno di fiducia per compilare la propria scheda. I candidati al parlamento dovevano avere la cittadinanza albanese, la residenza in Albania e avere compiuto i trent'anni di età. Ulteriori requisiti per l'elettorato passivo erano la capacità di leggere e scrivere e la capacità di pagare le spese della campagna elettorale. Questi requisiti dovevano, in qualche modo, garantirne l'indipendenza. Il parlamento veniva eletto per un periodo di due anni in base ad un sistema indiretto a due gradi, in base al quale veniva eletto un deputato ogni dodici mila abitanti. I primi elettori eleggevano i secondi elettori secondo la seguente proporzione: un secondo elettore ogni cinquecento primi elettori (1/500). I secondi elettori eleggevano i deputati. Potevano esercitare il diritto di voto come secondi elettori solo i maschi che avevano compiuto 25 anni. Il voto si esprimeva tramite schede elettorali.

⁷² Di questo parere era il prof. Dhima. Dh. "Diritto *Costituzionale nella Repubblica popolare dell'Albania*", op. cit., pp. 49; Legge "Per le elezioni dei deputati", 05.12.1920, pp. 115-117, Casa editrice "Nikaj" Scutari.

Questo schema di voto fu fortemente contestato perché la maggiore parte della popolazione era analfabeta e, inoltre, finiva per essere esclusa la maggior parte della popolazione giovane. I ricorsi per le irregolarità elettorali, peraltro, non si presentavano davanti ad un tribunale, ma davanti ad un collegio composto dal prefetto, dal vice prefetto e dal delegato del governo. Dalle urne uscì un paese rappresentato da settantotto deputati.

La legge “*Per zgjedhje te deputeteve*” trad. it., (*Per le elezioni dei deputati*) 05.12.1920 fu criticata da molti autori e studiosi albanesi del tempo che ritennero che la legge discriminasse una grande parte della popolazione. Di questo parere fu Stravro Vinjau come si evince dalla sua opera, “*Il diritto Costituzionale*”⁷³.

E’ importante sottolineare che il Congresso Nazionale fu un organo di carattere rappresentativo eletto per la prima volta dal popolo albanese senza interferenze dei grandi poteri.

Il Congresso Nazionale ha adottato il nuovo atto di carattere costituzionale nel 1922. Questo documento fu noto come Statuto Allargato di Lushnja (Statuto dello Stato Albanese). Lo Statuto dello Stato albanese (di seguito “Statuto”) fu una costituzione provvisoria che sarebbe rimasta in vigore fino a quando un’assemblea costituzionale non avesse messo mano allo statuto definitivo⁷⁴.

Lo Statuto affermava in modo esplicito la forma di governo monarchica. In assenza di una famiglia reale, questo compito sarebbe stato esercitato dal Consiglio Supremo in veste di reggente del Re⁷⁵. Lo statuto affermava il principio della separazione dei poteri e inseriva la previsione di una disciplina dei diritti fondamentali⁷⁶ ispirandosi alle costituzioni europee. Vengono definiti gli organi costituzionali e i rispettivi poteri. La funzione legislativa era esercitata dal Consiglio degli Anziani (il Parlamento), e dal Consiglio Supremo⁷⁷. Il potere esecutivo spettava al Consiglio Supremo che lo esercitava attraverso il gabinetto⁷⁸. Il Consiglio Supremo era composto da quattro membri eleggibili per un periodo di due anni dal parlamento. Si trattava di un organo collegiale, il cui presidente non era autonomamente scelto tra i suoi membri, e che poteva deliberare soltanto in modo collegiale⁷⁹.

⁷³ Secondo Vinjau. S. “(...) crediamo che questa legge non sarà usata per le prossime elezioni. La legge ha molti difetti ed è scritta molto male. Crediamo che l’assemblea farà un’altra legge, o che le prossime elezioni si svolgeranno in base alla legge che eleggerà l’assemblea costituzionale. ”, “*Il diritto Costituzionale*”, Tirana 1923, pp. 38.

⁷⁴ Statuto del Stato Albanese, art. 101.”Questo Statuto sarà la legge fondamentale dello Stato albanese fino a quando un’ assemblea costituzionale non deciderà per un statuto definitivo”.

⁷⁵ Statuto del Stato Albanese, art 1. <http://licodu.cois.it/?p=381>

⁷⁶ “””” “””” “”””, art 13-23.

⁷⁷ “””” “””” “”””, art 2.

⁷⁸ “””” “””” “”””, art 3.

⁷⁹ “””” “””” “”””, art 28-52.

Il carattere costituzionale dello Statuto si evince anche dalla affermazione esplicita e per la prima volta, del principio di non responsabilità del Consiglio Supremo per gli atti compiuti durante l'esercizio dei suoi poteri⁸⁰ e del principio di responsabilità dei ministri di fronte al parlamento. Lo Statuto prevedeva l'istituto della fiducia del parlamento al gabinetto, in modo tale che i ministri risultassero responsabili politicamente solo di fronte ad esso⁸¹. La loro responsabilità sulla politica generale seguita dal gabinetto era solidale, ma rispondevano anche personalmente per i fatti commessi entro le rispettive competenze. Appare chiaro, almeno da una lettura aderente alla lettera costituzionale, che lo Statuto dello Stato Albanese del 1922 si richiamasse ad una rigida separazione dei poteri⁸².

A parte il dovere di adottare un nuovo atto di carattere costituzionale (Lo Statuto Allargato di Lushnja), il parlamento era stato incaricato di adottare una nuova legge elettorale in base alla quale si sarebbero svolte le nuove elezioni del parlamento. Tuttavia lo Statuto non disciplinava i principi cardine del diritto di voto. In esso furono sanciti i principi generali dell'uguaglianza di fronte alla legge e dell'uguaglianza dei diritti politici⁸³. In questi due articoli, però, non si dichiarò l'uguaglianza senza distinzione di sesso. Quanto al diritto di voto, nello Statuto fu previsto solo un articolo che poneva il requisito dell'età per l'elettorato passivo⁸⁴.

Il governo di Ahmet Zogu presentò al parlamento una proposta di legge che fu sottoposta a dure contestazioni da parte dell'opposizione. La sua proposta si sostanziava nelle seguenti richieste: che le elezioni si svolgessero sotto il controllo di un governo neutrale e non sotto il suo stesso governo; che venisse adottato il principio del voto diretto; che il voto si esprimesse tramite palline perché la maggior parte della popolazione era analfabeta; che si eliminassero le restrizioni per i candidati al parlamento e che i membri dell'esercito e della gendarmeria rimanessero chiusi nelle caserme, il giorno delle elezioni, per garantire il voto

⁸⁰ Statuto del Stato albanese, art. 40, *“Il Consiglio Supremo non è responsabile per i suoi atti. Il consiglio è responsabile solo per alto tradimento e se i suoi atti non sono muniti della controfirma del ministro competente”*; art. 47 del Statuto.

⁸¹ *Ibid*, art. 55.

⁸² Sull'argomento vedi Anastasi. A. *“Storia del diritto costituzionale,,,”*, opp., cit. pp. 50, *“ (...) risulta che lo Statuto abbia optato per una soluzione diversa a confronto con le costituzioni di alcune monarchie in Europa, perché il parlamento non poteva revocare i membri del Consiglio Supremo in quanto ritenuti non responsabili, ma dall'altra parte nemmeno il capo dello stato (il Consiglio Supremo) poteva sciogliere il parlamento. Nell' ipotesi che quest'ultimo non conferisse la fiducia al gabinetto formato dal Consiglio Supremo per tre volte di seguito, allora il Consiglio Supremo riuniva l'Assemblea Nazionale, che era l'organo competente per decidere lo scioglimento del parlamento, oppure quello dello stesso Consiglio Supremo”*.

⁸³ Lo Statuto del Stato albanese 1922, art. 14 *“Tutti, senza distinzioni di classe, religione e cittadinanza sono uguali di fronte alla legge e godono in modo uguale dei diritti civili, salvo le eccezioni previste dalla legge”*; art 15 *“Tutti i cittadini godono in modo uguale dei diritti politici e possono essere ammessi ai doveri civili e militari, salvo le eccezioni previste dalla legge”*.

⁸⁴ Lo Statuto del Stato albanese, 1922, art 61 *“Nessuno può essere ammesso come deputato se non è cittadino albanese, se non ha compiuto venticinque anni, se non gode dei diritti civili e politici e se non possiede tutte le qualità richieste dalla legge”*.

libero. La proposta di legge fu presentata al Consiglio Supremo, il quale in una riunione straordinaria, decise di sottoporre la proposta alla commissione giustizia e alla commissione amministrativa per ulteriori discussioni. Le due commissioni apportarono quattro modifiche. La proposta del governo sul rapporto di rappresentanza prevedeva un rapporto di un deputato ogni dieci mila cittadini (1/10000) e un secondo elettore ogni cinquecento cittadini. Le commissioni la modificarono in un rapporto di un deputato ogni otto mila cittadini (1/8000) e un secondo elettore ogni cento cittadini (1/100). Esse decisero di applicare al voto lo strumento delle palline e non delle schede e infine di imporre ai membri dell'esercito e della gendarmeria, di restare chiusi nelle caserme il giorno delle elezioni. Dopo accese discussioni il parlamento ha approvato la legge includendo solo i cambiamenti sul rapporto di rappresentanza.

Il 30 settembre del 1923 fu approvata la legge "Per le elezioni dei deputati dell'Assemblea Costituente⁸⁵". L'opposizione votò contro la legge che presentava alcune novità rispetto alla legge elettorale del 1920.

La nuova legge prevedeva una diminuzione dell'età sia per l'elettorato attivo che passivo. Potevano esercitare il diritto di voto come primi elettori solo i maschi che avevano compiuto diciotto anni. I candidati al parlamento dovevano avere la cittadinanza albanese, la residenza in Albania e avere compiuto venticinque anni di età. Potevano esercitare il diritto di voto come secondi elettori solo i maschi che avevano compiuto vent'anni. In ogni caso, la nuova legge elettorale preservava i principi stabiliti nella legge elettorale del 1920. Nel settembre del 1923, il Parlamento concluse la sua legislatura dopo soli due anni, per lasciare il posto alle elezioni per l'Assemblea Costituente che si tennero nel mese di dicembre dello stesso anno.

Dalle urne uscì un'Assemblea Costituente composta da cento deputati. L'Assemblea svolse la sua attività in due periodi (21 gennaio - 2 giugno 1924 e dicembre 1924 - 2 marzo 1925). Il suo compito principale fu adottare la nuova costituzione scritta (da qui il nome) e determinare la forma di governo. Questo obiettivo non venne raggiunto nel primo periodo della sua attività a causa del peggioramento della situazione politica del paese. In queste condizioni, nel giugno del 1924 l'Assemblea chiuse il primo periodo della sua attività. Dopo lo scioglimento del governo, Ahmet Zogu fuggì dall'Albania per farvi rientro nel dicembre del 1924. Durante questo periodo al potere salì il governo di Fan Noli che ebbe vita molto breve (giugno-dicembre 1924). Con il ritorno al potere di Ahmet Zogu,

⁸⁵ "Ligji per zgjedhjen e misave te Kuvendit Kushtetues", (trad. it.) "La legge per l'elezione dei deputati dell'Assemblea Costituente", Fletorja Zyrtare (Gazzetta Ufficiale), data 11 ottobre 1923; Sull'argomento vedi anche Gramoz Hysi, "Liria e Zgjedhjeve dhe obstukcjonizmi i opozites" (trad. it), "La libertà delle elezioni e il voto dell'opposizione", pp. 23 e seg, Skutari 1923.

momento che ha segnato nella storia il cosiddetto “trionfo della legalità”, l’Assemblea Costituente ha ripreso i suoi lavori ed è riuscita a realizzare il compito per cui era stata creata: l’adozione dello Statuto fondamentale della Repubblica albanese (Statuti Themeltar i Republikes Shqiptare) del 1925 che delineò esplicitamente la forma di governo. L’Assemblea Costituzionale nella riunione del 21 gennaio 1925 ha proclamato l’Albania una repubblica parlamentare. Dopo dieci giorni, il 31 gennaio 1925, Ahmet Zogu viene eletto capo dello stato. Il 2 marzo del 1925 viene approvato lo Statuto della Repubblica albanese⁸⁶.

Lo Statuto della Repubblica albanese 1925.

Lo Statuto della Repubblica albanese (di seguito Statuto), riaffermava i principi democratici sanciti nello Statuto del Stato albanese del 1922. Le previsioni dello Statuto si orientarono al recepimento di modelli provenienti dagli ordinamenti dei paesi dell’Europa Occidentale. Così venne assicurata la dichiarazione formale dei principi di carattere democratico riconosciuti negli stati liberali e democratici contemporanei. Si sanciva il principio della sovranità popolare e il principio della separazione dei poteri. È importante notare che gli atti di carattere costituzionale albanesi nel periodo 1920-1939 furono denominati statuti e non costituzioni. Secondo diversi autori, ciò era legato al fatto che si voleva dare una continuità alla denominazione degli atti costituzionali a partire dallo Statuto Organico del 1914; tuttavia si potrebbe immaginare un’imitazione della esperienza italiana del tempo (Statuto Albertino)⁸⁷.

Lo Statuto prevedeva per la prima volta un parlamento composto da due camere (art 7). La camera dei deputati era composta da rappresentanti eletti dal popolo per un periodo di quattro anni in base a un voto non diretto. Il Senato era composto da 18 (diciotto) senatori, di cui 2/3 eletti dal popolo in base ad una legge speciale e 1/3 dal Capo della Repubblica (art.49) per un periodo di sei anni. Questa sarebbe stata la prima ed ultima esperienza bicamerale dello stato albanese.

Il Capo della Repubblica era allo stesso tempo anche presidente del governo con ampi poteri. Egli, in base allo statuto, veniva eletto dall’Assemblea Legislativa (la riunione del Senato e della Camera dei Deputati) per un periodo di sette anni senza la precisazione se il capo della Repubblica potesse essere rieletto oppure no.

⁸⁶ Il Statuto della Repubblica albanese entrò in vigore il 7 marzo del 1925 ed era composto da 142 articoli divisi in quattro capitoli; <http://licodu.cois.it/?p=379>

⁸⁷ Sull’ argomento si veda Anastasi. A. “*Storia del diritto costituzionale,,,*”, op., cit., pp. 75.

Il governo era concepito come un organo collegiale presieduto da un presidente. In realtà fin dall'inizio si intravide la seria intenzione di Ahmet Zogu di voler instaurare una nuova organizzazione dello stato concentrata nelle sue mani.

Come altre costituzioni del tempo, lo Statuto non sanzionava i principi regolatori del diritto di voto. Due soli articoli lo riguardavano e disciplinavano l'età per essere eletti alla camera dei deputati⁸⁸.

Il senato era composto da diciotto senatori, due terzi (2/3) dei quali eletti dal popolo in base ad una legge speciale e un terzo (1/3) eletto dal Capo della Repubblica. Il Presidente del Senato veniva nominato dal Capo dello Stato, scelto tra i diciotto senatori.

I senatori venivano eletti per un periodo di sei anni e i requisiti necessari per l'elezione a senatore erano più restrittivi. Bisognava avere tutti i requisiti per poter essere eletti come deputati e avere compiuto i quarant'anni d'età. Inoltre il candidato che intendeva farsi eleggere come senatore doveva essere in possesso di uno dei seguenti titoli: avere un diploma universitario, essere un ex ministro o un ex deputato, essere un alto ufficiale dell'esercito che con prove inconfondibili avesse dimostrato patriottismo e obbedienza alla legge, oppure ancora essere un grande commerciante industriale che avesse dimostrato buone doti e che si fosse distinto in campo economico⁸⁹.

La legge speciale in base alla quale si sarebbero dovute svolgere le elezioni del senato non fu mai adottata. Nello Statuto si prevede che solo per la prima elezione, i 2/3 del senato che dovevano essere eletti dal popolo, sarebbero stati eletti dall'Assemblea Costituente⁹⁰. Nel caso in cui rimanessero dei posti vacanti nella quota di 2/3 attribuita al voto popolare, in mancanza della legge, la camera dei deputati e il senato sarebbero stati riuniti per eleggere i senatori mancanti⁹¹.

Bisogna ricordare che il Senato fu appositamente creato per controllare l'attività della Camera dei Deputati e che l'attività legislativa di quest'ultima era stata limitata eccessivamente dai poteri del Senato e del Capo della Repubblica, il quale, si noti, era allo stesso tempo anche presidente del governo.

Sotto il controllo di Ahmet Zogu, il parlamento adottò la nuova legge "Per le elezioni della Camera dei Deputati"⁹².

⁸⁸ Statuto della Repubblica Albanese 1925 (art 11) "i Deputati vengono eletti per un periodo di quattro anni; un deputato ogni 15000 mila cittadini"; (art 12) "Nessuno può essere eletto come deputato senza avere la cittadinanza albanese, avere compiuto 30 anni, godere dei diritti civili e politici, e senza possedere tutti i requisiti richiesti dalla legge".

⁸⁹ Statuto della Repubblica Albanese 1925, (art 52). <http://licodu.cois.it/?p=379>

⁹⁰ Statuto della Repubblica Albanese 1925, (art 49/5).

⁹¹ Statuto della Repubblica Albanese 1925, (art 49/4).

⁹² Ligji "Per zgjedhjen e Dhomes se Deputeteve" (La legge per le elezioni della camera dei deputati) entrò in vigore il 14 marzo del 1925, Gazzetta Ufficiale, data 14 marzo 1925.

La legge “*Per le elezioni della Camera dei Deputati*” ha sanzionato gli stessi principi e le stesse procedure delle elezioni regolate dalla legge del 1923. Infatti “la vecchia” legge era servita come *draft* di riferimento per l’adozione della nuova legge “*Per le elezioni della Camera dei Deputati nell’ Assemblea Costituente*”. L’Assemblea ha discusso a lungo se si dovessero esaminare tutti gli articoli della legge precedente, oppure solo quelli che la commissione giustizia aveva deciso di cambiare. Infine essa si orientò verso questa seconda opzione⁹³. La nuova legge entrò in vigore il 14 marzo del 1925 ed ha rappresentato la legge elettorale per tutto il periodo seguente dalla repubblica, alla monarchia, e fino al 1939.

La nuova legge segnava un passo indietro rispetto alla precedente in quanto diminuiva in modo drastico i coefficienti di rappresentatività⁹⁴.

Essa prevedeva l’elezione per la camera dei deputati in base ad un suffragio universale con voto indiretto (art.1). Si doveva eleggere un deputato ogni quindicimila (15000) cittadini. Come la legge precedente anche la nuova legge escludeva le donne dal voto. Le elezioni per i deputati della Camera si svolsero in base alle circoscrizioni prefettizie. Ogni prefettura era un collegio elettorale composto da diverse sottoprefetture (art.3). Entro 15 giorni dal decreto che indiceva le elezioni, i consigli municipali dividevano le sottoprefetture in zone elettorali. Ogni collegio elettorale non poteva avere meno di 500 e più di 1500 cittadini albanesi residenti in quella zona. Se in una prefettura non votano 7500 o più elettori, allora per questa frazione di popolazione si svolgevano le elezioni per un deputato. Se nella stessa frazione non votavano meno di 7500 cittadini, allora le elezioni non si svolgevano e questa frazione non veniva considerata (art4). Il consiglio comunale della prefettura decideva il numero dei deputati per ogni prefettura in base al numero degli abitanti. I conflitti tra le prefetture circa il numero dei deputati, venivano esaminati dai tribunali entro dieci giorni. Le decisioni dei tribunali erano inappellabili.

Primo elettore era il cittadino che poteva eleggere il secondo elettore il quale avrebbe votato per i deputati della Camera(art 7). Erano considerati primi elettori tutti i cittadini albanesi che avessero compiuto 18 anni e fossero iscritti nei registri dello stato civile. Erano esclusi dal voto coloro che erano stati messi in affidamento per cause di infermità mentale con una decisione del tribunale, coloro che erano andati in bancarotta e non fossero ancora in possesso dei diritti civili per tale motivo, coloro che si trovavano in custodia perché condannati per un reato punito con sei mesi o più di carcere, i sordomuti che non

⁹³ Vedi “Bisedimet e Kuvendit Kushtetues” (Le discussioni dell’ Assemblea Costituente), Tirana 1924-1925, riunione 86,87.

⁹⁴ La legge “Per le elezioni della camera dei Deputati” prevedeva l’elezione di un deputato per ogni 15000 mila cittadini, (art 3); art 11 dello Statuto della Repubblica albanese. La legge “Per le elezioni dei deputati” prevedeva l’elezione di un deputato ogni otto mila (8000) cittadini.

sapevano scrivere, i mendicanti, i membri dell'esercito e della gendarmeria e gli ufficiali di polizia di ogni grado (art 8). Per essere eletti come secondo elettore bisognava avere tutte le qualità del primo elettore. Non potevano farsi eleggere come secondi elettori nella prefettura dove svolgevano le loro funzioni, i prefetti, i sottoprefetti, i giudici, i pubblici ministeri e i capi della polizia (art 9). Inoltre si eleggeva un secondo elettore ogni 250 primi elettori (1/250).

La procedura di voto per i secondi elettori.

Le elezioni per i secondi elettori si svolgevano in tutto il paese in base al decreto del Capo dello Stato e finivano nei 25 giorni successivi (art 30). Entro 5 giorni dalla emanazione del decreto, si formava una commissione composta da un giudice, da un rappresentante del municipio e da un rappresentante dello Stato il quale adottava le liste degli elettori. Tali liste erano composte da colonne distinte rispettivamente per i primi e per i secondi elettori. La commissione era obbligata a creare una lista per i cittadini che avessero compiuto 18 anni, ma che erano esclusi dall'esercizio del diritto di voto, menzionando le relative cause di esclusione. I cittadini albanesi che volevano esercitare il diritto di voto ma che nel giorno delle elezioni non si trovassero nella prefettura di iscrizione, potevano registrarsi nelle liste elettorali di un'altra prefettura dopo aver presentato alla commissione competente una richiesta scritta con la quale dichiaravano il desiderio di registrarsi nella lista elettorale di quella prefettura rinunciando al voto presso quella di residenza.

I cittadini che non erano registrati nelle liste elettorali, ma che erano titolari del diritto di voto, potevano presentare una richiesta alla commissione elettorale del luogo dove intendevano registrarsi. La decisione della commissione era definitiva. In caso di ammissione, si procedeva alla registrazione entro 24 ore.

Almeno 5 giorni prima delle elezioni, per i secondi elettori del centro della prefettura o sottoprefettura, si riuniva il consiglio municipale per formare una commissione responsabile per il giorno delle elezioni. La commissione era costituita da un giudice e da due membri eletti dal consiglio municipale. Il processo di votazione cominciava alle 9 del mattino e terminava alle 5 della sera. Il presidente della commissione, per tramite dei dipendenti del municipio o della prefettura, o per tramite della gendarmeria, comunicava ai primi elettori il giorno delle elezioni. Il voto per l'elezione dei secondi elettori era segreto (art.40). Il voto si esprimeva tramite schede bianche lunghe 10 cm. ed era il presidente della commissione a consegnare all'elettore la scheda. L'elettore doveva scrivere nella scheda i nomi dei secondi elettori che desiderava eleggere nella sua zona. Si poteva votare

solo un numero specifico di secondi elettori secondo il numero che si poteva eleggere in quella zona. Anche se la legge sanzionava il voto segreto, non prevedeva in concreto la creazione delle cabine specifiche adibite al voto. L'elettore poteva esprimere il voto a sua scelta o nella sala dove si trovava la commissione, o fuori dai locali di quest'ultima per farsi annotare da una persona di fiducia i nomi dei secondi elettori (art 42). Se un solo voto conteneva più nomi rispetto al numero previsto per i secondi elettori assegnati alla zona elettorale, venivano considerati eletti i nomi scritti per primi nella scheda (art 43). La scheda elettorale si gettava in una scatola chiusa dopo essere stata timbrata dai membri della commissione. L'elettore prima di infilare la scheda di voto nella scatola si presentava davanti alla commissione per essere identificato e controllato. Durante il processo di voto nella sala dove si trovava la commissione, potevano essere presenti i candidati alle elezioni della Camera dei Deputati o i loro rappresentanti.

Le eventuali contestazioni si presentavano davanti al giudice di pace entro cinque giorni dal giorno delle elezioni. Il giudice decideva sulla legittimità delle elezioni entro cinque giorni dalla presentazione del ricorso. In caso di annullamento, si dovevano svolgere nuove elezioni entro sette giorni dalla decisione, ma sempre prima delle elezioni per la Camera dei Deputati.

La procedura per l'elezione dei deputati alla Camera.

Quanto alla capacità come requisito per l'elettorato passivo, la legge si riferiva all'articolo 12 dello Statuto⁹⁵, quindi ad una norma costituzionale. I funzionari menzionati nell'articolo 9 della legge non potevano essere eletti come deputati nella prefettura dove svolgevano le loro funzioni senza dare le dimissioni almeno trenta (30) giorni prima delle stesse. Le dimissioni dovevano essere presentate davanti al giudice di primo grado, il quale notificava le dimissioni e presentava la candidatura dell'ex funzionario in prefettura. La legge, così come lo Statuto, sanzionava l'incompatibilità delle funzioni pubbliche con il mandato di deputato⁹⁶.

I candidati, presentavano la loro candidatura in prefettura almeno 15 giorni prima delle elezioni pagando una somma di 100 franchi d'oro. I candidati che si trovavano fuori dall'Albania, presentavano la loro candidatura per il tramite dei consolati albanesi. Le

⁹⁵Statuto della Repubblica Albanese, 1925, (art 12) "*Nessuno può essere eletto come deputato senza avere la cittadinanza albanese, avere compiuto 30 anni, godere dei diritti civili e politici, e senza possedere tutti i requisiti richiesti dalla legge*".

⁹⁶Statuto della Repubblica Albanese 1925, (art 13) "*La qualità di deputato è incompatibile con qualsiasi altra funzione pubblica, militare o funzione religiosa attiva; La legge "Per le elezioni della camera dei Deputati", (art 12).*

prefetture elaboravano le liste dei candidati e le esponevano in luoghi visibili presso le rispettive prefetture e sottoprefetture almeno 14 giorni prima delle elezioni (art 28). Ogni candidato aveva il diritto di presentare la propria candidatura in tre circoscrizioni elettorali. Se il candidato veniva eletto in tutte e tre le circoscrizioni poteva scegliere quale di esse rappresentare.

A differenza delle elezioni per i secondi elettori, le elezioni per la Camera dei Deputati si svolgevano in uno stesso giorno in tutto il paese⁹⁷. I deputati erano eletti in base al voto dei secondi elettori. Il voto per l'elezione dei deputati era segreto e il processo di votazione si svolgeva nel centro di ogni sottoprefettura. In ciascuna di esse si convocava una commissione composta dal giudice più alto in grado della prefettura, e dal consiglio municipale. Il voto si esprimeva tramite schede bianche lunghe 12 cm e suggellate con il timbro del municipio. Le elezioni si svolgevano tra le nove del mattino e le cinque del pomeriggio. Nella sede del seggio potevano essere presenti i candidati alla camera o un loro rappresentante.

Il presidente della commissione consegnava a ciascun secondo elettore la scheda di voto. Il secondo elettore doveva scrivere il nome di un certo numero di candidati in rapporto al numero di deputati che si potevano eleggere in quella prefettura. Il voto si poteva esprimere dentro il seggio oppure fuori. Un membro della commissione verificava l'identità dell'elettore e dopo avere controllato che l'elettore non avesse con sé più di una scheda di voto lo invitava ad infilare la scheda nella scatola timbrata.

Accertato che tutti i secondi elettori avessero espresso il loro voto e passate le cinque del pomeriggio, i seggi chiudevano. La commissione contava i voti per ogni candidato. Dopo il conteggio, preparava un verbale con l'annotazione dei voti di ciascun candidato ed una copia dello stesso veniva inviato in prefettura. La commissione della prefettura calcolava la somma dei voti per ogni sottoprefettura e alla fine dichiarava i vincitori. Se due o più candidati avevano un numero uguale di voti, entro sette giorni si svolgevano i ballottaggi. Se ancora una volta risultavano dei candidati con lo stesso numero di voti, la commissione determinava il vincitore tramite un sorteggio. Il vincitore del sorteggio si considerava eletto.

I ricorsi riguardanti le elezioni si presentavano davanti alla Camera dei Deputati entro dieci giorni dal giorno della proclamazione dei vincitori. La Camera poteva decidere di annullare le elezioni laddove constatasse violazioni in assenza delle quali il risultato elettorale sarebbe stato diverso. La Camera dei Deputati annullava le elezioni (art 72)

⁹⁷ Lo Statuto della Repubblica Albanese 1925, (art 53), In base all'articolo 30 dello Statuto, le elezioni per i secondi elettori si svolgevano entro 25 giorni. Le elezioni per i rappresentanti della Camera dei Deputati si svolgevano nello stesso giorno in tutto il paese".

anche nel caso in cui un candidato venisse eletto senza aver presentato prima le dimissioni ex art. 11 dello Statuto, o senza possedere i requisiti previsti dalla legge. In tal caso si svolgevano nuove elezioni con gli stessi secondi elettori e con le stesse formalità.

I delitti elettorali.

La legge “Per le elezioni della Camera dei Deputati” prevedeva nell’ultimo capitolo (X) i delitti elettorali (fajet elektorale)⁹⁸. Erano considerati delitti elettorali: la registrazione delle persone che non avevano compiuto 18 anni nelle liste elettorali (art 76); la registrazione delle persone che, in base alla legge, non potevano essere iscritte nelle liste elettorali (art 76/2); il voto, o il tentativo di votare più di una volta; il voto, o il tentativo di votare con nomi diversi (art 83); la distruzione della scatola che conteneva i voti (art 80) e ogni altro delitto elettorale non previsto dalla suddetta legge, ma sanzionato nel codice penale (art. 84).

Le sanzioni per questi delitti andavano dai 10 franchi d’oro ai due anni di reclusione. Per alcuni delitti era prevista la condanna supplementare della privazione dei diritti politici per un periodo fino a cinque anni. La legge prevedeva altresì un periodo di prescrizione di sei mesi dal giorno del presunto delitto (art 86).

E’ importante sottolineare che la legge prevedeva la condanna del secondo elettore che non andava a votare per cause non giustificabili (art 87). La legge sanzionava come delitto elettorale anche l’assenza dei membri della commissione di voto senza causa giustificativa. Il giudizio sui delitti elettorali era di competenza dei tribunali ordinari dello Stato (art 88).

Il diritto di voto durante la Monarchia (1928-1939).

Al momento della proclamazione dell’indipendenza albanese, i diritti fondamentali, e tra questi il diritto di voto, non avevano maturato un’esperienza significativa. Prima del 1912, lo stato era governato secondo il sistema ottomano. Subito dopo, l’attività legislativa venne orientata verso il recepimento di modelli provenienti dagli ordinamenti dei paesi dell’Europa occidentale.

I diritti fondamentali e il diritto di voto furono previsti e fortemente affermati fin dallo Statuto dello Stato albanese, che aveva espressamente sancito l’uguaglianza dei cittadini.

⁹⁸ I delitti elettorali erano disciplinati agli articoli 76-88 della legge “Per le elezioni della Camera dei Deputati”, Gazzetta ufficiale del 14 marzo 1925.

Riconfermando ancora una volta questo principio, lo Statuto della Repubblica (1925), sanzionò il principio della incompatibilità dell'ufficio di deputato con altre funzioni statali.

Questi principi trovano conferma altresì nello Statuto del Regno del 1928⁹⁹. Così, viene assicurata la dichiarazione formale dei principi di carattere democratico, già da tempo riconosciuti negli stati democratici contemporanei, e tra questi anche il noto principio del divieto di mandato imperativo¹⁰⁰. Quest'ultimo è stato uno dei principi più importanti applicati dagli ordinamenti democratici dell'epoca dato che il suo riconoscimento influisce in modo diretto sull'indipendenza del deputato e del sistema parlamentare in generale. Negli artt. 24 e 26 trovano espressione gli istituti dell'insindacabilità e dell'inviolabilità¹⁰¹. Tali principi, importati da altre esperienze giuridiche, erano ritenuti i possibili modelli per la costruzione delle fragili istituzioni albanesi.¹⁰²

Lo Statuto del Regno proclamava l'Albania "Regno democratico parlamentare ed ereditario"; Ahmet Zogu I fu il Re dei albanesi¹⁰³.

In realtà, fin dall'inizio si poteva intravedere l'intenzione di Ahmet Zogu di instaurare una nuova organizzazione dello stato concentrata nelle sue mani. Durante tutto il periodo in cui è stato al potere, Re Zog I tenne saldamente il potere. Il Re aveva sopraffatto e tenuto sotto il suo pieno controllo tutti i poteri indipendenti e operato con i tratti illiberali tipici delle monarchie assolute¹⁰⁴.

Ancora una volta, lo Statuto non sanzionava i principi del diritto di voto. Le elezioni si dovevano svolgere in base alla legge "Per le elezioni della Camera dei Deputati" del 1925. Lo Statuto sanciva solo l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (art.194) e l'uguaglianza dei diritti politici e civili (art 195). Conferì inoltre, alla legge elettorale, il compito di stabilire i criteri per l'elettorato attivo (art 19). La capacità di elettorato passivo era prevista, invece, all'art. 20 dello Statuto. Potevano essere eletti come deputati solo i cittadini albanesi che avessero compiuto i 30 anni e che godevano dei diritti politici e civili. I relativi limiti erano sanzionati nella legge elettorale.

⁹⁹ Statuto del Regno dell'Albania entrò in vigore il 1 dicembre 1928.

¹⁰⁰ Statuto del Regno dell'Albania, 1928, art 18 " *Il deputato rappresenta la Nazione e non il corpo che l'ha eletto*"; Art 22 " *Al deputato non può essere dato alcun ordine dai suoi elettori*".

¹⁰¹ Statuto del Regno dell'Albania del 1928, art 24 " *I deputati non sono responsabili delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni*"; Art 26 " *Nessun deputato può essere arrestato o privato della libertà personale senza autorizzazione del Parlamento*".

¹⁰² Sull'argomento si veda Anastasi. A. " *Storia del diritto costituzionale*", op., cit., pp. 86, " *Un modello di grande influenza fu senza dubbio lo Statuto Albertino*".

¹⁰³ Lo Statuto del Regno dell'Albania del 1928, art 1.

¹⁰⁴ Sull'argomento si veda anche Dhima. Dh. " *Il diritto costituzionale nella Repubblica popolare dell'Albania*", op. cit., pp., 58 e ss. " *Con lo Statuto del Regno d'Albania si consolida la dittatura personale di Ahmet Zogu. Il potere statale si concentra nelle mani di una sola persona, il Re. Le istituzioni statali sono private di qualsiasi caratteristica democratica (...) Con lo Statuto del Regno, il Re è al di fuori del controllo del Parlamento*".

Nel 1932, con decreto del Re, furono modificati gli articoli 24 e 25 della legge elettorale per diminuire il termine della presentazione delle candidature per il Parlamento da 15 a 5 giorni prima della data delle elezioni.

IL DIRITTO DI VOTO DURANTE GLI ANNI DELL'OCCUPAZIONE (1939-1945)

Durante questo periodo dello stato albanese, in verità, non si può parlare di diritto di voto. L'analisi sarà condotta in stretta relazione con le conseguenze che portò l'occupazione dell'Albania da parte dell'Italia il 7 aprile del 1939, e da parte dei nazisti nel settembre del 1943.

L'occupazione dell'Albania da parte dell'Italia mise fine, anche se temporaneamente, all'esistenza dello stato indipendente albanese. In questo senso, per consolidare il controllo, furono istituiti alcuni organi di amministrazione, strumentalizzati allo scopo finale di legittimare l'occupazione¹⁰⁵.

Il 12 aprile del 1939 venne riunita, a Tirana, la cosiddetta Assemblea Costituente, composta da 159 membri, scelti tra le fila della classe più abbiente. Molti di questi membri avevano servito il regime di Re Zog I, come pure il governo del sultanato ottomano. La gran parte dei membri dell'Assemblea furono convocati a Tirana con grande urgenza, dalle remote regioni dell'Albania, con l'ausilio di aerei italiani¹⁰⁶.

L'Assemblea decise di rovesciare la monarchia e di abrogare la sua Costituzione. Fu creato un "governo con ampi poteri" e la corona d'Albania fu offerta a Vittorio Emanuele III nella forma di una unione personale. La dipendenza degli organi dell'amministrazione dall'Italia fu sancita nello Statuto Fondamentale del Regno di Albania (1939). Questo documento non fu approvato da un'assemblea o da un altro organo statale, ma fu concesso da Re Vittorio Emanuele.

Lo Statuto proclamò l'Albania una Monarchia Costituzionale, ereditata dalla dinastia di Vittorio Emanuele, Re d'Italia, d'Albania e Imperatore d'Etiopia¹⁰⁷. In base allo Statuto, il potere legislativo e quello esecutivo erano esercitati dal Re¹⁰⁸. Furono previsti il principio di uguaglianza dei cittadini, la libertà personale, la libertà di stampa, l'inviolabilità del domicilio e della proprietà¹⁰⁹ ma, ancora una volta, non fu sancito il diritto di voto.

¹⁰⁵ Sull'argomento vedi Omari. L, "Il sistema Parlamentare Albanese...", op. cit., Botimet Elena Gjika, Tirana 2000, pp. 193.

¹⁰⁶ Francesco Jacomoni, "La politica dell'Italia in Albania", pp.133, Capelli Editore.

¹⁰⁷ Statuto Fondamentale del Regno dell'Albania (1939), art 1.

¹⁰⁸ Statuto Fondamentale del Regno dell'Albania (1939), art 14,15,16,17.

¹⁰⁹ Statuto Fondamentale del Regno dell'Albania (1939), art 45, 49, 50, 51, 52.

Gli organi statali al servizio dell'occupazione fascista cessarono di funzionare dopo la capitolazione dell'Italia successiva alla firma dell'armistizio dell' 8 settembre del 1943. Nello stesso giorno, una parte del territorio albanese fu occupato dall'esercito nazista.

I nuovi occupatori nazisti istituirono un nuovo apparato statale rispondente alle loro esigenze di sfruttamento economico del territorio. Non solo, mentre di fatto lo si utilizzava come base per le operazioni militari, se ne offriva l'immagine fittizia di uno stato ancora indipendente e neutrale.

In queste circostanze, il 14 settembre del 1943, si è riunito a Tirana un Comitato Nazionale che ne proclamò l'indipendenza. Il Comitato, composto da 22 persone, più tardi costituì un Comitato Esecutivo temporaneo composto da sei membri.

Il 16 ottobre del 1943 l'Assemblea Nazionale "legalizzò" le decisioni del Comitato e abrogò le decisioni dell'Assemblea del 12 aprile 1939, in base a cui la corona d'Albania veniva offerta a Vittorio Emanuele. Nella stessa riunione abrogò tutte le decisioni e gli accordi che avevano sanzionato l'unità tra i due paesi. Tuttavia, con questo atto, di fatto si diede carattere legale ad alcune decisioni dell'Assemblea del 1939 che non erano mai state messe a conoscenza del popolo albanese¹¹⁰. Sotto il profilo tecnico-giuridico, l'Assemblea Nazionale ha dato piena validità alle leggi, ai decreti e a tutte le disposizioni emanate dagli occupanti fascisti dal 7 aprile 1939 al 14 settembre del 1943, laddove non fossero state abrogate espressamente dalle decisioni della suddetta assemblea.

Fu, altresì ripristinato il vigore delle disposizioni dello Statuto del Regno di Albania del 1928 che non venivano in contrasto con le decisioni dell'Assemblea.

Il potere esecutivo veniva esercitato dal Consiglio Supremo, mentre il potere legislativo veniva esercitato congiuntamente dal Consiglio Supremo e dal Parlamento, in base alle disposizioni dello statuto del 1928.

Dopo l'elezione del Consiglio Supremo fu formato il governo. In seguito al voto di fiducia al governo, il Consiglio Esecutivo temporaneo cessò di funzionare. L'Assemblea Nazionale si trasformò in parlamento e delegò al governo il potere legislativo per un tempo indeterminato. Da quel momento, il parlamento non si è mai più riunito. Questo atto mise fine, di fatto, all'attività degli "organi rappresentativi" durante l'occupazione fascista e nazista (1939-1943).

Durante la guerra furono costituiti nuovi organi di rappresentanza nel clima di quella che passerà alla storia come Liberazione Nazionale. Un ruolo importante fu svolto dalla

¹¹⁰ La dottrina albanese sostiene che la maggior parte della popolazione albanese non si è mai conformata alle leggi e alle decisioni imposte dai vari occupatori come diffusa forma di resistenza; sull'argomento vedi anche Omari. L, "Il sistema Parlamentare Albanese...", opp. Cit, Botimet Elena Gjika, Tirana 2000, pp. 195.

Conferenza di Peza in seno alla quale fu eletto un Consiglio Generale della Liberazione Nazionale composto da sette membri e con incarico temporaneo. Questo organo svolgeva un'attività politica molto limitata. Tuttavia essi conservavano un carattere popolare come si poteva evincere non soltanto dalla loro composizione, ma anche dall'attività. Quanto alla loro elezione, i membri di questi organi erano eletti dai partigiani che si erano maggiormente distinti durante la guerra di Liberazione Nazionale.

Grande importanza ha avuto il Primo Congresso della Liberazione Nazionale tenutosi nella città liberata di Permet tra il 24 e 28 maggio. In quel congresso si gettarono le basi dello stato albanese a cominciare dalla liberazione dagli occupanti nazisti, per continuare poi con il mantenimento di una salda indipendenza per i successivi 45 anni, il più lungo periodo di autodeterminazione nella storia dello stato albanese.

I delegati per il congresso furono eletti in base alle direttive del Consiglio Generale della Liberazione Nazionale. Nelle zone liberate dagli occupanti, le elezioni si svolsero in base a un sistema di voto indiretto e palese, per alzata di mano. I cittadini dei comuni, con l'inclusione per la prima volta anche delle donne, elessero da tre fino a cinque delegati comunali in rapporto alla popolazione. I delegati dei comuni di ogni sottoprefettura, nella riunione generale, eleggevano i delegati per il Congresso. Avevano dei rappresentanti al congresso, le brigate dei partigiani nel numero di 10 e l'Unione anti-fascista delle donne nel numero di 5 delegati. Nelle zone occupate i delegati per il congresso erano scelti dal Consiglio di Liberazione Nazionale.

È ben evidente che queste elezioni non avevano un carattere pienamente rappresentativo in quanto una grande parte del territorio albanese era ancora invaso.

Il Congresso di Permet "ha eletto il Consiglio Antifascista di Liberazione Nazionale come organo legislativo ed esecutivo che deteneva la sovranità del popolo e dello stato albanese"¹¹¹. Il Consiglio era composto da 121 membri.

Esso ha eletto il Comitato Antifascista di Liberazione Nazionale cui erano attribuiti i poteri tipici di un governo temporaneo. Successivamente, il Consiglio esercitò il potere esecutivo attraverso il Comitato.

Si può dire che il Consiglio Antifascista di Liberazione Nazionale aveva il carattere di un parlamento. Nella prima riunione elesse la sua stessa presidenza composta da 24 membri. La presidenza rappresentava, nel nome del Consiglio, la sovranità del popolo e dello stato

¹¹¹ Omari. L, *Il sistema Parlamentare Albanese...*, op. Cit., Botimet Elena Gjika, Tirana 2000, pp. 199, "Con questa formulazione, che riconosceva il potere legislativo ed esecutivo al Consiglio, il principio dell'unità nazionale si esprimeva più chiaramente che in ogni altro documento, anche in confronto con la Costituzione della Repubblica popolare d'Albania (1946) e con la Costituzione della Repubblica Popolare Socialista d'Albania (1976)".

ed esercitava il potere legislativo ed esecutivo solo nel periodo intercorrente tra le due riunioni del Consiglio.

Dopo la prima riunione a Permet, il Consiglio Antifascista di Liberazione Nazionale si riunì altre due volte, nella città di Berat, nell'ottobre del 1944, dove è stata approvata la legge "Per le elezioni dei Consigli di Liberazione Nazionale", il suo regolamento e la "Dichiarazione dei diritti dei Cittadini".

La terza riunione si svolse nel settembre del 1945. In quell'occasione fu approvata la legge "Sull'Assemblea Costituente", la legge "Sulle elezioni dei rappresentanti del popolo per l'Assemblea Costituente" e la legge "Sulle liste elettorali".

Il compito dell'Assemblea Costituente era l'approvazione della nuova costituzione e la forma politica del governo.

La legge "Dell'Assemblea Costituente".

La legge "Dell'Assemblea Costituente" venne approvata nel settembre del 1945¹¹². Si trattava, allo stesso tempo di una legge organica in quanto definiva il modo di riunirsi dell'assemblea, la procedura delle sessioni, il controllo del mandato dei deputati e la loro immunità.

Secondo le previsioni della legge, le elezioni per l'Assemblea Costituente si sarebbero svolte in base ad una legge specifica sulle elezioni dei rappresentanti del popolo per l'Assemblea Costituente e in base alla legge sulle liste elettorali (art 2). Il Consiglio Antifascista di Liberazione Nazionale convocò la prima riunione dell'Assemblea (art 3). La prima riunione fu presieduta dal membro più anziano dell'Assemblea e vide i rappresentanti presentare i certificati rilasciati dalle commissioni elettorali e eleggere una commissione composta da 20 membri per la verificare della legittimità delle elezioni e del loro mandato (Art 5). Una volta svoltasi questa procedura, la prima riunione poteva dirsi conclusa.

La commissione, in assenza dei rappresentanti eletti, verificava tutti i mandati, i reclami per eventuali irregolarità nelle elezioni o quelli circa la sussistenza dei requisiti per l'elettorato passivo. Essa, entro sette giorni, presentava all'Assemblea un rapporto definitivo (Art 6). Nella seconda riunione si discuteva il rapporto che essa presentava. Entro cinque giorni, l'assemblea decideva della legittimità oppure disponeva l'annullamento delle elezioni in zone specifiche (Art 8).

¹¹² Legge n.123, data 27.09.1945 "Dell'Assemblea Costituente", Gazzetta Ufficiale n. 54, del 1 ottobre 1945.

I rappresentanti eletti, prestavano giuramento ed eleggevano, con voto segreto, la presidenza dell'Assemblea composta da un presidente, due vice-presidenti e tre segretari. Solo i rappresentanti del popolo potevano presentare emendamenti per le leggi o per lo Statuto. L'Assemblea prendeva le sue decisioni a maggioranza dei voti dei membri presenti, ma per l'approvazione dello Statuto/Costituzione era necessaria la presenza dei due terzi (2/3) dei rappresentanti del popolo (Art 13).

Il principio dell'inviolabilità si affermava all'articolo 14 e prevedeva: “ *I Rappresentanti del popolo nell'Assemblea non possono essere arrestati o perseguiti senza il permesso dell'Assemblea*”. L'articolo 15, a sua volta, disciplinava il destino dell'Assemblea dopo l'approvazione del nuovo statuto in quanto disponeva: “*Dopo il voto e la proclamazione dello Statuto, l'Assemblea torna ad essere un organo rappresentativo del popolo che agisce in base allo Statuto, a meno che l'Assemblea non decida il suo scioglimento*”.

La legge “Sulle elezioni dei rappresentanti del popolo per l'Assemblea Costituente”.

La legge “Dell'Assemblea Costituente” fu approvata il 28 settembre del 1945¹¹³. Questa legge definiva il modo e la procedura per le elezioni dei rappresentanti del popolo nell'Assemblea Costituente.

In base ad essa i rappresentanti del popolo dovevano essere eletti con elezioni libere e voto diretto e segreto (art. 1). Per la prima volta in una legge elettorale veniva sanzionato il voto diretto e segreto. Fino a quel momento le elezioni, in Albania, si erano svolte in base al voto indiretto e a doppio grado. Inoltre, le elezioni dovevano svolgersi in uno stesso giorno, la domenica, in tutto il paese. La presidenza del Consiglio Antifascista di Liberazione Nazionale decideva la data delle elezioni. La decisione sarebbe stata pubblicata nella gazzetta ufficiale almeno due mesi prima della data suddetta(Art 2). Il voto si svolgeva in distretti elettorali che corrispondevano alle prefetture, in base alla divisione amministrativa. La Commissione Generale delle Elezioni decideva il numero generale dei rappresentanti in base al numero generale della popolazione. In questo modo veniva eletto un rappresentante/deputato ogni 12.000 cittadini albanesi.

Per la prima volta in una legge elettorale veniva sanzionato il principio del voto libero (Art 4). Potevano esercitare il diritto di voto tutti i cittadini albanesi che godevano di questo diritto in base alla legge “Sulle liste elettorali”¹¹⁴. Ai sensi dell'art. 3 di quest'ultima “*Hanno diritto di votare tutti i cittadini albanesi, uomini e donne, che hanno compiuto 18 anni*”. Anche se per la prima volta veniva riconosciuto il principio del suffragio universale

¹¹³ Legge n.124, del 28.09.1945 “Sulle elezioni dei rappresentanti del popolo per l'Assemblea Costituente”, Gazzetta Ufficiale n. 54, del 1 ottobre 1945.

¹¹⁴ Legge n.125, del 29.09.1945 “Sulle liste elettorali”, Gazzetta Ufficiale n. 54, del 1 ottobre 1945.

e il voto alle donne, la legge prevedeva una serie di restrizioni al suo esercizio. Non potevano votare:

1. i ministri, o i membri del governo al servizio dell'occupatore dal 7 aprile 1939 fino alla liberazione dell'Albania e gli esiliati politici ai quali, in base alla legge, dovevano essere sequestrati tutti i beni;
2. i criminali di guerra, i nemici del popolo e ogni altra persona condannata dai tribunali militari o dai tribunali speciali con una condanna a vita e con la perdita dei diritti civili e politici, o con una condanna al lavoro obbligatorio forzato per un periodo superiore a cinque anni;
3. i cittadini condannati dai tribunali militari alla perdita dei diritti civili e politici per un periodo definito e quelli condannati al carcere o al lavoro obbligatorio per un periodo massimo fino a cinque anni;
4. i condannati dai tribunali ordinari con una condanna a vita, o con l'interdizione permanente dai pubblici uffici, o con una pena detentiva fino a cinque anni;
5. i condannati dai tribunali ordinari con interdizione temporanea dai pubblici uffici durante tutto il periodo della condanna;
6. tutti coloro che sono sottoposti a tutela a causa di infermità mentale.

Il voto era totalmente libero¹¹⁵. Alle autorità statali era vietato severamente ogni genere di minaccia o intimidazione sugli elettori per influenzarne il voto, o anche semplicemente di domandare loro per quali candidati avessero votato. Era previsto anche sé in modo molto sintetizzato la libertà di circolazione. In quest'attica, gli organi statali non potevano chiamare i elettori almeno dieci giorni prima delle elezioni e cinque giorni dopo le elezioni. Nell'giorno delle elezioni, non poteva essere fermata la circolazione dei elettori. I candidati e i rappresentanti registrati nelle liste elettorali potevano essere sottoposti a misure di fermo, o perseguiti, solo se fossero sospettati di aver commesso una violazione criminale.

La legge sanzionava esplicitamente il principio del voto personale¹¹⁶. Ogni elettore doveva votare personalmente solo una volta nei seggi elettorali per le liste di candidati. I seggi elettorali erano disposti in edifici idonei, in genere scuole o sedi di altri uffici pubblici.

Il giorno delle elezioni, così come il giorno precedente e quello seguente, era vietato l'uso di alcolici. Inoltre, nei locali del seggio, era vietato l'ingresso a persone armate ed era

¹¹⁵ Legge n.124, data 28.09.1945 "Sulle elezioni dei rappresentanti del popolo per l'Assemblea Costituente", art 4/2.

¹¹⁶ Legge n.124, data 28.09.1945 "Sulle elezioni dei rappresentanti del popolo per l'Assemblea Costituente", art 26.

imposto il divieto di qualsiasi propaganda a scopo elettorale per i candidati presenti nelle liste. Il diritto di voto si esercitava tramite palline di gomma¹¹⁷.

Tra l'altro la legge prevedeva anche una precisa gestualità nel voto che consisteva nel prendere la pallina di gomma con una mano, chiuderla, e poi in questa posizione recarsi al cospetto di ciascuna urna riferita ad un determinato candidato e lasciar scivolare la pallina nell'urna del candidato prescelto. Quando l'elettore estraeva la mano dall'ultima scatola, doveva mostrarle entrambe alla commissione in modo che tutti i membri potessero controllare se l'elettore trattenesse tra le mani una pallina con la possibilità di portarla fuori dal seggio (art 43). Inoltre, il cittadino impossibilitato a votare personalmente aveva il diritto di essere accompagnato da una persona che potesse votare al suo posto (Art 44). I militari, a loro volta, potevano esercitare il diritto di voto nei distretti elettorali dove si trovava l'unità militare.

Per la prima volta, nella legge era prevista la costituzione della Commissione Generale delle Elezioni (CGE). La CGE era composta da un presidente, da un segretario e da cinque membri. Il presidente della CGE era un suo membro oppure il presidente della Suprema Corte di Albania. La CGE doveva svolgere le seguenti funzioni:

definire il numero dei rappresentanti del popolo in rapporto col numero della popolazione;

preparare le elezioni;

validare le liste nazionali;

nominare le commissioni elettorali per ogni distretto elettorale;

esaminare i reclami contro le decisioni delle commissioni elettorali dei distretti;

certificare e annunciare la conclusione delle elezioni.

Le elezioni per l'Assemblea Costituente si sono svolte il 2 dicembre del 1945. A quelle elezioni prese parte il 90% della popolazione e il 93% degli elettori votarono per i candidati del Fronte Democratico che praticamente era diretto dal Partito Comunista.

L'Assemblea Costituente si riunì il 10 gennaio del 1946 e l'11 gennaio dello stesso anno proclamò la Repubblica Popolare d'Albania. Il 14 marzo del 1946 fu approvata la nuova Costituzione che ha sanzionato il regime monista sotto la direzione del partito comunista per ben 45 anni.

¹¹⁷ Legge n.124, data 28.09.1945 "Sulle elezioni dei rappresentanti del popolo per l'Assemblea Costituente", art 43. La proposta per esercitare il voto tramite palline di gomma fu presentata inizialmente dall'opposizione di Fan Noli negli anni 1923-1924.

PARTE II

IL DIRITTO DI VOTO DURANTE IL REGIME COMUNISTA

Il diritto di voto in seguito all'instaurazione del regime comunista. La Costituzione del 1946.

Dopo la liberazione del paese, al termine della Seconda Guerra Mondiale, l'Albania si trovava in una situazione molto difficile a causa dell'esistenza di numerosi problemi. Il Fronte Democratico che era di fatto controllato dal Partito Comunista, mirava a concentrare il potere nelle proprie mani e a prendere le misure necessarie per assicurarsi, in qualche modo, una forma di legittimazione.

Il periodo comunista vide il succedersi di due costituzioni, quella del 14 marzo 1946, modificata all'inizio degli anni '50 e quella del 28 dicembre 1976 che si mosse nella direzione dell'isolamento e fu emendata nel 1983.

Secondo la concezione comunista, lo Stato è un prodotto della società in un dato stadio del suo sviluppo.¹¹⁸ Lo stato socialista è uno stato di nuovo genere, superiore allo stato capitalista; esso prepara il passaggio verso la società comunista intesa come società ideale e suprema. Nello stato socialista, il potere spetta al popolo, precisamente alla classe operaia, che esercita questo potere sulla minoranza delle classi sfruttatrici che, a quel punto, non saranno più detentrici del potere¹¹⁹. Lo stato socialista, essendo in continua evoluzione, fa sì che anche la Costituzione prenda atto di questo processo, consentendole di adattarsi progressivamente alle nuove situazioni di fatto. La costituzione in uno stato socialista, più che un carattere normativo, mantiene una natura descrittiva. In un regime di democrazia popolare, come venne spesso chiamato dalla dottrina del tempo, la Costituzione non può vincolare il potere politico; essa non fa altro che prevedere delle deleghe di potere in modo da facilitare la dimensione politica, giacché nulla potrà limitare la volontà del popolo¹²⁰. Il potere nello Stato socialista è unico e appartiene al popolo. Il popolo esercita questo potere attraverso i suoi rappresentanti presso l'Assemblea Popolare (Parlamento) e i consigli popolari regionali. Per la dottrina comunista non esiste una separazione dei poteri, ma una divisione delle funzioni e del lavoro all'interno dello Stato¹²¹.

¹¹⁸ Omari L., "Teoria e shtetit dhe se drejtes", Tirana, Kombinati poligrafik, 1978, vol. I, pp.26; Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania, 14 marzo 1946, art 1 "*L'Albania è una repubblica popolare*"; art 2 "*La repubblica popolare d'Albania è uno stato di lavoratori e di contadini lavoratori*". <http://licodu.cois.it/?p=385>

¹¹⁹ Omari L., "Teoria e shtetit dhe se drejtes", Tirana, Kombinati poligrafik, 1978, vol. II, pp. 6.

¹²⁰ Cfr. Berman H.J., "La giustizia nell'URSS", Milano, Giuffrè, 1963, pp. 157, 158.

¹²¹ Dhima, Dh., "E drejta Kushtetuese e Republikës popullore të Shqipërisë", op. cit., pp. 108, 109.

Secondo Lanchester riesce assai difficile stabilire se un ordinamento sia o meno democratico. In questa ottica, Lanchester ha classificato gli ordinamenti statuali in democrazie pluralistiche, democrazie di facciata, caratterizzate dall'assenza dell'alternanza al potere ed ordinamenti non democratici inserendo in essi le monarchie tradizionali, le dittature personali e ordinamenti totalitari basati su un unico partito¹²².

Per quanto attiene alla determinazione dell'sistema politico in Albania in questo periodo si può affermare che esso è una combinazione del secondo e del terzo tipo, affermandosi poi la dittatura forse più ferocia del tempo sotto il regime di Enver Hoxha.

Durante questo periodo in Albania, il ruolo del partito è fondamentale in quanto unica fonte della vita politica. Essendo il partito della classe operaia detentrica del potere, esso dirige tutta la vita dello Stato. Il partito comunista fissa le decisioni politiche ed esercita le sue funzioni attraverso i consigli popolari locali e le organizzazioni che dirige¹²³.

Un altro connotato importante dello Stato socialista è la centralizzazione del potere. In questo modo gli organi locali devono agire non solo secondo le direttive degli organi gerarchicamente superiori, ma anche secondo quelle impartite dagli organi rappresentativi locali, in base al principio della doppia dipendenza, verticale e orizzontale¹²⁴.

I diritti e i doveri dei cittadini costituiscono un corpo unico e sono indivisibili. Questa caratterizzazione dei diritti e doveri dei cittadini trova espressione in ambedue le costituzioni albanesi di questo periodo¹²⁵.

Tuttavia bisogna chiarire il fatto che i principi democratici previsti nelle costituzioni del 1946 e del 1976 conservarono un carattere semplicemente dichiarativo, perché non furono accompagnate da vere garanzie che ne assicurassero l'effettiva realizzazione.

La Costituzione del 1946 gettò le fondamenta dello stato dopo la Seconda Guerra Mondiale. Alla voce principi fondamentali, nel primo capitolo, spiccava l'enunciazione dei principi che avrebbero dovuto regolare le elezioni libere, vale a dire il principio del suffragio universale con voto uguale, diretto e segreto¹²⁶, e il principio di uguaglianza tra uomini e donne in ogni aspetto della vita privata, politica e sociale (Art 17).

¹²² F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia (Lezioni di diritto costituzionale comparato)*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 95.

¹²³ Omari L., *“Teoria e shtetit dhe se drejtes”*, Tirana, Kombinati poligrafik, 1978, vol. II, pp. 86-88; Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania, 14 marzo 1946, art 3 *“Le basi politiche della Repubblica popolare d'Albania sono i consigli popolari che sono nati durante la guerra contro il fascismo e che si sono rinforzati con la vittoria storica di questa e durante la costruzione delle basi del socialismo”*.

¹²⁴ Elezi I., *“De certains problemes principaux de l'organisation de l'Etat”*, Studia Albanica, n.46, XIII anée, 1976, n.1, pp. 135.

¹²⁵ Nel terzo capitolo della Costituzione della Repubblica Popolare dell'Albania, sono previsti i diritti e i doveri dei cittadini, art 14-40.

¹²⁶ Costituzione della Repubblica Popolare dell'Albania, 14 marzo 1946, art 5 *“Tutti gli organi statali, vengono eletti in base alle elezioni libere, con voto generale, uguale, diretto e segreto”*. <http://licodu.cois.it/?p=385>

Il Parlamento veniva eletto per un periodo di quattro anni, in base ad un coefficiente individuabile nel rapporto di un deputato per ogni diecimila cittadini (Art 44)¹²⁷.

Il diritto di voto era considerato il fulcro del sistema elettorale e del diritto costituzionale in quel periodo. Attraverso le norme che regolavano le elezioni dei rappresentanti presso gli organi pubblici, si determinava il carattere degli stessi. Veniva, allo stesso tempo, definita anche la natura dell'ordine sociale e dello stato. In tal modo il sistema politico voleva creare organi eleggibili che rappresentassero la sovranità popolare. Il diritto di voto e i suoi principi erano sanciti nella Costituzione¹²⁸ mentre il regime giuridico delle elezioni e tutte le questioni che le riguardavano erano regolate dalla legge¹²⁹.

L'approvazione della Costituzione del 1946 è seguita a quella di una serie di leggi importanti sul diritto di voto. Queste leggi sostituirono le vecchie leggi esistenti.

Nel primo periodo comunista i principi che regolano il diritto di voto sono i seguenti:

Il diritto di voto è generale. *Tutti i cittadini albanesi che hanno compiuto 18 anni senza differenza di sesso, razza, religione, cultura o residenza possono eleggere i loro rappresentanti e possono essere eletti* (Art 16). Pertanto gli elementi del principio della generalità del diritto di voto sono di seguito individuati:

Possono esercitare il diritto di voto solo i cittadini albanesi che hanno compiuto 18 anni nel giorno delle elezioni.

Nell'esercizio del diritto di voto le donne sono uguali agli uomini.

Nell'esercizio del diritto di voto non ci sono discriminazioni sulla base di sesso, razza o religione.

Nell'esercizio del diritto di voto non esiste nessuna discriminazione sulla base di istruzione, cultura, proprietà o residenza.

Il diritto di voto può essere esercitato anche dai cittadini che nel giorno delle elezioni sono in servizio militare.

Dal diritto di voto sono esclusi solo i cittadini che sono privati della capacità di agire con provvedimento del tribunale, o che sono condannati da un tribunale per un crimine per cui la legge penale prevede espressamente tale sanzione.

¹²⁷ Anche se l'articolo 44 della Costituzione del 1946 sanziona che si elegge un deputato per ogni 10.000 cittadini, la legge "Per le elezioni del Assemblea Popolare all' articolo 10 stabilisce che "In base al articolo 44 della Costituzione, i deputati nell' Assemblea Popolare vengono eletti in distretti elettorali nella proporzione di un deputato per ogni 8000 cittadini"; l' art. 24 della stessa legge sanziona: "In base al articolo 44 della Costituzione, l'Assemblea Popolare viene eletta da tutti i cittadini in distretti elettorali composti da 8000 cittadini. Per ogni distretto elettorale, viene eletto un deputato".

¹²⁸ Art 5 e 16 della Costituzione della Repubblica Popolare dell' Albania 1946.

¹²⁹ Legge n. 2624, data 17.03.1958 "Mbi zgjedhjet e Kuvendit Popullor", il decreto legge n. 2300, data 25.07.1956 "Mbi zgjedhjet e keshillave popullore", il decreto lege n. 1807, data 04.12.1958 "Mbi zgjedhjet e gjykatave popullore".

Per la prima volta viene previsto espressamente che i cittadini stranieri che abitano in Albania non possono prendere parte alle elezioni o essere eletti come deputati nel Parlamento albanese¹³⁰.

Il diritto di voto è uguale per tutti.

Nella Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania il voto è uguale per tutti. Tutti i cittadini titolari del diritto di voto lo esercitano in modo uguale tra di loro. Esso diventa così espressione di uguaglianza tra i cittadini. Gli elementi che ne individuano la sostanziale uguaglianza sono i seguenti:

Ogni cittadino che ha il diritto di voto può votare solo una volta alle elezioni degli organi pubblici eleggibili; di conseguenza ogni elettore è incluso in una sola lista elettorale.

Nel rapporto tra elettori, nessun cittadino ha dei privilegi o può essere limitato nell'esercizio del diritto di voto sulla base della razza, del sesso, della nazionalità etc.

In uno stato socialista come l'Albania di quel tempo, tutti i cittadini sono uguali e non si fa la differenza tra diritto di elettorato attivo o passivo. Questo significa che una categoria di cittadini hanno solo il diritto di eleggere e un'altra categoria ha la capacità solo di essere eletto, o che una categoria di cittadini ha solo il diritto per votare e un'altra categoria ha il diritto di votare ed essere eletto allo stesso tempo. Tutti gli cittadini hanno il diritto di votare ed essere votati se hanno compiuti 18 anni.

I seggi elettorali sono costituiti sulla base di un numero uguale, o quasi uguale, di elettori e di candidati.

Il diritto di voto è diretto.

Il diritto di voto è diretto nel senso che ogni elettore può votare direttamente senza intermediari per il candidato o la lista di candidati che vuole eleggere come rappresentante degli organi dello stato¹³¹. Secondo il diritto socialista, questo principio del diritto di voto, insieme agli altri precedentemente esplicitati, permette agli organi dello stato di essere più rappresentativi. Tale principio aumenta l'autorità di questi corpi dello stato creando nei

¹³⁰ Legge n. 2624, data 17.03.1958 "Mbi zgjedhjet e Kuvendit Popullor", art 9.

¹³¹ Il sistema elettorale a due livelli è stato implementato in Albania per l'elezione di tutti i parlamenti fino all'occupazione da parte dell'Italia fascista.

cittadini una maggiore fiducia e rispetto nei confronti delle persone che essi stessi hanno eletto¹³².

Il voto è segreto.

Questo principio, è forse lo strumento più indicativo delle elezioni democratiche. Se il voto è segreto, l'elettore può esprimere la sua libera volontà senza paura o pressioni esterne. In questo modo l'elettore può votare senza avere paura dei giudizi degli altri cittadini e sarà sicuro che il suo voto non sarà reso noto al pubblico in generale. Il voto segreto è realizzato attraverso schede di voto in cui sono scritti i nomi dei candidati da votare. Nei seggi elettorali sono allestite le cabine dove gli elettori possono votare liberamente. Nei luoghi suddetti non possono essere presenti altri elettori o altre persone, specialmente i membri della commissione elettorale.

Le elezioni periodiche.

Il principio democratico del sistema elettorale nella Repubblica popolare d'Albania e dello stesso diritto di voto, si realizza in pratica tramite l'organizzazione di elezioni periodiche. Attraverso le elezioni periodiche si formano organi rappresentativi come il Parlamento, i consigli popolari e i tribunali popolari. L'organizzazione e lo svolgimento delle elezioni periodiche rappresentano l'effettuamento di certe azioni di natura tecnica e giuridica. L'organizzazione e lo svolgimenti delle elezioni passa attraverso diverse fasi:

La elaborazione e la pubblicazione delle liste elettorali.

La elaborazione delle liste elettorali è la prima fase nell'organizzazione delle elezioni. Nelle liste elettorali si registrano tutti i cittadini che hanno il diritto di votare e di essere eletti. Le liste sono di grande importanza perché rappresentano il documento legale attraverso il quale i cittadini realizzano il diritto di voto, cioè sono legittimati a recarsi presso il seggio per esprimere il voto. La suddetta importanza delle liste elettorali richiede una elaborazione molto accurata e precisa. Nelle liste si registrano tutti i cittadini che hanno compiuto 18 anni e che hanno il diritto di elettorato attivo e passivo. Non vengono registrati i cittadini che hanno perso il diritto di voto; ogni errore nelle liste elettorali, o negli elementi che identificano l'elettore (nome, cognome ecc.), determina che il cittadino non possa esercitare il suo diritto. Per evitare queste conseguenze le liste elettorali sono pubblicate presso i seggi.

¹³² Sull'argomento vedi Dhima. Dh. "Il diritto costituzionale nella Repubblica popolare d'Albania", op. cit., pp., 171.

Esse sono elaborate dai comitati esecutivi dei consigli popolari e sono firmati dal presidente e dal segretario del comitato esecutivo. Le liste elettorali dei cittadini che sono in servizio militare sono elaborate e firmate dal comandante dell'unità.

Dopo l'elaborazione, entro e non oltre trenta giorni prima del giorno delle elezioni, le liste elettorali devono essere pubblicate nella sede del comitato esecutivo, nella sede del consiglio popolare, o comunque in posti facilmente visibili in modo che i cittadini ne abbiano accesso¹³³. In ogni caso, l'originale delle liste viene custodito nella sede del consiglio popolare, o nella sede del comando militare dove i cittadini andranno a votare.

Quando i cittadini controllano le liste elettorali e verificano errori nei loro dati, hanno il diritto di opporsi presentando una richiesta al consiglio popolare per la loro correzione. Il comitato esecutivo del consiglio popolare, entro tre giorni dalla data della presentazione della richiesta, deve prendere una decisione. Se la richiesta è fondata, il comitato fa le dovute correzioni. In caso contrario, il comitato esecutivo rilascia una dichiarazione scritta dove cita le cause del rifiuto. Contro la decisione del comitato esecutivo i cittadini hanno il diritto di ricorrere al tribunale popolare che, entro tre giorni, esamina il caso in presenza del ricorrente e dei rappresentanti del comitato esecutivo del consiglio popolare, prendendo una decisione finale sulla questione.

I cittadini che cambiano indirizzo o residenza, anche temporalmente, per non perdere il diritto di voto devono presentarsi davanti al comitato esecutivo del consiglio popolare ad ottenere il certificato di voto (elettorale). In questo caso il nome dell'elettore viene cancellato dalla lista precedente e, sulla base del certificato, può votare nel seggio di nuova residenza.

La formazione dei distretti e dei seggi elettorali.

Le elezioni per i rappresentanti dell'Assemblea Popolare (Parlamento), del consiglio popolare e dei tribunali popolari si svolgono sulla base di distretti elettorali. I distretti elettorali si formano in base al principio territoriale e al numero di abitanti del distretto. Si tratta di una unità territoriale il cui perimetro comprende un determinato numero di elettori. Per eleggere un rappresentante del parlamento, la Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania prevede dei distretti elettorali con un numero minimo di 8000 residenti (elettori)¹³⁴. Per i consigli popolari questo coefficiente è di cinquecento elettori¹³⁵. Un

¹³³ Per le elezioni dei tribunali popolari la pubblicazione si deve fare entro e non oltre venti giorni dal giorno delle elezioni.

¹³⁴ Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania, art. 44; legge n. 2624, del 17.03.1958 "Mbi zgjedhjet e Kuvendit Popullor", (Delle elezioni del Parlamento) art 24.

distretto elettorale elegge solo un rappresentante, indipendentemente dal numero di candidati. Un' eccezione a questa regola riguarda l'elezione dei consigli comunali e dei tribunali popolari. Per l'elezione dei consigli comunali, il distretto elettorale è dato dal territorio dove si estende l'autorità del comune. Ogni comune pertanto corrisponde ad un solo distretto elettorale. In tale distretto non si elegge solo un rappresentante come per il Parlamento, o per i consigli popolari, ma un numero definito di rappresentanti in base al numero degli abitanti. Le elezioni per i consigli comunali si svolgono in base al sistema di lista che include tutti i candidati¹³⁶.

Questo sistema è stato applicato anche alle elezioni dei tribunali popolari. In questo caso il distretto elettorale coincide con la giurisdizione dei tribunali popolari. Inoltre, in base al numero degli abitanti, vengono eletti uno o più giudici popolari e i loro assistenti¹³⁷.

I distretti elettorali per le elezioni generali del parlamento sono determinati dalla Presidenza del Parlamento, mentre i distretti per le elezioni dei consigli popolari, dai loro comitati esecutivi.

Per agevolare i cittadini nell'esercizio del diritto di voto, in ciascun distretto elettorali sono costituiti i seggi in base ad un numero che va da cinquecento a millecinquecento abitanti. I seggi sono formati dai comitati esecutivi dei consigli popolari.

L'istituzione delle commissioni elettorali.

Perché si potessero avere elezioni regolari e democratiche e, allo scopo di esercitare il controllo sul rispetto dei principi del diritto di voto, si crearono le commissioni elettorali. Per le elezioni dell'Assemblea Popolare (Parlamento) si istituirono la Commissione Generale delle Elezioni, le commissioni dei distretti elettorali e le commissioni dei seggi elettorali.

Per le elezioni dei consigli popolari si istituirono le commissioni dei distretti elettorali e le commissioni dei seggi elettorali. Allo stesso modo si operò per le elezioni dei tribunali popolari.

¹³⁵Decreto legge n. 2300, data 25.07.1956 "*Mbi zgjedhjet e keshillave popullore*", approvato con la legge n.2363, data 11.11.1956 "*Mbi zgjedhjet e keshillave popullore*", art. 34/2

¹³⁶Decreto legge n. 2300, data 25.07.1956 "*Mbi zgjedhjet e keshillave popullore*", approvato con la legge n.2363, data 11.11.1956 "*Mbi zgjedhjet e keshillave popullore*", art. 64.

¹³⁷Decreto legge n. 2757, del 22.09.1958, approvato con la legge n. 2807, del 04.12.1958 "*Mbi zgjedhjet e gjykatave popullore*", (*Sulle elezioni dei tribunali popolari*), art. 18; Decisione del Consiglio dei Ministri n. 382, del 08.10.1958 "*Mbi caktimin e numurit te gjyqtareve dhe te ndihmes gjyqtareve te gjykatave popullore*" trad. it. (*Sulla determinazione del numero dei giudici e dei loro assistenti presso i tribunalipopolari*).

La Commissione generale delle elezioni è competente a controllare l'applicazione della legge elettorale durante lo svolgimento delle elezioni, ad esaminare i reclami contro le azioni irregolari delle varie commissioni elettorali e a decidere su eventuali controversie; è altresì competente a registrare i deputati eletti al Parlamento e a presentare alla Commissione gli atti elettorali.

Le commissioni dei distretti elettorali sono competenti a controllare l'applicazione della legge elettorale durante lo svolgimento delle elezioni nei distretti, a registrare i candidati al parlamento e nei consigli popolari e ad emettere i certificati ai candidati eletti.

Le commissioni dei seggi elettorali invece, sono competenti a gestire e controllare l'affluenza alle urne e il loro operare nel giorno delle elezioni, a contare i voti per i candidati, ad accogliere i ricorsi o le dichiarazioni riguardanti eventuali irregolarità e a presentare, alle commissioni dei distretti, gli atti elettorali.

Le modalità del voto.

Votare è la fase più importante del processo elettorale. Il giorno delle elezioni è determinato dalla Presidenza dell'Assemblea Popolare (Parlamento), entro e non oltre due mesi dal giorno delle elezioni per gli organi rappresentativi e non oltre quarantacinque giorni dalla data delle elezioni per i tribunali popolari.

Le elezioni, in entrambi i casi, si svolgono in un giorno non lavorativo in tutto il territorio nazionale. Gli elettori possono votare dalle sei del mattino fino alle dieci di sera. Il voto si esprime personalmente (il voto personale). In caso di malattia, o in ogni altro caso in cui non si possa presentare ai seggi, il cittadino ha il diritto di presentare una richiesta alla commissione del seggio per poter ricevere a casa la seconda urna che si trova disposizione nel seggio stesso. Il voto si esprime nella scheda elettorale dove sono scritti il nome del candidato o dei candidati¹³⁸. Una volta presentatosi al seggio, l'elettore iscritto nelle liste, viene munito di scheda elettorale. Il voto viene espresso nella stanza del seggio, o in un luogo appositamente allestito. A questo luogo, durante il voti, non può accedere nessuno. Eccezione a questa regola riguarda solo le persone che non sanno leggere e scrivere e i cittadini disabili che non possono leggere, o compilare la scheda elettorale, a causa della disabilità. In questo caso, tali elettori possono chiedere che un altro elettore (di solito un parente) li aiuti nella compilazione. Dopodiché la scheda viene piegata e inserita nell'apposita urna.

¹³⁸ Fino alle elezioni per i consigli popolari del 1956, il voto per gli organi rappresentativi si esprimeva con le palline di gomma. Con la scomparsa dell'analfabetismo il voto si esprime attraverso le schede elettorali.

Il rapporto tra il popolo e i rappresentanti eletti. Il mandato imperativo.

Le previsioni della Costituzione del 1946 all' inizio erano orientate verso il recepimento di modelli provenienti dagli ordinamenti dei paesi dell'Europa Occidentale. Così veniva assicurata la dichiarazione formale dei principi di carattere democratico già riconosciuti negli stati liberali e democratici contemporanei, come il principio di uguaglianza, segretezza etc. Inoltre furono previsti i diritti fondamentali del cittadino, tra essi libertà personale, la libertà di espressione e di riunione, l'inviolabilità del domicilio, il diritto all'istruzione etc.

Fino a quel momento, il diritto di voto non aveva maturato un'esperienza significativa. Questo il motivo per cui l'attività legislativa si orientò verso l'assunzione dello schema tipico dei modelli occidentali. Per la prima volta venne assicurata la dichiarazione formale dei principi di carattere democratico e tra essi anche il noto principio del voto generale, personale, uguale e segreto. Quest'ultimo è stato uno dei principi più importanti che aveva trovato applicazione nelle democrazie dell'epoca dato che il suo riconoscimento influisce in modo diretto sull'indipendenza del deputato e del sistema parlamentare in generale.

Tuttavia la Costituzione del 1946, in perfetta controtendenza rispetto alle democrazie occidentali, inserì nel testo il principio del *mandato imperativo*, principio cardine delle costituzioni degli stati socialisti.

Negli stati socialisti, il rapporto tra elettori e rappresentanti non finisce con l'elezione. Il rapporto continua e si rispecchia nel controllo degli elettori sugli organi statali rappresentativi sia in termini di attività dell'organo nella sua totalità, sia rispetto all'attività di ciascun rappresentante¹³⁹. In tale quadro, una normale forma di controllo era il *meeting* tra il rappresentante e gli elettori del suo distretto elettorale. In tali *meetings*, il rappresentante, si trattasse di un giudice o di un deputato, rispondeva davanti agli elettori, circa il lavoro svolto dall'organo di cui era parte. Il ruolo dello stesso rappresentante in questi organi era di ascoltare le osservazioni, attuare gli ordini e le istruzioni ricevute. Nel caso in cui il rappresentante non tenesse i contatti con i suoi elettori, non ne attuasse ordini e istruzioni, oppure nel caso di attività eseguite dal rappresentante al di fuori delle proprie competenze del rappresentante, gli elettori avevano il diritto di revocarlo ed eleggere un altro rappresentante che avesse la loro fiducia politica¹⁴⁰. I rappresentanti erano obbligati ad adempiere i compiti per cui erano stati incaricati e ad agire nel rispetto dei propri doveri e in modo conforme alla piena applicazione del principio di legalità.

¹³⁹ Cfr. Dhima. Dh. "Il diritto costituzionale nella Repubblica popolare dell'Albania", Tirana, Universiteti Shteteror i Tiranës, Fakulteti Juridik, 1963. pp., 180-182.

¹⁴⁰ *Ibid*, pp. 181.

Il mandato imperativo era previsto in quasi tutte le costituzioni degli stati socialisti dell'epoca¹⁴¹.

Il rappresentante si poteva revocare quando non si presentava, senza motivo, alle riunioni dell'organo statale di cui era membro, quando abbandonava, senza permesso, le riunioni dell'organo suddetto, quando perdeva la fiducia politica da parte dei suoi elettori oppure quando commetteva dei crimini.

Il diritto degli elettori di revocare il loro rappresentante (*mandato imperativo*) era l'espressione diretta del principio costituzionale della sovranità del popolo. Nessuno stato poteva essere veramente un stato democratico se non applicava il principio del mandato imperativo¹⁴².

Il potere di iniziativa per la revoca del mandato del rappresentante apparteneva agli elettori del distretto in cui il rappresentante era stato eletto, alle organizzazioni degli operai che avevano presentato la sua candidatura, o dagli stessi organi statali di cui faceva parte.

La dottrina del tempo, interpretando l'articolo 5 della Costituzione, sosteneva che la decisione per revocare il mandato del rappresentante, spettasse al corpo elettorale che lo aveva eletto¹⁴³. La mancanza di una norma espressa sul caso di specie non poteva costituire una giustificazione per non applicare il principio¹⁴⁴.

E' importante sottolineare che durante il processo di approvazione della Costituzione del 1946, il deputato di Scutari, Riza Dani, si oppose alla norma sul mandato imperativo con l'argomento che il deputato rispondeva davanti alla Nazione e non solo ai propri elettori.

La reazione contro le osservazioni di Riza Dani è stata la eliminazione fisica di quest'ultimo e di un gruppo di deputati "liberali" che sono stati accusati di attività anti-statale e di tradimento.

Il diritto di voto nella Costituzione della Repubblica Popolare Socialista dell'Albania (1976).

¹⁴¹ Costituzione dell'Unione Sovietica, art 142; Costituzione della Repubblica Popolare della Bulgaria, art 4; Costituzione della Repubblica Socialista Cecoslovacca, art 3/3; Costituzione della Repubblica Popolare dell'Ungheria, art 62/3; Costituzione della Repubblica Popolare della Cina, art 17, art 38; Costituzione della Repubblica Popolare Democratica della Corea, art 4/2, Costituzione della Polonia, art 2/2; Costituzione della Repubblica Popolare Rumena, art 101.

¹⁴² Cfr. Dhima. Dh. "*Il diritto costituzionale nella Repubblica popolare d'Albania*", op. cit., pp. 181.

¹⁴³ Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania, 14 marzo 1946, art 5 "*Tutti gli organi statali vengono eletti in base ad elezioni libere, con voto generale, uguale, diretto e segreto. In tutti gli organi statali i rappresentanti del popolo sono responsabili davanti ai loro elettori. Gli elettori hanno il diritto di revocare in ogni tempo i loro rappresentanti. Le norme per l'esercizio di questo diritto sono previste da una legge speciale*". <http://licodu.cois.it/?p=385>

¹⁴⁴ Cfr. Dhima. Dh. "*Il Diritto Costituzionale nella Repubblica Popolare d'Albania*", op. cit., pp. 181-182.

Il regime comunista in Albania fu uno dei sistemi comunisti più feroci dell'Europa orientale. Nel corso di più di quattro decenni di comunismo, il paese fu governato da un regime estremamente autoritario. Tutta l'organizzazione dello stato era sotto il controllo della volontà del Capo del partito comunista (Enver Hoxha) e del Comitato Centrale.

L'approvazione della Costituzione del 1976 fu un passo ulteriore verso l'isolamento dell'Albania dai paesi occidentali¹⁴⁵.

Come nella precedente Costituzione del 1946, anche nella Costituzione del 1976 non era sancito il principio della separazione dei poteri che, come è evidente, rappresenta il primo pilastro dell'organizzazione democratica di uno stato. In tal modo invece, l'Albania consolidò ulteriormente il potere del Partito Comunista dirigendosi progressivamente verso l'instaurazione della tirannia.

È la stessa Costituzione che, nel secondo articolo del primo capitolo, dichiara: *“La Repubblica Popolare Socialista d'Albania è uno stato governato dalla dittatura del proletariato, che esprime e difende gli interessi di tutti gli operai”*. Tutto il potere statale spettava al popolo. La classe operaia e i contadini riuniti in cooperative, esercitavano il potere statale direttamente o tramite gli organi rappresentativi, l'assemblea popolare e i consigli popolari¹⁴⁶.

Gli organi rappresentativi venivano eletti in base al voto concepito, in linea teorica, come generale, uguale, diretto e segreto. Nella Costituzione del 1976 era previsto ancora una volta il mandato imperativo e il diritto di revoca del rappresentante. Secondo l'articolo 8, n. 2 *“Gli elettori hanno il diritto di revocare in ogni tempo i loro rappresentanti nel caso in cui essi hanno perso la loro fiducia politica, quando non attuano le loro istruzioni o quando agiscono contro la legge. L'organizzazione delle elezioni è regolata dalla legge”*.

In questo modo la Costituzione del 1976 faceva un passo indietro rispetto alla Costituzione del 1946 perché eliminava, anche formalmente, il principio della inviolabilità e della irresponsabilità dei deputati dalla costituzione.

L'attività degli organi statali era basata sul principio formale della superiorità dell'Assemblea Popolare (il Parlamento) che veniva eletta per un periodo di quattro anni. In virtù dell'art 66, l'Assemblea Popolare era l'organo più alto del potere statale, detentore della sovranità del popolo e dello Stato; era altresì, l'unico organo legislativo. L'Assemblea Popolare era composta da 250 deputati che venivano eletti in distretti elettorali ciascuno dei quali comprendeva uno stesso numero di cittadini (art. 68). Avevano diritto di elettorato attivo e passivo i cittadini albanesi che avevano compiuto 18 anni. Dal

¹⁴⁵Costituzione della Repubblica Popolare e Socialista dell'Albania fu approvata con la legge n. 5506, del 28.12.1976, Gazzetta Ufficiale n. 1, novembre 1976.

¹⁴⁶ *Ibidem*, art 5.

diritto di voto erano esclusi solo i cittadini che erano stati privati della capacità di agire con provvedimento del tribunale o che erano stati condannati per un crimine per cui la legge penale prevedeva espressamente tale sanzione (art. 43).

Tornando sul principio del mandato imperativo, anche in tale occasione, il partito comunista argomentò che il suddetto principio era l'espressione della sovranità del popolo, ma in realtà il mandato imperativo e il diritto di revoca del deputato si concretizzò nella eliminazione politica dei deputati che prendevano le distanze dalla politica di partito.

Mancava tuttavia una legislazione che regolasse il potere di revocare il proprio rappresentante. In pratica non si sono mai svolte elezioni generali al fine di revocare i rappresentanti di un distretto elettorale. La revoca è stata applicata, solo in alcuni casi, con una decisione dell'Assemblea Popolare senza richiesta formale da parte degli elettori.

In quel periodo non fu emanata nessun'altra legge che regolasse le elezioni. Esse si svolgevano in base alle leggi che abbiamo precedentemente indicato.

IL DIRITTO DI VOTO NEL PERIODO POST-COMUNISTA

Fino a quel momento, il diritto di voto non aveva maturato una grande esperienza, motivo per cui il parlamentarismo non ha potuto mettere radici robuste. Le cause sono diverse, dal basso livello economico-sociale, al basso livello culturale e di istruzione così come la mancanza di una tradizione democratica in campo elettorale. Senza dubbio, un'impronta importante è stata lasciata dalla dittatura comunista durata oltre quattro decenni.

Dopo la mobilitazione del movimento studentesco del dicembre del 1990, in Albania si aprì una nuova pagina del diritto costituzionale. Il 31 marzo del 1991 si sono svolte le prime elezioni pluraliste dopo un periodo di quasi 67 anni. Esse si svolsero in base alla vecchia legislazione elettorale ancora in vigore. Il sistema maggioritario favorì ancora una volta il partito comunista che ottenne oltre il 56% dei voti.

Il 15 aprile 1991 si riunì il primo parlamento pluralista. Alla prima seduta presero parte solo i deputati del partito comunista. Il 18 aprile seguente, il partito democratico propose di approvare un pacchetto di leggi organiche che determinassero il funzionamento del Parlamento, del Consiglio dei Ministri, del Presidente della Repubblica e allo stesso tempo, di istituire una commissione che lavorasse sul progetto della nuova costituzione e sulle norme concernenti il potere giudiziario.

Il 29 aprile è stata approvata la legge “Sulle principali disposizioni costituzionali”, una sorta di costituzione *ad interim* che con le dovute modifiche è rimasta in vigore fino al 1998.

L’approvazione della “Costituzione provvisoria” ha seguito il passaggio di una serie di leggi importanti come la legge n.7501 “Sulla terra”, la legge “Sulla polizia di stato” ecc.

L’ultima legge approvata dall’Assemblea Popolare, fu la legge n. 7556, datata 04 febbraio 1992 che titolava “Delle elezioni per l’Assemblea Popolare della Repubblica d’Albania”.

Il diritto di voto nella legge “Sulle principali disposizioni costituzionali”.

Il primo articolo della legge “*Sulle principali disposizioni costituzionali*” afferma:

“L’Albania è una repubblica parlamentare. La sovranità nazionale deriva dal popolo e al popolo appartiene”. Per la prima volta viene sancito il principio della separazione dei poteri¹⁴⁷. Come si può facilmente notare, la Costituzione provvisoria sanciva la separazione, non anche il bilanciamento dei poteri. *Il popolo esercita il potere tramite gli organi rappresentativi e attraverso il referendum. Gli organi rappresentativi vengono eletti a suffragio universale con voto libero, uguale, diretto e segreto* (art.3).

Ancora una volta vengono riaffermati i diritti fondamentali dei cittadini.

Il potere legislativo appartiene all’Assemblea Popolare. Essa è l’organo supremo dell’apparato statale e unico organo legislativo. L’Assemblea è composta da 250 deputati e viene eletta ogni quattro anni¹⁴⁸. Prima di approvare la legge “Per l’elezione dell’Assemblea Popolare della Repubblica d’Albania”, fu abrogato il primo paragrafo dell’articolo 17. Il nuovo articolo 17 recitava quanto segue: *“Il numero dei deputati e il sistema elettorale sono sanzionati dalla legge”*. La legge determinò una diminuzione del numero dei deputati da 250 a 140.

Il diritto di voto, il regime giuridico delle elezioni e tutte le questioni ad essi connesse sono regolate dalla legge “Per l’elezione dell’Assemblea Popolare della Repubblica d’Albania”.

Il diritto di voto nella legge “Per le elezioni dell’Assemblea Popolare della Repubblica D’Albania”.

¹⁴⁷ Legge n. 7491, de 129.04.1991 Sulle principali disposizioni costituzionali, art. 3 *“Il principio base della organizzazione statale è il principio della separazione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario”*.

¹⁴⁸ *Ibidem*, art 17.

Il primo articolo di questa legge riconferma il principio del voto generale, diretto, libero e segreto¹⁴⁹. Possono esercitare il diritto di voto solo i cittadini albanesi che, nel giorno delle elezioni, hanno compiuto 18 anni. Hanno diritto di elettorato passivo i cittadini albanesi che, nel giorno delle elezioni, hanno compiuto 21 anni, e che dimorano stabilmente nella Repubblica d'Albania (art. 2). Dal diritto di voto sono esclusi i cittadini che sono privati dalla capacità di agire con provvedimento del tribunale, o che sono condannati da un tribunale per un crimine per cui la legge penale prevede espressamente tale sanzione (art. 3). Il voto è uguale e ogni elettore può votare solo una volta.

La legge sanziona, altresì, il principio della incompatibilità dell'ufficio di deputato con altre funzioni statali, quali quelle degli organi dell'amministrazione locale e degli organi del potere giudiziario (art. 5).

I soggetti elettorali.

Ogni cittadino albanese che gode del diritto di elettorato passivo, può presentare la sua candidatura per l'Assemblea Popolare come rappresentante di un partito, di una coalizione o come candidato indipendente. La candidatura si può presentare in un solo distretto elettorale e il candidato che risulta eletto in quel distretto elettorale, diventa rappresentante di quel determinato distretto.

I membri del governo, i dirigenti dei comitati esecutivi, il presidente delle regioni che vogliono presentare la candidatura come deputato, devono dimettersi dai loro uffici almeno 20 giorni prima delle elezioni. Non possono presentare la candidatura nelle città dove svolgono le loro funzioni il capo della polizia e il capo dei servizi segreti. Inoltre, i militari in servizio attivo non possono presentare la candidatura nei distretti dove sono dislocate le loro unità.

Il candidato si registra come tale, presso la commissione elettorale del distretto almeno 20 giorni prima delle elezioni. Per la registrazione, il candidato deve presentare una richiesta scritta al soggetto elettorale a cui appartiene. Con essa si richiede la registrazione del candidato, si dichiara per iscritto che il candidato accetta la candidatura e si allega una lista, sottoscritta da almeno 400 elettori del distretto elettorale, che ne sostengono la candidatura presso il distretto. La lista deve contenere il nome, il simbolo o la sigla del soggetto elettorale; in alternativa dovrà contenere una annotazione sulla sua qualità di candidato indipendente. Ogni elettore può firmare solo in una lista.

¹⁴⁹ Legge n. 7556, data 04.02.1992 “ Per le elezioni dell'Assemblea Popolare della Repubblica d'Albania”, art. 1 “ *Le elezioni per i deputati dell'Assemblea Popolare si svolgono nel territorio della Repubblica d'Albania con voto generale, diretto, libero e segreto*”.

Le commissioni elettorali dei distretti sono obbligate a registrare i candidati per l'elezione dell'Assemblea Popolare e darne l'annuncio almeno 15 giorni prima del voto. Quando la commissione rileva delle irregolarità, le comunica ai soggetti i quali sono tenuti a correggerle entro due giorni.

Quando un candidato viene sollevato/revocato dal soggetto elettorale, ritira la candidatura; in caso di morte successiva alla registrazione presso la commissione del distretto, il soggetto elettorale può sostituire il candidato non più tardi di sette giorni dal giorno delle elezioni. Se questo succede durante i sette giorni prima delle elezioni, il soggetto elettorale può sostituire il candidato con un altro candidato della lista del partito.

Le candidature vengono presentate dalle commissioni distrettuali alla Commissione Generale delle Elezioni (CGE) non più tardi di venti giorni dal giorno delle elezioni.

Le liste degli elettori.

Le elezioni si svolgono sulla base delle liste elettorali. Ogni cittadino si può registrare in una sola lista elettorale. Vi si registrano tutti i cittadini che godono del diritto di voto. Le liste sono compilate in base ai distretti elettorali e vengono pubblicate almeno 25 giorni prima delle elezioni.

I cittadini albanesi che risiedono stabilmente all'estero, ma che il giorno delle elezioni si trovano nel territorio albanese, possono registrarsi nelle liste del distretto in cui si trova la loro residenza in Albania.

Negli ospedali, nei centri di accoglienza e nelle prigioni le liste sono compilate dai direttori di queste istituzioni.

La commissione elettorale distrettuale può apportare modifiche alle liste non più tardi di 24 ore dalle elezioni in caso di morte di un elettore, nel caso in cui un elettore non sia registrato, nel caso in cui sia registrato due volte, nel caso in cui non goda del diritto di voto, quando nel giorno delle elezioni si trovi fuori dal territorio della Repubblica.

Ogni elettore ha il diritto di presentare una richiesta per correggere gli eventuali errori, od omissioni delle liste elettorali. La commissione distrettuale esamina la richiesta entro due giorni e prende una decisione al riguardo. Avverso la decisione della commissione si può proporre appello davanti al tribunale distrettuale che esamina la richiesta entro tre giorni e prende una decisione definitiva. La decisione del tribunale viene registrata immediatamente.

I distretti elettorali e i seggi elettorali.

L'Albania era divisa in 100 distretti elettorali con un numero approssimativamente uguale di elettori. I distretti elettorali sono compatti e con continuità geografica in modo da rispettare la divisione amministrativa territoriale.

La votazione e il conteggio dei voti si svolge nei seggi elettorali istituiti nel territorio delle città e dei villaggi. Nei villaggi ogni 100 elettori è istituito un seggio elettorale. Nelle città ogni 800 elettori si istituisce un seggio elettorale. Per i residui superiori a 400 elettori si istituisce un seggio speciale, mentre per i residui al di sotto di 400, gli elettori si annettono al seggio più vicino. I seggi elettorali si istituiscono non più tardi di venti giorni dal giorno delle elezioni.

Negli ospedali, nei centri di accoglienza, nelle prigioni o nelle altre istituzioni con analoghi scopi sociali, si istituiscono seggi elettorali qualora siano presenti più di 15 elettori.

Le modalità del voto.

La votazione per i deputati dell'Assemblea Popolare si svolge nei seggi elettorali determinati dai comitati esecutivi delle città e dei villaggi. Nei seggi elettorali è vietato l'uso di materiali propagandistici. Inoltre è vietato usare come seggi elettorali gli edifici destinati a sede degli organi statali.

Le elezioni si svolgono nello stesso giorno non lavorativo in tutto il paese. I seggi sono aperti dalle sette del mattino alle sei del tardo pomeriggio e rimangono aperti fino a quando non hanno votato tutti gli elettori presenti.

Il presidente della commissione elettorale dichiara l'apertura delle votazioni alle sette del mattino in presenza dei membri della commissione. Il processo comincia col controllo e la timbratura delle urne.

Le schede elettorali sono uguali per forma, colore e dimensioni. Gli elettori votano in base all'ordine di presentazione e sono tenuti a presentare un documento di identificazione personale. Inoltre, possono votare in divisa solo i militari in servizio e nei seggi elettorali è vietata la presenza di persone armate.

Il voto si esprime in camere segrete dove è precluso l'ingresso a chiunque all'infuori dell'elettore, a di un accompagnatore. Ogni accompagnatore è a disposizione di una sola persona. Tale situazione, autorizzata dal presidente, viene annotata nella lista elettorale. In tali luoghi non devono essere a disposizione ulteriori schede elettorali. È vietato il voto in

pubblico, o comunque fuori dalle camere segrete. In questo caso, il voto si considera non valido e si invita l'elettore a rivotare.

I soggetti elettorali hanno il diritto di mandare un osservatore, munito dell'autorizzazione della commissione elettorale distrettuale, in ogni seggio elettorale.

La campagna elettorale.

La campagna elettorale si apre dal momento della proclamazione delle elezioni e si chiude 24 ore prima del giorno delle elezioni. Durante la campagna, i soggetti elettorali hanno il diritto di fare ogni tipo di propaganda usando la televisione nazionale, i giornali e ogni altro mezzo di informazione, oltre che riunioni, meeting ecc. È vietato ogni tipo di propaganda contraria alla legge e all'ordinamento giuridico e all'ordine pubblico. La campagna elettorale a mezzo della televisione nazionale si svolge in programmi speciali. Il tempo televisivo per ogni soggetto elettorale è attribuito in proporzione al numero totale dei candidati a livello nazionale .

La campagna elettorale è vietata nelle caserme militari e nelle istituzioni statali. E' vietato, altresì, di fare campagna elettorale alle persone che non sono cittadini albanesi.

E' vietata ogni tipo di offesa e denigrazione nei confronti dei candidati e dei soggetti elettorali. I giornali, e ogni altro mezzo di informazione, che hanno pubblicato notizie in violazione dei diritti del cittadino, o hanno offeso, in qualunque modo, la dignità del candidato, sono obbligati a pubblicare senza pagamento una smentita nel numero successivo o nella replica del programma.

Durante la campagna elettorale, il candidato conserva il posto di lavoro ed ha garantito lo stipendio pieno. Inoltre, durante la campagna elettorale, il candidato al ruolo di deputato non può essere fermato o arrestato, tranne in caso di commissione di un crimine grave e visibile.

Le commissioni elettorali.

Per l'organizzazione delle elezioni si crearono apposite commissioni. Le commissioni erano organismi indipendenti sottoposte solo alla legge. Potevano far parte delle commissioni, sia rappresentanti dei partiti sia persone non appartenenti ad alcun partito.

Le commissioni previste dalla legge elettorale erano:

La Commissione Generale delle Elezioni (CGE).

Le commissioni distrettuali elettorali.

Le commissioni dei seggi elettorali.

I vicepresidenti, o i segretari delle commissioni, dovevano essere giuristi (art. 34). Non potevano essere membri delle commissioni i membri della commissione esecutiva pluralista, i militari, i poliziotti o i membri dei servizi segreti. Le riunioni delle commissioni elettorali erano pubbliche. Le riunioni erano valide se vi prendeva parte più di ½ dei membri. Le commissioni adottavano le decisioni a maggioranza dei voti.

La CGE era composta dal presidente, dal vicepresidente, dal segretario e da 14 membri. La composizione della CGE era determinata dal Presidente della Repubblica in base alle proposte dei partiti. I partiti che non avevano un rappresentante nella CGE potevano mandare un osservatore non oltre 35 giorni prima delle elezioni. La CGE aveva le seguenti competenze:

Era responsabile della attuazione della legge elettorale in tutto il territorio del paese.

Controllava l'attività delle commissioni distrettuali.

Esaminava i reclami contro le decisioni delle commissioni distrettuali.

Registrava la partecipazione dei partiti politici e dei candidati indipendenti alle elezioni.

Controllava la registrazione dei cittadini nelle liste elettorali.

Decideva sulla partecipazione alle elezioni degli osservatori albanesi e stranieri e provvedeva ai documenti di identificazione.

Annunciava la conclusione delle elezioni e registrava i deputati dell'Assemblea Popolare.

Emetteva i certificati di elezione dei deputati.

Nei distretti elettorali erano istituite le commissioni elettorali distrettuali composte da un presidente, da un vice presidente e dai rappresentanti dei partiti politici che avevano presentato un candidato a deputato nelle elezioni. La CGE decideva sulla istituzione delle commissioni distrettuali non oltre 25 giorni dalle elezioni. Le commissioni distrettuali avevano queste competenze:

Erano responsabili della attuazione della legge elettorale nei distretti elettorali.

Controllava l'attività delle commissioni dei seggi elettorali.

Controllava l'istituzione dei seggi elettorali.

Controllava le liste elettorali e la loro pubblicazione negli appositi luoghi e spazi.

Provvedeva a fornire, alle commissioni dei seggi, le urne elettorali, le schede elettorali e gli altri materiali per le elezioni.

Registrava e annunciava i candidati secondo le regole della legge elettorale.

Contava i voti e annunciava la conclusione delle elezioni nel distretto elettorale.

Esaminava i ricorsi contro le decisioni delle commissioni dei seggi elettorali.

Forniva il certificato di elezione del deputato nel distretto elettorale.

La legge “Per le elezioni dell’Assemblea Popolare della Repubblica D’Albania”, al settimo capitolo, prevedeva i ricorsi contro le decisioni delle commissioni elettorali.

In virtù dell’articolo 49, avverso le decisioni delle commissioni distrettuali si poteva proporre appello presso la CGE entro tre giorni dalla loro emissione. La CGE esaminava i reclami entro 3 giorni e decideva sull’argomento.

In virtù dell’articolo 50, le decisioni della CGE si potevano appellare presso la Corte Suprema d’Albania entro tre giorni. La Corte Suprema esaminava i ricorsi nello stesso termine adottando immediatamente una decisione definitiva.

Il diritto di voto nella legge n. 8055, datata 01.02.1996, “Sulle modifiche della legge n. 7556, del 04.02.1992 “ Per le elezioni dell’Assemblea Popolare della Repubblica d’Albania”.

La legge n. 7556 è stata modificata con la legge n. 8055 “*Sulle modifiche della legge n. 7556, datata 04.02.1992, “ Per le elezioni dell’Assemblea Popolare della Repubblica d’Albania”.*

Prima di proseguire è utile fare una breve premessa sull’attività legislativa dell’Assemblea Popolare eletta secondo la legge del 1992.

Nell’estate del 1995, l’Assemblea popolare approvò una serie di leggi, proposte dal partito democratico, che avevano l’unico scopo di ottenere la vittoria elettorale. Tra queste, la legge n. 8001 del 22.09.1995, intitolata “*Del genocidio e dei crimini contro l’umanità commessi in Albania durante il regime comunista per motivi politici, ideologici, e religiosi*”. In virtù di questa legge, ogni persona che aveva avuto incarichi nell’ambito dell’apparato statale comunista, prima delle elezioni pluraliste, non poteva presentare la propria candidatura, né assumere la titolarità di uffici amministrativi o giudiziari.

A prima vista, il provvedimento si palesava come un atto necessario al nuovo regime democratico per “pulire” il sistema da tutti quei funzionari che, nel servire il partito comunista, si erano resi responsabili dei crimini suddetti. Ma in verità, il vero scopo della legge, fu di impedire a parecchi deputati del partito socialista, che avevano una spiccata statura politica, di presentare la propria candidatura. Inoltre, con queste disposizioni fu violato il principio costituzionale che attribuisce ad ogni cittadino il diritto di presentare la propria candidatura.

Con il primo articolo della legge n. 8055 si abbassò l'età per godere del diritto di elettorato passivo da 21 a 18 anni¹⁵⁰.

Fu chiaramente ribadito il principio della personalità del voto al secondo articolo che recitava come segue: *“Il diritto di voto è personale. L'elettore può votare solo una volta per un candidato e un soggetto elettorale”*.

Così come previsto dal terzo articolo della legge del 1996, l'Assemblea Popolare era composta da 140 deputati, 115 dei quali venivano eletti con voto diretto e i rimanenti 25, in base alle liste dei soggetti elettorali secondo il criterio della proporzionalità e sulla base dei voti ottenuti a livello nazionale.

In base a questa regola, conseguivano un mandato i soggetti elettorali che, a livello nazionale, ottenevano non meno del 4% dei voti. I soggetti elettorali composti da due partiti conquistavano un mandato se ottenevano non meno dell' 8% dei voti a livello nazionale.

Gli ulteriori articoli della legge fissavano una serie di regole dettagliate sull'organizzazione delle elezioni, sulla nuova terminologia attribuita agli organi distrettuali che da commissioni pluraliste diventavano consigli municipali ecc.

Le elezioni si svolsero il 26 maggio del 1996 e si caratterizzarono per il clima molto teso dalle numerose violazioni, falsificazioni e azioni violente.

Il partito socialista e tutti i partiti di opposizione, ordinarono ai loro rappresentanti di abbandonare le commissioni dei seggi e dei distretti elettorali.

In un rapporto preparato dall'OSCE il governo fu duramente criticato per le violazioni riscontrate durante il processo elettorale. Anche gli Stati Uniti non riconobbero la legittimità delle elezioni ed espressero la necessità di indire nuove elezioni.

La crisi politica e la situazione socio - economica obbligarono il governo di Aleksander Meksi a dare le dimissioni. Fu nominato un governo tecnico che ebbe il compito di organizzare le nuove elezioni. L'opposizione mise fine così al boicottaggio del parlamento e negli ultimi mesi del 1997 furono approvate le modifiche alla legge n. 7556 del 04.02.1992 *“Per le elezioni dell'Assemblea Popolare della Repubblica D'Albania”*.

¹⁵⁰ Legge n. 8055, datata 01.02.1996 *“Sulle modifiche della legge n. 7556, del 04.02.1992, Per le elezioni dell'Assemblea popolare della Repubblica d'Albania”*, art. 1 *“Sono eleggibili a deputati nell'Assemblea Popolare tutti i cittadini che nel giorno delle elezioni abbiano compiuto 18 anni, siano cittadini albanesi, abbiano la residenza permanente nella Repubblica d'Albania per almeno sei mesi e soddisfino i requisiti della legge n. 8001 del 22.09.1995 “Del genocidio e dei crimini contro l'umanità commessi in Albania durante il regime comunista per motivi politici, ideologici, e religiosi” e della legge n. 8043 del 30.11.1995 “Per il controllo dei funzionari e delle persone che sono impiegate nella difesa dello Stato democratico”*.

Il diritto di voto nella legge 8218 del 16.05.1997 “Sulle modifiche della legge n. 7556, datata 04.02.1992 Per le elezioni dell’Assemblea Popolare della Repubblica d’Albania”, così come modificata con la legge n. 8055 del 01.02.1996.

Tre giorni prima dell’approvazione della legge “Sulle modifiche della legge n. 7556, datata 04.02.1992, Per le elezioni dell’Assemblea Popolare della Repubblica d’Albania”, modificata con la legge n. 8055 del 01.02.1996, il parlamento aveva approvato i cambiamenti alla legge n. 8001 del 22.09.1995 “Del genocidio e dei crimini contro l’umanità commessi in Albania durante il regime comunista per motivi politici, ideologici e religiosi” e alla legge n. 8043, datata 30.11.1995, “Per il controllo dei funzionari e delle persone che sono impiegate nella difesa dello Stato democratico”. In tal modo si diede la possibilità agli ex funzionari del regime comunista che non avevano commesso i crimini sopracitati, o che non erano stati condannati per un fatto previsto come reato dalle leggi suddette, di poter proporre la propria candidatura.

Erano esclusi dal diritto di voto i cittadini che non avevano la capacità di agire e i cittadini in stato di arresto o che stavano scontando una pena detentiva.

Come previsto dal terzo articolo della legge del 1997, l’Assemblea Popolare era composta da 155 deputati, 115 dei quali eletti con voto diretto e i rimanenti 40 in base alle liste dei soggetti elettorali secondo il criterio della proporzionalità e sulla base dei voti ottenuti a livello nazionale.

In base a questa regola, si aggiudicavano il mandato i soggetti elettorali che, a livello nazionale, avessero ottenuto non meno del 2% dei voti.

La riduzione della percentuale di sbarramento dal 4% al 2%, rendeva più accessibile il parlamento ai partiti “piccoli” .

Nei villaggi, per ogni 100 a 1000 elettori, è istituito un seggio elettorale. Nelle città, per ogni 800 a 1200 elettori si istituisce un seggio elettorale. Per i residui superiore a 400 elettori si istituisce un seggio speciale, i residui al di sotto di 400 elettori, si aggiungono al seggio più vicino. I seggi elettorali si istituivano non più tardi di trenta giorni dal giorno delle elezioni.

La legge elettorale del 1997 ha sanzionato per la prima volta il principio di indipendenza della Commissione Generale Elettorale (CGE).

L’articolo 15 della legge elettorale del 1997 concernente l’organizzazione e lo svolgimento delle elezioni, disciplinava:

La Commissione Generale delle Elezioni (CGE).

Le commissioni distrettuali elettorali.

Le commissioni dei seggi elettorali.

Le commissioni erano organismi indipendenti che svolgevano la loro attività solo sulla base della legge. L'attività delle commissioni era considerata un'attività statale e non politica. Durante lo svolgimento delle loro funzioni, i membri delle commissioni godevano dell'immunità.

Per la prima volta la CGE fu delineata come organo permanente. Essa era composta dal presidente, dal vicepresidente e da 14 membri nominati dal Presidente della Repubblica su proposta dei partiti politici. Il presidente e il vice presidente della CGE dovevano essere membri autorevoli del personale scientifico dell'università.

La legge ha sanzionato ancora una volta l'incompatibilità dell'ufficio di deputato con l'ufficio di giudice, di pubblico ministero, di poliziotto e di membro dei servizi segreti. Se queste persone volevano presentare la loro candidatura dovevano dare le dimissioni almeno 30 giorni prima.

La legge elettorale del 1997 segnava un ulteriore passo avanti per la legislazione elettorale albanese. In base a questa legge si sono svolte le elezioni del 29 giugno del 1997. Nello stesso giorno si svolse anche il referendum per la forma di governo che ha visto trionfare l'alternativa repubblicana.

Il compito del nuovo parlamento era la redazione della nuova Costituzione albanese.

Il 22 novembre del 1998, in seguito ad un referendum popolare, è stata approvata la nuova Costituzione albanese.

Nelle pagine seguenti, cercheremo di analizzare tutti gli aspetti della difficile transizione dell'ordinamento elettorale nella realtà albanese.

CAPITOLO III

IL DIRITTO DI VOTO NELLA COSTITUZIONE ALBANESE.

Considerazioni generali.

Nel novembre del 1998 in seguito ad un referendum popolare, le disposizioni provvisorie costituzionali furono sostituite dalla nuova Costituzione albanese.

Nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, il Parlamento è la sede della rappresentanza politica nazionale e concede la fiducia al governo ed è titolare delle funzioni di indirizzo politico e legislativo.

La Costituzione prevede *inter alia* il principio della separazione dei poteri e il pluralismo politico; garantisce i diritti fondamentali dell'Uomo e stabilisce lo Stato di diritto.

Il sistema legale in Albania si basa sulla tradizione romano-germanica. Nella gerarchia degli atti normativi, la Costituzione si trova al vertice della piramide¹⁵¹, mentre i trattati internazionali ratificati sono superiori alle leggi nazionali e gli atti del Consiglio dei Ministri¹⁵².

L'Albania è stata ammessa come membro del Consiglio dell'Europa fin dal 1995. Il Parlamento albanese ha ratificato la CEDU subito dopo, integrandola come parte della Costituzione in quanto la stessa Costituzione le riferisce direttamente¹⁵³. Come parte contrattuale della Convenzione, l'Albania ha accettato la giurisdizione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e di conseguenza si può ricorrere qualora ci sia una violazione della Convenzione, una volta esauriti tutti i rimedi giuridici interni.

I diritti dell'Uomo in generale, e i principi del diritto di voto in specifico sono stati oggetto di studio da parte di molti studiosi, e come attività dei diversi organi, di numerosi stati e non solo. Così, non solo stati di vecchia e consolidata democrazia, ma anche organismi internazionali di rilievo regionale e mondiale sono stati istituiti e organizzati in rispetto di questi principi. Possiamo qui brevemente accennare il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea e senza dubbio l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Senza dubbio il principio fondamentale su cui si basa lo stesso funzionamento e l'organizzazione del Parlamento albanese e di conseguenza il diritto di voto e il principio

¹⁵¹ Vedi l'articolo 116 della Costituzione della Repubblica di Albania, emanato col Decreto n. 2260, il 28.11.1998.

¹⁵² *Ibidem*, art. 122 della Costituzione.

¹⁵³ Vedi l'articolo 17/2 della Costituzione della Repubblica di Albania, emanato col Decreto n. 2260, il 28.11.1998.

della separazione dei poteri. Ovviamente questo principio rappresenta il primo pilastro di una organizzazione democratica del sistema elettorale in tutti i suoi aspetti.

Data la sua importanza, è la stessa Costituzione che lo sancisce nei primi articoli del primo capitolo¹⁵⁴. Nell'enunciazione di questo principio, si cerca soprattutto di prevenire l'accumulazione dei poteri in un solo organo come era già successo in passato¹⁵⁵.

In verità, in Albania, la separazione dei poteri significa molto di più di una mera divisione dei "lavori" tra i diversi rami del governo. Lo scopo finale di questo principio risiede nella reale separazione del potere legislativo da quello esecutivo e giudiziario, in quanto il primo è chiamato ad approvare le leggi, il secondo di farle eseguire e il terzo di interpretarle e attuare nei casi concreti.

In questo senso, non si può dimenticare che il principio della separazione dei poteri nella sua lunga evoluzione, risulta strettamente collegato col principio del bilanciamento dei poteri. Questo concetto fu elaborato nel dibattito dei padri fondatori della costituzione americana. Così, Jefferson argomentava che la separazione dei poteri, non avrebbe vita lunga se non fossero erette vere barriere per contrastare la "furia" del potere legislativo. Di conseguenza, lui proponeva l'approvazione di un sistema di controllo e di equilibrio per assicurare una stabile separazione tra i diversi rami del governo¹⁵⁶.

Il principio della separazione dei poteri e in questo modo il funzionamento dello stesso parlamento è strettamente collegato al principio della sovranità popolare enunciata dall'terzo articolo della Costituzione¹⁵⁷. Pertanto si può affermare che senza la realizzazione di questo principio non si può garantire lo stesso diritto di voto. Dall'altra parte dobbiamo ammettere che la previsione di questo principio è insufficiente senza la previsione di istituti o strumenti adeguati che assicurino la piena realizzazione pratica del diritto di voto. La stessa Costituzione prevede una molteplicità di principi e *standards* importanti senza i quali la realizzazione concreta del diritto di voto sarebbe impossibile.

Il 1° co. dell'art.45 della Costituzione albanese attribuisce un diritto individuale e contemporaneamente definisce un'entità collettiva il "corpo elettorale" formato da tutti i cittadini che hanno raggiunto la maggiore età a cui viene affidato l'esercizio della sovranità popolare.

¹⁵⁴ L'articolo 7 della Costituzione della Repubblica di Albania sancisce che "Il sistema del governo nella Repubblica d'Albania è basato sulla separazione e sul bilanciamento del potere legislativo, esecutivo e giudiziario".

¹⁵⁵ Va ricordato che il regime comunista in Albania fu uno dei più feroci nell'Europa orientale. Tutto il potere statale era concentrato sulle mani di una persona; il dittatore Enver Hoxha.

¹⁵⁶ Cfr. Lee R., *Vështrime të një juristi për Kushtetuten*, trad. it., *Osservazioni di un giurista sulla Costituzione*, Nënë Tereza, Tirana, 2000, pp.51 e seg.

¹⁵⁷ Il terzo articolo della Costituzione della Repubblica di Albania sancisce che "La sovranità nella Repubblica dell'Albania spetta all'popolo. Il popolo ushtron la sovranità direttamente o attraverso i suoi rappresentanti".

[...] Pertanto, è riconosciuto al popolo, come a un soggetto umano il potere di disporre sulla formazione dell'ordine politico-sociale. Ogni democrazia presuppone che il popolo sia sovrano, vale a dire che tutto il potere derivi dal popolo, e che il popolo sia soggetto e portatore del potere costituente¹⁵⁸.

In questo modo, il parlamento viene legittimato tramite il voto espresso da tutti i cittadini. Tramite il voto, i cittadini esprimono quale formazione politica può rappresentare e difendere meglio i loro interessi e gli interessi dello stato. In questo modo, il diritto di voto consente ai cittadini di esprimere le loro opinioni politiche e influenzare il processo decisionale del governo.

In questa duplice funzione si manifesta l'ambivalenza con cui si individua la natura giuridica del voto tra esercizio di un diritto dell'individuo e esercizio di una pubblica funzione collettivamente attribuita.

Secondo Locke, il voto rappresenta un diritto innato dell'individuo in quanto essere umano e partecipante come tale alla comunità politica. Nella società politica, tutti i membri della comunità sono titolari del diritto di contribuire alla formazione della volontà politica¹⁵⁹.

A queste riflessioni si contrappongono quelle elaborate in Germania nel corso dell'ottocento tendenti a qualificare il voto non come un diritto ma come l'esercizio di una funzione pubblica. È soprattutto nella riflessione di Jellinek che l'esercizio dell'elettorato viene inserito in una teoria *funzionale*. Secondo Jellinek, "La volontà dello Stato è volontà umana. La formazione dello Stato [...] deve essere opera di determinanti individui nella loro qualità di organi dello Stato"¹⁶⁰. In questo modo, l'esercizio del voto come la partecipazione alla funzione di governo non costituiscono manifestazioni della sfera di libertà dell'individuo, ma concretizzano l'esercizio di una funzione pubblica¹⁶¹.

Nella seconda metà dell'Ottocento l'esercizio del voto tende ad essere riconosciuto come una funzione pubblica.

Questo concetto sul quale era stato costruito il diritto pubblico del XIX secolo è entrato irreversibilmente in crisi nelle società pluraliste attuali. Proprio l'esercizio dei diritti

¹⁵⁸ Cfr. G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, ed. it a cura di S. Forti, Milano 1989, pp.314 il quale aggiunge: " Il Popolo, in quanto fonte determinante del potere politico, deve prendere le decisioni politiche supreme e le decisioni relative alla giustizia o autonomamente o attraverso istanze rappresentative, legittimate regolarmente dal popolo, e limitate nelle loro competenze. Il popolo è sovrano quando esso entro una comunità politica è l'istanza decisionale suprema ultima ed universale".

¹⁵⁹ Locke J., *Due trattati sul governo, II*, Torino, 1948, cap VIII, parr. 95-99, pp. 311 e seg.

¹⁶⁰ G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milano, 1912, pp. 151.

¹⁶¹ Jellinek, cit., pp.153.

politici e principalmente del diritto di voto segnano il passaggio dalla sovranità dello Stato a quella del popolo¹⁶².

Il progressivo allargamento del suffragio universale è un prodotto irreversibile del processo di democratizzazione degli ordinamenti nello Stato costituzionale. È proprio in tale vicenda storica che il voto ha mostrato la propria forza come un strumento di democrazia.

Il compimento di tale processo è stato ottenuto, in tutti gli Stati democratici attraverso la abolizione di tutte le restrizioni a base personali o sociali. In questo contesto spetta allo stato di rimuovere gli ostacoli, che impediscono lo sviluppo libero della personalità verso una partecipazione più ricca alla vita della comunità¹⁶³.

Le fonti del diritto di voto.

Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo.

La sanzione e la tutela dei diritti umani hanno una particolare importanza dopo la seconda Guerra Mondiale. In questo periodo, la comunità internazionale ha adottato due atti importanti nel campo dei diritti umani. Il 10 Giugno 1948, l'Assemblea Generale del ONU ha approvato la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

Anche se sono passati più di sessanta anni questo documento riserva un'importanza storica e giuridica in quanto è stato approvato in un periodo particolare della storia dell'umanità e dal fatto che è stato approvato da un organo riconosciuto dalla parte più grande dei paesi del mondo.

¹⁶² Tommaso Edoardo Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997, 171 ss, e di recente ripresa in T.E. Frosini, *In Praise of Sovereignty*, in *Mediterranean Journal of Human Rights*, Vol 17, 2013, 213 ss, T.E. Frosini, *Potere Costituente e Sovranità Popolare*, Roma 2015, 10-11 il quale aggiunge: “La sovranità popolare, pertanto, è da ritenersi un principio cardine delle democrazie liberali in quanto su di esso vengono a fondarsi tutte le forme di partecipazione della cittadinanza, intendendo con esse non solo il voto ma anche i diritti fondamentali e libertà costituzionali. Infatti la sovranità non può esaurirsi nella rappresentatività; certo, le elezioni costituiscono un momento essenziale in una democrazia, ma rappresentano altresì soltanto uno degli esiti emergenti del processo di formazione della volontà popolare, la quale trova nel momento elettorale un suo spontaneo sbocco, ma si nutre nel suo contenuto delle libertà e dei diritti con i quali il cittadino è il sovrano di sé stesso e nel loro esercizio si manifesta un'espressione permanente di sovranità popolare. È questa una visione che consente di concepire il popolo come sovrano nella Costituzione, in quanto unico destinatario della stessa attraverso una forma di pluralismo costituzionale. Dove il popolo-come singolo o come gruppo organizzato-assume un ruolo centrale all'interno del sistema costituzionale. Quindi il contenuto della sovranità popolare è dato dall'insieme delle situazioni giuridiche costituzionali, che i cittadini sono competenti a esercitare singolarmente o in forma associata. Si ritiene che questo sia il modo storicamente adeguato al nostro tempo di riproporre il principio della sovranità popolare”.

¹⁶³ Sull'argomento vedi anche A. Barbera, *Costituzione della Repubblica Italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, VIII, Milano 2015, 267 ss.

La dichiarazione riconosce e sanziona il principio di uguaglianza e *i diritti tradizionali* come il diritto della libertà personale, il diritto di domicilio, la libertà e la segretezza della corrispondenza etc.

In generale, i diritti riconosciuti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo sono sanzionati nella parte più grande delle costituzioni dei paesi occidentali che sono state approvate nel periodo dopo la Seconda Guerra Mondiale. Tuttavia a questi diritti mancano le garanzie sostanziali, i istituti e strumenti adeguati per la realizzazione concreta di questi diritti. In questo modo il "valore giuridico" della Dichiarazione sembra limitato¹⁶⁴.

Il diritto di voto è sanzionato nel art. n. 21 della Dichiarazione. L'articolo 21, sancisce che:

"1. Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti.

2. Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese.

3. La volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione.

Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Con la risoluzione 2200 (XXI) del 16 dicembre 1966, l'Assemblea Generale dell'ONU ha adottato il patto internazionale sui diritti civili e politici. Questo Patto insieme al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e alla Dichiarazione dei diritti umani sono i primi strumenti internazionali giuridicamente vincolanti nel campo dei diritti umani, e costituiscono il nucleo della Carta internazionale dei diritti umani.

L'Albania ha ratificato questo documento nel 1991¹⁶⁵.

L'articolo n. 25 sancisce che:

Ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni menzionate all'articolo 2 e senza restrizioni irragionevoli:

a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti;

b) di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni periodiche, veritiere, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori;

¹⁶⁴ T. Martines, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 750-752.

¹⁶⁵ Legge n. 7511, data 08.08.1991, Gazzetta ufficiale n.15.

c) di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio Paese.

Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU).

La CEDU entrò in vigore il 3 Settembre del 1953 e in Albania fu ratificata nel 1996¹⁶⁶. La CEDU¹⁶⁷ è il primo tentativo efficace alla fine di preservare e garantire i diritti fondamentali proclamati dalla Dichiarazione universale dei diritti del Uomo¹⁶⁸. Essa non si limita solo a proclamare i diritti del uomo, ma prevede gli strumenti adeguati che assicurino la piena realizzazione pratica di questi diritti.

La CEDU crea la Commissione Europea dei diritti dell'Uomo e la Corte Europea dei diritti dell'Uomo. La decisione della Corte è definitiva e obbligatoria per le parti contrattuali. Così diventa possibile che i diritti sanciti nella CEDU abbiano una protezione concreta ed efficace internazionale.

Il diritto di voto è sancito nell'articolo terzo del protocollo addizionale il quale sancisce: *“Le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo”.*

Convenzione sui diritti politici delle donne.

Dopo la seconda Guerra mondiale comincia un processo lungo di implementazione e di attuazione dei diritti politici per le donne. Solo in 30 dei 51 Stati membri originari dell'Assemblea Generale le donne godevano il diritto di voto. Ancora nel 1952, il suffragio femminile era garantito in meno di 100 paesi del mondo¹⁶⁹.

Il 20 dicembre 1952 l'Assemblea Generale adotta la Convenzione sui diritti politici delle donne con la quale stabilisce per le donne il diritto di elettorato attivo e passivo e quello di poter ricoprire le funzioni pubbliche. Il preambolo della convenzione riporta i principi contenuti nell'art. n.21 della Dichiarazione dei diritti dell'Uomo.

¹⁶⁶ Legge n. 8137, data 31.07.1996, Gazzetta ufficiale n. 32.

¹⁶⁷ Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo, edizione in albanese, Tirana, 1999.

¹⁶⁸ Anastasi. A., *Diritto Costituzionale*, cit., pp. 113.

¹⁶⁹ Feryal M. Cherif, *Myths about Women's rights: How, Where and Why rights advance*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp.271.

La Convenzione entrò in vigore nel 1953. In Albania la convenzione fu approvata nel 1993¹⁷⁰ anche se questo diritto era stato riconosciuto molto prima.

Sul piano nazionale, il diritto di voto è sanzionato negli atti più alti nella gerarchia delle fonti normative come:

La Costituzione della Repubblica d'Albania (art. 45)

Il codice Elettorale albanese.

La legge "Sui partiti politici".

La giurisprudenza della Corte Costituzionale albanese e il Collegio Elettorale.

L'articolo n.45 della Costituzione sancisce che:

Ogni cittadino che ha compiuto diciotto anni, anche il giorno delle elezioni, ha il diritto di eleggere e di essere eletto.

Sono esclusi dal diritto di voto, tutti coloro che, con la sentenza di un tribunale sono dichiarati incapaci di intendere e volere.

I detenuti hanno solo il diritto di votare ma non di essere votati.

Il voto è personale, uguale, libero e segreto.

Prima di fare un approfondimento sull' diritto di voto, i suoi principi e requisiti, sanciti dalla Costituzione albanese, vorrei soffermarmi brevemente sulla Costituzione come fonte del diritto e in particolare del diritto di voto.

La Costituzione è la legge fondamentale e suprema di ogni Stato. Questa è la risposta più generale che di solito viene data da tutti quando li si chiede che cosa è una costituzione e quale funzione ha. La stessa risposta troviamo anche quando leggiamo il testo della Costituzione albanese¹⁷¹. Quando si definisce che la Costituzione è la legge suprema del Stato, il legislatore stabilisce che questo documento è un istituto giuridico che nella gerarchia degli atti normativi, si trova nella posizione più alta. Essa contiene le norme e i principi generali relativi all'organizzazione e al funzionamento dello Stato ed è un documento alla base di tutta la legislazione dell'Albania.¹⁷² Così, la Costituzione è il punto d'origine per il quadro legislativo dello Stato, essa pone le basi per l'organizzazione della società e stabilisce allo stesso tempo le regole del gioco della stessa società.

Dall'altra parte un gruppo di autori sostiene che la Costituzione è un contratto tra i cittadini da una parte, e i loro governanti dall'altra.

¹⁷⁰ Legge n. 7767, data 09.11.1993, Gazzetta ufficiale n. 16.

¹⁷¹ Art. 4 della Costituzione albanese.

¹⁷² Ananstasi. A., *Diritto Costituzionale*, op., cit., pp.23.

Come sopra menzionato, nella gerarchia dei atti normativi, la Costituzione si trova al vertice della piramide¹⁷³. Nella dottrina giuridica contemporanea si pone il sempre il problema del rapporto tra la Costituzione da una parte, e gli atti/convenzioni ratificati da parte del parlamento dall'altra.

L'Albania ha ratificato la CEDU nel 1996. Il "valore giuridico" degli atti internazionali ratificati, e specialmente della CEDU è differente per quanto riguarda la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La Costituzione albanese riconosce esplicitamente il valore della CEDU , integrandola come una sua parte integrale in quanto la stessa Costituzione le riferisce direttamente quando sancisce che le *restrizioni legali dei diritti umani non possono superare i limiti previsti nella CEDU*¹⁷⁴. Da tale ricostruzione deriva la necessità di adeguare le norme nazionali configgenti con le norme CEDU che l'Albania addotto subito dopo la ratifica della CEDU.

I principi del diritto di voto.

Universalità.

Lo scopo della seguente analisi è di approfondire attraverso un approccio teorico-dottrinale i principi del diritto di voto nella Costituzione e l'ordinamento albanese.

L'esercizio del diritto di voto è collegato a una serie di garanzie costituzionali. Esse sono stabilite dal 4° comma dell'art 45 della Costituzione e si sostanziano nel principio di personalità, di uguaglianza, libertà e segretezza che devono caratterizzare il voto.

L'affermazione del principio del suffragio universale sulle varie forme di restrizioni del diritto di voto è stato uno dei più importanti tronfi nello sviluppo delle istituzioni democratiche.

Il progressivo allargamento del suffragio universale è un prodotto irreversibile del processo di democratizzazione degli ordinamenti nello Stato costituzionale. È proprio in tale vicenda storica che il voto ha mostrato la propria forza come un strumento di democrazia.

Questo principio è collegato strettamente con il principio del eguaglianza del voto, pero non è lo stesso.

Il principio del suffragio universale deriva dal principio della sovranità popolare sancito dal terzo articolo della Costituzione e dall'principio di eguaglianza davanti alla legge (art.18).

¹⁷³ Art. 161 della Costituzione.

¹⁷⁴ Art. 17/2 della Costituzione.

Esso ha come premessa la partecipazione di tutti i cittadini nelle elezioni senza restrizioni di carattere personale o sociale. In Albania il voto alle donne è stato riconosciuto dopo la Seconda Guerra Mondiale nella Costituzione del 1946. Da quell'epoca è stato riaffermato come diritto inviolabile in tutte le costituzioni seguenti.

Il suffragio universale è sancito dal primo comma dell'art 45 della Costituzione¹⁷⁵. La legislazione elettorale evoca l'universalità nel terzo comma del terzo articolo quando sancisce che: *"Ogni cittadino albanese, che ha compiuto 18 anni, anche il giorno delle elezioni senza distinzione di sesso, di razza, lingua, religione, economica ha il diritto di eleggere e farsi eleggere in base le regole stabilite da questa legge."*

Personalità.

Il principio della *personalità* del voto indica l'appartenenza del diritto di voto a chi ne ha la titolarità in base alla legge e l'esercizio diretto da parte del titolare. La legge ordinaria non può prevedere alcun modo di voto per procura. In questo modo si esclude ogni possibilità di votare per delega o in qualsiasi altro modo che non comporti la diretta espressione del voto da parte del elettore¹⁷⁶.

Come sopra spiegato, il principio della personalità del voto è sancito nel quarto comma della Costituzione. A differenza della Costituzione, il codice elettorale non prevede espressamente il principio della personalità. Esso si può dedurre dalla analisi degli corrispondenti articoli e al modo di votare. Il terzo articolo del Codice elettorale enuncia il principio delle elezioni periodiche. Il secondo comma di questo articolo sanziona che le elezioni si svolgono in base al voto libero, segreto, uguale e diretto secondo le regole del codice. Ogni cittadino albanese che ha compiuto 18 anni, anche il giorno delle elezioni, senza distinzione di razza, di etnia, di sesso, di lingua, di opinioni politiche, di religione, capacità fisica, o economica ha diritto di eleggere e farsi eleggere. Ogni cittadino ha diritto di un solo voto.

Nel secondo capitolo è previsto il modo di votare.

Quando entra nel seggio elettorale, l'elettore mostra davanti alla commissione del seggio un documento di identità riconosciuto dalla legge (ndr. Passaporto o carta di identità). Dopo avere verificato l'identità del elettore, un membro della commissione segna sulla

¹⁷⁵ Art. 45, comma 1 *"Çdo shtetas që ka mbushur moshën 18 vjeç, qoftë dhe ditën e zgjedhjeve, ka të drejtën të zgjedhë dhe të zgjidhet"*, trad., it. *"Ogni cittadino che ha compiuto 18 anni, anche il giorno delle elezioni ha il diritto di eleggere e farsi eleggere"*.

¹⁷⁶ Sull'argomento si veda anche *Diritto pubblico*, op., cit., Giuffrè Editore, pp. 226.

lista degli elettori il numero del documento, e toglie un visto sopra il nome del elettore. L'elettore firma la lista vicino al suo nome¹⁷⁷.

Dopo aver ottenuto la scheda elettorale, l'elettore entra da solo nella camera segreta e vota¹⁷⁸. L'elettore può votare solo per se stesso ad eccezione dei casi previsti dalla legge¹⁷⁹. Unica, apparente eccezione alla personalità del voto si verifica in caso di elettori fisicamente impossibilitati che possono votare con l'aiuto di un familiare o un altro elettore che è nella lista degli elettori di quel seggio elettorale. La legge indica la necessità dei entrambi elettori presenti nel seggio.

L'accompagnatore può aiutare solo un elettore che non può votare. Prima di votare, l'accompagnatore deve fare una dichiarazione nel libro del protocollo che voterà secondo la volontà del elettore, non influenzerà in alcun modo l'elettore e non farà pubblico il voto espresso. Anche in questi casi il voto si esprime dentro la cabina elettorale¹⁸⁰.

La commissione del seggio elettorale comunica al CGE il numero dei elettori ciechi. Quest'ultima deve dotare il seggio elettorale con mezzi speciali che consentono al elettore di leggere e capire il foglio elettorale e così possono votare in modo indipendente.

In assenza di questi mezzi, l'elettore cieco vota secondo la procedura sopra spiegata.

Il principio di uguaglianza.

L'affermazione del costituzionalismo liberale e dello stato democratico ha determinato l'abbandono di qualsiasi forma di suffragio ristretto, comportando il riconoscimento della corrispondenza un uomo- un voto, e la previsione della uguale titolarità di espressione del suffragio tra gli aventi al diritto.

Tra i principi del voto, l'art. 45 della Costituzione albanese, analogamente a quanto sancito nella Cost. italiana, stabilisce il principio di eguaglianza. Esso è collegato al principio di eguaglianza formale davanti alla legge previsto dall' primo comma dell' art. 18 della Costituzione albanese¹⁸¹.

L'*uguaglianza* è il principio in base al quale i voti espressi hanno un valore uguale¹⁸².

È pertanto compito dello Stato impedire che alcuni cittadini grazie alla loro particolare personale, economica o sociale possano costringere altri cittadini a rinunciare al proprio

¹⁷⁷ Cfr. art. 105 del Codice elettorale, modificato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012.

¹⁷⁸ Cfr. art. 106/1 del Codice elettorale, modificato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012.

¹⁷⁹ Cfr. Art. 106/3.

¹⁸⁰ Cfr. Art. 108.

¹⁸¹ Ai sensi dell' art. 18/1, Cost.: "*Tutti sono uguali davanti alla legge*".

¹⁸² Cfr. *Manuale di diritto pubblico*, Giuffrè Editore, pp. 226-227; Anastasi. A., *Diritto Costituzionale*, op., cit., pp.168, 169.

voto, o pretendere che il loro voto abbia un valore numerico superiore rispetto al voto di chiunque altro¹⁸³.

La dottrina tradizionale ha individuato tre aspetti della eguaglianza del voto. Il primo si attua con l'adozione del suffragio universale; il secondo costituisce una manifestazione del principio di eguaglianza formale davanti alla legge e della pari dignità di tutti i cittadini; il terzo aspetto si spinge ad evocare una accezione sostanziale della eguaglianza del voto¹⁸⁴.

Dal principio di eguaglianza del voto discende il divieto di voto multiplo e del voto plurimo¹⁸⁵. Il primo consiste nell'obbligo di esercitare il diritto di voto solo una volta¹⁸⁶. Il secondo consiste nell'obbligo di attribuire al voto di specifiche categorie di elettori un valore maggiore rispetto a quello attribuito agli altri. Pertanto a prescindere da fattori soggettivi e dalle condizioni personali e sociali, il *peso* del voto di ogni elettore, ossia il suo valore aritmetico deve essere identico¹⁸⁷.

In applicazione del divieto del voto multiplo, la legislazione penale punisce “chi vota più di una volta, in nome degli altri elettori, con documenti falsi, o degli altri¹⁸⁸”.

Inoltre, la legislazione elettorale albanese punisce il comportamento di “chi consente a un elettore di votare più di una volta, o consente di votare prima di fare la identificazione del elettore¹⁸⁹”.

Libertà del voto.

La *libertà* è il principio in base al quale tutti i cittadini possono e devono manifestare le proprie idee elettorali, libere da pressioni o controlli di ogni genere. La Costituzione albanese esige che ad ogni elettore sia concessa la facoltà di attribuire il proprio voto a chi

¹⁸³ Cfr. *Uguaglianza del voto*, art. 48, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1984, pp.969 ss.

¹⁸⁴ Valeria Piergili, *Premio di maggioranza ed eguaglianza del voto. Osservazioni a margine della sentenza Corte Cost. 1/2014*, in IANUS n. 10/2014, ISSN 1974-9805, pp.2.

¹⁸⁵ Non è stato sempre così. È noto che in passato in Gran Bretagna fino al 1948, consisteva nella possibilità per i professori universitari di votare oltre che nel proprio collegio di residenza, anche nel collegio accademico, o nel luogo del lavoro. Il secondo meccanismo si fondava sullo *status* giuridico o sul possesso di certi requisiti da parte dell'elettore (età, censo, copertura di certi uffici ecc...). Ad esempio in Francia una legge elettorale attribuiva agli elettori più ricchi un doppio voto, in Unione Sovietica fino al 1936 al voto degli operai era riconosciuto un valore maggiore rispetto a quello dei contadini, in Belgio tra il 1983 e il 1921 il capo famiglia poteva esprimere un numero di voti pari al numero dei figli.

¹⁸⁶ Ai sensi dell'art. 3/4 del Codice elettorale albanese “*Ogni elettore ha il diritto di solo un voto per eleggere un soggetto elettorale*”.

¹⁸⁷ Cfr. Valeria Piergili, *Premio di maggioranza ed eguaglianza del voto ...*, op., cit., pp.3; *Uguaglianza del voto*, art. 48, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1984, pp.970.

¹⁸⁸ Art. 327/a, comma 1, 3 del Codice penale albanese.

¹⁸⁹ Cfr. art. 106/5 del Codice elettorale albanese, cambiato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012; si veda altresì l'art 248, 327/a, comma 2 del Codice Penale albanese.

ritenga più opportuno. È compito dello stato garantire i mezzi e le condizioni in modo che il voto sia effettivamente la libera espressione della coscienza di ogni elettore.

[...] Non solo è indispensabile impedire che l'elettore possa essere vittima di coazioni fisiche o minacce, ma altresì e soprattutto garantire che egli non sia soggetto a forme indebite di coazione psicologica, tali da pregiudicare la spontaneità della manifestazione di volontà espressa¹⁹⁰.

In attuazione del principio di libertà di voto, il Codice elettorale albanese sancisce il voto libero dei cittadini¹⁹¹.

La legislazione elettorale riserva un provvedimento speciale per garantire il principio della libertà del voto. Ogni seggio elettorale deve avere una o più camere segrete in ordine di garantire effettivamente la libertà del voto¹⁹². La posizione delle camere segrete, e delle tavole dove siedono i membri della commissione del collegio deve essere tale da garantire che l'elettore voti senza pressioni di ogni tipo¹⁹³. Inoltre il presidente della commissione, ha il dovere di rimuovere ogni tipo di materiale propagandistico dalla sede del collegio e in un raggio di 150 metri.

L'elettore deve esprimere la sua volontà dentro la camera segreta. La scheda elettorale viene considerata danneggiata quando l'elettore vota fuori dalla camera. In questo caso la commissione, offre al elettore un'altra scheda. Nel caso l'elettore vota per la seconda volta fuori dalla camera, la scheda si considera danneggiata e la commissione fa una nota nel libro del protocollo¹⁹⁴.

La stessa procedura si applica nel caso l'elettore tenta di fotografare il voto, o usare qualsiasi apparecchio digitale¹⁹⁵.

Anche la legislazione penale prevede sanzioni per chiunque “usa la minaccia o violenza per costringere l'elettore per partecipare o non partecipare alle elezioni¹⁹⁶”. Inoltre la legge penale prevede sanzioni penali per chi offre o paga denaro, o promette posti di lavoro, o altri favori menti per ottenere la firma del elettore per votare un candidato o non votare¹⁹⁷.

¹⁹⁰ *Libertà del voto*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1984, pp.971.

¹⁹¹ Art. 2/2 del Codice elettorale albanese.

¹⁹² Art 99/1ç del Codice elettorale albanese.

¹⁹³ Art 101/a del Codice elettorale.

¹⁹⁴ Art. 107 del Codice elettorale albanese.

¹⁹⁵ *Ibid.* Art. 109 del Codice elettorale, cambiato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012.

¹⁹⁶ Art. 329 del Codice Penale albanese.

¹⁹⁷ *ibid.* art. 328.

Inoltre la legislazione penale punisce “chi impedisce al elettore di votare nell’ suo collegio elettorale secondo le regole elettorali denegando o sottraendo il documento di identificazione i in ogni modo¹⁹⁸”.

Negli ordinamenti liberali e democratici le regole per la presa delle decisioni collettive risultano costitutive dell’ordinamento stesso, individuando da un lato sia la forma dello Stato, sia il profili del regime politico. Prechè si abbiano elezioni libere e democratiche, deve essere presa in considerazione l’intera procedura di votazione in senso ampio, con la valutazione dell’esistenza degli standard minimi di libertà nella formazione e nell’espressione della volontà¹⁹⁹. Ciò significa che la legislazione elettorale di contorno, diretta a garantire le condizioni di partà nella competizione elettorale, e quindi libertà e uguaglianza nell’esercizio del diritto di voto, è parte integrante della normativa posta ad attuazione dell’art 45 della Cost., e deve essere applicata integralmente in tutte le competzioni elettorali e per tutti che sono chiamati a partecipare²⁰⁰.

A garanzia del principio della libertà del voto, sono gli articoli del codice elettorale diretti a disciplinare la campagna elettorale, l’accesso a i fondi pubblici, la televisione pubblica e ogni altro mezzo propagandistico alla fine di avere le stesse opportunità di raggiungere l’elettore.

Al fine di realizzare il principio delle pari opportunità, la normativa albanese/Codice elettorale prende in esame:

Le forme, i contenuti e i tempi della propaganda elettorale.

L’accesso a i fondi pubblici e i finanziamenti di cui possono disporre.

L’accesso alla televisione pubblica e ai altri media.

Le forme, i contenuti e i tempi della propaganda elettorale.

La campagna elettorale comincia 30 giorni prima della data delle elezioni e finisce 24 ore prima di questa data. Il giorno che precede le elezioni fino all’ora della chiusura dei seggi elettorali, entra in vigore il silenzio elettorale. Durante il silenzio elettorale è vietato ogni tipo di propaganda elettorale compreso ogni manifestazione dei soggetti elettorali²⁰¹.

¹⁹⁸ *Ibid*, art. 330.

¹⁹⁹ Cfr., F. LANCHESTER, *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità stregolata e difficile rinnovamento*, in Quad. cost., 1996, pp. 386.

²⁰⁰ Cfr., E. Grosso, *Riflessioni a prima lettura sulla nuova legge in materia di voto dei cittadini all’estero*, in Quaderni Ccostituzionali, pp.3 Fonte http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/641.pdf.

²⁰¹ Art. 77 del Codice elettorale albanese.

Durante la campagna elettorale, ogni soggetto elettorale ha il diritto di fare propaganda elettorale conforme alla legislazione vigente. I soggetti elettorali hanno il diritto di diffondere tale propaganda tramite tutti operatori radiotelevisivi senza alcun tipo di censura²⁰².

Nei cinque giorni precedenti la data delle votazioni incluso il giorno delle elezioni fino alla chiusura dei seggi è fatto divieto di diffondere i risultati dei sondaggi elettorali. Inoltre, è vietato lo svolgimento della campagna elettorale nelle istituzioni pubbliche²⁰³.

L'accesso a i fondi pubblici e i finanziamenti di cui possono disporre i soggetti elettorali.

I finanziamenti della campagna elettorale consistono in:

I fondi ottenuti dallo Stato per i partiti politici registrati come soggetti elettorali.

Le risorse dello stesso soggetto creato secondo la legge.

I regali/finanziamenti in denaro, servizi, o di ogni genere ottenuti in base alla legge.

I mutui ottenuti in base alla legge.

I partiti politici che hanno ottenuto non meno di 0.5% dei voti a livello nazionale possono ottenere fondi dallo Stato in proporzione ai voti validi che hanno ottenuto nelle elezioni precedenti. Su questo argomento, la legislazione elettorale prevede una vasta gamma di articoli applicativi²⁰⁴.

Dall'altra parte è vietato usare a sostegno dei partiti politici o coalizioni dei partiti le risorse dei enti pubblici compresi anche le risorse umane durante l'orario di lavoro. La legislazione vieta in modo categorico la partecipazione dei allievi nelle manifestazioni elettorali²⁰⁵. In applicazione di questo provvedimento, la legislazione penale punisce "chi obbliga gli allievi o i funzionari pubblici a partecipare nelle manifestazioni elettorali²⁰⁶".

I soggetti elettorali possono ottenere finanziamenti solo da cittadini e persone giuridiche albanesi compreso i cittadini albanesi o le persone fisiche residenti all'estero. In questo caso la somma del finanziamento non può superare 1 milione di leke. Anche in questo caso la legge prevede le modalità per ottenere e registrare i finanziamenti ottenuti²⁰⁷.

²⁰² *Ibid.* art. 78.

²⁰³ *Ibid.* art 78/5.

²⁰⁴ Art 87, 87/2, 87/3 del Codice elettorale, cambiato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012.

²⁰⁵ Cfr., art 88.

²⁰⁶ Cfr., art 328/a del Codice Penale albanese.

²⁰⁷ Si veda in proposito l'art 89-93 del Codice elettorale.

L'accesso alla televisione pubblica e ai altri media.

Come sopra spiegato, tutti i soggetti elettorali hanno il diritto di diffondere la propaganda elettorale tramite i media senza alcuna censura.

La legislazione elettorale ha riservato una parte particolare all'accesso dei soggetti elettorali alla televisione pubblica e ai altri media in quanto fino alle elezioni del 2013 c'erano sempre delle pretese da parte dei partiti politici.

In questo modo, la legislazione elettorale prevede l'obbligo della radiotelevisione pubblica (Radio-Televisione Albanese, TVSH) di mettere a disposizione dei soggetti elettorali del spazio gratuito alla fine di consentire a questi soggetti di fare campagna elettorale. Nel codice elettorale sono previsti anche i tempi minimi e i metodi di calcolo per i partiti politici registrati nella CGE²⁰⁸.

La legge consente anche ai partiti non parlamentari che partecipano alle elezioni di disporre di almeno 10 minuti nella radio e televisione pubblica²⁰⁹.

La novità più significativa della legislazione elettorale è il divieto previsto dalla legge per le istituzioni pubbliche di fare pubblicità durante la campagna elettorale²¹⁰. Questo cambiamento della legge è stato fatto in seguito alla campagna elettorale del 2009 quando il Ministero della Difesa e il Ministero dell'Interno diffusero una vasta gamma di pubblicità in quanto l'Albania era appena stata ammessa come membro della NATO. Queste pubblicità scatenarono un grande dibattito al quel tempo in quanto non era fatta chiarezza sul modo di assegnazione di questa pubblicità alle emittenti radiotelevisive. In fatti molte di queste pubblicità erano state assegnate alle televisioni che sostenevano il Partito Democratico albanese e il suo leader Sali Berisha come la Televisione Klan e ABC News.

Nei media privati, la copertura della campagna elettorale viene fatta tramite i telegiornali e i altri spazi di informazione. La copertura della campagna può anche essere fatta tramite i materiali messi a disposizione dai stessi soggetti elettorali.

Per garantire l'imparzialità dei media la legge obbliga quest'ultime a riservare spazio elettorale uguale a i partiti politici che hanno ottenuto più di 20% dei voti a livello nazionale nelle elezioni precedenti. Inoltre, durante i telegiornali ai giornalisti è vietato di esprimere i loro commenti, o preferenze politiche.

²⁰⁸ Art 80, comma 1/a,b, art.81 del Codice elettorale, cambiato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012.

²⁰⁹ *Ibid.*, art 80, comma 1/c.

²¹⁰ Art. 80, comma 4, art 84 comma 10 del Codice elettorale, cambiato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012.

Durante la campagna elettorale, i media privati hanno il diritto di trasmettere dibattiti politici preservando *the balance* tra i partiti politici.

I soggetti elettorali registrati per le elezioni hanno il diritto di trasmettere pubblicità elettorali. Il tempo concesso da i media non deve superare i 90 minuti e la metà di questi deve essere gratuito ma deducibile dalle tasse dei media²¹¹.

Il compito di vigilanza sulla gestione degli spazi di informazione e propaganda elettorale è affidato al Bordo del Monitoraggio dei Media composto da 7 membri scelti secondo l'art 85/1 del Codice elettorale.

Segretezza.

La libertà e la segretezza sono due principi complementari. Il primo non può esistere senza il secondo; è una condizione necessaria per la sua effettiva garanzia²¹². Infatti la libertà del voto è garantita dalla segretezza nel suo esercizio.

La garanzia della segretezza è affidata a una serie di disposizioni dettagliate nel Codice elettorale.

Sia per le elezioni politiche del Parlamento (Kuvendi), sia per le elezioni municipali l'elettore vota in schede elettorale uguale in forma e colore in tutti i collegi²¹³.

Le schede elettorali sono di tale composizione che non lascino vedere il voto espresso dall'elettore. Per garantire tutti i principi del voto, la classifica dei soggetti elettorali viene fatta in base a un sorteggio dopo la registrazione di tutti i soggetti elettorali che vogliono partecipare alle elezioni²¹⁴.

Come è stato spiegato nell'precedente paragrafo l'elettore è obbligato a votare dentro la camera segreta. Se l'elettore rifiuta di votare in questo modo per due volte di fila, la scheda è considerata danneggiata e l'elettore viene escluso dal voto.

In applicazione del principio di segretezza, la legislazione penale punisce "i funzionari incaricati per le elezioni che violano le regole stabilite per garantire la segretezza del voto"²¹⁵.

²¹¹ Art 81-84 del Codice elettorale, cambiato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012.

²¹² Cfr., *Segretezza del voto*, art. 48, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1984, pp.972.

²¹³ Art 97 del Codice elettorale, cambiato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012 e con la legge n. 31/2015, data 02.04.2015.

²¹⁴ La procedura dettagliata del sorteggio è prevista nel art. 98 del Codice elettorale.

²¹⁵ Cfr., art 327 del Codice Penale, cambiato con la legge n. 23/2012, data 01.03.2012.

I problemi in pratica.

Il voto familiare.

I principi del diritto di voto devono essere realizzati in modo da garantire non solo una democrazia formale nel procedimento elettivo, ma altresì garantire una democrazia sostanziale, reale ed effettiva. In Albania, la configurazione dei principi del diritto di voto in pratica è molto problematica. Uno di questi aspetti è il voto familiare.

Il voto familiare indica pratiche di voto, in cui gli elettori, specialmente le donne sono private dal diritto di voto. Il voto familiare è affrontato in tre modi. Il voto di gruppo, in cui un membro maschile della famiglia accompagna uno o più membri della famiglia nella camera segreta; il voto aperto, dove i membri della famiglia votano insieme in modo aperto; e nel voto per delega, in cui un membro della famiglia (il capofamiglia) raccoglie le schede elettorali legalmente appartenenti a i membri della famiglia e vota secondo la sua volontà.

Il voto familiare non è stato presente solo in Albania. Dalle osservazioni del OSCE dal 1995 fino al 2001, esso è stato identificato come un fenomeno presente in 16 paesi europei²¹⁶. L'entità del problema varia da un paese all'altro e da elezione in elezione. Così, il voto familiare è stato raramente osservato in Polonia e Bulgaria e fu di importanza minore in Ungheria. Esso ha continuato ad essere presente nei paesi del ex unione sovietica e nei paesi con una democrazia non consolidata come l'Albania.

Spesso il voto familiare è collegato a atteggiamenti e tradizioni locali in base a i quali gli capofamiglia parlano e agiscono in nome di tutta la famiglia. In altri casi, il voto familiare è collegato su basi etniche. Esso è presente specialmente nelle zone rurali.

In molti casi, i funzionari elettorali hanno fatto pochi sforzi per fermare questa pratica, anche se era una violazione delle leggi elettorali e della Costituzione. Altri trattavano il voto familiare come un problema di importanza minore rispetto alle altre violazioni del processo elettorale.

Il voto familiare è ancora presente in Albania, anche se è un fenomeno in diminuzione con il passare del tempo.

Gli rapporti sulle elezioni in Albania evidenziano il voto familiare in tutte tre forme.

[...] Spesso in un gran numero di seggi, nelle camere segrete entravano più di una persona, a volte giovani che accompagnavano gli anziani, a volte coppie o padri e figlie. Anche se è preso in considerazione la questione della "cultura", dovrebbero essere preso dei provvedimenti per cambiare la mentalità gradualmente alla fine di garantire il voto

²¹⁶ Council of Europe, *Women's individual voting rights*, Strasburgo, 2013, pp.13.

*segreto e personale*²¹⁷. Il voto familiare è stato presente anche nel referendum costituzionale del 1998. Esso è stato constatato in 30% dei seggi osservati. Il voto aperto è stato osservato nel 2% dei seggi elettorali²¹⁸.

Nelle elezioni amministrative del 2000 la presenza del OSCE/ODIHR osservava che [...] *“Nella maggior parte dei seggi osservati, è stato constatato il voto familiare che è una violazione del principio della segretezza del voto. I membri delle commissioni elettorali spesso si sono rifiutati di intervenire citando le “tradizioni culturali” (...) il voto familiare si è verificato quando marito e moglie o padre e figli entravano insieme nelle cabine elettorali e compilavano le schede elettorali insieme. Questo è ovviamente contrario con il principio della segretezza e una violazione del diritto di voto alle donne (...) quando è stato chiesto, i membri della commissione del seggio non reagivano perché consideravano il voto familiare come un tradizione culturale o indicavano che le donne e gli giovani non sapevano leggere o scrivere. Questa giustificazione non era vera perché nel verbale del seggio non è stato segnato nessun caso di analfabetismo.”*²¹⁹. Anche se in diminuzione, il voto familiare è ancora presente anche nelle elezioni più recenti del 2013 e del 2015.

La corruzione elettorale. Il compro del voto.

Il fenomeno del acquisto/compro del voto è molto comune in Albania.

Durante ogni campagna elettorale, i partiti politici si accusano a vicenda riguardo alla corruzione elettorale o il compro del voto.

Il compro dei voti consiste in una transazione monetaria o di un altro tipo, tra un rappresentante di una forza politica e un elettore alla fine che l'elettore possa votare per il candidato e la stessa forza politica.

Questo fenomeno è molto presente nelle zone rurali e nelle comunità povere della popolazione come la comunità rom e comunità egiziana. Esso non si limita solo nel pagamento del voto con denaro, ma è presente anche in altri modi come l'acquisto di alimentari e farina per le famiglie in difficoltà o il saldo dei debiti nei negozi di alimentari.

Il prezzo del voto varia da 10 a 50 euro. Quando si salda un debito o si comprano dei alimentari, si fa un accordo per il voto di tutta la famiglia. Un caso flagrante è stato

²¹⁷ OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni amministrative del 1998*, Varsavia 1998, pp. 61.

²¹⁸ OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sul Referendum per l'approvazione della Costituzione*, Varsavia, 1998.

²¹⁹ OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni amministrative del 1 e 15 ottobre 2000*, Varsavia 2000, paragrafo 42, 73, 74.

registrato dall'programma investigativo Fiks Fare, in quale si vede il pagamento del viaggio fino alla città di Korça e il compro del voto da i studenti per quasi 15 euro²²⁰.

Il compro del voto è stato oggetto di osservazione in quasi tutti i rapporti della presenza del OSCE in Albania²²¹.

Nelle ultime elezioni amministrative del 2015 si è osservata una altra forma di compro dei voti. L'Albania è caratterizzata da un profondo crisi di informalità di costruzioni. La popolazione arrivata dalle zone rurali in questi 26 anni ha costruito le proprie case in città senza permesso, in più dei casi anche nelle proprietà altrui. Visto il problema, il governo di Sali Berisha ha istituito un organo apposito per le legalizzazioni di questi edifici.

Nella campagna elettorale del 2015 è stato osservato che “ *Le personalità più distinte della coalizione del governo hanno utilizzato le attività e le risorse statali a i fini della campagna elettorale, compresa la distribuzione dei certificati per la legalizzazione della proprietà*²²²”. Questo è stato interpretato dalla opposizione e il suo lider Basha come un metodo più sofisticato del compro del voto. Il governo ha risposto che la distribuzione dei certificati per la legalizzazione della proprietà era solo il mantenimento di una promessa elettorale nelle elezioni del 2013.

Il voto alle minoranze.

I diritti delle minoranze nazionali sono sanciti e garantiti dalla Costituzione²²³. I principi costituzionali sono attuati nel codice elettorale (art. 3). Attualmente non esistono dati ufficiali affidabili sulla percentuale delle minoranze in Albania²²⁴. Le minoranze più grandi

²²⁰ Programma investigativo Fiks Fare, data 19 novembre, Top Chanel TV.

²²¹ OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni amministrative del 21 giugno 2015 in Albania*, Varsavia 2015, pp.24 “Nella città di Durres e Berat sono stati osservati visibilmente due casi del compro del voto che miravano specificamente la comunità rom e egiziana”; e ancora a p. 2 “(...) i partiti politici si sono accusati a vicenda per il compro dei voti”; v. anche , OSCE, *Rapporto finale sulle elezioni politiche del 28 giugno 2009 in Albania*, Varsavia 2019, pp. 21 “OSCE/ODIHR è venuto in conoscenza di accuse da parte della comunità dei rom per il compro del voto. Due di questi casi sono stati confermati nelle seggi della città di Lezha e Durazzo. Un altro caso è stato confermato al Sud, dove uno dei capi della comunità rom controllava i voti di circa 30 membri della famiglia”.

²²²*Ibid.*, p.2.

²²³ Ai sensi dell'art. 20 della Cost. Albanese “ Le persone appartenenti alle minoranze nazionali esercitano in piena uguaglianza di fronte alla legge i loro diritti e libertà. Essi hanno il diritto di esprimere liberamente senza divieto o costrizione la loro appartenenza etnica, culturale, religiosa e linguistica. Essi hanno il diritto di conservare e sviluppare la loro appartenenza, istruirsi nella loro lingua madre e anche unirsi, in organizzazioni e associazioni per proteggere i loro interessi e identità”.

²²⁴ Sull'argomento vedi OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni amministrative del 21 giugno 2015 in Albania*, Varsavia 2015, pp.19 “ La registrazione della popolazione del ottobre 2011 non è considerato affidabile riguardo al numero delle minoranze nazionali”; Terza opinione per l'Albania del Comitato consultativo del Consiglio d'Europa; OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni politiche del 23 giugno 2013 in Albania*, pp.21; OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni amministrative del 8 maggio 2011 in Albania*, pp.20; OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni politiche del 28 giugno 2009 in Albania*, pp.21.

in numero sono le minoranze greci, Rom, e macedoni, seguiti dalla minoranza serbo-montenegrina. I membri delle minoranze greci e macedoni vivono vicino al confine dei rispettivi stati, mentre la minoranza rom è sparsa in tutto il paese.

Anche se la Costituzione e la legge ordinaria garantiscono formalmente i principi fondamentali, e il diritto di voto come diritto inviolabile, la posizione delle minoranze è svantaggiata rispetto all'altra parte della popolazione. Le minoranze più svantaggiate sono le comunità Rom ed egiziana che sono state più spesso diventate oggetto di pratiche illegali come la vendita del voto e il voto familiare. Questi fenomeni sono favoriti dalla posizione sociale di queste comunità, dalla educazione scarsa dei loro membri (analfabetismo in alcuni casi) e la povertà. In alcuni casi, i membri delle comunità Rom ed egiziana sono state escluse dalle liste elettorali, impedendoli di votare²²⁵.

In seguito alle raccomandazioni della presenza del OSCE/ODIHR, per facilitare la dotazione dei rom con carte d'identità il governo di Sali Berisha nel 15 aprile del 2009 (due mesi prima delle elezioni) ordinò l'applicazione dei membri di queste comunità gratuitamente. L'attuazione di questa azione è stata contraddittoria, perché nei documenti ufficiali i rom non si identificano come tali. Di conseguenza, l'esecuzione di questa decisione non è stata sempre uguale. In molti uffici, i rom applicavano gratuitamente, mentre in altre pagavano il prezzo pieno.

Anche dopo questo provvedimento, membri della comunità dei rom ed egiziana sono stati esclusi dal diritto di voto a causa della mancanza del documento di identificazione e l'assenza nelle liste elettorali²²⁶.

Nelle elezioni del 2011 i membri di queste comunità sono stati esclusi a causa del analfabetismo, discriminazione e della povertà. In alcuni casi i membri della comunità dei rom sono stati minacciati di interromperli l'assistenza sociale se non avrebbero votato per un candidato. In altri casi dei analfabeti rom non sono stati aiutati a votare, mentre dei altri cittadini anche loro analfabeti si²²⁷.

Le questioni relative alle minoranze sono trattate solo da i partiti che rappresentano queste minoranze (solo cinque). Il partito della minoranza greca (PBDNJ) candida membri della minoranza nelle elezioni sia politiche, anche amministrative. Anche la minoranza macedone fa lo stesso. Questi partiti hanno un accesso libero davanti ai i lettori e a i media. Dato che le minoranze che loro rappresentano vivono vicino al confine, i loro voti sono

²²⁵ OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni amministrative del 18 febbraio 2007 in Albania*, pp.15; OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni amministrative del 8 maggio 2011 in Albania*, pp.20-21;

²²⁶ OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni... del 2011*, op., cit., pp. 20-21; OSCE/ODHIR, *Rapporto finale sulle elezioni... del 2013*, op., cit., pp. 21; OSCE/ODHIR, *Rapporto finale sulle elezioni... del 2015*, op., cit., pp. 20.

²²⁷ OSCE/ODHIR, *Rapporto finale sulle elezioni... del 2011*, op., cit., nota 51 e 52, pp. 20-21

sempre una sicurezza. PBDNJ ha sempre ottenuto da uno fino a cinque deputati nelle elezioni post comuniste. Attualmente è rappresentata in parlamento da un deputato. Nelle elezioni amministrative del 2015 il candidato della minoranza greca ha vinto nella municipio di Finiqi, mentre il candidato della minoranza macedone nell'municipio di Pustec.

Anche se di anno in anno la posizione di queste minoranze migliora, possiamo affermare che il diritto di voto è ancora minacciato.

I requisiti positivi del voto.

Generalità.

L'esercizio del diritto di voto è connesso a l'iscrizione nelle liste elettorali. In questo modo si è elettori, in quanto si sia registrati nelle liste elettorali²²⁸. L'iscrizione alle liste elettorali è subordinata al possesso dei requisiti previsti dall'art. 44 del Codice elettorale²²⁹.

Le liste elettorali sono elaborate per ogni collegio elettorale e contengono tutti i cittadini che hanno la loro residenza registrata nel territorio del collegio, compresi i cittadini che si sono trasferiti permanentemente all'estero, tranne i cittadini che hanno compiuto 100 anni anche il girone delle elezioni²³⁰. Ogni collegio elettorale non può avere meno di 200 elettori e non più di 1000 elettori.

Le liste elettorali sono elaborate dai uffici del Stato Civile automaticamente. Gli uffici comunali sono responsabili alla compilazione, conservazione e alla revisione delle liste²³¹.

Le liste elettorali sono pubbliche e possono essere consultate da tutti i cittadini. Una copia della lista elettorale deve essere in formato elettronico e deve essere consegnata al archivio del Stato Civile.²³².

²²⁸ Cfr., Ferrara G., *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, pp.13; Frosini T.E., *Sovranità popolare e costituzionale*, Milano, 1997, pp. 171 ss; *I requisiti positivi del voto*, art. 48, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1984, pp.966.

²²⁹ Ai sensi del art. 44 del Codice elettorale i requisiti per l'iscrizione alle liste elettorali sono:

- a) Cittadinanza albanese.
- b) Aver compiuto 18 anni anche il giorno delle elezioni.
- c) Non essere dichiarato per sentenza di un tribunale incapace di agire.
- d) Essere registrato nell'Registro Nazionale della Gjendjes Civile.
- e) Essere residente nell'territorio dei uno dei collegi elettorali.
- f) Deve essere registrato solo in un collegio elettorale.

²³⁰ Art. 46 del Codice elettorale; art. 51 comma 1.

²³¹ Art. 49 del Codice elettorale. A differenza del Stati Uniti, nei quali l'iscrizione alle liste elettorali è un onere del singolo elettore.

²³² Art 48 del Codice elettorale albanese, modificato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012 e con la legge n. 31/2015, data 02.04.2015.

Le liste elettorali possono essere revisionate o cambiate quando si avvera uno dei requisiti previsti dall'art. 53 del codice elettorale²³³. La richiesta per il cambiamenti nelle liste elettorali si presenta davanti a i uffici comunali i quali devono prendere una decisione entro due giorni²³⁴.

Se la richiesta viene rifiutata, si può ricorrere davanti al tribunale distrettuale il quale decide entro cinque giorni²³⁵.

Cittadinanza.

In applicazione dell'quarto comma del art. 45 della Costituzione, la legislazione ordinaria limita l'iscrizione alle liste elettorali e quindi riconosce il diritto di voto solo ai cittadini albanesi²³⁶.

Dalla formulazione letterale dell'art 45 della Costituzione "*ogni elettore che ha compiuto [...]*", al requisito della cittadinanza viene dato un *status* legale e non costituzionale²³⁷. Esso costituisce una premessa approssimare la legislazione albanese a quello europeo nel quadro di integrazione europea dell'Albania.

La parte maggioritaria dei autori collega il diritto di voto alla sovranità del popolo. In questo modo l'esclusività del diritto di voto come funzione politica spetterebbe solo ai cittadini di un determinato paese²³⁸.

In Albania non si è ancora aperto il dibattito sull'voto dei stranieri che abitano stabilmente e partecipano alla vita della società in Albania. Questo favorito anche dal fatto che nel nostro paese dopo 25 ani di democrazia ci sono ancora dei problemi fondamentali riguardo al diritto di voto.

Anche la Corte Costituzionale non si è mai pronunciata sull'estensione di questo diritto.

²³³ Ai sensi dell'art 53 del Codice elettorale, modificato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012 le liste elettorali sono cambiate:

- a) Quando un cittadino compie i 18 anni il giorno delle elezioni.
- b) Ha ottenuto o lasciato la cittadinanza albanese.
- c) È dichiarato per sentenza di un tribunale incapace di agire.
- d) Muore.
- e) È registrato più di una volta nella lista.
- f) È registrato nell'collegio elettorale sbagliato.
- g) Non è registrato in nessun collegio elettorale.
- h) Il collegio elettorale si è unito a un altro collegio.

²³⁴ Art. 54 del Codice elettorale.

²³⁵ Art 55, 57 del Codice elettorale.

²³⁶ Ai sensi del terzo articolo del Codice elettorale "*Ogni cittadino albanese che ha compiuto 18 anni, anche il giorno delle elezioni, senza distinzione di razza, sesso, lingua, opinione politica, religione, condizione economica può eleggere e farsi eleggere in base alle regole di questo codice*".

²³⁷ Ananstasi. A., *Diritto Costituzionale*, op., cit., pp.165.

²³⁸ Barile, *Istituzioni del diritto pubblico*, 8° ed., Padova, 1998, 175; Martines, op., cit., 1984, pp. 48; Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 1982, pp.82; Ananstasi. A., *Diritto Costituzionale*, op., cit., pp.165; Omari. L., *Diritto pubblico*, op., cit., pp. 112.

Maggiore età e capacità di agire.

La Costituzione riserva l'acquisizione della capacità attiva e passiva elettorale al compimento dei 18 anni. Essa crea un collegamento diretto tra il diritto di voto e la capacità di agire²³⁹. Questa previsione costituzionale si attua anche nel Codice elettorale²⁴⁰. A differenza della Costituzione italiana che prevede l'età minima di 25 anni per l'elezione del Senato della Repubblica, in Albania, il Parlamento (Kuvendi) è composto da solo una camera. Quindi non ci sono eccezioni al principio generale che fissa nel 18° anno l'acquisizione della capacità di agire e la capacità elettorale.

I requisiti negativi del voto.

Infermità mentale.

La previsione costituzionale secondo cui “*Sono esclusi dal diritto di voto tutti i cittadini che sono dichiarati con una sentenza definitiva per infermità mentale*” obbliga a fare una interpretazione restrittiva dei casi gli elettori possono essere privati del diritto di voto.

Per analizzare ulteriormente questa restrizione bisogna far riferimento alle disposizioni del Codice Civile relativi alla capacità di agire.

Il Codice civile albanese sancisce che la persona fisica acquista la capacità di agire quando compie 18 anni (art. 6). La capacità di agire, la acquista anche la donna attraverso il matrimonio anche se non ha compiuto 18 anni (art. 7). Ogni azione giuridica che limita la capacità di agire è nulla (art. 11). Sono legalmente incapaci di agire i minori che non hanno compiuto 14 anni e le persone che hanno un infermità mentale di gravità tale da rendere la persona incapace di provvedere anche parzialmente ai propri interessi²⁴¹. In questo caso la capacità di agire si può togliere da un collegio di tre giudici (con obbligo di una perizia psichiatrica) ed è sancita da una sentenza²⁴². La perdita della capacità a seguito della sentenza è assoluta. L'interdetto è incapace di compiere validamente qualsiasi atto di ogni genere compreso l'espressione della sua volontà (il diritto di voto) riguardo a un candidato o partito politico sia nelle elezioni politiche, o amministrative.

²³⁹ Lanchester., op., cit., *Voto*, cit., pp.1125.

²⁴⁰ Vedi nota 71.

²⁴¹ Art. 9 comma 1, art. 10 del Codice civile albanese.

²⁴² Al riguardo si veda l.art. 382-387 del Codice della procedura civile.

La capacità elettorale passiva.

L'articolo 45 della Cost. albanese stabilisce i requisiti per l'elezione dei membri del parlamento. Il primo co. dispone che per essere eletti deputati sia necessario il raggiungimento di 18 anni. Il 2° co. sancisce l'esclusione dall' diritto di voto (capacità attiva e passiva) delle persone che sono dichiarate con una sentenza del tribunale per incapacità civile, e il 3° co. (vecchia provvisione) prevedeva l'esclusione dal diritto di essere eletti alle persone che sono condannate in prigione.

Nel secondo capitolo della Costituzione (art. 69) è sancito il divieto di candidarsi e farsi eleggere alle elezioni come deputato alle persone che hanno incarichi importanti²⁴³.

Dopo le elezioni politiche del 2013, la opposizione ha lanciato accusi forti al governo di avere candidato alle elezioni persone con precedenti penali e condannate nei paesi europei per crimini gravi²⁴⁴. Alla vigilia delle elezioni del 2015, il clima politico era molto polarizzato e sotto la mediazione del Parlamento europeo si è dato fine a cinque mesi di boicottaggio parlamentare da parte della opposizione. La maggioranza e l'opposizione hanno raggiunto un accordo in base al quale le parti dovevano cooperare e lavorare insieme per approvare in modo consensuale una legge specifica che escludeva dal Parlamento i deputati con precedenti penali. L'accordo prevedeva che le parti avevano l'obbligo di non portare la legge davanti alla Corte Costituzionale.

Nel dicembre del 2015, in seguito a una riforma costituzionale che ha cambiato il 3° comma del art. 45, il Parlamento ha approvato la legge *“Sull'integrità della figura delle persone elette, nominate, o che hanno incarichi pubblici”*²⁴⁵.

Il testo della legge è composto da 17 articoli ed è molto semplice da capire. La legge è stata progettata in base alla legge *“Severino”* in Italia²⁴⁶ e ha preso in considerazione il parere della Commissione di Venezia all'riguardo²⁴⁷.

²⁴³ Ai sensi del art. 69 della Cost. albanese “ Non possono presentare la loro candidatura e non possono farsi eleggere senza prima dare le dimissioni:

- a) I giudici e i pubblici ministeri.
- b) I militari in servizio attivo.
- c) I funzionari della polizia.
- d) Rappresentanti diplomatici.
- e) Il, sindaco, il prefetto nella giurisdizione dell' territorio dove svolgono il loro dovere.
- f) I membri delle commissioni elettorali
- g) Il Presidente della Repubblica e i funzionari pubblici previsti dalla legge.

²⁴⁴ L'opposizione pretendeva che nel parlamento erano stati eletti almeno 20 deputati con precedenti penali gravi. Questo risultò falso. Due deputati hanno presentato le dimissioni. Solo un deputato del partito socialista (P.S) era stato condannato in Italia e l'altro del partito democristiano era sotto inchiesta in Belgio ed è ancora sotto giudizio in Albania. Anche questo deputato ha dato le dimissioni.

²⁴⁵ Legge n. 138/2015, 03.12.2015 *“Per garantimin e figures te personave qe zgjidhen, emerohen, ose ushtrojne funksione publike.”*, trad. it. legge *“Sull'integrità delle persone elette, nominate o che hanno incarichi pubblici.”*, gazzetta ufficiale 220, anno 2015.

Sulla base di queste esperienze la legge prevede l'incapacità di candidare o essere eletto come deputato, sindaco, membro del consiglio comunale o municipale, ottenere tramite il voto del Parlamento una funzione tra qui come Premier, o membro del Consiglio dei Ministri o qualsiasi funzione pubblica alle persone condannate da un tribunale con una sentenza definitiva in Albania o all'estero per reati gravi previsti dalla legge²⁴⁸.

Oltre alle persone sopra nominate il divieto di candidare o di essere eletto si applica anche alle persone che sono condannate in base a una sentenza non definitiva di un tribunale del Unione Europea, Stati Uniti, Canada o Australia, alle persone che sono sotto custodia cautelare, previste dal codice della procedura penale, o alle persone per qui si è rilasciato un mandato di cattura internazionale, le persone espulse da un stato Unione Europea, Stati Uniti, Canada o Australia, per un reato grave o la violazione molto grave della sicurezza di un Stato.

Per queste persone, il divieto durerà fino alla revoca della custodia cautelare, il mandato internazionale di cattura o di una sentenza di assoluzione. Nel caso in qui risulta che le persone soprannominate sono state elette o nominate, esse saranno sospesi da le loro funzioni fino alla revoca della custodia cautelare, il mandato internazionale di cattura o di una sentenza di assoluzione.

L'estensione dell'divieto varia da 20 anni a 10 anni. Per le persone che hanno commesso un crimine grave secondo art 1/a del secondo articolo della legge, il divieto dura per tutta la vita.

Inoltre la legge sancisce il divieto di candidarsi alle persone che hanno commesso un crimine diverso dal comma A e B del secondo articolo e che sono condannati non meno di due anni di reclusione, e alle persone che hanno commesso un crimine doloso e sonno stati condannati non meno di sei mesi di reclusione.²⁴⁹

²⁴⁶ Relazione sul progetto legge *Sull'integrità delle persone elette, nominate o che hanno incarichi pubblici*, pp. 5 https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/10/relacion_emerimi_personave_publike.pdf

I membri della commissione delle leggi in Parlamento hanno argomentato che “*La legge “Severino” è una legge addotata recentemente che riflete tutta la pratica o la conoscenza di vari problemi problemi che hanno coinvolto il sistema politico ed economico italiano per quanto riguarda la integrità della figura di coloro che rappresentano la Nazione a livello nazionale o locale*”; inoltre sono state prese in considerazione anche il codice elettorale del Texas, art. 16 sezione 2; Cost. della Pensilvania, art. 2 sezione 7; La Costituzione del Uisconsy art. 13 sezione 3.

²⁴⁷ La Commissione di Venezia ha dichiarato che “[...] *non è insolito per uno Stato di prevedere limitazioni del diritto di essere eletto a causa di una condanna penale per un reato grave. Questo può essere cosiderato un problema solo se la restrizione si applica per qualsiasi reato, indipendentemente dalla sua natura e gravità. La Commissione rileva che il margine di discrezionalità dello Stato per limitare il diritto di farsi eleggere è più ampia di quella di limitare il diritto si voto. Inoltre la Commissione menziona il fatto che ogni democrazia deve garantire che le persone considerate dalla parte maggiore dei elettori come inadeguate per decidere sui loro interessi, devono rimanere fuori dal processo legislativo o governativo*”.

²⁴⁸ Art. 2 della legge n. 138/2015, 03.12.2005.

²⁴⁹ Art.2 comma C e ç della legge n. 138/2015, 03.12.2005.

La verifica dei dati che costituiscono un motivo per l'esclusione al diritto di essere eletto è stato fatto attraverso l'auto-dichiarazione dei soggetti della legge. Il compito della verifica dei dati spetta alla CEC e al pubblico ministero²⁵⁰.

Il 4° co. dell'secondo art. della legge va oltre, e prevede l'esclusione dal diritto di voto alle persone che sono state condannate per un crimine grave previsto dalla stessa legge. Per questa categoria l'esclusione dura fino alla fine della condanna.

Le restrizioni del diritto di voto.

Il diritto di voto dei detenuti.

Nelle elezioni parlamentari del 2013, l'Albania si è trovata ad affrontare un fenomeno che non era stato mai presente in tutti i processi elettorali, o almeno non era stato mai reso pubblico fino a quel momento. L'opposizione, guidata dal partito democratico ha formulato accuse gravissime per la presenza di almeno venti deputati nelle file della maggioranza parlamentare che avevano precedenti penali e che erano stati condannati nei Paesi dell'Unione Europea. Per queste ragioni, l'opposizione ha chiesto al parlamento l'adozione di una legge specifica per vietare la candidatura delle persone con precedenti penali e che allo stesso tempo sospendeva immediatamente il mandato dei deputati e altri funzionari pubblici per i quali erano provate queste accuse. L'iniziativa dell'opposizione ha trovato il supporto immediato degli Stati Uniti e l'Unione Europea che hanno offerto un supporto significativo per la progettazione di una legge speciale in questo campo. Assieme alla approvazione della legge, era necessario modificare anche la Costituzione che fino a quel momento non prevedeva la limitazione del diritto di voto, attivi o passivo, tranne agli detenuti (diritto di farsi eleggere) che erano stati condannati con una sentenza passata in giudicato. Così nel 2015 il parlamento ha approvato in unanimità gli emendamenti costituzionali per quanto riguarda il diritto di voto e la legge n. 138 del 2015, "*Sull'integrità della figura delle persone elette, nominate, o che hanno incarichi pubblici*".

Come sopra spiegato, l'intento della classe politica era di vietare alle persone condannate di candidarsi alle prossime elezioni e allo stesso tempo di interrompere il mandato ai deputati e ufficiali pubblici che risultavano condannati nei Paesi dell'Unione, o in Albania. Ma di fatto, negli emendamenti costituzionali erano stati inclusi articoli che limitavano il diritto di voto ai detenuti che erano già incarcerati. Questi emendamenti non sono mai stati discussi nella commissione delle leggi e nemmeno sono state oggetto di dibattito nella seduta parlamentare. Alla domanda nel fine del 2016 su queste modifiche, i parlamentari e

²⁵⁰ Art. 10 l.138/2015.

i rappresentanti diplomatici hanno espresso la loro sorpresa ed estraneità a questi articoli e hanno negato di aver approvato ulteriori limitazioni al voto dei detenuti. L'unica parte che era a conoscenza di queste disposizioni era il rappresentante del partito democratico nella commissione delle leggi. Le ragioni su queste modifiche non sono state riportate nemmeno nella relazione sulla necessità della legge presentata davanti al Parlamento.

Dopo la riforma costituzionale del 2015, il 3° comma del art. 45 della costituzione è stato cambiato in questo modo:

Sono esclusi dal diritto di farsi eleggere i cittadini che sono stati condannati e incarcerati in base a una sentenza definitiva di un tribunale per aver commesso un reato previsto dalla legge approvata con una maggioranza specifica (3/5) di tutti i membri del Parlamento. In casi eccezionali e debitamente giustificati, la legge può prevedere limitazioni del diritto di voto a i cittadini che stano scontando un pena di reclusione, o al diritto di essere eletto prima di una decisione definitiva del tribunale, o quando i cittadini sono stati espulsi per una violazione molto grave e seria della sicurezza pubblica²⁵¹. (art. 45/3 della Cost. albanese)

È vietato l'elezione, la nomina, o l'esercitazione di una funzione pubblica in uno dei organi previsti dalla Costituzione, o creati dalla legge, indipendentemente dalle altre disposizioni della Costituzione se si verificano circostanze che minano l'integrità del funzionario pubblico secondo le previsioni stabilite da una legge approvata con maggioranza speciale (3/5) di tutti i membri del Parlamento²⁵² (art. 6/1, Cost. albanese).

Le previsioni riguardo al diritto di voto (attivo e passivo) sono state radicalmente cambiate in seguito alla riforma costituzionale soprannominata imposta dalla opposizione.

La vecchia previsione costituzionale sanciva l'esclusione dal diritto di essere eletto a i detenuti in una prigione o qualsiasi altra istituzione. Il 3° comma del ex art. 45 della Costituzione, sanciva solo il diritto di voto attivo e escludeva i detenuti dal diritto di farsi eleggere. In questo caso, il diritto di voto passivo era limitato solo a i detenuti condannati con una sentenza penale definitiva. “L'incapacità elettorale” passiva era collegata alla restrizione della libertà ma agli detenuti era assicurato il diritto di voto attivo.

²⁵¹ Il terzo co. dell'art. 45 della Cost. albanese è stato modificato con la legge n. 137, 17.12.2015, Gazzetta ufficiale n.219/2015. Prima di questi cambiamenti il 3° co. sanciva “ I detenuti hanno solo il diritto di eleggere”.

²⁵² Aggiunto con la legge n. 137, 17.12.2015, Gazzetta ufficiale n.219/2015.

La riforma costituzionale del 2015 ha trovato attuazione nel quarto comma del secondo articolo della legge “*Sull’integrità della figura delle persone elette, nominate, o che hanno incarichi pubblici*” e nel (art. 12) della legge. Fino ad ora non è stato riportato nessun cambiamento al codice penale e al codice elettorale.

Il 4° co. del secondo articolo prevede l’esclusione dal diritto di voto a livello nazionale e locale alle persone che sono state condannate in base a una sentenza penale definitiva di un tribunale per un reato grave secondo il comma A e B del (art. 2)²⁵³. La valutazione sulla necessità di applicazione di questa pena e la sua durata è, interamente operata in astratto dal legislatore.

Quando il cittadino viene condannato, il tribunale di prima istanza, manda per posta una copia della decisione definitiva alla *Direzione Generale dello Stato Civile*, la quale sospende il diritto di voto al cittadino congelando il suo *record elettorale* e togliendo il nome del cittadino dalla lista elettorale fino alla fine della pena. Nella sentenza, la corte ordina la sospensione del diritto di voto in ordine di notificare il condannato di questo fatto. La non previsione di questo fatto nella pronuncia di condanna, non costituisce un motivo di nullità della sospensione. Come si nota facilmente, il ruolo del giudice nell’influenzare l’applicazione di questa pena è assente.

In ogni caso il “*Stato Civile*” è l’organo competente di notificare agli cittadini la esecuzione della sospensione e la sua fine²⁵⁴.

Come sopra menzionato, i partiti parlamentari hanno raggiunto un accordo di non presentare nessun ricorso davanti alla Corte Costituzionale riguardo alla costituzionalità della legge e specialmente dei articoli che tolgono di fatto il diritto di voto alle persone condannate indipendentemente dalla natura del crimine, condanna, il tempo rimasto alle persone condannate e altri fattori riguardo ad essi. Le disposizioni sono state adottate senza dibattito parlamentare sul punto. I partiti politici non si sono soffermati a tale riguardo, ma hanno dimostrato solo entusiasmo al raggiungimento del accordo e si sono messi in gara per prendere i meriti di questo accordo.

In seguito, il provvedimento di questi articoli non ha suscitato nessun dibattito politico e nemmeno un dibattito tra i esperti, ormai stanchi dei accordi politici tra i due partiti più grandi parlamentari e alla vigilia della riforma della giustizia. Inoltre nella relazione della legge davanti al Parlamento non fu scritto nemmeno una riga sulla restrizione del diritto

²⁵³ Art. 2 comma A e B prevedono in tutto 72 crimini gravi come l’omicidio, omicidio premeditato, stupro alle minoreni, stupro...partecipazione alle organizzazioni criminali, crimini commessi dalle organizzazioni criminali. Inoltre si prevedono anche i crimini elettorali sanciti nel capitolo X del codice penale.

²⁵⁴ Cfr., art 12 n. 138/2015, data 03.12.2005 legge “*Sull’integrità delle persone elette, nominate o che hanno incarichi pubblici.*”

che stabilisce la stessa democrazia e l'elezione dei membri del parlamento anche se ce una vasta pratica nelle decisioni della CEDU²⁵⁵.

Dopo la caduta del regime comunista, il legislatore albanese aveva abrogato qualsiasi disposizione che prevedeva qualsiasi ipotesi di limitazione del diritto di voto a i cittadini indipendentemente dal crimine commesso. In questo contesto, dopo 25 anni la legislazione albanese è nuova al tema del *disenfranchisement*, anche se questo tema è stato affrontato dalla CEDU con la sentenza nel caso *Hirst* e in seguito nel caso *Frodl* e con altre diverse sentenze.

La CEDU ribadisce che l'art. 3 Prot. n. 1 CEDU garantisce i diritti soggettivi, come il diritto di voto e di candidarsi. Il diritto di voto non è un privilegio, ma uno dei strumenti più importanti per il consolidamento di una società veramente democratica. Secondo la CEDU “[...] *il diritto di votare i propri rappresentanti deve essere altresì riconosciuto in quanto fondamento indispensabile di un sistema democratico. Ogni svalutazione o indebolimento di tale diritto minaccia di erodere il sistema e non dovrebbe venire rimosso con leggerezza e noncuranza*”.

Tuttavia il diritto di voto non è assoluto²⁵⁶. Più volte la Corte ha affermato che il margine di apprezzamento degli stati nel disciplinare le condizioni che regolano il diritto di voto e prevedere la limitazione è ampio²⁵⁷. Comunque le restrizioni devono essere tali da non intaccare l'essenza del diritto di voto e pregiudicarne l'effettività. I limiti devono essere imposti per perseguire un legittimo scopo in base al principio della proporzionalità. Le deviazioni dal principio del suffragio universale rischiano di minare la legittimità democratica delle assemblee legislative elette, e quindi delle leggi da queste approvate²⁵⁸.

La corte riconferma l'elusività di avere l'ultima parola circa l'osservanza dei requisiti dell'art.3 Prot. n1.

Nel caso *Hirst*, la *Grande Chambre* aveva concluso, che la privazione del diritto di voto che si estende a un gruppo di persone in via generale, automatica e indiscriminata, basata unicamente sul fatto che le persone sono condannate a una pena detentiva, indifferente alla lunghezza della pena e alla natura e gravità del reato, è incompatibile con il diritto di voto

²⁵⁵ Vedi relazione sul progetto legge “*Sull'integrità delle persone elette, nominate o che hanno incarichi pubblici*”, disponibile su: https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/10/relacion_emerimi_personave_publike.pdf

²⁵⁶ CEDU, sentenza del 6.04.2000, *Labita c. Italia*; CEDU, sentenza del 18.2.1999, *Matthews c. Regno Unito*.

²⁵⁷ CEDU, sentenza del 6.10.2005, *Hirst c. Regno Unito (n.2)*; La corte si Strasburgo e il diritto del voto dei detenuti, Esther Schutzer-Wiessman, 6 luglio 2004 su Cuaderni Costituzionali.

²⁵⁸ Cfr., CEDU, sentenza del 22.05.2012, *Scoppola c. Italia (n.3)*.

ai sensi dell'art.3 Prot. n.1²⁵⁹. Il principio ivi enunciato, aveva trovato applicazione nel caso *Frodl*, nel quale la Camera della prima Sezione della Corte aveva affermato che [...] è un elemento essenziale che la decisione sul *dicenfranchisement* deve essere preso da un giudice, valutando la proporzionalità della misura e le circostanze specifiche del caso²⁶⁰. In questo modo nella sentenza *Frodl* la decisione del giudice sulla privazione del diritto di voto in un caso concreto (*case by case*) è una garanzia di proporzionalità.

Con la sentenza sul caso *Scoppola* la Corte sembra ritornare sui propri passi rispetto a tale questione. La *Grande Chambre* sottolinea che la proporzionalità della misura può essere garantita anche dal legislatore e che non è necessaria una decisione *case by case* del giudice. Nel caso *Scoppola v. Italia*, la Corte osserva che la legge italiana prevede la privazione del diritto di voto in relazione a certi reati, indipendentemente dalla durata della condanna, oppure in relazione a pene di una certa durata specifica dalla legge. Infatti essa è prevista solo per certi tipi di reato (contro lo Stato e l'amministrazione della giustizia), oppure per il reati che il giudice considera meritevoli di pene particolarmente dure. Pertanto nel caso *Scoppola* la Corte conclude che i reati compiuti dal ricorrente sono gravi. Pertanto la Corte conclude che il sistema Italiano non opera una restrizione in via generale, automatica e indiscriminata del diritto di voto dei detenuti.

Il principio ivi enunciato ha trovato riconferma nel caso *Kulinski and Sabev c. Bulgaria*. Riferendosi proprio al caso *Scoppola* la corte ha affermato che la restrizione del diritto di voto senza una decisione giudiziaria *ad hoc* non comporta violazione dell'art.3 Prot. n.1²⁶¹. [...] “I Stati possono decidere di lasciare ai tribunali di determinare la proporzionalità di una restrizione del diritto di voto dei detenuti, o integrare le disposizioni nella loro legislazione e definire le circostanze in cui devono essere applicate queste restrizioni. In questo caso sarà il legislatore stesso a bilanciare gli interessi concorrenti per evitare qualsiasi restrizione generale, automatica e indiscriminata²⁶²”.

La Corte ha confermato un'altra volta che l'esistenza del diritto di voto, e il diritto di partecipare alle elezioni risponde all'obbligo dello Stato di assicurare in modo effettivo la realizzazione di questi diritti nella sua giurisdizione.

Per quanto riguarda il margine di apprezzamento di un Stato nel rispetto del diritto di voto, la Corte ha riconosciuto un'altra volta che questo margine esiste, ma che non è immenso e deve essere dentro qualsiasi margine accettabile di apprezzamento in questo campo.

²⁵⁹ *IBID*, par 82; CEDU, sentenza del *Anchucov and Gladkov c. Russia*.

²⁶⁰ CEDU, sentenza del 8.04.2010, *Frodl v. Austria*, par. 29.

²⁶¹ CEDU, sentenza del 21.07.2016, *Kulinski and Sabev c. Bulgaria*, par 37.

²⁶² Sul argomento vedi anche *Anchucov and Gladkov c. Russia*, par 107.

Il voto dei cittadini albanesi all'estero.

La capacità delle persone che vivono all'estero di esercitare il loro diritto di voto è stato a lungo un problema nella legislazione di molti paesi.

Il voto dei cittadini all'estero garantisce l'eguaglianza tra i cittadini che vivono in un determinato Stato e gli emigranti. Esso assicura che i cittadini conservino i legami con il loro paese d'origine e sviluppa i loro sentimenti di appartenenza alla nazione dove sono membri indipendentemente dalle circostanze geografiche, economiche e politiche²⁶³.

Sono ormai dieci anni che i politici si mostrano particolarmente sensibili nei confronti dei diritti politico-elettorali degli cittadini albanesi nel mondo.

L'Albania conta più di un milione di emigranti sparsi per tutta l'Europa occidentale e quasi 150 mila nei Stati Uniti. Senza dubbio, questo numero elevato (quasi 1/4 della popolazione) ha la potenzialità di influenzare ogni elezione politica.

Come sopra spiegato, l'Albania ha ratificato i atti più importanti internazionali (Dichiarazione universale dei diritti del uomo, patto internazionale sui diritti civili e politici, CEDU ecc) in qui sono sanzionati i diritti umani tra i quali anche il diritto del voto. Inoltre l'Albania ha accettato come standard di riferimento le valutazioni della Commissione di Venezia e del Consiglio d'Europa.

È la stessa Costituzione che evoca il principio della sovranità del popolo, il principio di eguaglianza e il principio di separazione dei poteri.

Il secondo comma del ottavo articolo della Costituzione sancisce che: *“La Repubblica difende i diritti dei cittadini albanesi con una residenza temporanea o permanente all'estero”*.

In questo modo la Costituzione garantisce formalmente il diritto del voto, ma in pratica è tutto un'altra cosa. A differenza di altre costituzioni, anche dei paesi vicini, la Costituzione albanese e in seguito anche la legge ordinaria non prevede il voto dei cittadini albanesi all'estero. L'unica eccezione (formale) è enunciata nella legge *“Sulla emigrazione dei cittadini albanesi per motivi di lavoro”*²⁶⁴. Nell'terzo capitolo, art. 6 viene sancito il diritto dei emigranti albanesi all'estero di godere tutti i diritti politici previsti dalla Costituzione e la legislazione in vigore, partecipando in modo attivo nella vita politica del Paese²⁶⁵. È la stessa legge che obbliga il stato di rimuovere gli ostacoli, e creare le facilità all'esercizio

²⁶³ Cfr., *Report on Out-of-Country Voting*, Council of Europe (Venice Commission), 24.06.2011, pp. 9.

²⁶⁴ Legge n. 9668, data 18.12.2006, *“Sulla emigrazione dei cittadini albanesi per motivi di lavoro”*, Gazzetta ufficiale n. 150/2006.

²⁶⁵ *Ibid*, Cfr., art. 6 comma 1.

del diritto di voto rispettando le disposizioni del codice elettorale e la legislazione dello stato in qui si ha la residenza²⁶⁶.

In ogni anno elettorale, tutte le forze politiche promettono di introdurre e implementare il diritto di voto ai cittadini che vivono all'estero. I partiti più grandi svolgono una parte della loro campagna elettorale anche al estero organizzando dibattiti e facendo promesse sul miglioramento della vita dei cittadini in Albania. I partiti più grandi hanno istituito filiali dei loro partiti nei paesi occidentali, specialmente in Grecia e in Italia dove si trova la parte più grande dei emigranti.

Nel 2002, la Organizzazione Internazionale per la Migrazione (IOM) ha aiutato il governo albanese nella costruzione di una strategia nazionale per la migrazione e un database per gli cittadini albanesi residenti all'estero. Nel 2004 il governo albanese ha approvato la strategia in qui viene sanzionato la necessità del diritto di voto per il cittadini albanesi al estero. La strategia prevedeva l'esercizio del diritto di voto cinque anni dopo, cioè nelle elezioni del 2009. Come in tutti i anni elettorali, si acese un dibattito, ma alla fine no fu riportata nessuna modifica al codice elettorale.

Nel 2009 il partito G 99 ha proposto un iniziativa legislativa in base alla quale i cittadini albanesi al estero protesero votare presso le ambasciate o i consolati albanesi dei Stati di residenza, ma anche questa proposta fu respinta dal governo democratico di quel tempo. Solo alcuni giorni prima delle elezioni del 2013 i governo democratico ha cambiato atteggiamento verso il voto dei emigranti, ma la sua iniziativa politica era molto ambigua e fu respinta dal opposizione socialista.

Bisogna sottolineare che, anche se non ce un provvedimento legislativo che sancisce il voto dei albanesi al estero, ciò non vuol dire che questi cittadini sono esclusi e non abbiano partecipato alle elezioni. I partiti più grandi parlamentari (Partito Socialista , Partito Democratico, LSI) organizzano ogni anno elettorale incontri elettorali in Grecia e Italia dove sono residenti la maggior parte degli emigranti. Inoltre nelle elezioni amministrative del 2011 e nelle elezioni politiche del 2013, i grandi partiti hanno pagato a i loro sostenitori al estero le spese di viaggio dal Italia con aerei speciali e con autobus dalla Grecia. Nelle elezioni del 2011 il Partito Socialista (in opposizione a quell' tempo) lanciò accusi forti al premier Berisha e al candidato per il Comune di Tirana, Basha di aver comprato i voti dei emigranti.

Nella campagna elettorale del 2013, l'attuale premier Edi Rama (in quel tempo in opposizione) promesse una riforma elettorale che garantiva il voto dei cittadini albanesi al estero.

²⁶⁶ Cfr., art. 6 comma 2.

Nel febbraio del 2016 il governo socialista ha intrapreso il primo passo verso il voto degli albanesi all'estero approvando la legge *“Sulla identificazione e la registrazione dei indirizzi degli cittadini albanesi che vivono fuori dall’territorio della Repubblica di Albania”*²⁶⁷.

La legge ha come obiettivo la identificazione esatta del numero dei cittadini albanesi che vivono all'estero per un periodo più lungo di tre mesi senza interruzioni, o di sei mesi di un anno calendario²⁶⁸. La legge prevede la identificazione e la registrazione degli indirizzi dei cittadini attraverso la dichiarazione *on line* dei stessi cittadini. Per garantire la implementazione di questa legge, nell'art. 11 è prevista la sospensione di ogni servizio dall'ambasciata o il consolato albanese, fino alla identificazione e la registrazione del indirizzo.

La legge ha suscitato molto dibattito ed è stata contestata dalla opposizione con l'argomento che la legge è in contrario alla Costituzione (art. 45), la legislazione elettorale e alla legge *“Per Gjendjen Civile”* e toglie di fatto il diritto di voto a i cittadini albanesi. Questa tesi, è stata appoggiata anche dal partito della minoranza Greca (PBDNJ).

Ai sensi del art 44 del Codice elettorale *“I criteri per iscriversi alla lista elettorale sono [...] il cittadino deve avere la residenza nel territorio di uno dei seggi elettorali, [...] il cittadino deve registrarsi nella lista elettorale di solo un seggio”*²⁶⁹.

L'art. 46 del codice elettorale sancisce che: *“La lista elettorale è compilata per ogni seggio elettorale e contiene tutti gli elettori che hanno la residenza registrata in quel seggio elettorale. L'iscrizione nella lista elettorale è effettuata in base al codice della residenza”*²⁷⁰.

Ai sensi dell'art. 14 della legge *“Per gjendjen civile”*,: *“i cittadini hanno il diritto di scegliere la loro residenza. Il cittadino ha l'obbligo di dichiarare come residenza, l'appartamento in qui vive per più di tre mesi senza interruzione o per più di sei mesi in un anno”*²⁷¹. I cittadini non possono dichiarare contemporaneamente più di una residenza²⁷².

Gli articoli di queste leggi obbligano a fare una interpretazione restrittiva delle norme vigenti. La legislazione albanese prevede il diritto di voto solo a i cittadini albanesi che hanno la residenza in Albania nell'territorio di un seggio elettorale. Inoltre la legislazione in vigore prevede l'obbligo di dichiarare solo una residenza. Qualora i cittadini albanesi residenti all'estero dichiarassero la loro residenza nel paese che li ospita, gli uffici amministrativi dopo aver verificato questo indirizzo dovrebbero cambiare la residenza

²⁶⁷ Legge n. 14, data 18.02.2016 *“Per Identifikimin dhe Rregjistrimin e adreses se shtetasve shqiptare qe jetojne jashte territorit te Republikes se Shqiperise”*, trad. it., *“Sulla identificazione e la registrazione dei indirizzi degli cittadini albanesi che vivono all'estero”*, Gazzetta ufficiale n. 37 anno 2016.

²⁶⁸ Cfr., art 2.

²⁶⁹ Cfr., art. 44 comma d, dh, del Codice elettorale modificato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012.

²⁷⁰ Cfr., art. 46 del Codice elettorale cambiato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012.

²⁷¹ Cfr., art. 14 della legge n. 10129, data 11.05.2009 *“Per gjendjen civile”*.

²⁷² *Ibid.*, art. 15 comma 2.

albanese con quella in Italia per esempio. In questo modo, secondo la legge elettorale, i residenti all'estero non possono registrarsi nelle liste elettorali perché la loro residenza non è nel territorio di un seggio elettorale che è situato senza dubbio in Albania. Di fatto questi a questi cittadini viene sottratto il loro diritto di voto.

A questa argomentazione (che è la mia personale opinione) si contrappongono i argomenti del governo e del Ministro degli interni in base ai quali, gli elettori hanno un codice personale in base al quale possono esprimere la loro volontà elettorale. Secondo il premier Rama l'approvazione di questa legge è il primo passo verso il voto degli cittadini albanesi al estero.

Come sopra spiegato, la legge *Sulla identificazione e la registrazione dei indirizzi degli cittadini albanesi che vivono fuori dall'territorio della Repubblica di Albania* è entrata in vigore nel mese di marzo 2016 e per questo motivo non è stata ancora applicata nelle elezioni più vicine che sono nel 2017.

I argomenti e le pretese del opposizione si sono limitate nelle conferenze stampa per i media. Fino ad ora non è stato presentato nessun ricorso davanti alla Corte Costituzionale per la verifica della conformità alla Costituzione.

Il voto elettronico e le sue garanzie.

Il processo elettorale in Albania è caratterizzato sempre da un clima teso e di sfiducia tra i partiti politici più grandi (PS e PD) che si accusano a vicenda. Anche nelle elezioni passate o nelle elezioni parziali amministrative che si terranno il prossimo 11 settembre 2016 nella città di Dibra l'opposizione, guidata dal partito democratico ha lanciato forti accuse nei confronti del governo sulla manipolazione delle elezioni, attraverso il compro del voto o la mobilitazione dell'esercito e della amministrazione comunale in queste elezioni.

Nei ultimi tempi, l'opposizione ha chiesto in modo determinato lo svolgimento di una riforma elettorale che prevede anche il cambiamento del sistema elettorale, l'applicazione del identificazione elettronica e il voto elettronico, visto come l'unico mezzo per riportare le elezioni nei binari delle elezioni libere e democratiche. In questo contesto, l'opposizione presieduta dal suo lider Basha ha anche minacciato il governo di non partecipare alle prossime elezioni politiche che si terranno il prossimo anno.

Il voto elettronico è spesso visto come un strumento per promuovere la democrazia, il ripristino della fiducia nella gestione elettorale, aggiungendo credibilità al risultato elettorale e l'aumento dell'efficienza del processo elettorale. Se è correttamente attuato, il

voto elettronico può eliminare la manipolazione delle elezioni, accelerare l'elaborazione dei risultati (che in Albania è molto problematico), aumentare l'accessibilità e possibilmente ridurre il costo delle elezioni o referendum. Purtroppo, il voto elettronico non è stato in grado di raggiungere i obiettivi soprannominati in tutti i casi. La tecnologia attuale non è senza problemi. In molti casi, a i problemi tecnici, si sono aggiunte le sfide legislative, lo scetticismo o l'opposizione alla introduzione del voto elettronico.

Le sfide eminenti sono collegate a i sistemi elettronici usati e alla trasparenza dello stesso sistema. Nella maggiore parte dei casi, il voto elettronico e le sue soluzioni sono comprese pienamente solo da un piccolo numero di esperti, e l'integrità del processo elettorale si basa in gran parte su un piccolo gruppo di gestori del sistema, invece che di migliaia di addetti alle elezioni.

In questo contesto, se non propriamente pianificato, progettato e gestito, l'introduzione del voto elettronico può minare la fiducia nell'intero processo elettorale.

La sfida più importante, è la necessità di proteggere la segretezza del voto e evitare in questo modo ogni collegamento tra l'elettore e il voto. Ancora più importante è provare direttamente che ogni voto è stato effettivamente contato.

L'obiettivo finale della riforma elettorale mediante l'attuazione del voto elettronico, è la costruzione di un processo elettorale credibile che gode di un livello alto di fiducia dalla parte del pubblico nel nuovo sistema. In questo contesto, la fiducia del pubblico è inizialmente costruita in base al contesto socio-politica in cui il voto elettronico è stato introdotto.

Il voto elettronico può essere più facilmente sé introdotto quando c'è consenso politico. Gli attori politici possono tuttavia opporsi al voto elettronico per molte ragioni, sia in linea di principio; perché hanno problemi tecnici; perché temono che il voto elettronico sia un vantaggio per gli avversari; perché credono che altri soggetti possono ricevere più credito per modernizzare questa parte delle elezioni, o semplicemente perché non hanno fiducia nell'indipendenza di coloro che attuano il sistema²⁷³. Di fronte al tale opposizione, il rafforzamento della fiducia può essere difficile o impossibile. È quindi molto saggio cercare il sostegno da parte di tutti i partiti nel approvazione delle modifiche legislative necessarie per introdurre il voto elettronico.

In Albania questo risulta assai difficile perché il clima politico specialmente nel periodo elettorale è molto teso, caratterizzato da una grande diffidenza tra governo e opposizione.

²⁷³ IDEA, *Introducing electronic voting*, Svezia, 2011, pp.19.

L'Albania ha già avuto la opportunità di testare due sistemi pilota; uno per il conteggio elettronico dei voti nella città di Fieri e il secondo; il sistema elettronico dell'identificazione dei elettori nella città di Tirana nelle elezioni politiche del 2013.

Il codice elettorale appena aggiornato nel 2012 obbligava la CCE a iniziare la realizzazione dei progetti pilota entro il 23 agosto 2012 e finire tutte le procedure entro il 23 dicembre del 2012. La CCE era obbligata inoltre a introdurre le norme legislative e approvare dei regolamenti per l'amministrazione elettorale.

Il sistema elettronico del conteggio dei voti (SECV).

Il codice elettorale è stato cambiato nel 2012 con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012. Esso introduceva per la prima volta due supplementi che aprivano la porta al voto elettronico. Gli supplementi avevano lo scopo di definire i requisiti in base a i quali doveva funzionare il SECV e la procedura che si doveva seguire nel luogo del conteggio dei voti.

Il sistema elettronico del conteggio dei voti (SECV) doveva garantire il conteggio di tutte le schede elettorali senza danneggiarle, in seguito doveva salvare le immagini dei voti nella memoria elettronica e in fine doveva produrre le tabelle con i risultati delle elezioni²⁷⁴.

Dato che era tutto un esperimento, la legge prevedeva che tutto il processo del conteggio, fino alla uscita dei risultati doveva essere monitorato da i funzionari dei collegi elettorali. Non oltre 90 giorni prima delle elezioni, la CCE doveva fare una prova completa dove simulava il conteggio dei voti e lo stesso funzionamento del sistema. Il supplemento garantiva il diritto del CCE a introdurre gli atti normativi che regolavano tutto il funzionamento del processo, anche nei casi in cui il sistema non dovesse funzionare o nei casi in cui la integrità del processo poteva essere in discussione. In questi casi la CCE poteva approvare il conteggio normale (con le mani) con almeno 4 voti²⁷⁵.

La legge inoltre prevedeva la procedura dell'conteggio dei voti e un controllo *a posteriori* sull'esattezza del risultato²⁷⁶.

Sistema elettronico del identificazione dei elettori (SEIE).

²⁷⁴ I requisiti che doveva soddisfare la SICV sono definiti nel primo supplemento, sezione I del Codice elettorale cambiato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012.

²⁷⁵ Primo supplemento, sezione III del Codice elettorale.

²⁷⁶ Sezione 5 e 6 del primo supplemento del Codice elettorale.

Come sopra spiegato, uno dei problemi nelle elezioni in Albania è il voto multiplo attraverso le carte di identità false. Per questo motivo, la legge elettorale prevedeva che nella città di Tirana (capitale del Albania) si introducesse il SEIE.

La SEIE era composto dalla unità installata nella sede della CCE, l'unità nei seggi elettorali e ogni altro dispositivo o programma a loro sostegno²⁷⁷.

Ai sensi del secondo comma della seconda sezione del supplemento del Codice elettorale, le unità nei seggi elettorali funzionavano in modo indipendente dalla unità centrale e dovevano identificare e registrare la informazione che riguardava l'elettore come il nome, cognome, data di nascita, numero personale e il numero della carta di identificazione. La SEIE doveva garantire la privacy dell'elettore e un'interferenza minima da parte dei funzionari del sistema.

La legge prevedeva il modo in cui doveva funzionare tutto il processo anche nel caso di un difetto dello sistema.²⁷⁸

La preparazione di questi progetti pilota è stato esteso oltre i limiti previsti dalla legge e ha reso impossibile la loro efficace attuazione. Inoltre la CEC non ha adottato tutti gli atti normativi necessari per gli test e la implementazione dei sistemi. La decisione della CEC di conservare il modello della scheda elettorale con un grande numero di concorrenti, ha reso impossibile l'attuazione dell'SECV con l'hardware selezionato. In questo modo il 17 giugno 2013 la CEC ha deciso di interrompere il progetto dell'Sistema elettronico del conteggio dei voti (SECV).

La preparazione del Sistema elettronico di identificazione degli elettori (SEIE) è stata danneggiata dalla mancanza delle previsioni chiare per il successo dei test, come dimostrato in un test pubblico. Il 18 giugno 2013 la CEC ha ufficialmente annullato la attuazione della SEIE causa dei problemi imprevisti che si sono identificati durante i test relativi alla sicurezza del sistema.

Durante tutto il processo mancava una pianificazione dettagliata e il sistema normativo dei progetti. Inoltre mancava la cooperazione dei partiti politici, l'educazione degli elettori nell'attuazione di questi sistemi complessi.

La presenza della OSCE ha raccomandato che la progettazione e la attuazione di questi progetti deve iniziare molto prima delle prossime elezioni e deve comprendere una normativa dettagliata sulla attuazione dei progetti²⁷⁹.

²⁷⁷ Cfr., seconda sezione del secondo supplemento del Codice elettorale.

²⁷⁸ Quinta sezione del secondo supplemento; Nel caso il sistema non dovesse funzionare, la legge prevedeva la identificazione in modo normale segnando il numero dell documento di identificazione nella lista dei elettori in base al art. 105 del Codice elettorale. In ogni caso il voto non si doveva interrompere, terza sezione del secondo supplemento del Codice elettorale.

²⁷⁹ OSCE, *Rapporto finale sulle elezioni politiche del 2013 in Albania*, Varsavia 2013, pp.12.

L'IMPATTO DEI ALTRI DIRITTI FONDAMENTALI SUL DIRITTO DI VOTO.

Libertà di associarsi.

Alla base di un ordinamento democratico devono coesistere simultaneamente un sistema giuridico e sociale dove i cittadini possano liberamente associarsi, secondo i modelli democratici che consentano di dare vita a comunità provviste di adeguati poteri. La Cost. albanese sancisce la libertà di ogni cittadino di organizzarsi collettivamente per ogni scopo lecito²⁸⁰. Il legislatore albanese ritiene che la libertà di associazione è un componente essenziale dei diritti politici dei cittadini. Il diritto dei cittadini di associarsi liberamente in associazioni politiche e non solo, gioca un ruolo significativo nella conduzione degli affari pubblici e il processo elettorale. Insieme con il diritto di riunirsi, libertà di espressione e la libertà dei media, la libertà di associazione è una condizione essenziale per l'esercizio effettivo del diritto di voto.

La libertà di associazione si attua nella legislazione elettorale e nella legge "Per i partiti politici"²⁸¹.

La legge "Per i partiti politici" è stata approvata dal Parlamento nel 2000. Questa legge è relativamente nuova ed è ispirata a i modelli occidentali. Essa non ha subito cambiamenti radicali. L'unico cambiamento riguarda l'art.19 della legge in qui è sancito il modo del finanziamento dei partiti. In questo contesto in nuovo cambiamento ha specificato il modo in qui si dividono i fondi pubblici per la campagna elettorale.

In base alla legge, i cittadini possono associarsi liberamente senza alcun restrizione nei partiti politici in base alle loro libere idee, opinioni o interessi politici. L'organizzazione e l'attività dei partiti politici deve essere nel rispetto della Costituzione e i principi democratici.

La legge richiede che i partiti politici e le organizzazioni politiche debbano essere registrate nel tribunale di Tirana. La richiesta deve essere firmata da almeno 500 cittadini residenti in Albania. La legge non limita la registrazione dei partiti politici dal parte del tribunale fino a che non si osserva che l'intento della creazione è anticostituzionale.

È la stessa Costituzione e la legge a sancire in modo esplicito le restrizioni riguardo la creazione dei partiti politici²⁸². L'anticostituzionalità dei partiti politici e il divieto dell'attività è deciso dalla Corte Costituzionale.

²⁸⁰ Cfr., art 46 della Cost. albanese.

²⁸¹ Legge n. 8580, data 17.02.2000.

²⁸² Ai sensi del 2° co. dell'art. 9 della Cost. albanese "sono vietati i partiti politici e le altre organizzazioni che hanno programmi e attività che si basano su metodi totalitari, che incitano e sostengono l'odio razziale, religioso, regionale o etnica, che influenzano o usano la violenza per arrivare al potere, o quelli che hanno un carattere segreto"; vedi anche l'art 6, 7, 8 comma 1 della l. 8580, data 17.02.2000.

La legge richiede a i partiti politici di fare pubbliche i loro finanziamenti. L'attuazione di questo obbligo è sancito anche nel codice elettorale. Prima delle elezioni politiche del 2013, il Gruppo dei Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) ha concluso che la legislazione albanese aveva trattato tutte le sue precedenti raccomandazioni riguardo al finanziamento politico.

Secondo la legge in vigore, i partiti politici possono finanziare la loro attività abituale utilizzando i fondi pubblici in base alle norme della legge “*Sui partiti politici*” e la campagna elettorale attraverso i fondi pubblici, donazioni private e prestiti in base alle disposizioni del codice elettorale.

Gli candidati indipendenti non hanno il diritto al finanziamento pubblico²⁸³.

I finanziamenti delle campagne elettorali devono essere segnalati ai revisori nominati dal CEC dopo le elezioni. Il CEC deve pubblicare i rapporti del *audit*/controllo finanziario non oltre 30 giorni dopo la presentazione delle relazioni finanziarie. Tuttavia la legge non specifica quando questi rapporti devono essere inviati riducendo la stessa trasparenza dei finanziamenti. La CEC può verificare le informazioni relativi ai finanziamenti e prendere provvedimenti per i candidati che non hanno presentato le informazioni richieste.

Anche se la legislazione offre una base sana al riguardo, i rappresentanti dei partiti politici hanno sollevato delle preoccupazioni circa la trasparenza dell'finanziamento della campagna elettorale del 2015.

La libertà di riunione.

La libertà di riunione è un diritto fondamentale e costituisce uno dei fondamenti delle società democratiche. Al Stato non ricade solo il dovere di garantire formalmente il diritto di riunione pacifica, ma anche quello di astenersi dall'applicazione di restrizioni indirette. Il Stato deve proteggere questo diritto dalle interferenze arbitrarie da il potere pubblico in modo da garantire il godimento di questo diritto. In questo senso, il Stato deve adottare misure ragionevoli e appropriate a consentire lo svolgimento pacifico di queste riunioni conformi alla legge.

La libertà di riunioni pacifiche e senza armi è garantito dalla Costituzione (art. 47). Esso prevede che tutte le persone hanno il diritto di riunirsi liberamente, il che permette ai candidati di svolgere le loro riunioni e manifestazioni durante la campagna elettorale.

²⁸³ L'esclusione dei candidati indipendenti è contrario agli impegni del OSCE, *Documento di Copenhagen del 1990* il quale prevede “*il diritto di tutti i cittadini di candidarsi a i uffici pubblici e alle elezioni politiche in modo indipendente o come rappresentanti dei partiti politici senza nessun discriminazione*”.

L'art 47 traccia con chiarezza i confini della libertà di riunirsi (pacifica e senza armi). Il provvedimento costituzionale trova attuazione nella legge "Per le riunioni"²⁸⁴ del 1996.

La legge sanziona la libertà di riunione di ogni cittadino senza discriminazioni di tipo razziale, sesso, colore, religione posizione economica rivolgendosi così al noto principio di eguaglianza. La legge non richiede il permesso per le riunioni in luoghi aperti, ma impone l'adempimento di formalità specifiche nel caso di riunioni nei luoghi pubblici²⁸⁵.

Il diritto di riunione può essere negato dal capo della polizia solo per motivi di sicurezza e di incolumità pubblica²⁸⁶.

La libertà di riunione ha trovato attuazione anche nella legislazione elettorale permettendo ai soggetti politici di diffondere la propaganda elettorale in ogni modo legittimo. Nelle osservazioni del OSCE/ODIHR questo *standard* raggiunto dalla legislazione albanese e attuato in pratica dal governo è stato valutato sempre in modo positivo²⁸⁷.

La libertà dei media.

La libertà dei media è una necessità per ogni Stato democratico. Lo sviluppo di questo diritto segue parallelamente lo sviluppo della stessa democrazia in quell'Stato.

La libertà di stampa è sancito in tutte le costituzioni occidentali²⁸⁸. Anche se i media sono uno dei principali beneficiari di questa libertà, questo diritto si estende a tutte le persone, compresi i candidati e i partiti politici durante la campagna elettorale. Esso comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere in qualsiasi modo; orale, tramite la stampa, e ogni altro mezzo di diffusione. In questo modo, la libertà di stampa diventa una condizione essenziale per l'esercizio effettivo del diritto di voto. Prima di votare, i cittadini si informano sui programmi dei partiti politici e le idee dei candidati. Essi possono verificare l'integrità, la capacità, i progetti e le loro posizioni su questioni di interesse pubblico.

²⁸⁴ Legge n. 8145, data 11.09.1996 "Per tubimet", trad. it., "Per le riunioni".

²⁸⁵ Art. 4-7, l. 8145/1996.

²⁸⁶ Art. 8, l.8145/1996.

²⁸⁷ *Rapporto definitivo sulle elezioni del 2013*, op. cit., pp.13, "[...] i diritti fondamentali sono stati rispettati e tutti i candidati hanno avuto l'opportunità di fare una campagna libera"; *Rapporto definitivo sulle elezioni del 2015*, op. cit., pp.12, 13 "[...] le libertà di espressione e riunione sono state rispettate", e ancora su pp.13 "mentre le grandi manifestazioni e gli incontri porta a porta hanno continuato ad avere luogo, vi è una tendenza crescente alla campagna nei forum più piccoli, dove i candidati ed i cittadini possono interagire direttamente".

²⁸⁸ In Italia la libertà di stampa è tutelata nell'articolo 21 della Costituzione; in Albania la dei media è sancito nell'art. 22 della Costituzione.

La libertà dei media è garantita dall'art. 22 della Costituzione. Essa non può essere soggetto di alcun tipo di censura. Nello stesso tempo il 3° co. della Cost. albanese sancisce il provvedimento di regole e condizioni per l'esercizio di questo diritto da parte dei media.

La libertà dei media si attua nella legge “*Per i media audio-visive nella Repubblica d’Albania*”²⁸⁹ e la legge “*Per la stampa*”²⁹⁰.

La legge elettorale prevede che le emittenti pubbliche e private offrano una copertura imparziale alla fine di garantire l’indipendenza editoriale e il pluralismo politico compreso nel periodo tra le elezioni. Durante la campagna elettorale, ogni soggetto elettorale ha il diritto di fare propaganda elettorale conforme alla legislazione vigente. I soggetti elettorali hanno il diritto di diffondere tale propaganda tramite tutti operatori radiotelevisivi senza alcun tipo di censura²⁹¹.

La legislazione elettorale ha riservato una parte particolare al acceso dei soggetti elettorali alla televisione pubblica e a i altri media in quanto fino alle elezioni del 2013 cerano sempre delle pretese da parte dei partiti politici.

In questo modo, la legislazione elettorale prevede l’obbligo della radiotelevisione pubblica (Radio-Televisione Albanese, TVSH) di mettere a disposizione dei soggetti elettorali del spazio gratuito alla fine di consentire a questi soggetti di fare campagna elettorale. Nel codice elettorale sono previsti anche i tempi minimi e i metodi di calcolo per i partiti politici registrati nella CGE²⁹².

La legge consente anche ai partiti non parlamentari che partecipano alle elezioni di disporre di almeno 10 minuti nella radio e televisione pubblica²⁹³.

La novità più significativa della legislazione elettorale è il divieto previsto dalla legge per le istituzioni pubbliche di fare pubblicità durante la campagna elettorale²⁹⁴. Questo cambiamento della legge è stato fatto in seguito alla campagna elettorale del 2009 quando il Ministero della Difesa e il Ministero dell’Interno diffusero una vasta gamma di pubblicità in quanto l’Albania era appena stata ammessa come membro della NATO. Queste pubblicità scuoterono un grande dibattito al quel tempo in quanto non era fatta chiarezza sull’modo di assegnazione di questa pubblicità alle eminenti radiotelevisive. In fatti molte di queste pubblicità erano state assegnate alle televisioni che sostentavano il

²⁸⁹ Legge n. 97/2013 “Per i media audio-visive nella Repubblica d’Albania”, Gazzetta ufficiale n. 92/2013.

²⁹⁰ Legge n. 7756, data 26.10.1993 “Per shtypin”, trad. it. “Sulla stampa”, disponibile su: <http://www.ikub.al/LIGJE/310110001/Article-Per-shtypin-.aspx>

²⁹¹ *Ibid.* art. 78.

²⁹² Art 80, comma 1/a,b, art.81 del Codice elettorale, modificato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012.

²⁹³ *Ibid.*, art 80, comma 1/c.

²⁹⁴ Art. 80, comma 4, art 84 comma 10 del Codice elettorale, cambiato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012.

Partito Democratico albanese e il suo lider Sali Berisha come la Televisione Klan e ABC News.

Nei media privati, la copertura della campagna elettorale viene fatta tramite i telegiornali e i altri spazi di informazione. La copertura della campagna può anche essere fatta tramite i materiali messi a disposizione dai stessi soggetti elettorali.

Per garantire la imparzialità dei media la legge obbliga quest'ultime a riservare spazio elettorale uguale a i partiti politici che hanno ottenuto più di 20% dei voti a livello nazionale nelle elezioni precedenti. In questo contesto la legge prevede che il tempo televisivo dei partiti grandi (P.S e P.D) sia il doppio del tempo elettorale dei partiti piccoli (partiti che hanno ottenuto meno di 20% dei voti a livello nazionale). Inoltre, durante i telegiornali ai giornalisti è vietato di esprimere i loro commenti, o preferenze politiche.

Durante la campagna elettorale, i media privati hanno il diritto di trasmettere dibattiti politici preservando *the balance* tra i partiti politici.

I soggetti elettorali registrati per le elezioni hanno il diritto di trasmettere pubblicità elettorali. Il tempo concesso da i media non deve superare i 90 minuti e la metà di questi deve essere gratuito ma deducibile dalle tasse dei media²⁹⁵.

Il compito di vigilanza sulla gestione degli spazi di informazione e propaganda elettorale è affidato al Bordo del Monitoraggio dei Media composto da 7 membri scelti secondo l'art 85/1 del Codice elettorale.

Come si e spiegato di sopra, la legislazione albanese offre una base sana per la copertura della campagna elettorale nei media, sia questa la televisione pubblica sia i media private, ma in pratica i partiti politici hanno una influenza indebita riguardo alla libertà editoriale delle emittenti, limitando così ai cittadini l'accesso a informazioni indipendenti.

Tutto risale a una decisione del 2011 in base alla quale la CGE ordinava le eminenti televisive di coprire la campagna elettorale in base alle registrazioni offerte dai soggetti elettorali nel caso i media non avessero le risorse per coprire la campagna²⁹⁶. In questo modo la CGE ha dato ai partiti politici il potere di determinare la copertura delle notizie delle attività dei candidati e i partiti politici. Questa decisione andava oltre le previsioni del codice elettorale di quell'epoca e nel stesso tempo violava le previsioni della legge "*Per i media audio-visive nella Repubblica d'Albania*"²⁹⁷.

²⁹⁵ Art 81-84 del Codice elettorale, cambiato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012.

²⁹⁶ Decisione n. 460, data 23.04.2011 della CGE albanese.

²⁹⁷ L'art.5 della legge n. 97/2013 "Per i media audio-visive nella Repubblica d'Albania" sancisce che "*La libertà redazionale è garantita dalla legge*".

Questa decisione fu annullata dall'Collegio elettorale²⁹⁸ in seguito a un ricorso presentato dal Partito socialista (P.S). In base al ricorso c'era l'argomento che la decisione violava l'eguaglianza della copertura della campagna elettorale e nello stesso tempo violava l'ex art.85 in base al quale le decisioni della CGE che costituivano dei atti normativi ed erano in vigore in tutto il territorio del paese dovevano essere approvate con almeno 5 voti "pro" dei membri della CGE.

Il collegio elettorale ha concluso che il ricorso presentato dal (P.S) era fondato e la decisione della CGE doveva essere annullata in quanto violava l'ex art. 85 del vecchio codice elettorale il quale prevedeva che i atti normativi della CGE in vigore in tutto il territorio della Repubblica dovevano essere approvati con almeno cinque voti dei membri della CGE. Il Collegio elettorale non ha argomentato se la decisione della CGE violava l'indipendenza dei media e la libertà editoriale limitandosi così solo alla parte procedurale. In seguito alla riforma elettorale del 2012 il codice elettorale fu cambiato. Il primo co. dell'art 84 prevede che i materiali della campagna precedentemente registrati e preparati dai partiti politici potevano essere trasmessi se chiaramente identificati come propaganda elettorale in conformità con le istruzioni della CGE.

Il 3 giugno del 2013, la CGE ha approvato una decisione discutibile in base al quale chiedeva ai media audiovisivi di trasmettere materiali preparati dai soggetti elettorali, ignorando così la decisione del Collegio elettorale del 2011.

La decisione della CGE fu considerata illegittima dai organismi internazionali in quanto limitava la libertà editoriale dei mezzi di comunicazione e veniva in contro agli standard del Consiglio d'Europa²⁹⁹ e gli impegni del OSCE limitando ai cittadini l'accesso a informazioni indipendenti³⁰⁰.

La missione del OSCE/ODIHR ha mantenuto la stessa posizione nelle raccomandazioni per le elezioni del 2015 considerando l'accesso diretto dei soggetti elettorali alle notizie una violazione dell'indipendenza editoriale³⁰¹. In seguito hanno raccomandato l'abrogazione dell'art 84/1 del codice elettorale che permette di trasmettere filmati preparati dai partiti politici nei notiziari³⁰².

Nei ultimi 2 anni si è notato un legame tra i proprietari dei media con i partiti più grandi politici a causa dei interessi commerciali dei proprietari dei media. I media hanno la

²⁹⁸ Decisione n. 30, data 02.05.2011 del Collegio elettorale albanese.

²⁹⁹ Sull'argomento vedi il Documento di Copenhagen del 1990, par. 9.1; il Documento del incontro di Mosca del 1991, par 26; Raccomandazioni del Consiglio d'Europa, I.3.

³⁰⁰ *Rapporto definitivo sulle elezioni del 2013*, op. cit., pp.17. In seguito OSCE/ODIHR hanno raccomandato che le emittenti radiotelevisive non dovevano essere obbligate a trasmettere materiali preparati dai soggetti elettorali.

³⁰¹ *Rapporto definitivo sulle elezioni del 2013*, op. cit., pp.17.

³⁰² *Ibid.*, pp.18.

tendenza di supportare o criticare i partiti politici e i loro lider a seconda degli interessi economici che legano i loro proprietari con i rispettivi partiti. Anche i media che una volta supportavano il partito democratico, adesso sono legati al governo e supportano quest'ultimo.

Questo interferisce direttamente sull'autonomia editoriale e il pluralismo delle opinioni. Nei ultimi tempi si è notato una autocensura nei confronti del governo. Inoltre la dipendenza dei mezzi di informazione dalle offerte pubbliche e i mezzi pubblicitari statali mina la loro responsabilità di controllare chi è al potere a seconda degli interessi economici.

CAPITOLO IV

LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE ALBANESE E DEL COLLEGIO ELETTORALE ALBANESE.

Considerazioni generali.

La Costituzione della Repubblica del Albania garantisce lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali (art. 15) e la separazione dei poteri, mettendoli al centro del funzionamento della democrazia (art. 7).

Il compito di garantire il rispetto della Costituzione dalla attività delle autorità pubbliche spetta alla Corte Costituzionale. La Corte è l'ultima istanza responsabile del controllo degli atti emanati dagli organi dello Stato, concentrandosi in termini del rispetto delle disposizioni costituzionali.

Fin dall'inizio la Corte Costituzionale è stata considerata come l'autorità suprema che garantisce il rispetto della Costituzione e fa la sua interpretazione finale. Pertanto il controllo costituzionale in Albania è nato proprio con la creazione di questa Corte. La legislazione e la Corte Costituzionale sono stati costruiti sulla base del modello dei stati europei (principalmente italiano e meno tedesco), secondo il quale il controllo della costituzionalità è concentrato nelle mani di un unico corpo (modello Kelzeniano).

La Corte Costituzionale è composta da 9 membri che sono nominati dal Presidente della Repubblica con il consenso del Parlamento. I giudici sono nominati per un periodo di 9 anni senza il diritto di essere rieletti tra gli giuristi più qualificati e con una esperienza non inferiore a 15 anni.

La Corte Costituzionale decide sulla (a) incompatibilità della legge con la Costituzione o con gli accordi internazionali, e anche la compatibilità degli accordi internazionali con la Costituzione prima della loro ratifica, (b) la compatibilità degli atti normativi degli organi centrali e amministrativi con la Costituzione e gli accordi internazionali; (c) i conflitti di competenza tra il governo e gli organi locali; (d) la costituzionalità dei partiti politici e la loro attività; (dh) la rimozione del Presidente della Repubblica e la conferma della sua incapacità di esercitare le sue funzioni; (e) le questioni relative al elezione dei deputati e l'incompatibilità nell'esercizio delle funzioni dell'Presidente della Repubblica, deputati e la verifica della loro elezione; (f) la costituzionalità del referendum e la verifica dei suoi risultati; (g) i reclami finali da parte dei individui che lamentano la violazione dei diritti di un giusto processo legale dopo che hanno esaurito tutte le istanze del giudiziario³⁰³ (art.

³⁰³ Questa competenza è limitata ai elementi procedurali e non per il controllo sostanziale del processo.

131). Inoltre la Corte decide anche sulla costituzionalità: (i) della decisione del Parlamento di rimuovere il Presidente della Repubblica (art. 90/3, 91/2); (ii) la decisione del Parlamento di rimuovere i giudici della Corte Suprema (art. 140), (iii) la decisione del Consiglio dei Ministri di rimuovere gli sindaci (art. 115); da il consenso al pubblico ministero di perseguire il giudice della Corte Costituzionale e la Corte Suprema (art. 126, 137/2).

I soggetti che possono rivolgersi alla Corte sono il Presidente della Repubblica; Primo ministro; un quinto dei deputati (28); il presidente del Controllo dello Stato; i tribunali; gli organi del governo locale; gli organi delle comunità religiose; i partiti e altre organizzazioni politiche; gli individui.

Dopo che sono stati registrati, i ricorsi presentati davanti alla Corte sono assegnati dal Presidente della Corte a un giudice relatore che prepara il materiale relativo per l'esame preliminare del caso. Il relatore presenta il caso a un collegio di tre membri. Il collegio decide sulla ammissibilità del ricorso in modo unanime. Se il collegio non decide in modo unanime, il caso si presenta alla riunione dei giudici che decide in maggioranza. Il ricorso non è ammissibile quando il suo oggetto non è di competenza della Corte, o se il ricorrente non è legittimato a presentare ricorso davanti alla Corte.

La Corte decide con la maggioranza dei suoi membri, quando sono presenti almeno sei membri e la decisione ha almeno 5 voti "pro". Le sentenze sono definitive e irrevocabili ed entrano in vigore il giorno della pubblicazione nella gazzetta ufficiale a meno che la Corte non decida diversamente.

Dopo gli anni '90, in seguito ad un cambiamento radicale del sistema politico, l'ordinamento giuridico albanese è entrato in una nuova era, subendo perpetue riforme che continuano anche nei giorni nostri (l'ultima riforma sulla Corte Costituzionale e il diritto di voto è del anno 2016).

I punti cardinali della riforma riguardavano l'attuazione dei principi democratici sia nella forma, che nel contenuto degli organi giudiziari, specialmente della Corte Costituzionale e della sua attività. L'adesione dell'Albania nel Consiglio d'Europa in seguito alla ratifica della CEDU rappresenta un punto di svolta dell'ordinamento albanese. La partecipazione come stato membro del Consiglio d'Europa è stato accompagnato con l'ammisione della giurisdizione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Da questo momento, tutte le istituzioni albanesi hanno intrapreso un processo che dovrebbe proseguire su due binari. Il primo riguarda l'adattamento della legislazione albanese alla convenzione e il secondo un'attività concreta di tutte le strutture, compresa la Corte Costituzionale per fondare le loro attività nelle regole procedurali conformi alla convenzione e la giurisprudenza della

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte di Strasburgo). A cominciare dal 1999 sono stati seguiti vari monitoraggi e rapporti di studio sull'adattamento della legislazione albanese ai principi della Convenzione. Questo confermava una parte del processo suddetto, quello del monitoraggio e adattamento della legislazione, mentre l'altra parte riguardante all'attività dei tribunali ha subito un monitoraggio diverso e più incisivo. Questo si è notato anche nelle decisioni della Corte Costituzionale albanese non soltanto per quanto riguarda il diritto del voto. Proprio la giurisprudenza della Corte di Strasburgo serve da Specchio, dove si potranno riflettere i tribunali albanesi e la Corte Costituzionale durante la loro attività. In verità, la conoscenza e l'attuazione dei principi della Convenzione è divenuta una pratica consolidata nella giurisprudenza albanese. Nel campo dei diritti del uomo, queste decisioni della Corte di Strasburgo sono importanti in quanto servono per orientare la giurisprudenza dei tribunali albanesi per l'attuazione dei principi della Convenzione, ma anche per una elaborazione dei principi della stessa CEDU.

Il diritto di voto nella giurisprudenza della Corte Costituzionale Albanese.

Gli autori della Costituzione sono stati attenti riguardo alle garanzie relative alle questioni della capacità di eleggere i membri del Parlamento e i funzionari alti dello Stato. In questo senso le competenze della Corte Costituzionale albanese sono definite nell'art. 131 comma e³⁰⁴.

Dalla ricerca in materia costituzionale, risulta che il "potere" della Corte è stato esercitato in alcuni casi tramite l'interpretazione delle norme costituzionali in materia elettorale valutando la compatibilità della legislazione elettorale con la Costituzione, o attraverso la revisione come un tribunale di fatto dei processi elettorali e i loro risultati. Questa pratica della Corte Costituzionale ha dato vita a una serie di principi elettorali che hanno permesso di raggiungere dei standard che purtroppo nella realtà albanese sono stati costantemente violati.

Va sottolineato che nella valutazione della conformità della legislazione elettorale con la Costituzione, la Corte non ha agito nell'ruolo di un legislatore positivo, né ha definito le norme di una legge specifica, ma ha esercitato le sue competenze controllando se le

³⁰⁴ Art. 131 comma e della Costituzione "La Corte Costituzionale decide sulle questioni relative alle elezioni e l'incompatibilità nell'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, i deputati e la verifica della loro elezione".

soluzioni adottate dal legislatore sono state in conformità con le disposizioni della Costituzione³⁰⁵.

Nelle sue decisioni, la Corte riconosce il diritto di voto come un diritto fondamentale e un elemento centrale della democrazia e dello Stato di diritto³⁰⁶. Questo diritto viene esercitato attraverso l'istituzione di un sistema elettorale che garantisce la segretezza, la libertà e l'uguaglianza del voto, garantendo a i propri cittadini di essere politicamente attivi e formando in questo modo il nucleo del ruolo che dovrebbero avere in un sistema democratico.

La Corte afferma che il ruolo principale del diritto di voto è quello di garantire a tutti i cittadini senza distinzione la possibilità di influenzare attraverso il loro voto la formazione della volontà politica e in questo modo l'elezione dei organi più importanti statali in una società democratica.

Tuttavia, la Corte afferma che il diritto di voto non è assoluto ma può essere soggetto a restrizioni. Le restrizioni dovrebbero essere limitate e applicate entro i limiti costituzionali. Inoltre queste restrizioni non dovrebbero essere tali da rendere inefficace l'esercizio del diritto di voto o violarlo nella sua essenza, in quanto il diritto di voto non è un privilegio, ma un strumento per scegliere il modo e le persone che dovranno governare i stessi cittadini in un determinato periodo³⁰⁷.

I fatti della sentenza n. 40/2007 erano i seguenti: L'avvocato del popolo aveva presentato ricorso davanti alla Corte lamentando la violazione del diritto di voto ai detenuti nelle prigioni o altri istituti penitenziari in quanto l'ex art 63/3 del codice elettorale prevedeva che *“Nelle prigioni e istituti penitenziari, per le elezioni e i referendum amministrative, 40 giorni prima delle elezioni, il direttore dell'istituto prepara le liste elettorali dei detenuti che hanno la residenza nel seggio elettorale in cui si trova l'istituzione e lo consegna al sindaco”*.

L'avvocato del popolo chiedeva che le parole *“che hanno la residenza”* venissero dichiarate anticostituzionali perché venivano in contro al terzo comma del art. 45 della Costituzione in quanto i detenuti che hanno una residenza diversa da quella del istituto

³⁰⁵ Sentenza n. 1, data 07.01.2005 della Corte Costituzionale, pp.8; Sentenza n. 28, data 09.05.2012 della Corte Costituzionale, pp.10; Sentenza n. 49, data 02.06.2001, pp.3 *“La Corte è nel ruolo di un **legislatore negativo**. Essa decide sulla anticostituzionalità delle leggi con la Costituzione, ma non è competente a valutare se una parte della legge, o l'intera legge o necessaria oppure no”*.

³⁰⁶ Sentenza n. 40, data 16.11.2007 della Corte Costituzionale albanese, p. 6, disponibile su http://www.gjk.gov.al/web/Vendime_perfundimtare_100_1.php

³⁰⁷ La Corte ha citato le sentenze *Aziz c. Cipro*, n. 69949/01 (2004), sentenza del 6.04.2000, *Labita c. Italia*; CEDU, sentenza del 18.2.1999, *Matthews c. Regno Unito*.

penitenziario venivano privati dall'esercizio del diritto di voto violando così il 3° comma del art.45 della Costituzione.

La decisione della Corte rappresenta un valore significativo in quanto identifica un rapporto diverso che si crea tra gli elettori e il tipo di elezioni, siano queste politiche o amministrative.

La Corte ha affermato che l'art 63 del codice elettorale stabilisce le regole dell'esercizio del diritto di voto dei detenuti in attuazione degli obblighi previsti dal 3° comma del art. 45 della Costituzione. [...] in particolare il 2° comma del art. 63 prevede le regole per le elezioni politiche (generali) e il 3° comma si riferisce alle elezioni amministrative. Una delle differenze tra queste due disposizioni è che a differenza delle elezioni politiche (generali), per le elezioni amministrative il legislatore ha legato l'esercizio del diritto di voto alla residenza. La ragione di questa differenza va ricercata nel principio del divieto del mandato imperativo il quale prevede che il deputato rappresenta tutti i cittadini e non solo gli elettori del proprio seggio elettorale.

Nelle elezioni amministrative si mira a una connessione più stretta tra gli elettori e i loro rappresentanti in quanto alla stessa natura dell'organizzazione e le competenze del governo locale. È il governo locale che si occupa di risolvere i problemi dei cittadini relative alle questioni dell'occupazione, all'assistenza sanitaria, lo studio questioni dell'ambiente ecc. Per questo motivo, l'esercizio del diritto di voto nelle elezioni amministrative è considerato parte della struttura democratica dal basso verso l'alto che consente la partecipazione dei cittadini nel governo locale. In questo contesto, è riconosciuto che il governo locale è più vicino ai cittadini e quest'ultimi sono più sensibili ai cambiamenti nel ente locale in cui risiedono. In questo modo sembra giusto che il 3° comma del art. 63 del codice elettorale colleghi l'esercizio del diritto di voto ai detenuti con la residenza e non luogo di detenzione. La Corte ha ritenuto che le limitazioni del diritto di voto con il concetto di "residenza" prevista dal art 63/3 del codice elettorale non lo rende anticostituzionale, ma assicura l'espressione diretta della volontà degli elettori per eleggere i loro rappresentanti negli consigli comunali e i sindaci. In questo contesto la Corte ha affermato che l'esclusione dei detenuti a votare per le elezioni amministrative non è risultato della anticostituzionalità della disposizione del art. 63/3 del codice elettorale.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale albanese ha prestato attenzione anche al diritto passivo del voto.

Il 22 dicembre del 2008 il Parlamento albanese ha approvato con una maggioranza semplice (71 voti) la legge n. 10034 "*Sulla pulizia della figura dei rappresentati al*

Parlamento e i funzionari alti della amministrazione pubblica". L'obiettivo di questa legge era di allontanare da i organi del amministrazione pubblica e da i organi eletti da i cittadini le persone che avevano servito il regime comunista e avevano commesso dei crimini gravi durante il loro servizio dal 29 novembre del 1944 fino al 8 dicembre del 1990.

L'articolo 24 comma 5 della legge prevedeva l'interruzione del mandato del Presidente della Repubblica, i membri della Corte Costituzionale, Corte Suprema, il procuratore generale, i membri del Parlamento, i membri del Consiglio dei Ministri nel caso del rilascio del "Certificato della verifica del tipo B". Inoltre l'art. 13 comma "c" e l'art. 14 comma 2 e 3 della legge prevedeva che la CGE aveva il diritto di non registrare i candidati al Parlamento se non presentavano il suddetto certificato di verifica. Il 2° co. dell'art 23 della legge prevedeva la squalificazione dalle procedure di elezione dei candidati nel caso del rilascio del certificato di verifica del tipo B.

Un gruppo di deputati del Parlamento albanese (più di 1/5 dei membri del Parlamento), l'associazione dei procuratori albanesi e il comitato di Helsinki in Albania hanno presentato ricorso davanti alla Corte lamentando la violazione del diritto di voto (tra gli altri diritti) sanzionato dal art. 45 della Costituzione³⁰⁸.

I deputati del Parlamento e comitato di Helsinki in Albania argomentava che l'interruzione del mandato dei rappresentanti più alti del paese in base alla legge era anticostituzionale e veniva in contro all'art.45 della Cost. albanese e specificamente al diritto di essere eletto. La legge era anticostituzionale perche il mandato veniva interrotto in base a una legge che era stata approvata con una maggioranza semplice, mentre la Costituzione e le leggi organiche in base al quale funzionavano i organi più alti dello Stato erano approvati con una maggioranza specifica (con i voti del ¾ dei membri del parlamento; 84 voti).

Dopo aver riconfermato ancora una volta che la Costituzione era al vertice della piramide delle norme giuridiche, e le leggi che erano state approvate con una maggioranza specifiche erano sopra alle leggi che erano state approvate con una maggioranza semplice, la Corte ha dichiarato la legge n. 10034 "*Sulla pulizia dei rappresentanti al Parlamento e i funzionari alti della amministrazione pubblica*" anticostituzionale.

Riguardo al diritto di voto, la Corte ha argomentato che [...] come il Presidente della Repubblica, i membri del Consiglio dei Ministri, il procuratore generale, i membri della Corte Costituzionale e la Corte Suprema, i membri del Parlamento sono soggetti della legge n. 10034/2008. L'interruzione del mandato dei deputati viene in contro ai art. 69, 70, 71 della Cost. albanese che prevedono la fine del mandato del deputato.

³⁰⁸ Sentenza n. 9, data 23.03.2010 della Corte Costituzionale, p. 4, 5, disponibile su: http://www.gjk.gov.al/web/Vendime_perfundimtare_100_1.php

La Corte ha ribadito l'importanza delle garanzie costituzionali per garantire l'esercizio del mandato del deputato e il divieto del mandato imperativo. La Corte ha argomentato che [...] anche se accettiamo che il 2° comma dell'art 70 permette le misure di lustrazione, la Costituzione nel 3° co. dell'art 70 e nell'art 131/E alla fine di creare un meccanismo di difesa richiede che le questioni in relazione alla eleggibilità e di incompatibilità nell'esercizio delle funzioni parlamentari, nonché la verifica del loro mandato dovrebbero essere esaminate dalla Corte Costituzionale. L'assenza di questo controllo da parte della Corte viola chiaramente questa garanzia costituzionale³⁰⁹.

Nell' 3° co. della legge n. 10034/2008 era previsto la squalificazione del candidato dalle procedure elettorali nel caso del rilascio del certificato di verifica del tipo B. Tale divieto viola il diritto di essere eletto garantito dal 3° comma del art. 45 della Costituzione e l'art. 3 Prot. n. 1 CEDU.

La Corte ha ritenuto che questa restrizione costituiva una interferenza grave, anche perché il ricorso davanti a un tribunale non sospendeva gli effetti dei risultati ottenuti dall'autorità che aveva rilasciato il certificato di verifica fino a quando la sentenza del tribunale diventava definitiva. In questo modo la Corte ha ritenuto che tale previsione violava il diritto di essere eletto in quanto questo diritto veniva negato finché i tribunali non avessero preso una decisione definitiva sulla questione³¹⁰.

Per la prima volta la Corte ha affermato che il diritto di voto non è assoluto. La Corte ha affermato che il margine di apprezzamento degli Stati nel prevedere limitazioni al diritto di voto è ampio³¹¹. È comunque la Corte ad avere l'ultima parola circa l'osservanza dei requisiti dell'art. 3 Prot. n. 1. In ogni caso le restrizioni devono essere tali da non intaccare l'essenza del diritto e pregiudicarne l'effettività. I limiti devono essere imposti per perseguire un scopo legittimo e i mezzi impiegati devono essere proporzionati perché le deviazioni dal principio del suffragio universale rischiano di minare la legittimità democratica del Parlamento, e quindi delle leggi da queste approvate³¹².

La Corte ha ritenuto che l'esclusione di una categoria di persone dalle funzioni statali rappresenta un interesse pubblico ai sensi dell'art. 17 della Costituzione e una finalità legittima ai sensi della CEDU, ma i mezzi impiegati devono rispettare la proporzionalità delle interferenze. In questo modo ogni eccezione a questo principio deve essere motivato in ogni singolo caso in base alle circostanze particolari.

³⁰⁹ Sentenza n. 9, data 23.03.2010, op., cit., p. 25, 26.

³¹⁰ Ibid., p. 35, 36.

³¹¹ Vedi anche la sentenza n. 28, data 09.05.2012 della Corte Costituzionale, par.19, pp. 11.

³¹² Sentenza n. 9, data 23.03.2010, op., cit., p. 36. La Corte ha citato il caso *Adamson c. Letonia*, op., cit., par. 116.

In questo modo, in conclusione la Corte ha dichiarato la legge n. 10034/2008 anticostituzionale.

L'uguaglianza del voto e pluralità politica.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale si è soffermata anche nel principio del uguaglianza del voto e nella pluralità politica nella partecipazione delle elezioni.

Il 3° co. del primo articolo della Costituzione stabilisce che *“il governo si basa su un sistema di elezioni libere, uguali, generali e periodiche”*. Il principio di uguaglianza viene enunciato dal 4° comma del art.45 della Costituzione³¹³.

Il terzo articolo della Costituzione enuncia il pluralismo come una delle basi dell' Stato.

Nel 2005 il partito social democratico (PSD) ha presentato ricorso davanti alla Corte lamentando la violazione del principio del uguaglianza del voto in quanto il primo comma dell' art. 73 del codice elettorale del 2003 prevedeva la divisione dei collegi elettorali *“in base al numero di elettori che hanno partecipato alle ultime elezioni”*. Questo provvedimento secondo PSD veniva in contro al provvedimento costituzionale del 1° comma del art. 64 della Cost. albanese in base al quale *“ 100 deputati sono eletti direttamente in zone uninominali con un numero approssimativo di elettori”*.

Nella sentenza n. 1/2005 la Corte ha affermato l'importanza del diritto di voto in uno stato democratico come forma di espressione del principio della sovranità del popolo. La Corte ha precisato che *“l'uguaglianza del voto, e l'uguaglianza dei candidati alle elezioni sono la materializzazione delle pari opportunità politiche e sono necessarie per la realizzazione di un processo elettorale libero e equo”*³¹⁴. L'uguaglianza del diritto di voto non significa l'uguaglianza matematica esatta nel contributo che può avere ciascun voto nei risultati finali. In questo senso il peso di ogni voto è legato ai meccanismi del sistema elettorale usato da parte dello Stato ed è inevitabile l'esistenza di differenze che può avere ogni voto a seconda del sistema adottato”.

In questo senso, la Corte sottolinea il dovere del Stato di adottare un sistema che garantisce l'uguaglianza formale, ma anche pratica nel peso che ogni voto deve avere nel risultato delle elezioni. In attuazione di questo principio, la definizione dei seggi elettorali ha un impatto diretto. La divisione dei seggi elettorali non deve essere concepito come una divisione semplice di natura amministrativa e tecnica. Esso deve essere considerato come

³¹³ Art. 45/4 della Costituzione *“Il voto è personale, uguale, libero e segreto”*.

³¹⁴ Sentenza n. 1, data 07.01.2005 della Corte Costituzionale, p. 6.

un processo di rilevanza costituzionale e come parte integrale del principio del eguaglianza del voto.

La Corte ha affermato l'ampio margine di apprezzamento degli Stati nel prevedere le regole e i criteri per l'esercizio del diritto di voto in conformità con le condizioni specifiche e con i vari fattori politici, storici, sociali, culturali, tradizionali che sono molto decisivi³¹⁵.

In seguito, la Corte ha analizzato il termine elettore usato dal legislatore in tutte le disposizioni della Costituzione³¹⁶. Secondo alla Corte il termine costituzionale *elettore* è molto ampio. Sono elettori tutti i cittadini che hanno compiuto 18 anni e non sono soggetto alle restrizioni previste dalla Costituzione e la legge elettorale. Come elettori sono inclusi anche i cittadini che non esercitano il diritto di voto. Secondo la Corte, il diritto di voto, il diritto di nominare i candidati per deputato, l'esercizio del iniziativa legislativa, il diritto al referendum derivano dal diritto dei cittadini di essere elettori³¹⁷. In questo senso, qualsiasi altro significato che può essere dato a questo termine dalla legge in termini di restringimento o esclusione, costituirebbe una restrizione costituzionale e quindi avrebbe un impatto diretto sul diritto del voto.

La Corte ha concluso che a differenza di altri articoli del codice elettorale (art. 27/8, art. 3, art. 50, 72, 73, 96 ecc), l'art 73/1 prevede il termine *elettore* in modo restrittivo, restringendo irragionevolmente i criteri costituzionali. Il termine *elettori che hanno partecipato alle elezioni*, costituisce una deroga dall'art. 64, comma 1 che richiede l'assegnazione dei collegi elettorali in base *a un numero approssimativo di elettori*. Pertanto la Corte ha dichiarato anticostituzionale il termine *elettori che hanno partecipato alle elezioni*, previsto dal art 73/1.

Pluralità politica.

Nel 2008, il Parlamento ha approvato il nuovo codice elettorale³¹⁸. L'art.68 prevedeva che le liste dei candidati per il Parlamento presentati da i partiti politici che non avevano nessun deputato in Parlamento, dovevano essere sostenute da almeno 10.000 elettori. Per le

³¹⁵ *Ibid.*, p. 8.

³¹⁶ Il primo comma del articolo 64 della Costituzione sancisce che “100 deputati sono eletti direttamente in zone uninominale con un numero approssimativo di elettori”; Il primo comma del art. 68 prevede che “I candidati per deputato possono essere presentati solo da i partiti politici, coalizioni dei partiti e gli elettori”; l'art 81/1 prevede che “l'iniziativa legislativa spetta al Consiglio dei Ministri, ogni deputato e 20 mila elettori”; l'art 150/1 prevede che “il Popolo tramite 50 mila cittadini con il diritto di voto ha il diritto al referendum”; l'art 45/1 sancisce che “Ogni cittadino che ha compiuto 18 anni, anche il giorno delle elezioni ha il diritto di eleggere e di essere eletto”.

³¹⁷ Sentenza n. 1/2005, op., cit., p. 9.

³¹⁸ Legge n. 10019, data 29.12.2008, Gazzetta ufficiale n. 112/2008.

coalizioni le liste dovevano essere sostenute da almeno 15.000 elettori. L'art. 71 prevedeva che le firme dovevano essere depositate davanti al impiegato elettorale o il notaio personalmente da i sostenitori dei partiti.

La nuova normativa introdotta dal nuovo codice elettorale, oltre ad aumentare il numero dei sostenitori da 7.000 a 10.000 elettori, ha cambiato anche la procedura della raccolta delle firme che precedentemente era realizzata dai partiti politici e i candidati, attraverso i loro membri o simpatizzanti.

Il partito Unione Popolare dei Pensionati Albanesi (UPPA) ha presentato ricorso davanti alla Corte lamentando la violazione del diritto di voto (diritto di essere eletto) invocando l'art. 1/3, 3 e l'art. 45 della Costituzione. Il ricorrente argomentava che le previsioni del art. 68 e 71 del codice elettorale violavano il principio di uguaglianza nelle elezioni, la pluralità politica come una delle basi dello Stato in quanto creavano una barriera insuperabile per i nuovi soggetti politici che volevano partecipare alle elezioni in quanto condizionava la loro partecipazione con il supporto di almeno 10.000 elettori che si dovevano presentare davanti al notaio o alla CGE. Il ricorrente argomentava che solo le spese per il notaio raggiungevano 100.000 euro escluse le spese per il viaggio in quanto molti dei sostenitori dei partiti venivano dalla campagna. Tale disposizione discriminava i partiti che non avevano dei deputati, in confronto a quelli rappresentati in Parlamento (ai quali non era richiesto l'adempimento di queste condizioni). Inoltre questo provvedimento aveva dei effetti restrittivi sul pluralismo politico in quanto consolidava il potere dei partiti parlamentari e allo stesso tempo ostacolava lo sviluppo dei nuovi soggetti elettorali³¹⁹.

La Corte ha osservato che il pluralismo politico è un insieme di circostanze in cui il potere politico è distribuito in modo tale che nessun gruppo di interesse prevalga su i altri. [...] la condizione base per il pluralismo sono le elezioni libere, la molteplicità di interessi che permette lo spazio per l'organizzazione di meccanismi di pressione sulle autorità dello Stato che risponda ai bisogni dei cittadini³²⁰.

La Corte ha affermato un'altra volta che in uno Stato democratico, i rappresentanti del popolo sono eletti in base elezioni multipartitiche, libere, uguali e periodiche. Il terzo articolo della Costituzione sanziona il pluralismo come una delle basi dello Stato e il terzo comma del primo articolo sanziona il principio di eguaglianza del voto. La Corte, ricorda che il principio dell'eguaglianza vieta allo Stato di discriminare o privilegiare certi

³¹⁹ Sentenza n. 32, data 21.06.2010 della Corte Costituzionale, p. 4, 5, disponibile su: http://www.gjk.gov.al/web/Vendime_perfundimtare_100_1.php

³²⁰ *Ibid* cfr., par. 11, pp. 6.

candidati, partiti politici o altri gruppi politici nella gara elettorale per attirare il voto dei elettori³²¹.

Riferendosi a questi *standard* riconosciuti, la Corte ha ritenuto che il principio di eguaglianza del voto prevede che ogni elettore ha il diritto a un voto e di votare solo una volta. Per garantire l'eguaglianza del voto, è necessario che i confini tra le circoscrizioni elettorali devono essere tali da distribuire i mandati elettorali in modo equo, rispettando il principio della proporzionalità. Questo vuol dire che il numero dei elettori in ogni collegio deve essere prossimamente uguale includendo il numero dei residenti, il numero dei elettori effettivamente registrati, o eventualmente il numero delle persone che hanno effettivamente votato, o possibilmente una combinazione di tutti questi criteri³²².

La Corte ha ribadito che ai partiti e ai candidati devono essere assicurate opportunità uguali e lo Stato deve essere imparziale verso di loro applicando le leggi ugualmente per tutti. Il principio della eguaglianza dell'voto può essere realizzato come una eguaglianza "rigorosa" o "proporzionata". Nella prima forma, i partiti politici vengono considerati senza tenere presente la loro forza attuale in Parlamento (numero di deputati in Parlamento), mentre nella seconda forma, i partiti sono trattati in base al numero dei deputati in parlamento o in base al numero dei voto ottenuti nelle elezioni precedenti. Il principio di eguaglianza e delle pari opportunità deve essere applicato in modo particolare per la copertura radio-televisiva, il finanziamento dai fondi pubblici, e altre forme di sostegno.

Il principio delle pari opportunità e delle elezioni libere comprende l'obbligo dello Stato di rispettare le pari opportunità per tutti i soggetti elettorali e deve essere attuato nella legislazione elettorale. La Corte ha ritenuto che ogni interferenza da parte del legislatore, deve essere guidata dall'interesse pubblico. In questo senso, il legislatore non deve trattare i partiti o i candidati in modo diverso, a meno che non ci siano motivi validi e eccezionali per farlo³²³.

La Corte ha fatto anche una ricerca comparativa delle legislazioni di altri Stati. Secondo la legge elettorale federale della Germania (*Bundwahlgesetz*), art. 27 le liste dei sostenitori secondo il 2° comma dell'art. 18 devono essere firmate da 1/1000 dei elettori nei *Land* che hanno partecipato alle ultime elezioni per il *Bundestag*, ma non più di 2000 elettori. Così nel caso tedesco il minimo delle firme è di 0.1% e non più di 2000 elettori e le firme non devono essere raccolte davanti qualsiasi autorità.

³²¹ La Corte ha citato il documento CDL-AD (2002) 23 Rev., approvato dalla Commissione di Venezia nella 52 seduta del 18-19 ottobre del 2002; vedi anche sentenza n. 28, data 09.05.2012 della Corte Costituzionale, pp.10.

³²² Sentenza n. 32/2010, op., cit., par 13, pp. 7.

³²³ Vedi anche la sentenza n. 28, data 09.05.2012 della Corte Costituzionale, pp.10.

Secondo la legge elettorale italiana n. 270/2005 la dichiarazione di sostenimento deve essere firmata da almeno 3500 e non più 5000 elettori, iscritti nelle liste elettorali nei comuni compresi nelle regioni con più di un milione di residenti. Secondo la legislazione italiana le liste devono essere autenticate per ogni regione davanti alla segretaria della Corte d'Appello o il tribunale dove ha la sede l'ufficio elettorale e non davanti a una autorità centrale. In questo caso, l'ufficio competente verifica solo la firma del rappresentante del partito politico (sia esso il presidente, il segretario del partito, o uno dei rappresentanti) e non la firma dei elettori.

La Corte ha preso in considerazione anche la legge elettorale spagnola la quale era molto simile alla legislazione italiana. In questo caso le liste dei sostenitori dovevano essere firmate da non meno di 100 elettori e non più di 8000 di elettori nelle regioni con più di un milione di residenti.

Nel caso albanese, le firme devono essere depositate davanti al notaio o alla CGE. Questo era una condizione *sine qua non* per la validità delle liste.

La Corte ha ritenuto che tale previsione veniva in contro al principio della proporzionalità ed era *de facto* una sottomissione dei partiti più piccoli verso i più grandi³²⁴. Tale previsione veniva in contro anche alla legge “Per i partiti politici”, la quale sanzionava la raccolta di almeno 500 firme per la creazione di un partito politico³²⁵.

La Corte ha ribadito che il numero delle firme che dovevano essere raccolte era un attributo del legislatore, ma questo attributo doveva essere esercitato nel rispetto del principio delle elezioni libere e il principio della proporzionalità. Il numero delle firme non doveva essere così basso da consentire a tutti a partecipare alle elezioni ... ma non doveva neppure essere così elevato da rendere difficile o impossibile per un nuovo partito di partecipare alle elezioni³²⁶.

³²⁴ Sentenza n. 32/2010, op., cit., par 22, pp. 10.

³²⁵ L'art. 10 della legge n. 8580, data 17.02.2000 “Sui partiti politici” prevede che “La richiesta per la registrazione di un partito politico deve essere firmata da non meno di 500 cittadini albanesi con residenza permanente nella Repubblica della Albania”.

³²⁶ La Corte ha citato la sentenza della Corte Costituzionale tedesca del febbraio 1956 *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*. Volume 4, pp.381-384; Vedi anche la sentenza n. 28, data 09.05.2012 della Corte Costituzionale, par. 23, pp.13 “La Corte ha ribadito che la previsione dei criteri per la definizione del numero delle firme che dovevano essere raccolte era un attributo del legislatore, ma questa definizione doveva essere giusta. La Corte ha argomentato che : l'obbligo di raccogliere un numero di firme per la candidatura di un partito o candidato, teoricamente è conforme al principio del suffragio universale, ma quest'obbligo non deve impedire ai candidati di presentare la loro candidatura. La libera concorrenza tra i partiti o candidati è la manifestazione della natura pluralistica in una società democratica ed è proprio la tutela del pluralismo che ha un significato per l'esistenza della stessa società. La Corte ha ribadito che ogni restrizione diretta o indiretta sulla eguaglianza dei partiti o candidati a candidarsi non deve costituire un trattamento preferenziale per alcuni partiti, o vietare la partecipazione dei partiti politici nella gara elettorale.

Dall'analisi delle disposizioni prese in esame, la Corte ha concluso che era di fronte a una restrizione anticostituzionale del diritto di essere eletto. Tale restrizione, aveva un impatto negativo sul funzionamento del principio del pluralismo politico protetto dal terzo articolo della Costituzione. La Corte ha ritenuto che non vi era alcun motivo apparante costituzionale per creare un contrasto di questa dimensione (sproporzionata) tra i partiti parlamentari e non parlamentari, sproporzione che era creata attraverso l'art. 68 e 71 del codice elettorale. Tale regolazione sproporzionata non poteva essere giustificata da un interesse pubblico per evitare la frammentazione della vita politica.

Dall'insieme delle considerazioni svolte deriva la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 68 e 71 del Codice elettorale.

Finanziamento e il controllo finanziario dei partiti politici.

L'art. 9 della Costituzione sanziona la libertà di creare e di organizzarsi nei partiti politici. Il 3° comma del art. 9 sanziona che *“le risorse finanziarie dei partiti politici e le loro spese devono essere resi pubblici”*. Il mancato rispetto di questo obbligo, ai sensi dell'art 131/d costituisce uno dei poteri giurisdizionali della Corte Costituzionale per decidere sulla costituzionalità della attività dei partiti politici³²⁷.

L'art. 87 del codice elettorale prevede le regole sulla distribuzione dei fondi pubblici ai partiti politici. La quantità dei fondi pubblici che viene assegnato a ciascuno dei soggetti elettorali è stabilita da una decisione della CGE secondo le seguenti regole: *A) 50% dell'importo è distribuito tra i partiti politici registrati come soggetti elettorali che hanno ottenuto dei seggi in Parlamento in base alla decisione della CGE sulla dichiarazione dei risultati finali nelle elezioni precedenti. L'importo è distribuito in base al numero di seggi ottenuti alle elezioni parlamentari precedenti. B) il 50% della somma totale è distribuita tra i partiti politici registrati come soggetti elettorali, che nelle elezioni precedenti hanno ottenuto non meno di due seggi in Parlamento in proporzione ai voti ottenuti a livello nazionale secondo la decisione della CGE sulla dichiarazione dei risultati finali nelle elezioni precedenti.*

L'art 17 della legge n. 8580, data 17.02.2000 “ Sui partiti politici” prevede che *“Le risorse finanziarie e materiali dei partiti politici sono costituiti dalle quote dei membri, fondi pubblici, fondi non pubblici, che sono le donazioni finanziarie, donazioni in natura, servizi, sponsorizzazioni, prestiti o varie garanzie e qualsiasi altra transazione finanziaria”*.

³²⁷ L'art. 131/d della Costituzione prevede che: *“La Corte Costituzionale decide su la costituzionalità dei partiti e le altre organizzazioni politiche e la loro attività conforme al art.9 della Costituzione”*: sentenza n. 33, data 09.05.2001 della Corte Costituzionale, pp. 3.

Il partito Unione Popolare dei Pensionasti Albanesi (UPPA) ha presentato ricorso davanti alla Corte lamentando la violazione del principio di eguaglianza invocando l'art. 1/3 della Costituzione. Il ricorrente argomentava che le previsioni del art. 87 del codice elettorale violavano il principio di eguaglianza nelle elezioni, in quanto creavano una barriera insuperabile per i nuovi soggetti politici che volevano partecipare alle elezioni

Il ricorrente argomentava che le disposizioni sopracitate offrivano un vantaggio finanziario ai partiti parlamentari in quanto non era previsto l'assegnazione dei fondi pubblici per i partiti piccoli o non parlamentari. In questo modo veniva violato il principio di eguaglianza dei partiti politici di fronte allo Stato e il principio delle pari opportunità nella gara elettorale³²⁸.

La Corte ha ribadito l'importanza del principio delle pari opportunità come un elemento fondamentale nelle elezioni in un Stato. Una gara elettorale libera è l'espressione diretta di una società pluralistica e democratica basata sul fatto che su tutti i partiti politici debbano essere applicate le stesse regole definite in precedenza. Queste regole devono essere basate sul principio di non discriminazione, o il trattamento preferenziale di alcuni partiti sui altri, garantendo a loro pari opportunità nella gara elettorale³²⁹. Qualsiasi restrizione non deve violare l'essenza del diritto di essere eletto, o tale da rendere impossibile la partecipazione dei partiti politici nella gara elettorale. In questo modo è un obbligo dello Stato di applicare le leggi in modo uguale per tutte le parti. Il principio della neutralità dello Stato deve essere applicato in modo particolare durante la campagna elettorale, la copertura della campagna dalla parte della radiotelevisione pubblica e il finanziamento dei partiti politici da i fondi pubblici.

La Corte ha affermato che il finanziamento dei partiti politici da parte dello Stato non è un principio costituzionale. Tuttavia dove è attuato, deve rispettare il principio delle elezioni libere in termini della partecipazione libera dei partiti politici durante la campagna elettorale. Anche se è un principio importante, questo non vuol dire che esso non ha limiti. La Corte ha ritenuto che il sostegno finanziario dello Stato può essere limitato in base ai contributi dei partiti politici in termini di "serietà delle intenzioni dei partiti politici" che esprime la loro rappresentatività nel popolo. Lo scopo del finanziamento pubblico non può essere la restrizione della libera concorrenza tra i partiti, ma deve assicurare la serietà della gara elettorale³³⁰.

³²⁸ Sentenza n. 28, data 09.05.2012 della Corte Costituzionale, par. 23, pp.13.

³²⁹ *Ibid*, par., 24, pp. 13.

³³⁰ La Corte ha citato la sentenza *Pl. US 30/98, datè 13.10.1999; Pl. US 42/00, datè 24.01.2001; Pl. US 10/03, datè 19.01.2005* della Corte Costituzionale Ceca.

La Corte ha ribadito che le elezioni hanno come scopo principale di consentire ai elettori di eleggere i propri rappresentanti ma anche di eleggere in Parlamento una maggioranza stabile in grado di “*produrre*” una legislazione efficace e un governo effettivo. In questo senso un sistema proporzionale senza limiti, potrebbe avere delle conseguenze potenzialmente destabilizzanti. In questo contesto, la disparità nel trattamento delle parti, distinguendo i partiti parlamentari e non parlamentari, è eseguito in modo da proteggere gli elettori da un uso improprio del voto³³¹.

La Corte ha rilevato che l’assegnazione dei fondi pubblici in base al art 87 del codice elettorale, *de facto* limita i nuovi partiti politici che partecipano per la prima volta nelle elezioni parlamentari, o i suddetti partiti piccoli che non sono riusciti a garantire abbastanza voti a ottenere dei seggi in Parlamento nelle precedenti elezioni. Il fatto che il legislatore abbia collegato la distribuzione dei fondi pubblici ai risultati ottenuti nelle elezioni precedenti, riflette la posizione reale dei partiti politici nella realtà politica, e specialmente a livello di partecipazione in Parlamento. Questo è un criterio sufficiente per dividere i partiti politici che hanno un reale significato per l’attività politica del paese sulla base della volontà degli elettori che rappresentano, e coloro che non sono riusciti a rappresentare una parte significativa degli elettori. L’art. 87 del codice elettorale il scopo di limitare l’esistenza dei soggetti elettorali che partecipano alle elezioni principalmente con lo scopo di ottenere fondi pubblici e che non hanno un sostegno significativo da parte dei elettori.

La Corte ha ritenuto che le restrizioni previste dall’art. 87 del codice elettorale sono a beneficio dei fondi pubblici e nella sua valutazione costituisce una prova sulla serietà di questi partiti nella gara elettorale. Tale disposizione sarebbe considerata anticostituzionale solo se non ci sarebbe un collegamento razionale tra l’obiettivo e il risultato che vuole raggiungere³³².

Per questi motivi, in conclusione la Corte ha ritenuto che le previsioni del art. 87 del codice elettorale non erano in contraddizione con il principio di eguaglianza dei partiti politici, e il principio delle pari opportunità nella gara elettorale.

I sistemi elettorali.

Come spiegato nel primo capitolo, in Albania sono stati applicati sistemi elettorali diversi in quasi tutte le elezioni. L’analisi costituzionale sui sistemi elettorali precedenti, così

³³¹ La Corte ha ribadito la sua opinione espresso nella sentenza n. 32/2010, pp. 10-11.

³³² Sentenza 28/2012 op., cit., par. 30, pp. 16-17.

controversi durante le elezioni che si sono tenute in passato, rappresenta un'importanza particolare visto da una prospettiva storica e comparativa dei sistemi elettorali che sono stati applicati in Albania nei anni passati. Questo approccio tenta di evidenziare i vantaggi, svantaggi e la adeguatezza di ogni sistema con la situazione sociale, economica e politica in Albania.

Nella sua giurisprudenza la Corte ha definito in modo chiaro la natura dei sistemi elettorali, i suoi componenti e i fattori che il legislatore deve prendere in considerazione quando decide di scegliere un sistema³³³.

In base alla legge elettorale del 1992, l'Assemblea era composta da non meno di 140 deputati, 100 dei quali erano eletti in modo diretto nei collegi uninominali, e i mandati rimanenti erano distribuiti ai candidati in base a una formula definita nella legge in proporzione con il numero dei voti ottenuti da i partiti nel primo turno delle elezioni.

La legge elettorale del 1997 ha aumentato il numero dei deputati eletti direttamente da 100 a 115, inoltre è stato cambiato la soglia di sbarramento per il sistema proporzionale da 4% a 2%.

Le leggi successive elettorali, derivanti dal attuazione dell'art. 64 della Costituzione del 1998, sotto la forma dei codici elettorali³³⁴ hanno adottato il sistema misto.

Prima dei ammendamenti costituzionali del 2008 che hanno cambiato in seguito il codice elettorale e il sistema elettorale attuale, il sistema elettorale era definito nell'art. 64 della Costituzione ed era composto da tre elementi principali.

In primo luogo, il numero dei deputati;140, 100 dei quali erano eletti direttamente nei collegi uninominali e i altri 40 erano eletti dalle liste multi nominali dei partiti o coalizioni dei partiti. Il secondo, la definizione del numero dei deputati, in relazione con i voti ottenuti a livello nazionale da ciascuno dei partiti nel primo turno delle elezioni, e terzo, l'esclusione dal beneficio delle liste multi nominali dei partiti, o coalizioni dei partiti che avevano ottenuto rispettivamente meno di 2.5 e il 4% dei voti a livello nazionale³³⁵.

La Corte ha osservato che ai sensi del ex art. 64 della Costituzione il sistema elettorale in Albania era un sistema misto dominato dal sistema maggioritario con elementi proporzionali. Questo perche dal numero totale dei deputati (140), 100 sono eletti in base al sistema maggioritario nei collegi uninominali e i rimanenti 40 sono eletti in base al sistema proporzionale in proporzione ai voti ottenuti nel primo turno delle elezioni. L'elezione dei 2/3 dei deputati in base al sistema maggioritario e la considerazione di

³³³ Sentenza n. 49, data 02.06.2001 della Corte Costituzionale, pp. 2; sentenza n. 1, data 30.01.2004 della Corte Costituzionale, pp. 2-3, disponibile su: http://www.gjk.gov.al/web/Vendime_perfundimtare_100_1.php

³³⁴ Legge n. 8609, data 08.05.2000; legge 9087, data 19.06.2003.

³³⁵ Sentenza 49/2001, op., cit., pp. 2.

questi risultati nella ripartizione dei seggi rimanenti in proporzione con i voti validi ottenuti a livello nazionale nel primo turno delle elezioni, costituiscono gli elementi di un sistema misto dove il maggioritario ha un maggiore impatto nei risultati.

[...] La Corte ha ribadito che in primo luogo, il sistema, e le procedure elettorali relative alla sua attuazione, dovrebbero garantire la rappresentazione reale della comunità nell'esercizio della sovranità popolare. Ogni sistema elettorale, in una società democratica deve garantire un governo stabile, efficace e sostenibile, e allo stesso tempo garantire una rappresentazione più ampia dei cittadini come l'espressione più completa della sua volontà. Un sistema elettorale è democratico, se attraverso la sua attuazione sono garantite le regole di una gara leale ed equa e allo stesso tempo è garantito il principio delle pari opportunità. In questo senso la Corte ha confermato la posizione tenuta nella pronuncia della sentenza 40/2001 che nel definire un sistema elettorale dovrebbero essere preso in considerazione fattori come quelli storici, politici, etnici, culturali, sociali e geografici³³⁶.

Divisione dei collegi elettorali.

La divisione dei collegi elettorali è stato affrontato dalla Corte con diverse sentenze dal 2001.

Nel 2001 il Partito Repubblicano albanese (P.R) ha presentato ricorso davanti alla Corte lamentando la violazione del principio del uguaglianza del voto in quanto il 5° comma dell'art. 71 della legge n. 8760, data 28.02.2001 "*Sulla definizione dei collegi elettorali*" sanzionava che: "*La commissione dei confini elettorali esamina i confini di tutti i collegi elettorali in modo che la differenza tra gli elettori in ogni collegio non sia più di più - meno di 5% della media del numero dei elettori*".

Il ricorrente ha invocato l'ex art. 64 comma 1 senza argomentare o analizzare la violazione del concetto costituzionale *numero approssimativo di elettori*³³⁷.

La Corte ha ritenuto giusto interpretare il termine *numero approssimativo di elettori* in ordine di dare una soluzione completa a tutti i argomenti del ricorrente.

La Corte ha affermato che la Costituzione non prevede criteri rigorosi per la determinazione dei collegi elettorali, ma lascia l'attributo di definire le regole riguardo alla organizzazione e lo svolgimento delle elezioni e la divisione dei collegi elettorali alle leggi elettorali. Su questa base, il codice elettorale del 2001 disciplina tutta la normativa sulle

³³⁶ Cfr., sentenza 1/2004, op., cit., pp. 4; sentenza n. 40, data 17.05.2001, pp. 2.

³³⁷ Il primo comma del ex art. 64 della Costituzione prevedeva che "*100 deputati sono eletti direttamente in zone uninominali con un numero approssimativo di elettori*".

elezioni e le sue problematiche³³⁸. Il concetto costituzionale *numero approssimativo di elettori* non è uguale né può essere confuso con il concetto *numero uguale di elettori* come è sostenuto dal ricorrente. Il concetto *numero approssimativo di elettori* contiene il criterio numerico, ma non si può concludere che egli è l'unico criterio a determinare gli collegi elettorali. La Costituzione ha sancito dei principi, criteri o altri valori costituzionali come la tradizione storica, gli interessi economici comuni, convivenza religiosa, il rispetto alle minoranze nazionali, che insieme a molti altri principi devono essere tenuti presente nella determinazione e la divisione dei collegi elettorali. Inoltre devono essere valutati altri criteri come la compattezza, i confini e le barriere naturali, le linee di trasporto e della comunicazione³³⁹.

È la stessa Costituzione che riconosce la divisione dei collegi elettorali in base *un numero approssimativo di elettori*. Questo significa che la divisione in base a un numero uguale è oggettivamente impossibile. In questo caso, la differenza che si crea tra i collegi elettorali in un numero accettabile di elettori, è permesso e non può costituire un motivo di anticostituzionalità. [...] Questo criterio deve essere tenuto presente dai organi competenti, ma se non si può soddisfare in pratica, allora necessariamente dovrebbero essere combinati gli altri criteri per avere una divisione leale dei collegi elettorali. L'applicazione di questo concetto solo come criterio aritmetico nella divisione dei collegi elettorali, può portare alla violazione dei principi e gli valori costituzionali. Il concetto *numero approssimativo di elettori* prende il senso giusto solo se valutato in complesso con tutti i principi e criteri costituzionali³⁴⁰.

In conclusione, la Corte ha rigettato il ricorso del P.R.

Nel 2005 la Corte ha preso in esame il ricorso presentato dal partito social democratico (PSD) che ha lamentato la violazione del principio del uguaglianza del voto in quanto il primo comma dell' art. 73 del codice elettorale del 2003 prevedeva la divisione dei collegi elettorali "*in base al numero di elettori che avevano partecipato alle ultime elezioni*". Questo provvedimento secondo PSD veniva in contro al provvedimento costituzionale del 1° comma del art. 64 della Cost. albanese in base al quale "*100 deputati sono eletti direttamente in zone uninominali con un numero approssimativo di elettori*".

La decisione è di importanza particolare a causa della combinazione dei metodi di interpretazione storica e teleologica, ma anche perché esamina concetti importanti come il diritto di voto e il principio di eguaglianza.

³³⁸ Sentenza n. 40/2001, op., cit., pp. 2.

³³⁹ Ibid.

³⁴⁰ Ibid, pp.3.

La Corte sulla base dei metodi di interpretazione storica, teleologica ha analizzato il criterio giuridico del *numero di elettori che hanno partecipato alle ultime elezioni* in relazione all'articolo 64/1 della Costituzione e le altre disposizioni che prevedono il diritto di voto e i concetti relativi all'eguaglianza del voto³⁴¹.

La Corte ha ribadito l'importanza del principio delle pari opportunità, materializzato nel svolgimento delle elezioni libere e leali per tutti. Da questo principio beneficiano gli elettori da una parte e candidati dove sono inclusi i partiti politici, le coalizioni e candidati indipendenti dall'altra.

Il principio del eguaglianza del voto rende possibile ai elettori di influenzare in modo uguale nei risultati delle elezioni.

Nella divisione dei collegi il legislatore deve avere presente principi, criteri o altri valori costituzionali come la tradizione storica, gli interessi economici comuni, convivenza religiosa, il rispetto alle minoranze nazionali alla fine di creare un meccanismo elettorale adeguato per garantire una rappresentazione equa ed efficace.

La Corte ha concluso che l'art 73/1 prevede il termine *elettore* in modo restrittivo, restringendo irragionevolmente i criteri costituzionali. Il termine *elettori che hanno partecipato alle elezioni*, costituisce una deroga dall'art. 64, comma 1 che richiede l'assegnazione dei collegi elettorali in base *a un numero approssimativo di elettori*.

Pertanto la Corte ha dichiarato anticostituzionale il termine *elettori che hanno partecipato alle elezioni*, previsto dal art 73/1.

Nel 2013 la Corte si è pronunciata sulla questione della divisione dei mandati per ogni collegio elettorale.

Il 21 novembre del 2013 la CGE al termine delle discussioni ha votato in principio un progetto per distribuire i mandati in ogni collegio elettorale. A causa della mancanza della maggioranza richiesta (il codice elettorale richiede 5 voti, mentre il progetto ha ricevuto solo 4 voti "a favore), il progetto no fu approvato.

Il 23 novembre, La CGE la deciso di non distribuire i mandati per ogni collegio elettorale. Tutti i membri della CGE hanno votato "contro"³⁴².

La CGE ha informato il Parlamento sulla decisione presa, argomentando che aveva concluso le procedure previste dal codice elettorale. In allegato è stata inviata anche la

³⁴¹ Sull'argomento, vedi il paragrafo sulla Eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale a pp. 4.

³⁴² Decisione 23, data 23.11.2012 della Commissione Generale delle Elezioni Albanese.

decisione del 2009 “Sulla divisione dei mandati per ogni collegio elettorale nelle elezioni del 2009”³⁴³.

Il 22 e il 23 gennaio del 2013 la Commissione per le questioni legali, amministrazione pubblica e i diritti umani ha discusso il progetto della CGE “Sulla divisione dei mandati per ogni collegio elettorale nelle elezioni del 2013”. Alla fine delle discussioni, il progetto è stato votato in maggioranza nella commissione ed è stato proposto al Parlamento per votarlo.

Nella seduta del 31 gennaio del 2013, il Parlamento ha votato in maggioranza la decisione n.2/2013 “Sulla divisione dei mandati per ogni collegio elettorale nelle elezioni del 2013”.

Nel febbraio del 2013 1/5 dei deputati e il partito socialista (P.S) hanno presentato ricorso davanti alla Corte lamentando la violazione del principio di uguaglianza del voto in quanto la decisione del Parlamento violava il principio delle pari opportunità. I ricorrenti argomentavano che i mandati dovevano essere distribuiti in modo equo e la deviazione dalla norma non doveva essere superiore a 10% e non doveva superare il 15%. La ripartizione dei seggi secondo alla decisione del 2009, viola il principio di eguaglianza del voto in quanto supera la deviazione ammissibile.

La riunione dei giudici della Corte ha legittimato *ratione personae* argomentando che il controllo astratto di una norma è concesso a un numero limitato di deputati che non può essere meno di un quinto (1/5) dei deputati.

La riunione dei giudici ha preso in esame se i ricorrenti erano legittimati *ratione materiae* a presentare ricorso davanti alla Corte. In questo contesto l’unione dei giudici ha affermato che “In base all’art. 131/c della Costituzione, la Corte decide sulla compatibilità degli atti normativi con la Costituzione e gli accordi internazionali. In termini di questa disposizione, si afferma che il carattere normativo dell’atto impugnato è l’elemento determinante che separa la giurisdizione costituzionale da quella ordinaria. Solo gli atti normativi possono essere soggetto del controllo astratto costituzionale, mentre gli atti individuali sono sottoposti al controllo del sistema giudiziario ordinario”³⁴⁴.

La riunione dei giudici ha ritenuto che la decisione n.2/2013 del Parlamento era un atto individuale e non poteva essere oggetto del controllo costituzionale. La riunione dei giudici ha argomentato che “La decisione impugnata non conteneva caratteristiche di un atto normativo in quanto non stabiliva regole generali di comportamento, con carattere astratto che regolano un rapporto giuridico specifico che si estende il suo effetto su una categoria

³⁴³ Decisione 2, data 12.02.2009 della CGE.

³⁴⁴ Cfr., Sentenza n. 35, data 07.03.2013, del unione dei giudici della Corte Costituzionale albanese, par. 12, pp.5.

determinata di soggetti a tempo indeterminato³⁴⁵”. La riunione dei giudici ha ritenuto che la decisione n. 2, data 31.01.2013 era un atto individuale che si riferisce ad un fatto concreto e non una serie di fatti potenziali o ipotetici, che risolve una questione particolare di natura tecnica come la ripartizione dei seggi elettorali nelle elezioni del 2013. A differenza del atto normativo, che è uguale per tutti ed è formulato in modo generale e astratto facendo riferimento senza alcuna discriminazione a una categoria vasta di soggetti, la decisione n. 2/2013 del Parlamento si rivolge a una categoria limitata di soggetti ed estende i suoi effetti solo per un periodo determinato di tempo che sono le elezioni del 2013.

La riunione dei giudici ha affermato che i ricorrenti dovevano rivolgersi al Collegio elettorale e non alla Corte.

Pertanto la riunione dei giudici della Corte ha deciso di non passare la questione in esame nella seduta plenaria.

La sentenza della riunione dei giudici ha trovato spazio anche nelle rapporto sulle elezioni del 2013 della missione del OSCE/ODIHR³⁴⁶.

La classifica dei candidati nelle liste multi nominali.

Con la decisione n. 232, data 21.08.2001 la CGE ha approvato la lista dei deputati vincenti della coalizione “Unione per la vittoria” che beneficiano dalla ripartizione dei seggi in base al sistema proporzionale. In seguito alle dimissioni del vincitore A.E, è stato proclamato vincitore il sig. L.M che era il numero 32 nella liste multi nominale.

Il ricorrente B.L ha presentato ricorso davanti alla Corte chiedendo l’abrogazione della decisione n.232/2001 della CGE chiedendo la sua proclamazione come deputato in quanto lui era il numero 25 nella lista elettorale e il sig. L.M era il numero 32. In base al ex. art 81/2 del codice elettorale del 2001 “*L’ordine dei candidati nelle liste multi nominali è determinato da i soggetti elettorali che lo presenta. In caso di morte, dimissioni o la perdita del diritto di essere eletto, risulta vincitore il candidato successivo nella lista*”.

³⁴⁵ Ibid., par. 13, pp.5.

³⁴⁶ OSCE/ODIHR, Rapporto sulle elezioni del 2013, op., cit., pp. 18-20, “*La Corte ha rifiutato la competenza in materia, senza una base giuridica solida, decidendo che gli ricorrenti non avevano esaurito i rimedi giuridici. Le decisioni del Parlamento non possono essere esaminate dal Collegio elettorale o qualsiasi altro giudice, tranne la Corte Costituzionale. In questo modo ai ricorrenti è stato negato il diritto di un strumento per la correzione legale. La Corte Costituzionale non dovrebbe rifiutare in modo improprio la competenza di rivedere le decisioni del Collegio elettorale e le decisioni del parlamento per la violazione delle garanzie costituzionali di un giusto processo legale; la legge deve prevedere scadenze accelerate per la presentazione e la valutazione dei ricorsi relativi alle elezioni nella Corte Costituzionale*”.

Il sig. L.M ha argomentato che la decisione della CGE era giusta perché secondo l'accordo tra i partiti della coalizione nel caso si verificasse una delle condizioni del art. 81/2 del codice elettorale, il posto rimasto vacante sarebbe riempito da uno dei candidati dello stesso partito.

La Corte ha affermato che le liste multi nominali sono determinate dalle coalizioni dei partiti che li presentano davanti alla CGE. Gli accordi tra i partiti nelle coalizioni possono produrre dei effetti solo se sono concluse prima che la CGE notifica la lista dei candidati. Dopo di questo momento, nessun accordo può avere dei effetti sulla lista presentata. In questo senso la Corte ha ritenuto che ogni accordo tra i partiti per dichiarare come vincenti i candidati che sono più in basso della lista rispetto ai candidati che li precedono, non è valido perché è contrario alla legge. *“...La classifica dei candidati non può essere cambiata dopo che la lista è approvata dalla CGE secondo le disposizioni del codice elettorale. Accettare il contrario vuol dire cambiare le regole del gioco durante il gioco, il che è inaccettabile”*³⁴⁷.

Pertanto la Corte ha abrogato la decisione n. 232, data 21.08.2001 della CGE e ha proclamato come vincitore il sig. B.L.

La sostituzione dei seggi vacanti.

La Corte ha avuto occasione di esprimersi sull'incostituzionalità del 3° comma del art. 14³⁴⁸ del codice elettorale del 2013 prendendo in esame un ricorso presentato da 1/5 dei deputati nel 2004³⁴⁹.

Il Parlamento, dopo le dimissioni presentate da un deputato, ha avviato le procedure per la sua sostituzione. La coalizione politica “L'unione per la vittoria” ha presentato davanti alla CGE un candidato selezionato dalle liste multi nominali del soggetto elettorale. Il 14 ottobre del 2013 il candidato ha fatto il giuramento nella seduta plenaria del Parlamento.

Il ricorrente, un quinto (1/5) dei deputati del Parlamento ha presentato ricorso davanti alla Corte chiedendo che il 3° comma dell'art. 14 del codice elettorale del 2003 venisse dichiarato come anticostituzionale in quanto violava il primo comma dell'art. 64 della Costituzione e allo stesso tempo violava i rapporti di rappresentazione sanzionati dal sistema elettorale misto in quanto un deputato eletto direttamente nel collegio uninominale veniva sostituito con un candidato delle liste multi nominali.

³⁴⁷ Sentenza n. 115, data 28.08.2001 della Corte Costituzionale albanese.

³⁴⁸ Art. 14/3 del Codice elettorale del 2013 prevedeva che *“Quando il mandato di un deputato eletto in un collegio elettorale uninominale finisce in modo prematuro, al suo posto viene sostituito il candidato della lista multi nominale dello stesso soggetto elettorale”*.

³⁴⁹ Sentenza n. 1, data 30.01.2004 della Corte Costituzionale.

Dopo aver fatto una ricerca comparativa e storica della legislazione elettorale, la Corte ha concluso che: “La sostituzione anche di un deputato, eletto direttamente nei collegi uninominali con un candidato delle liste proporzionali, viola la relazione stabilita dalla Costituzione. La valutazione degli elementi che appartengono al sistema proporzionale, non dovrebbero influenzare in modo significativo l’altro elemento del sistema. Pertanto è una condizione *sine qua non* che nelle disposizioni elettorali siano fatti gli apposti aggiustamenti senza compromettere i criteri e gli rapporti stabiliti dalla Costituzione. Il 3° comma dell’art. 14 del codice elettorale è contrario alla Costituzione e deve essere dichiarato anticostituzionale³⁵⁰”.

Il collegio elettorale.

Il Codice elettorale garantisce il diritto d’appello contro le decisioni dei organi amministrativi elettorali solo ai partiti politici e ai candidati registrati come soggetti elettorali³⁵¹. Gli elettori possono presentare ricorso solo per gli errori nelle liste elettorali.

La legge albanese non fornisce una definizione chiara del soggetto elettorale. L’ art 2.20 del codice elettorale definisce come soggetti elettorali i partiti politici, le coalizioni, i candidati indipendenti e i candidati per sindaco, mentre l’art 63 del codice elettorale non elenca come soggetti elettorali i candidati per sindaco³⁵².

La legislazione non offre alcuna garanzia riguardo alla giurisdizione per prendere in esame i ricorsi riguardo alle liste degli elettori e altre questione relative alla campagna elettorale. Il codice elettorale prevede che i ricorsi contro gli errori delle liste elettorali sono esaminate dai tribunali del primo grado, mentre la legge “Sui tribunali amministrativi prevede che questo tipo di ricorsi sono parte della giurisdizione del giudice amministrativo³⁵³.

Il collegio elettorale è composto da otto giudici delle corti d’appello scelti in base a una procedura trasparente prima delle elezioni parlamentari e rimangono in carica fino alle

³⁵⁰ Ibid., pp. 5.

³⁵¹ Art. 145/1 del Codice elettorale.

³⁵² Raporto finale per le elezioni del 2015 op., cit., pp. 21 In un caso, il collegio elettorale a rigettato il ricorso di un candidato per sindaco nella città di Kelcyra argomentando che il candidato non poteva presentare ricorso contro la decisione della CGE che accettava la richiesta del suo partito per ritirarlo dalla gara.

³⁵³ Ibid., pp. 21 “*La Corte Suprema ha tenuto nel 2013 una riunione dei presidenti dei tribunali amministrativi e i tribunali di primo grado riguardo alle incertezze giuridiche della legge elettorale. In questa riunione si è raggiunto un accordo informale in base al quale gli tribunali di primo grado sarebbero stati responsabili per giudicare i ricorsi sulle liste elettorali*”.

prossime elezioni parlamentari³⁵⁴. I giudici del collegio elettorale godono immunità speciale durante lo svolgimento del loro lavoro per tutto il periodo che sono in carica³⁵⁵.

Il Collegio elettorale è competente di giudicare i ricorsi presentati dai soggetti elettorali contro le decisioni della CGE o una mancata decisione della CGE riguardo a una lamentela dell'oggetto elettorale. Il collegio giudica con un pannello composto da cinque giudici. Durante tutto il processo davanti all'collegio, i soggetti elettorali hanno tutti i diritti previsti dall'Codice della Procedura Civile³⁵⁶, compreso il diritto di espellere un giudice di esaminare il caso³⁵⁷. In questo caso, la richiesta viene esaminata dalla riunione di tutti i giudici dell'Collegio elettorale, i quale decide sulla rilevanza della richiesta³⁵⁸.

Il Collegio decide entro dieci giorni dalla presentazione del ricorso. A seconda dei casi esaminati, il Collegio elettorale decide di (i) archiviare il caso, (ii) giudicare il caso nel merito o (iii) decide sull'obbligo della CGE di prendere una decisione relativa a una questione.

Il Collegio elettorale decide di archiviare il caso quando il ricorso è depositato al di fuori dei termini previsti dalla legge, o per mancanza di competenza. In questo caso, il collegio invia il caso al organo competente.

Nel caso di una mancata decisione della CGE, il Collegio elettorale non giudica nel merito il caso, ma impone alla CGE l'obbligo di decidere entro 10 giorni³⁵⁹.

La decisione del Collegio elettorale definitiva. Le parti non possono presentare un ricorso contro questa decisione³⁶⁰.

Questa disposizione del Codice elettorale è stata molto criticata da gli osservatori della OSCE/ODIHR nei rapporti per le osservazioni delle elezioni del 2013 e del 2015³⁶¹.

Su questo argomento la Corte ha avuto occasione di esprimersi nella sentenza n.53/2013 della riunione dei giudici.

³⁵⁴ Art. 146 modificato con la legge n. 74/2010, data 19.07.2012 del Codice elettorale.

³⁵⁵ Art. 149 del Codice elettorale *“Il del collegio elettorale non può essere sottoposto a procedure disciplinari durante il periodo per il quale il collegio è riunito. Durante questo tempo il giudice del Collegio elettorale non può essere rimosso dall'suo incarico come giudice”*.

³⁵⁶ Art. 156.

³⁵⁷ Art. 151 del codice elettorale prevede che *“Le parti in un processo possono chiedere l'espulsione di un giudice se si scopre che il giudice ha un interesse per la questione in esame, è stato datore di lavoro, dipendente, consulente, rappresentante o avvocato dui una della parti, ha legami di famiglia o è un relativi di una delle parti, o si scopre che non riesce a svolgere le sue funzioni in modo imparziale senza favorire una delle parti”*.

³⁵⁸ Art. 151/3.

³⁵⁹ Art. 158.

³⁶⁰ Art. 158/5

³⁶¹ Rapporto sulle elezioni del 2015 OSCE/ODIHR, op., cit., pp.21 *“Questo non è conforme all'art. 43 della Costituzione il quale garantisce il diritto di appellare una sentenza del giudice in un tribunale superiore”*; il paragrafo 5.10 del Documento di Copenhagen , OSCE del 1990 sanzione che *“Ognuno deve avere dei mezzi efficaci di soluzione contro le decisioni amministrative, in modo da garantire il rispetto dei diritti fondamentali”*; art. 8 della Dichiarazione Universale dei diritti Umani *“Ognuno ha il diritto di una soluzione effettiva ... contro le azioni che violano i diritti fondamentali”*.

Dopo che sono stati enunciati i risultati delle elezioni del 2011 il candidato del P.S e lo stesso P.S ha presentato davanti alla Corte un ricorso lamentando la violazione del diritto di essere eletto (art. 45) della Costituzione e il diritto di un giusto processo legale chiedendo l'annullamento della decisione della CGE e del Collegio elettorale al riguardo. I ricorrenti hanno argomentato che la CGE ha preso la decisione senza avere lo quorum necessario di cinque membri per prendere queste decisioni. Inoltre i ricorrenti hanno argomentato che entrambe le decisioni non erano argomentate.

Il codice elettorale sanziona il diritto di ricorso contro le decisioni dei commissioni regionali davanti alla CGE³⁶², e il diritto di ricorso contro le decisioni della CGE davanti al Collegio elettorale³⁶³ a ogni partito politico e a i candidati proposti dal popolo.

Pertanto la riunione dei giudici non ha legittimato come ricorrente il candidato del P.S si sig. R.R. in questo modo la riunione dei giudici ha preso in esame solo il ricorso del Partito socialista.

La riunione dei giudici ha ritenuto che il ricorso presentato dal P.S non entrava nella sua giurisdizione. La riunione dei giudici ha osservato che le decisioni della CGE e il Collegio elettorale alla fine di contestare per irregolarità il processo elettorale durante il processo del voto, così come le procedure di conteggio, non fanno parte della giurisdizione costituzionale³⁶⁴. La riunione dei giudici hanno ribadito che i ricorsi contro le decisioni della CGE si presentano davanti al Collegio elettorale, la decisione del quale è definitiva. *“... le previsioni del codice elettorale approvate con i voti dei 3/5 dei deputati del Parlamento sono in conformità alle previsioni costituzionali che hanno come obiettivo il rispetto di un periodo ottimale riguardo al enunciato dei risultati delle elezioni locali³⁶⁵”*.

Il diritto del partito politico e del candidato proposto dal popolo di impugnare la decisione della CGE e del Collegio elettorale comprende l'obbligo di queste autorità di verificare il rispetto del diritto ad un equo processo. Il legislatore ha ritenuto che la Corte può essere messa in moto solo per le questioni relative alla nomina del Presidente e la elezione dei deputati e la compatibilità nell'esercizio delle loro funzioni. La giurisdizione della Corte non si estende ai soggetti per le elezioni locali.

Pertanto in conclusione la riunione dei giudici ha ritenuto che il ricorso presentato da i ricorrenti non rientrava nella sua giurisdizione.

³⁶² Art 124/1 del Codice elettorale.

³⁶³ Ibid., art. 145/1.

³⁶⁴ Sentenza n. 53, data 07.05.2013 della riunione dei giudici della Corte Costituzionale, pp.4.

³⁶⁵ Ibid., par. 22, pp. 5.

PARTE II

EVOLUZIONE STORICA DELL'DIRITTO DÌ VOTO IN ITALIA

Il diritto di voto nel Statuto Albertino.

Il sistema politico-istituzionale italiano è caratterizzato da una sua sostanziale continuità pur con l'intersecarsi di significative cesure sia per quanto riguarda i profili formali (dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana) che quelli sostanziali (a costituzione formale invariata)³⁶⁶.

Agli albori dell'unità, la costituzione vigente in Italia è stato lo Statuto Albertino, cioè la costituzione concessa dal re di Sardegna Carlo Alberto che la aveva firmata e promulgata il 4 marzo 1848 a valere come « legge fondamentale perpetua e irrevocabile della monarchia ». Lo statuto fu esteso alle varie regioni italiane mano mano che si effettuarono le annessioni dopo la seconda guerra di indipendenza. Dopo la prima guerra mondiale fu esteso ai territori del Trentino-Alto Adige, Venezia Giulia, Dalmazia e Fiume.

Lo Statuto si era rivelato l'unica costituzione europea, ispirata ai principi del liberalismo politico del tempo, che non era stata revocata dopo il fallimento delle rivoluzioni quarantottesche nel momento del recupero reazionario da parte della generale restaurazione intervenuta anche negli stati italiani. E il non aver tradito l'impegno a dare una costituzione liberale insieme alla capacità di porsi come stato guida della unificazione nazionale furono gli elementi fondanti della forte legittimazione della dinastia sabauda del periodo risorgimentale che finirà per essere compromessa soltanto con l'accettazione del regime fascista.

Lo Statuto, al pari di altre costituzioni del tempo, nasceva come costituzione di una monarchia costituzionale. Prevedeva la separazione dei poteri, la garanzia dei diritti, la religione cattolica come unica religione dello stato e la tolleranza degli altri culti. Era previsto un parlamento bicamerale, col senato di nomina regia e la camera dei deputati elettiva. Il re aveva poteri sostanziali: non solo era titolare del potere esecutivo ma concorreva a quello legislativo tramite la sanzione delle leggi e la giustizia era amministrata in suo nome. Il governo era formato da fiduciari del re inizialmente responsabili verso di lui e solo nello sviluppo consuetudinario successivo politicamente responsabili verso la camera elettiva, essendo il re politicamente irresponsabile.

³⁶⁶ Cfr., Giuseppe De Vergottini, *L'evoluzione del sistema politico-istituzionale*, pp.1.

Immediatamente dopo la sua entrata in vigore lo Statuto operò seguendo il modello del governo parlamentare ma ciò non significò che il ruolo della istituzione monarchica non mantenesse il suo alterno peso nelle decisioni di governo.

In linea di principio si ammette che la forma di governo superasse lo schema iniziale della monarchia costituzionale e si risolvesse rapidamente in parlamentare. Infatti pur permanendo la nomina regia dei ministri si affermò in via di consuetudine il principio della fiducia data al governo dalla camera elettiva. Il potere di decisione politica passò quindi dal re al governo e quest'ultimo era posto in grado di operare con la collaborazione della maggioranza parlamentare che lo appoggiava.

Questa situazione non escludeva tuttavia il mantenimento di un ruolo politico primario della monarchia in materia di affari militari e rapporti internazionali, come pure non impediva in alcuni momenti della storia italiana un recupero del ruolo governante del re a scapito del governo.

La storia dell' diritto di voto in Italia iniziò proprio in questo periodo.

Il 27 Gennaio 1861, si svolsero le prime elezioni per eleggere i deputati della ottava legislatura, così denominata per affermare che la costituzione del Regno fosse avvenuta a livello formale in continuità del Regno di Sardegna. In questo modo lo Statuto Albertino del 1848, fu infatti esteso al tutto il nuovo Regno e applicato senza modifiche fino al 1882.

Il sistema politico si configurava secondo il modello della monarchia costituzionale pura che vedeva al vertice il Re con i ministri che rispondevano del loro operato soltanto al monarca e che prevedeva inoltre la presenza di due camere; il Senato di nomina regia, ed una Camera dei Deputati eletta dal popolo.

Lo Statuto Albertino non prevedeva in materia i diritti elettorali. Esso si limitava a rinviare alla legge ordinaria i criteri dell'elezione della Camera bassa³⁶⁷.

Dunque, i criteri della formazione della Camera dei Deputati erano affidate alla legge ordinaria che presentava due ambiti di competenza; da un lato l'estensione del diritto di voto, dall'altro la definizione del meccanismo di traduzione dei voti in seggi, comunemente inteso come sistema elettorale.

Il decreto legislativo del 17 dicembre 1860 attribuiva la capacità elettorale a tutti i cittadini di sesso maschile che avessero compiuto 25 anni, sapessero scrivere, leggere e che pagavano almeno 40 lire di imposta. La legge prevedeva una serie di categorie che si riteneva fossero idonee a esercitare il diritto di voto indipendentemente dal pagamento del censo per il ruolo svolto all'interno dello Stato come i membri delle Accademie; Camere

³⁶⁷ Art. 39 dello Statuto Albertino, *“La Camera elettiva è composta di deputati scelti dai Collegi elettorali conformemente alla legge”*.

di Agricoltura e Commercio; professori ed insegnanti delle Regie Accademie; professori e dottori delle Regie Università; professor degli istituti di istruzione pubblica secondaria; impiegati civili e militari in servizio; membri degli ordini equestri; laureati; procuratori presso i tribunali e le corti d'appello; notai; ragionieri; liquidatori; geometri; farmacisti e veterinari.

Per quanto concerne il sistema elettorale, si preferì il sistema maggioritario a doppio turno, chiuso su collegi uninominali. Gli collegi al momento dell'unificazione erano 443, con l'inserimento del Veneto nel 1866 salirono a 493 e dopo l'acquisizione del Lazio nel 1870 salirono a 508. Questo numero restò invariato, (ad eccezione per le tre legislature del maggioritario plurinomiale del 1882, 1886, 1890) fino alla XXIV legislatura, l'ultima eletta con un sistema maggioritario a doppio turno chiuso su collegi uninominali.

La definizione dei collegi non seguiva i confini amministrativi del Regno. L'accorpamento dei Comuni all'interno del collegio elettorale tagliava trasversalmente mandamenti e provincie, definendo i confini secondo convenienze politiche.

Per essere eletto al primo turno, un candidato doveva ottenere la maggioranza assoluta dei voti validi in un collegio dove avessero votato almeno un terzo degli iscritti. Nel caso in cui mancasse una delle due condizioni, si passava al turno di ballottaggio, cui avevano accesso soltanto i due candidati più votati. In questo caso era eletto il candidato che otteneva la maggioranza semplice dei voti. Se, in corso della legislatura, il seggio restava vacante, si ricorreva all'elezione suppletiva, per la quale venivano applicate le stesse regole.

Come si può facilmente notare, la legge elettorale di questo periodo prevedeva un suffragio particolarmente ristretto bloccando di fatto l'accesso al voto al 98% degli italiani. Dal 2% dei aventi al diritto di voto, si recò alle urne in media solo il 50%. Quindi in ultima analisi, solo l'1% della popolazione fu coinvolta nell'esercizio della sovranità, che si realizzava attraverso l'esercizio del diritto di voto.

Al pari di altre legislazioni del tempo, la legislazione elettorale italiana è stata ispirata per un lungo tempo al suffragio ristretto, stabilendo dei requisiti di reddito, o di cultura, o combinandoli tra di loro come nel caso dell'Italia. La limitazione del diritto di voto si ricollegava all'idea del voto non come un diritto, ma come una funzione, esercitata nell'esclusivo interesse della nazione o dello Stato. In questo senso, esso poteva essere affidato solo a coloro che fossero nelle condizioni di poterlo esercitare, godendo determinati requisiti soggettivi di censo.

Il primo allargamento del diritto di voto.

Su questi temi si aprì il confronto sulla necessità della riforma del suffragio nel senso della sua estensione che si sviluppò con grande intensità nel passaggio tra la XII e la XIII legislatura (1874-1876). La Sinistra puntò per allargare la possibilità d'accesso al voto politico sulla diminuzione dell'età (compimento del ventunesimo anno) e la capacità di scrivere e leggere. Questa idea, già espressa in un progetto di riforma presentato alla Camera nel '72 e nell'73, fu rilanciata da Depretis nel suo discorso agli elettori di Stradella l'11 ottobre 1875.

La riforma veniva introdotta in un momento nel quale l'Italia continuava a essere caratterizzata da un analfabetismo diffuso, nonostante la legge sull'istruzione obbligatoria che evidentemente non era stata sostenuta dai provvedimenti necessari per renderla effettiva.

La riforma fu varata con l'approvazione della legge elettorale n.725/1882 del 7 maggio 1882 che intervenne sia sull'estensione del suffragio, sia sul sistema di scrutinio.

Per quanto concerne il suffragio, la normativa fu approvata dopo un lungo *iter* parlamentare cominciato nel 1876. In questo modo fu abbassato il limite d'età da 25 a 21 anni e dimezzato il criterio del censo (da 40 a 19.80 lire di imposta). Inoltre il diritto di voto fu esteso anche a coloro che avevano superato il biennio elementare obbligatorio introdotto dalla legge nel 1876. Il superamento di questo requisito poteva essere sostituito dall'aver frequentato, durante il servizio militare la scuola reggimentale.

La *ratio* che sosteneva questa riforma era frutto del compromesso raggiunto all'interno dell'aula parlamentare tra i progressisti ed i moderati al fine di "produrre" un allargamento del corpo elettorale equilibrato tra aree urbane (al riguardo delle quali rispondeva il criterio della frequentazione scolastica) e aree rurali (per le quali valeva il criterio della diminuzione della cifra d'imposta).

Per quanto riguarda il sistema di scrutinio, si rimase al sistema precedente maggioritario a doppio turno, ma fu sensibilmente allargata la dimensione del collegio che passò da uninominale a plurinominale, semplificando in modo radicale l'elezione al primo turno. La normativa prevedeva che al primo turno fossero eletti i candidati nel numero previsto dei voti, anche a maggioranza relativa, purché il consenso ottenuto fosse superiore all'ottava parte degli elettori iscritti. Se non veniva eletto al primo turno un numero di candidati pari al doppio dei seggi assegnati al collegio, passava al ballottaggio un numero di candidati pari al doppio dei seggi rimasti.

Inoltre, fu intrdoto il cosiddetto “voto limitato” come tutela per la rappresentanza delle minoranze.

L’effetto di questa previsione fu una riduzione drastica dei ballottaggi che avevano toccato la punta massima nel 1870 con 342, nel 1880 con 149; i ballottaggi scesero a soli 4 nel 1882 per poi salire al ritorno del collegio uninominale da un minimo di 39 nel 1900 ad un massimo di 77 nel 1904.

Il 29 ottobre del 1882 si svolsero le elezioni con il sistema previsto dalla nuova legge elettorale. Il corpo elettorale viene più che triplicato raggiungendo il 6% della popolazione. La partecipazione elettorale si mantenne in linea con l’andamento crescente, già segnalato a partire dalle elezioni del 1874.

Il dato fondamentale di novità fu costituito dalla presentazione di candidati suddivisi in liste all’interno dei collegi. La legge permetteva infatti di votare per i candidati inclusi in diverse liste, e candidarsi pure in diverse liste.

Un dato significativo fu rappresentato dalla riuscita delle liste, ovverosia la verifica di quanto avesse funzionato il voto dato alla lista anziché ai diversi candidati. A questo modo si rilevò come nel 68% dei casi gli elettori si erano espressi al di là delle liste presentate, scegliendo invece tra i diversi candidati, mentre solo nel restante 32% dei casi funzionò il ruolo dei comitati elettorali. In questo modo la lettura dei risultati risultò molto complicata. Il legame *ad personam* apparve, evidentemente ancora più forte del concetto di appartenenza partitica, anche perché i partiti non risultavano ancora strutturati in una certa dimensione e il clima trasformista che aveva contraddistinto la competizione elettorale non aveva contribuito a far sì che i partiti si definissero compiutamente all’interno del paese reale.

Le elezioni del 1882 segnarono il più alto tasso di rinnovamento nella composizione della Camera (il 44%) dalle elezioni del 1861.

Le elezioni successive del 1886 e del 1890 non mutarono il quadro circa la prospettiva di costruzione di una dimensione nazionale del Parlamento e di affermazione dei partiti nella società. Così si riaprì il dibattito e con la legge del 5 maggio 1891 si ritornò al collegio uninominale, cogliendo l’occasione per ridisegnare in modo sostanziale anche la stessa geografia dei collegi.

Fu modificata anche la regola riguardante ai ballottaggi. In questo modo, per essere eletti al primo turno era necessario ottenere la maggioranza assoluta a condizione che avessero partecipato al voto almeno un sesto degli iscritti.

La riforma del 1912-1913. Il suffragio universale maschile.

Alla legge elettorale si rimise mano nel 1912, quando il ministro Giolitti promosse l'introduzione del suffragio "quasi" universale maschile. Con il testo unico n.821 del 26 giugno 1913 furono raccolte e coordinate le due nuove leggi approvate dal Parlamento in materia elettorale; la prima era la legge n. 665 del 30 giugno 1912 e la seconda era la legge n.648 del 22 giugno del 1913. Questa legge è comunemente ricordata come quella che istituì il suffragio universale in Italia, anche se bisogna ricordare che il diritto di voto era ancora considerato come l'esercizio di una capacità e non di un diritto soggettivo.

La decisione di procedere alla concessione del diritto di voto a tutti i cittadini maschi, giunse ancora prima che si potesse avviare la realizzazione della diffusione dell'istruzione primaria allo scopo di sconfiggere definitivamente l'analfabetismo.

Da questo punto di vista erano apparenti le difficoltà che sarebbero sorte per lo Stato dall'immissione totale dei cittadini nella vita pubblica in un momento in cui né il benessere, né l'istruzione erano diffusi da garantire la piena riuscita dell'operazione. Dall'altra parte anche se si comprendeva il pericolo di questa soluzione, non era più possibile sottrarsi alla scelta dell'allargamento democratico, implicita nella universalizzazione del diritto di voto.

Le donne erano ancora escluse; il motivo principale di questa scelta era rappresentato dal timore che in larga parte potessero essere strumentalizzate dalla propaganda clericale.

L'esclusione dal voto delle donne fu sempre considerata una regola ricavabile dal diritto consuetudinario, o addirittura dal diritto naturale senza che fosse ritenuta necessaria una sua specificazione da parte del diritto positivo e non fu affacciata una interpretazione possibile diversa della legislazione elettorale vigente³⁶⁸. Secondo Ranelletti, l'esclusione delle donne dal suffragio andava invece ricavata dal diritto positivo, in particolare dalla legge sulla capacità giuridica della donna che inibiva al sesso femminile l'accesso a tutte le cariche che implicassero l'esercizio di diritti a politiche.³⁶⁹

Nel corso di un lungo dibattito che precedette l'approvazione della legge, fu formulata la proposta di abbandonare il sistema elettorale fondato sul collegio uninominale con ballottaggio, sostituendolo con l'adozione del sistema proporzionale di attribuzione dei seggi sulla base delle percentuali di voto riportate da ogni partito o schieramento politico. I sostenitori di questa proposta sostenevano che il sistema proporzionale avrebbe contribuito in modo decisivo alla nascita di veri partiti moderni politici. Tale proposta fu

³⁶⁸ Cfr., ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913, pp. 319-320; CARBONERA, *La riforma elettorale*, Torino, 1913, pp. 232.

³⁶⁹ Cfr., Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1924, pp.182;

respinta con affermando la difficoltà formale e pratica e l'inopportunità di avviare due riforme di tale importanza in un unico provvedimento.

La normativa prevedeva che al compimento del trentesimo anno d'età, tutti i cittadini maschi ottenessero indipendentemente dall'istruzione e dal censo il diritto di voto. Tra i 21 ed i 30 anni vigeva la normativa precedente (studio "quelli che avevano frequentato il corso di istruzione obbligatorio" e censo), oppure l'aver prestato il servizio militare nel esercito, marina e negli altri corpi armati. In altre parole la formazione militare era equiparata a quella scolastica.

Gli uffici elettorali furono costituiti con la partecipazione diretta del potere giudiziario, in particolare per quanto relativo alla nomina dei presidenti.

Per rendere possibile l'esercizio di voto agli analfabeti, dato che il voto era espresso fino ad allora scrivendo il nome del candidato su un scheda fornita all'elettore presso il seggio, si introdusse la scheda prestampata che l'elettore portava da casa avendola ottenuta dal comitato elettorale del proprio candidato. La scheda doveva corrispondere ad un modello standard con la facoltà per il candidato di inserire oltre nome e cognome, anche un contrassegno stampato o anche figurato.

Per garantire la segretezza e la sicurezza del voto, fu istituita una busta ufficiale (la cosiddetta busta Bertolini), unica in ogni sezione elettorale, che veniva consegnata all'elettore all'interno della sezione elettorale. Ogni elettore deponesse la scheda nella busta e quindi, sigillata la consegnava al presidente del seggio perché la deponesse nell'urna.

Fu modificato anche il criterio di traduzione dei voti in seggi, modificando la norma per l'elezione al primo turno. Risultava immediatamente eletto il candidato che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, se avessero partecipato alle elezioni almeno un decimo degli aventi al diritto.

La legge elettorale del 1913 è quella che ha aperto la strada a quelle successive che avranno come argomento centrale i sistemi elettorali.

Il terzo allargamento del suffragio universale maschile. La legge n. 1985 del 16 dicembre 1918.

Il suffragio universale maschile senza condizioni fu definitivamente introdotto con la legge n. 1985 del 16 dicembre 1918 che stabiliva l'acquisizione dell'elettorato attivo per tutti i cittadini maschi che avevano compiuto il 21° anno di età. In accordo con le altre nazioni europee erano ammessi transitoriamente all'esercizio del diritto di voto pur non avendo

ancora compiuto 21 anni di età i cittadini maschi che avessero prestato servizio militare in reparti mobilitati in zone di guerra.

A distanza di pochi mesi dal allargamento del suffragio universale maschile, fu per la prima volta radicalmente modificato anche il sistema elettorale con l'abbandono del maggioritario e il passaggio al proporzionale sancito dalla legge n. 524 del 15 agosto del 1919. Si chiudeva così un ciclo storico della rappresentanza politica e ci si avviava ad aprirne uno nuovo segnato dal cambio degli attori politici. Dal notevole, che era stato l'indiscusso protagonista della stagione dell'Italia liberale, si passava agli esponenti delle organizzazioni dei partiti che ricoprivano un ruolo di mediatori della politica con una funzione di intermediario tra paese reale e paese legale, la cui distanza era stata tante volte segnalata nel corso dell'Ottocento.

La discussione sul sistema elettorale si aprì nell'estate del 1919, facilitata dal fatto che era già operante all'interno della Camera una commissione nominata per dibattere sulla riforma presentata fin dal 20 Aprile del 1918. Nel corso del dibattito emerse subito una cospicua convergenza sulla riforma tra i socialisti, cattolici, radicali e liberali. Esistevano però forti diversità tra i sostenitori del progetto di passaggio al proporzionale. I liberali coglievano la positività di un meccanismo che non schiacciasse le minoranze al momento di tradurre i voti in seggi. I radicali puntavano sulla giustizia redistributiva nella ripartizione dei seggi. Per i cattolici si trattava di realizzare un filtro che permettesse ai partiti intesi quali soggetti centrali nel processo di istituzionalizzazione della capacità politica della società, di entrare nel circuito della gestione dello Stato ed influire direttamente sulla formazione del Governo. L'ampiezza di questo spettro interpretativo, pur ponendo in discussione la sopravvivenza della classe di governo, garantiva comunque una continuità nell'impatto istituzionale dello Stato. Il terreno di contrattazione era rappresentato dal disegno di legge redatto dalla Commissione Parlamentare, insediata già da marzo (a maggioranza proporzionalista) che concluse i suoi lavori redigendo due progetti.

Il primo di tipo classicamente proporzionale; l'altro, che pur legato alle dinamiche proprie dello scrutinio di lista, poneva accanto ad una rappresentanza di carattere politico, un livello di rappresentanza selezionato attraverso gli interessi: un elemento, quest'ultimo, oggetto di un forte dibattito proprio in quel periodo.

L'impianto del progetto varato dalla maggioranza della Commissione, favorevole all'impianto proporzionale, puntava a ridefinire il livello della rappresentanza, sia in relazione alla provenienza geografica (non più rapportata ai ristretti confini del collegio uninominale), sia al riguardo della formazione politica della rappresentanza stessa,

seguendo l'indicazione di fondo del superamento del controllo privilegiato dello Stato da parte dei notabili, riconoscendo invece il partito quale istituzione intermedia tra lo Stato e la società. Prima ancora di portare questo progetto in aula, si aprì una discussione coinvolgendo anche il Governo, e furono inserite due modifiche di rilievo. Primo, il ridimensionamento dell'allargamento dei collegi (ridisegnati secondo una logica di pura contrattazione politica), creando circoscrizioni all'interno delle quali eleggere soltanto 5 deputati e secondo mutamento del sistema di traduzione dei voti in seggi, adottando il sistema *d'Hondt*, che considera perso qualsiasi residuo e che premia il partito di maggioranza relativa.

Il 31 Luglio 1919, la Camera dei Deputati votò per la prima volta a favore del sistema proporzionale, con 277 voti contro 38.

La formulazione tecnica della legge rappresentò il terreno sul quale si giocavano i passaggi successivi, sino alla formulazione finale del nuovo sistema elettorale.

Il primo ostacolo da affrontare fu rappresentato dalla definizione dei collegi. Il testo del Governo aveva ridotto a 5 il numero massimo di deputati da eleggere in un collegio, e si verificò su questo punto una spaccatura tra socialisti e cattolici da una parte (favorevoli a portare al numero massimo di 10 i deputati eleggibili in un collegio) ed i liberali dall'altra (difensori della proposta del Governo).

Il problema dell'ampiezza dei collegi era strettamente collegato agli effetti che la formula di traduzione di voti in seggi, avrebbe potuto produrre. Adottando il sistema *d'Hondt* i governativi avevano cercato di collegare la limitata ampiezza dei collegi con l'effetto sovra rappresentativo per il partito di maggioranza relativa, mentre l'ampliamento del collegio avrebbe avuto l'effetto di far rispettare maggiormente il criterio di proporzionalità. Passò, infatti, la proposta di mantenere i collegi a 5 deputati, sia pure soltanto per quella che sarebbe stata la successiva tornata elettorale, per poi salire a 10 in quelle seguenti.

Fu così garantita, in una qualche misura, la continuità nel cambiamento. Restavano così da definire poche altre questioni, tra le quali quella della scheda. Fu deciso di abbandonare l'idea della "scheda di Stato" e di ritornare al metodo seguito con le elezioni del 1913, quello della cosiddetta "busta Bertolini". Fu rivista anche la composizione geopolitica dei collegi, ovviamente ampliati rispetto al periodo del maggioritario: 6 collegi avevano 10 deputati, 2 con 11, 5 con 12, 3 con 13, 2 con 14, 3 con 15, 1 con 16, 3 con 17, 3 con 18, 2 con 19, 1 con 20, 1 con 23, 1 con 24, 1 con 28. Inoltre un deputato era assegnato a Zara, 4 a Trieste e Bolzano, 5 a Gorizia, 6 all'Istria e 7 a Trento.

La prima Camera fu eletta con il sistema proporzionale restò in carica poco più di un anno. Lo scioglimento anticipato, determinato dalla sostanziale incapacità di formare maggioranze, dato il risultato favorevole ai nuovi grandi partiti di massa.

Il diritto di voto durante il regime fascista.

Dopo neppure un mese dall'assunzione al Governo, nel corso della seduta del Consiglio dei Ministri dell'11 Novembre 1922, Mussolini presentò un ordine del giorno sulla riforma elettorale, in cui si affermava, da un lato, l'impossibilità di un ritorno all'uninomiale, dall'altro la necessità di rivedere il sistema rigidamente proporzionale in vigore, affinché fosse garantita, assieme alla rappresentanza di tutti i partiti, anche la "formazione di un governo di maggioranza parlamentare".

Su queste basi si aprì un intenso dibattito tra le forze politiche, all'interno del quale però la vera questione da affrontare risiedeva nell'individuare la finalità perseguita dal progetto di riforma elettorale. Il rafforzamento dell'esecutivo, a scapito della frammentazione parlamentare, costituì indubbiamente la cartina di tornasole per verificare la realizzazione di un coagulo tra il fascismo e l'antipartitismo liberale, vecchia maniera.

Il governo, mise mano alla legge elettorale, che fu modificata con la legge del 18 Novembre 1923, introducendo una correzione maggioritaria al sistema proporzionale.

Si stabiliva, infatti, che al partito di maggioranza che, a livello nazionale avesse ottenuto almeno il 25% dei voti, sarebbero stati assegnati i 2/3 dei seggi della Camera dei Deputati.

La normativa, introduceva il principio dell'elezione nazionale al contrario di quanto previsto dalla legge elettorale del 1918 secondo la quale il metodo d'*Hondt* si applicava all'interno delle singole circoscrizioni, realizzando così una sorta di "conguaglio" tra i collegi nei quali il Partito Nazionale Fascista presentava punti di forza e quelli dove presentava punti di debolezza.

Al tempo stesso questo meccanismo determinava per i partiti di minoranza (che complessivamente potevano raggiungere il 75% dei consensi) una sostanziale sottorappresentazione, poiché avrebbero dovuto dividersi il restante terzo dei seggi secondo la logica proporzionale, penalizzando ovviamente in modo più pesante proprio quelle province in cui rimaneva indiscusso il primato delle forze di opposizione.

A questa legge elettorale, si deve la costruzione della prima deputazione nazionale a maggioranza fascista. Il successo fascista, in queste circostanze, appariva scontato e le elezioni politiche del 6 Aprile 1924 diedero al Governo la facile vittoria della sua lista di

356 membri comprendente due terzi di fascisti ed un terzo di personalità di altra provenienza politica, ormai conquistate al regime.

Il perdurare dell'illegalità e delle violenze, l'abbattersi di una rigida censura sulla stampa di opposizione ed indipendente, le intimidazioni e le minacce a danno degli antifascisti rivelarono abbastanza chiaramente che il Governo non si sarebbe accontentato della vittoria elettorale e che non avrebbe mai più acconsentito al mantenimento nel Paese e in Parlamento di una qualsiasi dialettica politica.

Questa legge elettorale restò in vigore solo per le elezioni del 1924. Già nel 1925, il regime di Mussolini cambiò la legge elettorale, attraverso l'introduzione (inedita per l'Italia) del sistema maggioritario secco "all'inglese", demandando così ai Fasci territoriali la formazione della Camera.

Comunque, questa legge non fu mai utilizzata.

Infatti il processo di centralizzazione che il fascismo registrò al suo interno, a partire dalla modifica dello Statuto del Partito, portarono nel 1928 a un nuovo cambiamento della legge elettorale, che si realizzò attraverso la legge del 17 maggio 1928 che introdusse il plebiscito.

In base a questa legge, il Gran Consiglio del Fascismo, che al tempo era stato istituzionalizzato (diventando quindi, a tutti gli effetti un organo dello Stato) aveva il compito di redigere, tenendo conto dei suggerimenti proposti dalle Corporazioni, una lista di 400 nomi che doveva essere approvata o rigettata in blocco dal corpo elettorale. In questo modo, la commissione parlamentare, che aveva studiato la riforma del 1928, aveva colpito nel segno affermando che la legge elettorale in discussione in quel momento non doveva altro che rappresentare il ponte verso la vera forma del Stato del fascismo, quella corporativa. L'istituzione delle corporazioni nel 1934 aprì, infatti, la strada ad un'ulteriore revisione della rappresentanza, ma il problema non era più incentrato, sul terreno teorico/concettuale, attorno al significato da attribuire al termine, bensì sul come impostare le basi tecniche per impiantare la nuova "Camera corporativa".

Si entrò così nella ultima fase, quella già preannunciata da Mussolini nel 1934, della riforma della Camera tendente a far riacquistare al consesso il carattere rappresentativo mediante la compenetrazione tra Partito e Camera, fra Corporazioni e Camera.

Il progetto di legge relativo fu presentato alla Camera il 29 novembre 1938, messo in discussione il 14 Dicembre, e approvato per acclamazione con 351 voti favorevoli.

La discussione al Senato si svolse il 19 Dicembre 1938, e fu approvata nello stesso giorno con 156 voti favorevoli e 10 contrari. La legge n. 129 del 19 Gennaio 1939, sostituì la Camera dei Deputati con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

Il diritto di voto dopo la caduta del regime fascista.

Tra il 25 Luglio 1943, giorno della caduta del fascismo ed il 2 Giugno 1946, giorno dell'elezione dell'Assemblea Costituente e del referendum istituzionale, si sviluppò un intenso dibattito sui temi istituzionali ed elettorali. Furono approvati nel giugno del 1944 e nel marzo 1946 due “costituzioni provvisorie” (così furono denominati i decreti luogotenenziali n.151 del 1944, e n.98 del 1946). Quest'ultima stabiliva l'elezione di una Assemblea Costituente per la redazione di una nuova Costituzione dello Stato unitario, unitamente all'indizione di un referendum popolare per la scelta istituzionale, tra Monarchia e Repubblica, da svolgersi in contemporanea con l'elezione dell'Assemblea Costituente.

In questa fase cominciò anche la discussione tra le forze politiche il dibattito intorno al sistema elettorale, con il quale si sarebbe dovuta eleggere l'Assemblea chiamata a redigere il nuovo testo della Costituzione. Il dibattito ripropose l'antico confronto tra proporzionalisti e maggioritari.

L'art 45 del progetto preliminare della Costituzione non fu oggetto di particolare attenzione da parte del comitato, né particolare fatica fu necessaria per l'approvazione definitiva da parte dell'Assemblea³⁷⁰. In effetti, i principi previsti nella disposizione del progetto preliminare della Costituzione erano già riconosciuti e applicati da parte dei governi che avevano dato vita all'ordinamento provvisorio dello Stato³⁷¹. Non era in discussione il principio del suffragio universale e i limiti del diritto di voto. In questo modo fu approvato l'estensione del diritto di voto alle donne.

Finalmente anche l'Italia si allineava alle democrazie più moderne.

La discussione si incentrò su alcuni aspetti che già erano oggetto di contrasto in sede di approvazione della legislazione elettorale provvisoria. Questo argomenti erano il limite di età per l'acquisto della capacità elettorale, l'obbligatorietà del diritto di voto, la limitazione del diritto di voto per coloro che non svolgevano nessuna attività lavorativa, la garanzia del diritto di voto per gli emigranti italiani all'estero.

Riguardo al limite di età per acquisire la capacità elettorale, una proposta di Giolitti tendeva rinviare la questione alla legge elettorale, mentre altri insistevano che il limite di

³⁷⁰ Cfr., *Il dibattito in Assemblea Costituente*, art. 48, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1984, pp.963.

³⁷¹ Cfr., Bettinelli, op., cit., 1982, pp. 263.

età (21 anni) doveva essere specificato nel testo della Costituzione³⁷². Alla fine, fu trovata una soluzione di mediazione con cui l'Assemblea stabilì di inserire in Costituzione il requisito della "maggiore età", affidando al legislatore ordinario la sua specificazione³⁷³.

La questione dell'obbligatorietà del voto era stata oggetto di discussioni anche durante l'elaborazione della legge elettorale per la legge del Assemblea Costituente. Il Governo era riuscito ad impedire che nella legislazione fossero introdotte sanzioni pecuniarie per chi non si fosse recato a votare. Nella seduta del 10 settembre del 1946 fu proposto che la obbligatorietà fosse introdotta nel testo costituzionale, lasciando al legislatore il compito di fissare le conseguenze e le sanzioni per gli astenuti³⁷⁴. Dopo la durissima opposizione di Lussu e Amendola, fu trovata una formula di compromesso secondo cui il voto era "un dovere civico".

Sulla questione dell'esclusione dal diritto di voto di coloro che non esercitavano una attività lavorativa, l'Assemblea bocciò tutte le proposte sulla questione aggiungendo al testo costituzionale la limitazione del diritto di voto "nei casi di indegnità morale indicata dalla legge", lasciando alla legge ordinaria la possibilità di intervenire sulle ipotesi di esclusione.

La questione del voto all'estero fu proposta con l'obiettivo di dimostrare solidarietà nei confronti dei emigranti e di sancire l'appartenenza al popolo e la partecipazione all'esercizio della sovranità nazionale. Anche se fosse molto evidente che nell'espressione "tutti i cittadini" fossero compresi anche gli emigrati all'estero, l'obiettivo era di introdurre una garanzia specifica nei loro confronti. La proposta fu bocciata per ragioni pratiche come le difficoltà di gestire il voto per milioni di emigranti, i problemi per l'accordo con gli Stati che li ospitavano, la necessità di distinguere tra emigrazione temporanea e permanente, e i ritardi nella proclamazione dei risultati.

Il dibattito è proseguito durante tutta la storia repubblicana e ha infine portato alla revisione costituzionale dell'art. 48 con l'introduzione di un comma aggiuntivo.

All'Assemblea Costituente eletta il 2 Giugno 1946 toccò anche, secondo quanto sancito dal Decreto Luogotenenziale del marzo 1946, di elaborare il testo della nuova legge elettorale per le future legislature repubblicane. Si ripresentarono così al dibattito i due tradizionali orientamenti; quello favorevole al sistema proporzionale e quello favorevole al sistema maggioritario.

Le diverse istanze trovarono alla fine un punto di convergenza in un testo che conservava, per la Camera dei Deputati, il sistema proporzionale su circoscrizioni plurinominali

³⁷² Cfr., Tosato, Merlin, Bozzi, Lussu in Assemblea Costituente. Tutti erano d'accordo che il limite di 21 anni per l'elettorato attivo alla Camera dei deputati era a garanzia di un elettorato con un minimo di maturità politica.

³⁷³ Seduta del 21 maggio 1947, in A.C., III, 1964.

³⁷⁴ Mortati e Tosato in A.C., seduta del 10 settembre 1946, VII, 980 e seg.

concepito come sezioni di un Collegio Unico Nazionale; per il Senato invece si prevedeva un sistema misto: maggioritario per cui collegi dove un candidato avesse superato il 65% dei voti validi e proporzionale su collegi regionali, laddove questa maggioranza (che in effetti si verificò in ben poche occasioni) non fosse stata raggiunta da alcuno.

Fu questo il sistema attraverso il quale fu eletto il primo Parlamento repubblicano con le elezioni del 18 Aprile 1948.

Entriamo allora nel merito del dibattito attraverso cui si arrivò a queste scelte, appena sintetizzate poco sopra.

La prima “costituzione provvisoria”, adottata già dal Governo di Salerno, abrogò il disposto del terzo comma del regio decreto legge n.705 2 Agosto 1943, con cui si stabiliva che entro quattro mesi dalla cessazione dello stato di guerra, si sarebbe eletta una nuova Camera dei Deputati.

Questo provvedimento fu sostituito dalla norma che formalizzava l'impegno, a liberazione avvenuta, di demandare la scelta istituzionale al popolo italiano attraverso l'elezione a suffragio universale di una Assemblea Costituente, che avrebbe dovuto avere anche il compito di “deliberare la nuova Costituzione dello Stato”.

La Commissione ministeriale per la legge elettorale iniziò i lavori il 1 Settembre 1945. Fin dalla prima riunione si cercò di trovare una mediazione nel contrasto tra uni nominalisti e proporzionalisti, stabilendo il principio dell'eccezionalità che rappresentava la formazione di una Assemblea Costituente.

Era implicito nel discorso di Nenni l'idea maturata nell'antifascismo italiano che riteneva come la Costituente non rappresentasse l'unico soggetto detentore della sovranità.

La fase costituente rappresentava, per contro, la traduzione nel diritto di quanto era avvenuto nella fase finale del conflitto e durante la lotta di Resistenza, nel corso di un periodo nel quale era emersa la necessità di imprimere nel dettato costituzionale quello stesso spirito di mutua convergenza e di reciproco controllo che aveva animato, e stava ancora animando, l'attività ciellenista.

In questo senso la formazione dell'Assemblea che avrebbe dovuto preparare la Costituzione andava de-ideologizzata al massimo, per poter far filtrare “tutte le correnti di opinione”.

E' il caso di ricordare, ancora, come in precedenza all'apertura della discussione vera e propria sulla legge elettorale, la Commissione risolse alcune questioni, apparentemente minori: quella dell'eleggibilità, dove si affermò l'estensione dell'elettorato passivo anche alle donne; l'età, dove fu bocciato una proposta di Terracini di estensione del diritto di voto

ai diciottenni, il tema del voto obbligatorio che fu respinto con 5 voti , contro 2 e 2 astenuti.

Alla fine, affrontato il nodo del sistema elettorale, prevalse l'idea della proporzionale, anche se erano diverse le anime che concordarono su questa scelta.

Diversità che riemersero allorquando si trattò di individuare, successivamente, il concreto metodo di traduzione dei voti in seggi. Ritornarono, infatti, in quella fase i tentativi di bilanciare il rapporto persone/gruppi, dimostrando come, in quel momento, il processo di identificazione per partiti non fosse ancora percepito in quella dimensione che poi caratterizzerà la politica di massa negli anni a venire. L'impossibilità di trovare nuove ipotesi percorribili portò, infine, la commissione ad individuare, tra l'insoddisfazione generale, nel dettato normativo del 1919 il testo di riferimento per l'elaborazione della legge elettorale.

L'impianto del nuovo disegno di legge prevede, dunque, il sistema del quoziente, la divisione del territorio nazionale in circoscrizioni che tendenzialmente non ricalcavano più i confini della regioni, bensì quelli delle province con una attribuzione di seggi che andava da un minimo di 7 deputati ad un massimo di 36 (il collegio cui era assegnato il numero minore di seggi era quello di Potenza e Matera, appunto 7, quello cui ne furono assegnati di più fu quello di Milano e Pavia con 36. La Valle d'Aosta ebbe, invece, un solo deputato), la riduzione del quorum d'efficienza a un decimo dei voti di lista.

Il Ministero De Gasperi spostò ulteriormente verso destra l'asse della legge, orientando alcune modifiche verso i desideri di quella parte politica: fu abolito il quorum d'efficienza, togliendo così ogni elemento di presunta rigidità alle liste di partito; si rettificò ulteriormente il quoziente elettorale, aumentando di un'altra unità il divisore nei collegi che avrebbero dovuto esprimere più di 20 deputati, si stabilì, infine, che la lista del Collegio Unico Nazionale, attraverso cui sarebbero stati recuperati i resti non utilizzati, poteva essere formata soltanto da candidati già comparsi nelle liste circoscrizionali.

Con queste ultime revisioni la legge elettorale fu definitivamente approvata, attraverso l'emanazione del Decreto Luogotenenziale n.74 del 10 Marzo 1946 e si andò, così, al voto del 2 Giugno: contemporaneamente per il referendum istituzionale e l'Assemblea Costituente, mentre tra il Marzo e l'Aprile di quell'anno si era votato per un certo numero di Amministrazioni Locali.

Il secondo problema posto in discussione fu quello relativo ai sistemi elettorali per le due Camere. Immediatamente si evidenziò la tendenza della maggioranza a non attribuire alla carta costituzionale una valenza prescrittiva in merito alle tecniche di traduzione dei voti in seggi. Nonostante un quadro del dibattito sostanzialmente favorevole alla scelta del sistema

proporzionale ci si orientò, alla fine, sia per la Camera, sia per il Senato (per l'elezione del quale si indica il collegio uninominale) il rimando alla legge ordinaria, ribadendo nel testo della Costituzione il semplice vincolo di un sistema elettorale a suffragio universale e diretto, per entrambi i rami del Parlamento. Un primo progetto di legge elettorale fu preparato dal Governo e presentato all'Assemblea Costituente il 10 Maggio 1947.

Il progetto proposto dal governo partiva, sostanzialmente, dal d.l. n.74 del 1946, che aveva regolato le elezioni per l'Assemblea Costituente. Il testo definitivo della legge elettorale per la Camera fu approvato il 21 Dicembre 1947, con 275 voti a favore e 82 contrari. Essa divenne la legge n.6 del 20 Gennaio 1948, successivamente unificata con le altre normative per l'elezione della Camera dei Deputati nel T.U. 5 febbraio 1948, n.26.

La legge elettorale per il Senato fu predisposta dal Ministero e presentata in Assemblea da Scelba l'11 Dicembre 1947, in un disegno di legge che cercava di recepire l'istanza base emersa dai dibattiti precedenti, sia in merito al collegio uninominale, sia in merito alla base territoriale/regionale.

La tecnica di traduzione dei voti in seggi, tuttavia, predisponneva un meccanismo di elezione che si allontanava sia dal maggioritario secco che da quello a due turni, ricorrendo ad una soluzione intermedia che richiamava in vita indirettamente il sistema proporzionale. I candidati si sarebbero presentati singolarmente sui collegi uninominali e sarebbe risultati eletti solo nel caso del raggiungimento di una percentuale pari al 65% dei voti espressi, mentre i seggi non attribuiti in prima istanza sarebbero stati assegnati su un collegio unico regionale recuperando, evidentemente, il sistema proporzionale.

Il testo per l'elezione del Senato, divenne legge il 6 Febbraio 1948, con il numero 29.

L'entrata in vigore della Costituzione, avvenuto proprio il 1° gennaio 1948, segnò l'uscita della Costituzione provvisoria.

L'entrata in vigore della costituzione il 1° gennaio 1948 comportava tuttavia la vigenza di disposizioni transitorie destinate a consentire la piena attuazione delle prescrizioni del nuovo testo costituzionale. In particolare si dettavano regole destinate a consentire l'operare dell'ordinamento in attesa della adozione di definitive normative compatibili con la nuova costituzione.

La forma di governo prevista era nuovamente quella parlamentare, sicuramente ispirata al modello prefascista ma con una razionalizzazione per quanto riguardava la disciplina della fiducia e della sfiducia. Il ruolo del vertice del governo era volutamente debole: il presidente del consiglio era più che altro un moderatore dell'insieme dei ministri venendo favorita al massimo la collegialità del consiglio. E del resto è pacifico che i costituenti

volessero un governo debole. Un poco perché avevano alle spalle l'esperienza preoccupante del governo mussoliniano, un poco perché nessuna delle componenti forti dell'assemblea voleva corre il rischio di affidare poteri consistenti al governo ove si fosse trovata all'opposizione dopo le elezioni politiche che avrebbero seguito la Costituente³⁷⁵.

La Costituzione si poneva, a grandi linee, nell'alveo del costituzionalismo liberale, ma con significativi aggiornamenti che introducevano gli istituti dello stato sociale di diritto contemporaneo proprio di altri ordinamenti che seguivano gli sviluppi consolidati del costituzionalismo democratico dell'occidente europeo. La breve ma significativa esperienza dello stato autoritario provocava come reazione un orientamento dei costituenti favorevole a un sistema di ampie garanzie per i diritti dell'uomo e dei gruppi sociali.

La Costituzione affermava il ruolo centrale della persona (principio personalista) e delle formazioni sociali (principio pluralista), il fondamento dell'autorità pubblica sul libero consenso dei governati e il governo della maggioranza nel rispetto dei diritti delle minoranze (principio democratico), la tutela giudiziaria dei diritti, unita alla giurisdizione costituzionale e alla rigidità della costituzione che ne rendeva disagevole la revisione (principio garantista), la assicurazione delle autonomie territoriali in un quadro unitario (principio di decentramento) l'inserimento dell'ordinamento italiano in un più ampio contesto internazionale (principio internazionalista).

Accennato il processo costituente e le caratteristiche della nuova costituzione e sottolineata la continuità dell'ordinamento statale, occorre ora richiamare i principi al base dei quali è costruito il diritto di voto. In questo modo sarà possibile non solo comprendere meglio il testo costituzionale ma anche riflettere sul suo rendimento e sul permanere della validità delle scelte operate dai costituenti.

³⁷⁵ Cfr., Giuseppe De Vergottini, *L'evoluzione del sistema politico-istituzionale*, op., cit., pp.6.

CAPITOLO II

IL DIRITTO DI VOTO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

I principi dell’diritto di voto. Le garanzie per il suo esercizio.

L’esercizio del diritto di voto è circondato da una serie di garanzie costituzionali che ne connotano il significato in termini sostanziali. A queste garanzie è affidato il compito di consentire che l’intero corpo elettorale riconosca effettiva legittimazione politica ai rappresentanti eletti e, di conseguenza, validità alle decisioni da essi assunte³⁷⁶. Esse sono stabilite da 2° comma dell’art. 48 e si sostanziano nel principio di eguaglianza, personalità, di libertà e segretezza.

Uguaglianza del voto.

L’art.48 della Costituzione italiana, analogicamente a quanto sancito da altre costituzioni occidentali e quella albanese sancisce il principio dell’eguaglianza³⁷⁷. Il presupposto di questo principio è che la manifestazione della volontà del elettore deve costituire un atto “*unico e irripetibile*”³⁷⁸. Il riconoscimento della corrispondenza un uomo/donna-un voto e la previsione della uguale titolarità del suffragio tra gli aventi al diritto di voto. Ciò costituisce una diretta estrinsecazione del principio del eguaglianza sostanziale. Se è vero che tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge, deve ritenersi preclusa ogni possibilità di graduare il valore dei voti di singoli cittadini o di categorie di essi³⁷⁹. Pertanto a prescindere da fattori soggettivi (quali la razza, lingua, la religione, il sesso) e dalle condizioni personali e sociali, il peso del voto di ogni elettore, ossia il suo valore aritmetico, deve essere identico e il singolo voto non può essere computato più volte³⁸⁰. Anche se non è stato sempre così, dal principio di uguaglianza del voto discende il divieto del voto plurimo e voto multiplo³⁸¹.

Secondo LAVAGNA, (...) il principio di eguaglianza del voto deve essere realizzato in modo da garantire non solo una eguaglianza formale degli elettori nel procedimento

³⁷⁶ BETTINELLI, *Diritto*, op., cit., 1982, pp. 226; Cfr., E Grosso, *Le garanzie per l’esercizio del voto*, art. 48, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1984, pp.969.

³⁷⁷ Ai sensi dell’art. 48, c. 2 Cost. “*Il voto è personale ed uguale, libero e segreto. Il suo esercizio è un dovere civico*”.

³⁷⁸ BETTINELLI, *Diritto*, op., cit., pp. 226.

³⁷⁹ Cfr., PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, 1957, pp. 11 e seg.; PALADIN, *Il principio costituzionale d’eguaglianza*, Milano 1965, pp. 304 e seg.

³⁸⁰ Piergigli. V., *Premio di maggioranza ed eguaglianza del voto*, op., cit., pp.3.

³⁸¹ Vedi nota n. 170.

elettivo, ma altresì una eguaglianza sostanziale, reale ed effettiva, coinvolgente i rapporti tecnici e giuridici fra la manifestazione del voto ed i risultati delle votazioni³⁸². Di contrario avviso sono un gruppo di autori secondo cui nella consultazione elettorale eguaglianza significa “eguaglianza nelle posizioni di partenza che va valutata *a priori*” al momento dell’espressione del suffragio e non *a posteriori* e in modo che i risultati della battaglia politica vengano accertati secondo determinati criteri e non secondo altri³⁸³. È ovvio che, intesa in questa ottica, l’uguaglianza non può essere mai assoluta, perché una perfetta sintonia tra voti espressi e risultati elettorali è praticamente irrealizzabile.

Se quelle sinteticamente tratteggiate sono le linee lungo le quali si è sviluppato tradizionalmente e senza troppi ostacoli il confronto dottrinale, non vi è dubbio che l’evoluzione della società occidentale con le dinamiche migratorie e i mutamenti demografici degli ultimi decenni ha contribuito ad arricchire di nuovi spunti l’interpretazione del principio di eguaglianza del voto.

Negli anni ’60 del scorso secolo, la Corte Suprema avviava una giurisprudenza che facendo leva sul XIV emendamento (*equal protection clause*) e sulla formula “*one man, one vote*”, ha comportato un ampio processo di ridefinizione dei collegi sia per le elezioni nazionali che statali, in modo che fosse garantito un rapporto approssimativo paritario tra voti e seggi. Quanto al profilo della rappresentanza dei gruppi razziali o etnici, la stessa Corte ha ammesso che il ritaglio artificioso dei collegi come tecnica di riequilibrio delle minoranze svantaggiate e le operazioni di distribuzione territoriale dei seggi che perseguono intenti ed effetti discriminatori sono illegittime³⁸⁴.

Nell’ordinamento italiano, analogamente ad altri sistemi che adottano un atteggiamento di tutela nei confronti delle comunità minoritarie, la Corte Costituzionale ha riconosciuto la legittimità delle scelte legislative che, a fini di protezione delle minoranze, prevedono forme di rappresentanza politica garantita (riserva di seggi), prescindendo dalla proporzionalità tra voto espressi e seggi conseguiti e derogando quindi alla regola della eguaglianza del valore numerico di ciascun voto³⁸⁵.

³⁸² Cfr., LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in Riv. Trim. dir. Pubblico., 1952, pp. 871.

³⁸³ PRETI, *Diritto elettorale politico*, op., cit., pp.11 e seg.; Più recentemente, LUCIANI in *Il voto e la democrazia*, Roma 1991, pp. 36, secondo cui “Il principio di eguaglianza del voto, richiede che ciascun voto abbia pari peso nel momento in cui si determinano gli *inputs* elettorali, non invece nel momento in cui se ne producono gli *outputs*”; Sul argomento vedi anche FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, pp. 23 e seg.

³⁸⁴ LUCIANI in *Il voto e la democrazia*, op., cit., pp. 41; CHIARA, *Titolarità del voto*, op., cit., pp. 186 e seg.

³⁸⁵ Cfr., CHIARA, *Titolarità del voto*, op., cit., pp. 176 e seg.

L'eguaglianza del voto nella giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana.

Analogamente alla dottrina, la giurisprudenza costituzionale ha affermato fin dai suoi esordi e per lungo tempo la salvaguardia formale del principio in esame.

Negli anni '60, la Corte affermava che il principio di eguaglianza del voto vale ad escludere il voto multiplo o plurimo³⁸⁶ in dipendenza di situazioni particolari dei titolari del diritto di voto e comporta che ciascun voto nella competizione elettorale contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione dei organi elettivi, senza estendersi al risultato concreto della manifestazione della volontà dell'elettore, che dipende esclusivamente dal sistema adottato dal legislatore ordinario non avendo la Costituzione disposto nulla al riguardo³⁸⁷. Nella fattispecie, la Corte respingeva in modo esplicito l'argomentazione che era stata avanzata nella deliberazione di rimessione degli atti alla Corte in base alla quale il principio di eguaglianza del voto “dovrebbe trovare applicazione non soltanto per quanto attiene al diritto di voto, ma, altresì, per ciò che concerne gli effetti concreti che necessariamente si ricollegano all'esercizio del diritto stesso³⁸⁸”. La Corte affermava che (...) l'importanza della funzione elettorale e le conseguenze che potrebbero derivare dal esercizio non corretto del diritto di voto “postulano in materia il più scrupoloso rispetto del principio di eguaglianza, onde assicurare la *par condicio* di tutti gli elettori nel momento in cui, con l'espressione del loro voto in sostanza danno concreti contenuto alla sovranità popolare³⁸⁹”.

Pertanto, come ribadito anche più recentemente, il principio di eguaglianza del voto è diretto ad assicurare la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto viene espresso e non riguarda fasi anteriori o successive a tale momento³⁹⁰.

Chiamato a giudicare sulla legittimità costituzionale dell'art.7/c. 6, l n.81/1993 nella parte in qui prevede l'attribuzione del premio di maggioranza nei consigli dei comuni con più di 15.000 abitanti a favore delle liste o del gruppo di liste collegate al candidato proclamato sindaco al primo turno, il giudice delle leggi ribadiva, anche alla luce dei propri precedenti il significato dell'art 48, c. 2 Cost., i quale “esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità donde il divieto del voto multiplo o plurimo, ma non anche il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia proporzionale

³⁸⁶ Sull'argomento si vedano le sentenze n. 43/1961, sentenza n. 44/1961, 9/1962, 6/1963, 60/ 1962 della Corte Costituzionale.

³⁸⁷ Sentenza n. 43/1961 della Corte Costituzionale italiana.

³⁸⁸ Ibid., *Ritenuto in fatto*, e 2° punto *Considerato in diritto*.

³⁸⁹ Cfr., sentenza n. 39/1973, punto 2 *Considerato in diritto*.

³⁹⁰ Sentenza n. 173/2005 della Corte Costituzionale italiana.

al numero dei voti espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali...; fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza³⁹¹”

Per quanto riguarda il sistema elettorale che si andava ad adottare, la Corte ha affermato che spetta alla discrezionalità del legislatore “il delicato bilanciamento tra la previsione ed il rispetto del voto disgiunto e la correzione dei suoi effetti mediante un meccanismo di rettifica in senso maggioritario con incidenza variabile a seconda della linea di bilanciamento prescelto rispettando il principio di ragionevolezza nelle scelte legislative³⁹²”.

In questa linea di ragionamento, in un pronuncia resa all’inizio degli anni 2000, la Consulta ha rimarcato la propria volontà di astenersi da valutazioni su interventi legislativi ad alto tasso di politicità, come quelli relativi al sistema elettorale, a meno che essi non risultino manifestamente irragionevoli³⁹³.

La svolta interpretativa nella sent.1/2014; illegittimità del premio di maggioranza e lesione del principio dell’eguaglianza del voto.

La sentenza 1/2014 ha stupito numerosi studiosi abituati a una interpretazione rigorosa riguardo alle condizioni di ammissibilità e la condizione dell’incidentalità. La Corte ha precisato la propria giurisprudenza in tema di ammissibilità aprendo le porte della giustizia costituzionale incidentale a cause in cui il giudizio principale e il giudizio di costituzionalità non sono separabili.

La vera ragione per la quale la Corte ha dichiarato ammissibile il rinvio sembra tuttavia essere l’inaccettabilità di un diniego di giustizia nel campo della garanzia dei diritti più importanti; se tali rinvii fossero inammissibili, alcuni fra i diritti politici fondamentali sanciti dalla Costituzione rimarrebbero senza protezione giurisdizionale³⁹⁴.

L’argomentazione della Corte è stata basata sui principi sanciti dalla Costituzione come il principio della sovranità del popoli (art. 1), il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (art. 3), il principio di uguaglianza del voto (art. 48), i principi del diritto di voto, cioè il voto personale, uguale, libero e segreto (art. 48), il suffragio universale e diretto (art. 56, 58).

Alcuni cittadini hanno presentato davanti al giudice ordinario ricorso lamentando la lesione del diritto di voto sancito dall’art. 48 della Costituzione da parte della legislazione

³⁹¹ Sentenza n. 107/1996, punto 2.1 *Considerato in diritto*.

³⁹² *Ibid.*, punto 3 *Considerato in diritto*.

³⁹³ Ordinanza 260/2002 della Consulta della Corte Costituzionale ; sentenza n. 242/2012.

³⁹⁴ Cfr., Henri Schmit, *La sentenza 1/2014 e i diritti elettorali garantiti dalla Costituzione*, in Quaderni Costituzionali, 13 marzo 2014.

elettorale. In questo modo quindi è lo stesso art. 48 della Costituzione ad essere chiamato come norma-parametro nel giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via incidentale.

Come è noto, la legge presa in esame dalla Corte (l. 270/2005) prevedeva un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza, soglie di sbarramento e liste bloccate. La disciplina delle modalità di attribuzione del premio di maggioranza era diversa nelle due camere. Alla Camera dei deputati, dopo una ripartizione proporzionale dei seggi in sede nazionale in base ai voti validamente conseguiti, si verificava se fosse stata raggiunta da una lista o coalizione di lista la quota di 340 seggi. In caso negativo, eventualmente, alla compagine vincente venivano assegnati ulteriori seggi fino a raggiungere la quota di 340, cioè la maggioranza assoluta³⁹⁵. Al Senato, invece, i premi erano applicati regione per regione dopo aver accertato che dalla ripartizione proporzionale per regioni nessuna lista o coalizione di liste avesse raggiunto la quota del 55% dei seggi spettanti alla regione medesima. Soltanto in questo caso scattavano i premi di maggioranza che erano 17, uno per ogni regione, ad eccezione di Valle d'Aosta (costituita in un unico collegio uninominale), Molise (in cui due seggi in palio erano distribuiti proporzionalmente) e Trentino-Alto Adige (costituito in sei collegi uninominali³⁹⁶). Secondo la Corte di Cassazione che aveva sollevato l'incidente di costituzionalità³⁹⁷, l'attribuzione del premio di maggioranza senza la fissazione di una soglia minima di voti era tale, alla Camera da compromettere la parità di condizione dei cittadini al momento del voto in violazione dell'art 48, c. 2, della Costituzione. Al Senato, il meccanismo si rilevava addirittura irrazionale perché, essendo il premio diverso per ogni regione, il risultato diventava “una sommatoria casuale di premi regionali”; conseguentemente i premi potevano rovesciare l'esito ottenuto su scala nazionale e favorire la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nelle due assemblee. Inoltre la assegnazione dei premi su base regionale determinava una diversa entità degli stessi a seconda della estensione territoriale e della distribuzione geografica dei cittadini elettori con alterazione del peso del voto “che dovrebbe essere uguale e contare allo stesso modo ai fini della traduzione in seggi”, in pregiudizio degli artt. 3 e 48, c.2 della Costituzione. A giudizio della Suprema Corte ne derivavano una “oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica”.

Con la sentenza 1/2014, la Corte a distanza di pochi anni dalle pronunce sopra menzionate, ha cambiato la sua giurisprudenza che aveva manifestato in passato ad occuparsi di

³⁹⁵ Art. 83 d.P.R 361/1957.

³⁹⁶ Ar. 17, c. 2 e 4, d.lgs. 533/1993.

³⁹⁷ Ordinanza n. 12060/2013.

questioni politiche come quelle implicate dalla legislazione elettorale e si spinge per la prima volta a valutare la costituzionalità del sistema elettorale in Italia.

La Corte ha riconosciuto il potere del legislatore di definire il sistema elettorale e di scegliere il modello e i dettagli tecnici come ritiene più adatto alle esigenze politiche. Il dovere del legislatore è di controllare che queste esigenze siano legittime. Ma tale discrezionalità non è illimitata. La Corte ribadisce che il legislatore deve rispettare il criterio della coerenza e il principio di proporzionalità o di ragionevolezza. La Corte precisa che nelle scelte delle modalità tecniche del sistema elettorale, deve essere raggiunto un equilibrio fra gli interessi che si devono raggiungere e le misure prese dallo Stato. In questo senso, spetta al legislatore bilanciarli nel modo che egli ritiene più opportuno e scegliere le misure meno restrittive dei diritti a confronto³⁹⁸. In questo senso il legislatore non potrebbe adottare misure restrittive non giustificate da un obiettivo legittimamente perseguito, ma altresì non potrebbe nemmeno adottare misure restrittive di un diritto, se lo stesso diritto fosse raggiungibile con misure di minor sacrificio degli interessi e valori costituzionalmente rilevanti. In questo senso, per essere legittime, non basta che le misure siano idonee, utili, necessarie e indispensabili, ma allo stesso tempo non devono essere eccessive, cioè che non producano un eccesso di divaricazione fra voti e seggi³⁹⁹. La Corte ha aggiunto che la tutela del diritto di voto è fondamentale e inviolabile, oltre che essenziale per la connotazione democratica dell'ordinamento. Nel merito, veniva riconosciuta l'illegittimità del premio di maggioranza, perché giudicato irragionevolmente lesivo del principio di eguaglianza del voto e discorsivo del rapporto rappresentativo. A fronte dell'obiettivo (legittimo) di agevolare la formazione di una maggioranza parlamentare tale da garantire la stabilità del governo del paese, il mezzo individuato dal legislatore è stato considerato irragionevole e quindi illegittimo, perché il premio, attribuito a prescindere dal raggiungimento di una soglia minima di voti raggiunti, poteva trasformare una maggioranza relativa di voti in una maggioranza assoluta di seggi⁴⁰⁰. In altre parole, il premio non costituiva un correttivo, bensì un elemento che rovesciava la *ratio* della formula elettorale e comprimeva la rappresentatività del parlamento e incideva sulla eguaglianza del voto.

³⁹⁸ Sentenza 1/2014 della Corte Costituzionale italiana, punto 4, *Considerato in diritto*.

³⁹⁹ Nelle parole della Corte "Il test di proporzionalità utilizzato... spesso insieme con quello di ragionevolezza... richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi largamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi", (punto 3,1 *Considerato in diritto*).

⁴⁰⁰ *Ibid.*, punto 3.1 *Considerato in diritto*.

I sistemi elettorali dopo la sentenza n. 35/2017.

Con la sentenza n. 35/2017, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedono un turno di ballottaggio e delle norme che consentono al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. In sostanza, la sentenza n. 35 del 2017 ha verificato in quale misura le Camere abbiano rispettato i vincoli pronunciati dalla sentenza n. 1 del 2014⁴⁰¹.

Nella sentenza si nota subito la prudenza della Corte a non sostituirsi al legislatore⁴⁰². In questo senso, la Corte ha confermato un'altra volta "l'ampia discrezionalità del legislatore nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico politico in cui tale sistema è destinato ad operare". [...] I giudici costituzionali hanno voluto ricordarci che la Costituzione non può e non deve essere letta *magis ut valeat*, trasformando l'interpretazione costituzionale in costruttivismo normativo volto a far dire al testo cose che col diritto costituzionale scritto non hanno nulla a che vedere. La Costituzione, come progetto di società, deve essere svolta in sede politica, attraverso scelte compiute dal legislatore, spettando alla Corte costituzionale il compito di garantire la legittimità costituzionale di quelle decisioni senza sostituirsi ai rappresentanti del corpo elettorale nella definizione dei contenuti dell'attuazione⁴⁰³.

1. Sulla questione dell'ammissibilità la Corte ha confermato quanto deciso con la sentenza n. 1 del 2014. In tale sentenza la Corte ha confermato la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sulla base di quattro argomenti: (...) "In primo luogo, la presenza nell'ordinanza di rimessione di una motivazione sufficiente, in ordine alla sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio principale, in secondo luogo, il positivo riscontro della pregiudizialità tra la legge elettorale, la cui conformità a Costituzione è posta in dubbio, in terzo luogo, la peculiarità di rilievo costituzionale del diritto fondamentale di voto, che svolge una funzione decisiva nell'ordinamento costituzionale, con riferimento alle conseguenze che dal suo non corretto esercizio potrebbero derivare nella Costituzione degli organi supremi ai quali è affidato uno dei poteri dello Stato, quello legislativo. Infine, l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, auali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione dei organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un

⁴⁰¹ Riviezzo, A., *Uguaglianza del voto e sistema politico: alcune coordinate per una legislazione elettorale secundum constitutionem*, Quaderni costituzionali, 17 febbraio 2017, pp. 4.

⁴⁰² Dicckman., R., *La Corte Costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale"*, in *Federalismi* n. 4, data 22.02.2017.

⁴⁰³ Cfr., Morrone., A., *Dopo la decisione sull'Italicum: Il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, Quaderni costituzionali, 13 febbraio 2017, pp. 1.

sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato”.

Questa volta c’era un dato nuovo, quello di una legge non ancora applicata. I tribunali rimettenti hanno ritenuto che ai fini della proponibilità delle azioni di accertamento, sia sufficiente l’esistenza di un’ stato di dubbio o incertezza oggettiva sull’esatta portata dei diritti e degli obblighi scaturenti da un rapporto giuridico anche di fonte legale; che tale incertezza è idonea di per sé a provocare un ingiusto pregiudizio, non evitabile se non per il tramite dell’accertamento giudiziale circa l’incidenza della legge sul diritto di voto. In questo caso, gli tribunali rimettenti hanno osservato che l’espressione del voto costituisce oggetto di un diritto inviolabile e “permanente” dei cittadini, i quali possono essere chiamati ad esercitarlo in ogni momento; pertanto, lo stato di incertezza al riguardo integra un pregiudizio concreto, di per sé sufficiente a fondare la sussistenza dell’interesse ad agire.

La Corte ha argomentato che “il diritto di voto può infatti trovare tutela, non solo successivamente alle elezioni attraverso l’impugnazione dei risultati elettorali, ma talora anche prima di esse, nell’ambito del procedimento elettorale preparatorio⁴⁰⁴”. In conclusione, la Corte ha ritenuto che la giurisprudenza sia sufficiente sulla sussistenza dell’interesse ad agire dei ricorrenti e ha escluso un riesame dell’apprezzamento ai fini dell’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale⁴⁰⁵.

2. Passando all’esame delle singole questioni di legittimità costituzionale, il primo dichiara infondate le questioni di legittimità costituzionale relative alle formule elettorali proporzionali con premio di maggioranza relative all’attribuzione di 340 seggi alla liste che consegue il 40% dei voti. Secondo i giudici rimettenti, tale configurazione del premio di maggioranza, contrasta con l’art. 48 secondo comma, Cost in quanto tale percentuale è calcolata sui votanti (voti validamente espressi) e non sugli aventi diritto al voto. Tale previsione comprime irragionevolmente l’eguaglianza del voto e la rappresentatività della Camera.

La Corte ha respinto tutte le argomentazioni dei tribunali rimettenti. Riprendendo quanto detto nella sentenza n. 1 del 2014, la Corte ha riconosciuto al legislatore un’ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale. La Corte ha argomentato che la legge n. 52 del 2016 “prevede una soglia minima di voti validi per l’attribuzione del premio pari al 40% di questi. Sì e pertanto in presenza di un premio di maggioranza che consente di attribuire la maggioranza assoluta dei seggi in un’assemblea rappresentativa alla lista che

⁴⁰⁴ Ordinanza n. 165 del 2016.

⁴⁰⁵ Sentenza n. 110 del 2015, sentenza n. 1 del 2014, ordinanza n. 165 del 2016; più in generale sentenza n. 154 del 2015, n. 91 del 2013 e n. 50 del 2007.

abbia conseguito una determinata maggioranza relativa. Tale soglia non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi della stabilità del governo e della rapidità del processo decisionale, dall'altro (p. n. 6 diritto)". In questo modo, la Corte ha riconosciuto un'altra volta al legislatore "il diritto" della scelta della soglia alla quale collegare il premio di maggioranza ponendo come unico limite il bilanciamento tra rappresentanza e governabilità⁴⁰⁶.

Sulla soglia di sbarramento del 3 per cento, la Corte argomenta che [l]a previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intende a evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità. Nelle parole della Corte "L'*Italicum* introduce una soglia di sbarramento non irragionevolmente elevata".

3. Per quanto riguarda la legittimità costituzionale delle disposizioni che prevedono in caso di mancato raggiungimento del 40% dei voti al primo turno, un turno di ballottaggio fra le due liste che abbiano ottenuto il maggior numero dei voti, la Corte ha rilevato la lesione degli artt. 1 secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. La Corte ha argomentato che non è "il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato a risultare costituzionalmente illegittimo, ma la concreta disciplina dell'attribuzione dettata dal legislatore". Il turno di ballottaggio non è costruito come una nuova votazione rispetto a quella svoltasi al primo turno, ma come la sua prosecuzione. Di conseguenza, al turno di ballottaggio accedono le sole due liste più votate al primo turno, senza che siano consentite, tra i due turni, forme di collegamento o apparentamento fra liste. Di conseguenza il premio attribuito resta un premio di maggioranza e non diventa un premio di governabilità.

4. Riguardo alla composizione delle liste elettorali, la Corte è arrivata alla conclusione che le previsioni della legge elettorale n. 52 del 2015 non determinano una lesione della libertà del voto sancito dall'art. 48 della Costituzione. Il precedente della sentenza n. 1/2014 ha costituito il punto di riferimento del giudizio attuale. La Corte ha ricordato come il sistema allora vigente fosse stato ritenuto lesivo del diritto di voto sancito dall'art. 48, secondo comma della Costituzione in quanto non consentiva all'elettore alcun margine di scelta dei propri rappresentanti, prevedendo un voto per una lista con un numero elevato di candidati bloccati nell'ambito di circoscrizioni ampie e perciò difficilmente conoscibili dall'elettore. La Corte ha argomentato che "mentre lede la libertà del voto un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati, nel quale è in radice esclusa per la totalità degli eletti,

⁴⁰⁶ Morrone, A., *Dopo la decisione sull'Italicum...*, op., cit., pp. 2.

qualunque indicazione di consenso degli elettori, appartiene al legislatore la discrezionalità nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio sostegno ai candidati. Alla luce di tale argomentazione, la Corte è arrivata alla conclusione che le previsioni della legge n. 52 del 2015 non determinano una lesione della libertà del voto in quanto le liste sono presentate in cento collegi plurinominali di dimensioni ridotte e sono formate da un numero inferiore di candidati; l'unico candidato bloccato è il capolista, il cui nome compare sulla scheda elettorale, l'elettore può esprimere sino a due preferenze per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista.

5. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni che prevedono che il deputato eletto in più collegi plurinominali deve dichiarare quale collegio plurinomiale prescelga. Ad avviso della Corte "l'assenza di un criterio oggettivo, rispettoso della volontà degli elettori e idoneo a determinare la scelta del capolista eletto in più collegi, è in contraddizione con la logica dell'indicazione personale del rappresentante eletto da parte dell'elettore". La Corte ha evidenziato che "l'opzione arbitraria consente al capolista bloccato eletto in più collegi di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma altresì, indirettamente anche di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale". Pertanto la Corte è arrivata alla conclusione che tale previsione determina una violazione del principio dell'uguaglianza, ma anche della personalità del voto tutelati dagli artt. 3 e 48 secondo comma, Cost in quanto la libertà di scelta dell'ambito territoriale in cui essere eletto ha come oggetto principale l'instaurazione di un legame specifico in termini di responsabilità politica del rappresentante con il corpo degli elettori appartenenti ad un determinato collegio.

6. Per quanto riguarda la questione della omogeneità della legge elettorale per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, la Corte ha richiamato l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 sulla legge di riforma approvata nel aprile del 2016 dal Parlamento che ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizioni e funzioni delle due Camere. In tale contesto, la Corte ha rilevato che "la Costituzione, non impone al legislatore di introdurre per i due rami del Parlamento sistemi elettorali identici, tuttavia esige che al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze omogenee".

Libertà del voto.

Il diritto di voto è fondamentale per stabilire e mantenere le basi di un efficace democrazia in un Stato di diritto. La Costituzione (art. 48) esige che il voto sia libero, ossia privo di costrizioni o di forme di coazione (anche psicologiche) della volontà del cittadino elettore. Anche la Corte Costituzionale è stata molto rigorosa nel chiedere il rispetto di questo principio, ritenuto un valore decisivo dei processi elettorali in cui si forma la volontà dei cittadini riguardo a quelli che li governeranno per la prossima legislatura.

L'art. 48 della Cost. per la stessa natura che ha il diritto di voto, ha imposto al legislatore e al Governo degli obblighi positivi a fine di organizzare elezioni che garantiscono la libertà di espressione dell'opinione del popolo riguardo ai organi che li governeranno per i prossimi anni. Infatti, i stessi obblighi positivi devono essere presenti anche nel caso in cui si formula e si attua la legislazione elettorale e la "legislazione di contorno", che in ogni caso deve rispettare il principio della libertà del voto. L'esigenza di tale legislazione è di assicurare l'effettività del principio della libertà del voto in modo che ogni elettore venga messo nelle condizioni di esprimere una scelta libera.

Inoltre la libertà del voto è uno dei principi base per la propaganda elettorale e referendaria che la Corte ha riconosciuto nei anni nelle sue sentenze (sentt. n. 48/1964, 344/1993, 420/1994, 161/1995, 49/1998, e 502/2000).

Ciò implica che ogni elettore abbia la possibilità di informarsi nel modo più completo sui programmi e le proposte di tutte le forze politiche. Pertanto anche i candidati delle forze politiche devono poter disporre delle stesse condizioni si esercizio dell'attività di propaganda⁴⁰⁷.

Al fine di realizzare tali obiettivi, la legislazione italiana prende in esame due aspetti; le forme, i contenuti, e i tempi della propaganda elettorale; le spese che i candidati e i partiti politici possono affrontare, e i finanziamenti di cui possono disporre.

Forme, contenuti, e i tempi della propaganda elettorale nella legislazione di attuazione.

L'esercizio del diritto di voto/sovranità popolare passa necessariamente attraverso l'assunzione di informazioni che permettono agli elettori di esprimere la loro scelta attraverso il voto. La legislazione italiana attualmente in vigore sanziona il principio della parità di trattamento tra tutti i soggetti politici che partecipano alle elezioni, nell'accesso ai

⁴⁰⁷ Cfr., *Libertà del voto, art. 48*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1984, pp.971.

spazi pubblici e privati di informazione e propaganda elettorale⁴⁰⁸. Nello stesso tempo, nasce anche il dovere di imparzialità dei media alla fine di garantire una informazione equilibrata e imparziale durante le campagne elettorali. Questo diritto non potrebbe vigere se non sussistessero le situazioni garantire dall'art. 21 della Costituzione. Infatti, significativamente esso si ritrova nella sentenza n. 420/1994 della Corte che *“dalla Costituzione deriva la necessità di garantire il massimo pluralismo esterno, al fine di soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione”*.

In questo modo, l'imparzialità e accuratezza sono i principi a cui deve rifarsi l'informazione. Questi ultimi sono citati in ogni legge incaricata a disciplinare questo ambito. Accanto a tali concetti, si aggiunge la tutela della “genuinità” del voto, che la Corte ritiene condizione irrinunciabile per le competizioni elettorali che si effettuano in una democrazia.

Il principio della *par condicio* si ricollega alla sentenza n. 420/1994 che ha inteso in termini estensivi il principio del pluralismo interno, ammettendone in alcuni casi l'applicazione anche nei confronti dei soggetti privati nonché della concessionaria del servizio pubblico. In precedenza, nella sentenza n. 48/1964 la Corte ebbe modo di enunciare un principio simile prendendo spunto dalla disciplina riguardante il regolamento degli spazi relativi ai manifesti elettorali. Secondo la Corte *“nel periodo della campagna elettorale “si determina una situazione che giustifica l'intervento del legislatore ordinario, diretti a regolare il concorso con norme che tendono a porre tutti in condizioni di parità per evitare che lo svolgimento della vita democratica non sia ostacolata da situazioni economiche di svantaggio o politicamente di minoranza”*.

La parità di trattamento tra tutti i soggetti concorrenti in luoghi e spazi, pubblici e privati ha trovato attuazione nella l. 515/1993. La legge affermava, secondo una linea di continuità con la legge 103/1975, l'attribuzione alla Commissione parlamentare di indirizzo e di vigilanza del compito di disciplinare direttamente le rubriche, i servizi e i programmi elettorali. Un elemento di novità rispetto alle leggi precedenti costituiva *l'apertura del servizio pubblico alla trasmissione di propaganda elettorale di liste e gruppi di candidati, da svolgersi in situazione di parità nell'ambito di spazi idonei, secondo le direttive impartite dalla Commissione parlamentare* (art. 1 comma 1). Per l'emittenza privata, la legge prevedeva una disciplina riguardo la propaganda elettorale e i programmi e servizi di informazione elettorale. In relazione alla propaganda elettorale, trasmissibile a qualsiasi titolo (oneroso o gratuito), la l. 515/1992 (art. 1 comma 2) disponeva che gli spazi fossero

⁴⁰⁸ Legge n. 515/1993; l. 28/2000.

offerti dalle emittenti ai candidati, alle liste, ai partiti in condizioni di parità. Secondo quanto stabilito dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Nonostante ciò, la legge (art.2, comma 2) vietava nel corso delle campagne, la propaganda elettorale per mezzo di spot pubblicitari e ogni altra forma di trasmissione pubblicitaria radiotelevisiva, distinguendo così tra propaganda elettorale ammessa e pubblicità elettorale vietata. La legge non trattava la problematica inerente al trattamento equo ed imparziale dei partiti, anche in relazione alla informazione trasmessa dalle emittenti pubbliche e private. Infatti interveniva nei programmi di comunicazione politica e propaganda, con una serie di divieti, finalizzati a proteggere i periodi elettorali⁴⁰⁹.

La legge n. 28/2000, con le aggiunte e correzioni introdotte dalla legge n. 313/2003, costituisce un consistente tentativo di assestamento della materia. La legge ribadisce i principi di imparzialità ed equità “*le emittenti radiotelevisive devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità, l'accesso alla informazione ed alla comunicazione politica*” (art. 2, comma 1), sanzionati nelle leggi precedenti. Il trattamento non discriminatorio che i soggetti politici hanno diritto di ricevere si traduce in un duplice senso di accesso: in quello più classico, cioè di sfruttare i programmi specifici appositamente creati per permettere ai partiti di esternare direttamente le loro posizioni; secondo, il diritto dei soggetti politici a poter usufruire di un equo trattamento all'interno della informazione erogata dalle emittenti, sia private che pubbliche, diritto che tra l'altro non si limita alla durata delle campagne elettorali.

Il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali.

Il finanziamento dei partiti politici rappresenta un nodo cruciale nelle democrazie contemporanee. La regolazione del rapporto tra il denaro e la politica “*attiene all'ambito strategico delle votazioni pubblicistiche*”, influenzando sulla capacità del *demos* di influire sul processo politico e sull'attitudine di quest'ultimo ad operare quale spazio aperto di partecipazione e rappresentanza⁴¹⁰. L'impatto che il denaro esercita sulla vita della democrazia contemporanea è importante soprattutto nel momento della campagna elettorale in quanto può condizionare le probabilità della loro elezione. In parole povere si

⁴⁰⁹ F. Modugno, *Par condicio e costituzione* (in particolare i saggi di M. RUOTOLO e T. FROSINI), p. 698, 699, 1997 Giuffrè Editore, Milano 1997.

⁴¹⁰ Cfr., Elena Griglio, *Trasparenza ed eguaglianza nel finanziamento della politica; Riflessioni a margine della sentenza Citizens united vs. Federal Election Commission*, in, *Le evoluzioni della legislazione elettorale di contorno in Europa*, p. 96 che a sua volta ha citato F. LANCHESTER, *Il finanziamento della politica tra forma di stato e vincoli sistemici*, in *Finanziamento della politica e corruzione*, a cura di F. Lancheater, Milano, Giuffrè, 2000, p. 7.

può affermare che il denaro speso dalle forze politiche e i candidati sono un fattore determinante per conquistare i voto degli elettori anche se non ce una spiegazione conclusiva in grado di spiegare in che modo il denaro può influenzare nel risultato elettorale finale⁴¹¹. In quest'ottica la legislazione sul finanziamento dei partiti politici deve avere come intento l'adozione di regole rigorose di trasparenza che consente oltre a realizzare la informazione degli elettori, anche la prevenzione della corruzione o della percezione della corruzione che incideranno alla struttura stessa del sistema di finanziamento della politica.

La dottrina ha individuato tre modelli diffusi di finanziamento dei candidati, partiti politici e delle campagne elettorali. Il finanziamento pubblico dalle risorse dello Stato⁴¹², il finanziamento da parte dei privati⁴¹³ e il sistema misto⁴¹⁴ che prevede il finanziamento da entrambe le parti.

Per quanto riguarda il primo, il finanziamento pubblico presuppone un intervento attivo da parte dello Stato, il quale sceglie di immettere nel sistema risorse pubbliche. Queste risorse sono attribuite ai partiti politici in base ai voti o ai seggi parlamentari ottenuti.

Per quanto riguarda il finanziamento privato, i partiti o i candidati possono ottenere fondi in base alla legislazione di ogni Stato, basta che loro siano legittimi.

Ritornando proprio all'impatto che il finanziamento dei partiti politici ha sul principio della libertà del voto, *in primis* si può dire che il finanziamento dei partiti e movimenti politici, liste e i gruppi di candidati in Italia è un finanziamento pubblico. La legge n. 96 del 2012 assimila ai partiti e movimenti politici anche le liste e i gruppi di candidati che la Corte di Cassazione ha rilevato la natura di entità politiche, dotate di soggettività politica specifica ai fini dell'accesso ai contributi pubblici. In seguito alla riforma del 2012, l'art. 1 della legge n. 96 del 2012 riduce a meta lo stanziamento e ristruttura la contribuzione pubblica ai

⁴¹¹ Ortuno-Ortin e C Schulz, in *Public Funding of Political Prties*, in *Journal of Public Economic Theory*, 7, 2005, p. 784 ss., che evidenziano come il denaro speso nelle campagne elettorali sia utilizzato principalmente in forme di "pubblicità persuasiva", volte a conquistare il voto degli elettori impressionabili. I candidati che investono maggiori risorse nella campagna elettorale sono in grado di chiarire meglio le proprie posizioni programmatiche, conquistando il voto degli elettori. Un analisi diversa è stata proposta dalla letteratura economica che indica un rapporto diverso tra finanziatori, candidati ed elettori - H. Gersbach in *Rush, Delay, of Money Burning; Informational Bases in Policy decisions*, in *Economics of Governance*, 1, 2000, p.347 ss. secondo il quale (...) *la capacità di un candidato di raccogliere risorse per le proprie spese elettorali è un indice della "valenza" del candidato stesso innanzi al elettore; ne deriva che il ruolo delle campagne elettorali non è tanto quello di veicolare un messaggio programmatico, bensì quello di dimostrare la credibilità del candidato nel raccogliere risorse finanziarie*".

⁴¹² L. Elia, *Che cosa ne dice la Costituzione*, in *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Roma, Senato della Repubblica, 1971, p. 51 secondo la quale: *In alcuni ordinamenti nazionali, il finanziamento pubblico non rappresenta una scelta, bensì un'opzione costituzionalmente condizionata a volte in modo esplicito al volte implicito come nel caso italiano*; Il finanziamento pubblico in senso forte rappresenta la Germania e altri paesi dell'Europa continentale cole l'Austria, Spagna, e la stessa Italia.

⁴¹³ Questo tipo di finanziamento è tipico dei Stati Uniti, Gran Bretagna, Paesi Basi.

⁴¹⁴ Come ad esempio l'Albania.

partiti e movimenti politici⁴¹⁵. La legge prevede un sistema di contribuzione sia per l'attività ordinaria sia per le elezioni politiche, ripristinando così almeno per quanto concerne la prima finalità, l'istituto del finanziamento dell'attività politica ordinaria dei partiti, abrogato dal *referendum* del 18-19 aprile 1993. Il fondo relativo al Senato è ripartita su base regionale. La quota spettante è ripartita tra i partiti, movimenti politici, gruppi di candidati e candidati indipendenti risultati eletti in proporzione ai voti conseguiti in ambito regionale, a condizione che abbiano ottenuto almeno un candidato nella regione⁴¹⁶. Alla fine di garantire un minimo di rappresentatività, il fondo relativo alla Camera è ripartito in proporzione ai voti conseguiti tra i partiti e i movimenti politici che abbiano eletto almeno un candidato eletto⁴¹⁷. Ai sensi dell'art.2 comma 1 della legge n. 96 del 2012, i partiti che hanno conseguito almeno 2% dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati, sia erogato un contributo di 0.50 euro per ogni euro ricevuto a titolo autofinanziamento, prevedendo inoltre una serie di detrazioni fiscali per le erogazioni.

Il profilo più rilevante della riforma è l'introduzione di un controllo sostanziale, esteso ai fatti contabili e alle finalità della gestione⁴¹⁸, che sostituisce quello precedente svolto dal collegio dei revisori ai sensi dell'art. 8, comma 14, della legge n. 2 del 1997. Così il 3° comma del nono articolo della legge istituisce la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti che ha sede presso la Camera dei deputati che è composta da cinque magistrati con un mandato di quattro anni. La Commissione effettua il controllo di regolarità e di legittimità del rendiconto di esercizio delle formazioni politiche. Nello svolgimento della propria attività la Commissione verifica anche la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite rispetto alla documentazione a relativa a supporto. Riguardo alle spese nella campagna elettorale, la legge fissa un limite alle spese sostenibili dai singoli candidati e dai partiti e dalle formazioni politiche che partecipano alla competizione elettorale. Dal giorno successivo all'indizione delle elezioni politiche i candidati, i partiti politici possono raccogliere fondi per il finanziamento della propria campagna elettorale tramite un mandatario elettorale. Possono versare contributi ai candidati persone fisiche enti ed associazioni e società. Sono vietati i finanziamenti da parte di organi della pubblica amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20% o da società controllate da

⁴¹⁵ Su una ricostruzione della riforma legislativa in materia dei finanziamenti dei partiti politici vedi Renza Dickman, *Note sulla nuova disciplina sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e dei gruppi parlamentari*, in Quad. Costituzionali, 26 novembre 2012.

⁴¹⁶ Art. 6, comma 1 della legge n. 96 del 2012.

⁴¹⁷ Art. 6, comma 2.

⁴¹⁸ Art. 9 della legge n. 96/2012.

quest'ultime⁴¹⁹. Una volta eletti, i parlamentari sono tenuti entro tre mesi dalla proclamazione a presentare presso l'Ufficio di Presidenza della Camera di appartenenza e al Collegio regionale competente una dichiarazione concernente le spese sostenute per la propaganda elettorale.

La libertà del voto è stata affrontata dalla Corte nella sentenza n. 1 del 2014. La Corte rilevò che il sistema allora vigente determinava la lesione della libertà del voto garantito dall'art. 48, secondo comma, Cost., in quanto non consentiva all'elettore alcun margine di scelta dei propri rappresentanti, prevedendo un voto per una lista composta interamente da candidati bloccati, nell'ambito di circoscrizioni molto ampie e in presenza di liste con un numero assai elevato di candidati, difficilmente conoscibili dall'elettore. Nella legge presa in esame dalla Corte (l. 270/2005), alla totalità dei membri del Parlamento mancava il sostegno della indicazione personale degli elettori, in lesione alla logica della rappresentanza prevista dalla Costituzione. Simili condizioni di voto, che imponevano all'elettore una lista da scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati che non aveva avuto modo né di conoscere né di valutare, perciò automaticamente destinati a diventare deputati o senatori in base alla posizione di lista, rendevano quella previsione *“non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da leggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto”*⁴²⁰.

Segretezza del voto.

Lungo il cammino dell'estensione graduale del diritto di voto in Italia s'inserisce il voto segreto che assume sempre di più un ruolo importante nella libertà e nella democrazia degli Stati occidentali. Infatti, parlare della segretezza del voto, significa necessariamente parlare di libertà del diritto di voto, visto che è ormai consolidato il principio costituzionale nella dottrina e nella giurisprudenza secondo il quale il voto è libero solo se espresso in modo segreto⁴²¹.

Il principio della segretezza del voto è una garanzia per gli elettori che votano in segreto e “al sicuro” dalle pressioni esterne senza subire alcuna ritorsione per il voto espresso. Il

⁴¹⁹ Art. 7 della legge n. 195 del 1974.

⁴²⁰ Cfr., Sentenza n.1 /2014 della Corte Costituzionale., punto 4 *Considerato in diritto*.

⁴²¹ A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, pp. 91 e seg.

principio della segretezza del voto si intreccia con il diritto di rimanere anonimi⁴²². L'esistenza del diritto all'anonimato è in relazione diretta con l'interesse dei Stati a garantire l'integrità del loro processo elettorale.

Dall'analisi delle costituzioni europee possiamo individuare tre tipologie di tutela della segretezza del voto; la prima raggruppata nelle costituzioni che riconoscono espressamente e in via generale il principio della segretezza del voto⁴²³, secondo, le costituzioni che garantiscono una tutela del voto segreto per le sole elezioni parlamentari⁴²⁴ e una terza tipologia che riguarda le costituzioni che non prevedono una tutela esplicita del voto segreto, ma esso trova comunque tutela a livello di legislazione elettorale⁴²⁵. La diversità di approccio alla tutela della segretezza del voto può essere attribuita alle concezioni più liberali della vita pubblica in genere e del diritto di voto. Un discorso a parte merita invece il caso del Lussemburgo, perché la Costituzione del 1868 non prevede alcuna protezione riguardo alla garanzia della segretezza del voto. La materia elettorale è affidata interamente alla legislazione ordinaria, ove trovano sede anche gli strumenti di tutela della libertà di segretezza del voto, quali l'utilizzo delle schede cartacee e la cabina elettorale⁴²⁶ e inoltre la tutela della segretezza del voto espresso previsto dall'art. 82 della suddetta legge in base al quale "nessuno può essere costretti a rivelare il segreto del suo voto". Come spiegato si sopra, anche molte documenti di diritto internazionale di tutela dei diritti fondamentali prevedono tra gli *standards* minimi di tutela del principio del diritto di voto il principio della segretezza, quale strumento per un corretto funzionamento dei sistemi di democrazia rappresentativa. Da tali documenti è stata elaborata la teoria della "genuinità del voto", che in seguito anche la Corte costituzionale italiana adopererà in materia elettorale come parametro di valutazione della regolarità delle procedure elettorali⁴²⁷.

Sull'principio della segretezza del voto Baldassarre promuove la sua tesi secondo la quale il diritto di voto è una libertà positiva ai sensi degli articoli 2 e 3, comma 2, Costituzione⁴²⁸. Essa è dunque connotata dai requisiti dell'inviolabilità e fa parte di quei diritti che costituiscono le condizioni *a priori* dei principi democratici, ovvero quei diritti e quelle libertà senza i quali non si potrebbe parlare di democrazia pluralistica, perché di

⁴²² *McIntyre v. Ohio Election Commission*, (93-986), 514 U.S. 334 (1995);

⁴²³ Art. 48, comma II Cost. Italiana; art. 45, comma III della Cost. Albanese; art. 3 della Cost. francese.

⁴²⁴ Artt. 62 e 68 Cost. belga; art. 38 della Legge fondamentale tedesca.

⁴²⁵ In Lussemburgo la tutela della segretezza del voto è disciplinata nella legge elettorale del 18 febbraio 2003, modificata con la legge elettorale del 10 febbraio 2004.

⁴²⁶ Art. 78 della legge elettorale del 18 febbraio 2003, modificata con la legge elettorale del 10 febbraio 2004.

⁴²⁷ Cfr., M. Rospi, *La tutela della segretezza del voto e l'evoluzione della democrazia. Un studio comparato*, pp.8; Corte cost. sent. N. 43 del 1961, in materia di operazioni di voto; sent. N. 16 del 1978, n. 27/1981, n. 27/1982; in materia di giudizio di legittimità costituzionale delle norme sulla sottoscrizione per la presentazione delle candidature sent. n.83/1992; sent. 84/1997.

⁴²⁸ A. BALDASSARRE, *LIBERTÀ I, Problemi generali*, in Enc. Giur., vol. XXI, Ist. Enc.it, Roma, 1990.

essa ne sono le *condizioni logicamente necessarie*⁴²⁹. Sul diritto di voto egli ritiene che la formulazione dell'art.48 della Costituzione nel prevedere la segretezza del diritto di voto come elemento indefettibile di libertà del voto, la cui massima espansione garantisce un democrazia pluralistica sana, dimostra che il diritto di voto è cogente, non solo nei riguardi dello Stato, ma anche nei confronti dei terzi, contro i quali ogni avente al diritto vanta la pretesa a votare in segreto. La segretezza del voto è, dunque, un requisito della “*fondamentalità*” del diritto di voto⁴³⁰.

Lanchester propone una doppia qualificazione giuridica del diritto di voto. Esso à il diritto individuale “inviolabile” del singolo elettore e contemporaneamente, è anche una funzione pubblica collettiva cui il singolo partecipa, al fine di realizzare lo scopo comune consistente nel garantire la democraticità dell'ordinamento giuridico di riferimento⁴³¹. Per Lanchester, il diritto di voto e le condizioni per la libertà del suo esercizio sono posti sotto il cappello dell'art.2 della Costituzione, cosicché “*in questa dimensione la normativa costituzionale italiana si dipana in una parte volta a riconoscere un diritto, implicito nella democraticità dell'ordinamento riconosciuta nell'art.1 Cost., ed un'un'altra che evidenzia i modi di espressione dello stesso secondo standards che si connettono con la stessa forma di Stato*”. Gli *standards* di democraticità, che si riflettono sulla forma di Stato, sono dunque la libertà, segretezza, la personalità e l'uguaglianza del voto, ai quali difficilmente un ordinamento democratico può rinunciare⁴³². In quest'ottica la qualificazione giuridica proposta da Lanchester sembra essere coerentemente rispettosa dell'evoluzione storica e concettuale del principio della sovranità popolare a cui si connette quello della segretezza del voto. La segretezza del voto si inserisce al interno del sistema democratico dell'Italia assumendo il ruolo di una norma base che permette ai elettori di partecipare liberamente alla vita democratica dell'proprio paese libero da pressioni esterne.

Tuttavia, il diritto di voto individualmente inteso sarebbe parziale nella sua verificaione pratica, se non fosse calato nella funzione pubblica elettorale, perché il voto singolo produce effetti nell'ordinamento giuridico, non individualmente, bensì solo se considerato insieme agli altri voti espressi al fine di determinare l'esito elettorale. Di conseguenza, la natura giuridica del diritto di voto è duplice; essa è un diritto individuale e anche una funzione pubblica.

⁴²⁹ Cfr., *Ibid.*, pp.23.

⁴³⁰ Cfr., . BALDASSARRE, *LIBERTÀ I, Problemi generali*, op., cit., pp. 23-25; Sul argomento vedi anche M. Rospi, *La tutela della segretezza del voto...* op., cit., pp.13-14.

⁴³¹ LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, pp.1118.

⁴³² *Ibid.*, p. 1119.

In conclusione si può affermare che il principio della segretezza del voto ha un ruolo primario insieme al principio di libertà, personalità ed eguaglianza per un corretto funzionamento della democrazia di un Stato.

Personalità del voto.

La previsione costituzionale italiana come tutte le costituzioni occidentali democratiche prevede il principio della personalità del voto, cioè il cittadino deve esprimere personalmente il voto ai seggi elettorali. Inoltre questo significa che la legge ordinaria non può prevedere alcun voto per procura o per rappresentazione⁴³³. L'unica eccezione riguarda le persone/cittadini che sono materialmente impossibilitati a recarsi alle urne e le persone che non hanno alcuna possibilità di esprimere la propria volontà. In questi casi la legge prevede la possibilità di esprimere il proprio voto attraverso una persona di fiducia. In quest'ottica la legge consente che i ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità di farsi accompagnare dentro la cabina elettorale da un familiare o di un'altra persona di fiducia in ordine di esprimere il proprio voto⁴³⁴.

A tale riguardo si può affermare che il principio della personalità del voto, come in tutti ordinamenti democratici è un principio ben sancito e anche rispettato. L'unica perplessità in ordine al rispetto di questo principio, può sorgere in relazione al voto per corrispondenza. Come si avrà modo di spiegare in seguito, la legge italiana prevede il voto per corrispondenza agli cittadini italiani residenti all'estero. Per una autorevole parte della dottrina questa modalità di voto non garantisce oggettivamente il principio della personalità, ma affida questo importante principio alla libera gestione dell'elettore, in quanto la difesa della personalità del voto non può essere protetta anche contro la volontà dell'elettore⁴³⁵.

In molti paesi europei, i concetti di segretezza e personalità del voto sono interpretati con maggior disinvoltura e la diffusione del voto per corrispondenza e per procura lo dimostra⁴³⁶. In Germania, per esempio il voto per corrispondenza è molto diffuso e la sua costituzionalità non è messa in discussione. Ciò sembra vietato in Italia dal art. 48, comma

⁴³³ Art. 55, d.p.r., 361/1957.

⁴³⁴ L'art. 55, comma 2 del d.P.R. n. 361/1957, infatti, prevede che “*i ciechi, gli amputati alle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità esercitano il loro diritto avvalendosi della cooperazione di un elettore della propria famiglia, o, in mancanza, di un altro elettore che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore*”.

⁴³⁵ LANCHESTER, *Voto degli italiani all'estero*, op., cit., pp.9 ss; Grosso, *Il diritto di op.*, cit, pp. 154 ss.

⁴³⁶ Cfr., Andrea Gratteri, *Germania: Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in Forum costituzionale, pp.1, Fonte: http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/telescopio/0012_gratteri.pdf.

2 il quale presuppone che il voto debba essere espresso personalmente all'interno di un seggio⁴³⁷.

In questo modo si può affermare che il principio della personalità del voto costituisce una precondizione al diritto di esercitare il diritto di voto. Nella recente sentenza n. 1/2014 ci troviamo davanti a una diversa interpretazione di questo principio, interpretato fino ad ora in modo tradizionale, cioè che il voto deve essere personale e non delegabile a terzi. La Corte tende a interpretare questo principio all'effetto del voto, cioè al rapporto tra volontà espressa e il soggetto eletto. In quest'ottica la personalità del voto deve essere intesa come la possibilità che ha ogni cittadino a scegliere/eleggere un candidato che lui conosce, o che è più vicino alle sue preferenze. A questo proposito la Corte richiama la propria sentenza n. 16 del 1978, resa in sede di giudizio di ammissibilità di referendum abrogativi che sanciva proprio che (...) *l'elettore, innanzi al quesito referendario deve potersi esprimere su ogni singola opzione abrogativa- sì da non essere costretto a votare per l'abrogazione (anche) di norme che non vorrebbe abrogare o, di contro, ad astenersi o a votare contro l'abrogazione pur di salvare (solo alcune) delle norme oggetto del quesito.*

Allo stesso modo, nel caso delle liste bloccate, la personalità del voto sarebbe violata proprio perché l'elettore non ha la possibilità di eleggere un candidato specifico che a lui piace, ma voterebbe *in blocco* per una lista contribuendo in questo modo ad eleggere uno o più candidati inseriti nella lista, pur se da lui non voluti. Abbracciando questa lettura del principio di personalità del voto, ciò determinerebbe una violazione di questo principio e della logica della rappresentanza sancita dalla Costituzione⁴³⁸.

I requisiti positivi dell' diritto di voto.

Cittadinanza e il voto agli stranieri in Italia.

Come noto, l'art. 48 della Cost. italiana sancisce che “*Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età*”. Analogamente l'art. 51 prevede che “*tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*”.

In base a queste disposizioni costituzionali, il diritto di voto è espressamente connesso al possesso della cittadinanza.

⁴³⁷ LANCHESTER, *Il voto degli italiani all'estero: un esercizio difficile*, Roma, Bulzoni, 1988, pp. 9.

⁴³⁸ Marco Armanno, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, Rivista AIC, n. 4/2014.

Il voto agli stranieri residenti in Italia è ancora oggi oggetto di dibattito molto acceso nelle aule parlamentari e all'interno della comunità scientifica. Anche nei paesi Europei in cui l'esercizio di questo diritto è ancora legato alla cittadinanza, il dibattito è ancora vivo (anche se in altre fasi) che si può affermare che a livello europeo sta nascendo un nuovo principio che riguarda proprio l'estensione del diritto di voto agli stranieri residenti regolarmente per un certo periodo di tempo.

I segnali più importanti d'impulso in questo ambito sono venuti proprio dagli ordinamenti sovranazionali europei, in particolare dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea. Nell'ambito del Consiglio d'Europa, nel 1992 viene approvata la "Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale", nota anche come la "Convenzione di Strasburgo"⁴³⁹. Nel capitolo A la Convenzione si limita a ribadire la libertà di espressione, riunione e associazione ai residenti stranieri indipendentemente dalla loro nazionalità (art. 3). Al capitolo B si affonda il tema della rappresentanza e della partecipazione degli stranieri alla vita pubblica, l'istituzione di organismi consultivi e l'adozione di dispositivi per consentire agli stranieri residenti di formulare ed esprimere pareri sui temi della vita politica che li riguardano da vicino. Il capitolo C riconosce il diritto di voto attivo e passivo a tutti gli stranieri, che risiedono legalmente in un paese da almeno cinque anni.

Quanto all'unione Europea, nel 1994 è stata approvata la direttiva europea che impone gli Stati membri di riconoscere il diritto di elettorato nelle elezioni amministrative ai cittadini dell'Unione residenti. Anche se questa direttiva riguarda solo i cittadini dell'Unione, essa offre numerosi argomenti ai sostenitori dell'estensione del diritto di voto agli stranieri⁴⁴⁰.

Ritornando sull'dibattito europeo sull'estensione dell'diritto di voto ai stranieri, questo dibattito non ha il medesimo peso in tutti i paesi. Infatti negli stati in cui gli stranieri residenti hanno agevolmente accesso alla cittadinanza, la questione dell'estensione del diritto di voto appare meno cruciale. In tali paesi, lo straniero può ottenere la cittadinanza in un tempo breve di conseguenza può godere pertanto tutti i diritti (e doveri) che conseguono a tale *status*, tra cui il diritto di votare e di essere eletto sia nelle elezioni

⁴³⁹ L'Italia non ha ratificato il capitolo C della Convenzione (art. 1, legge n. 203 del 1994) ritenuto in conflitto con l'art.48 della Cost., non accogliendo dunque l'estensione del suffragio agli stranieri a livello locale.

⁴⁴⁰ Sull'argomento vedi Monia Giovannetti e Giulia Perin, *I cittadini comunitari e la partecipazione al voto*, Settembre 2012, pp. 5.

locali, che a quelle nazionali⁴⁴¹. La questione assume un'importanza maggiore nei paesi come l'Italia dove non è facile ottenere la cittadinanza⁴⁴².

In Italia, i primi promotori dell'estensione del diritto di voto agli stranieri furono le enti locali che hanno preso il spunto proprio dalla Convenzione di Strasburgo. I Comuni hanno promosso le "consulte dei Immigrati", oppure prevedendo nei loro Statuti la figura del "consigliere straniero aggiunto" con diritto di parola e di proposta nel Consiglio Comunale, ma senza diritto di voto⁴⁴³.

La prima vera iniziativa legislativa è stata presentata da Contri (elaborato Contri), la quale prevedeva nell'art. 45 l'istituzione di un permesso di soggiorno di durata quinquennale per alcune categorie di stranieri che consentiva proprio agli stranieri di votare, ma non ancora di essere eletti in organismi rappresentativi⁴⁴⁴. L'elaborato Contri non fu approvato dal Parlamento.

Nel 1996-1997 fu presentato un disegno legge n. 3240, poi divenuto l. n. 40/1998 che conteneva un art. 36 rubricato "elettorato amministrativo" che permetteva "*al straniero titolare della carta do soggiorno l'elettorato attivo e passivo nel comune di residenza secondo le norme del d.lgs. n. 197 del 12 aprile del 1996*". Nell'corso dell'esame in sede referente in Commissione affari Costituzionali della Camera dei Deputati, il Governo ha tolto l'art. 38 e decise di trasferirlo in un disegno legge di natura costituzionale (disegno Prodi) che non fu mai oggetto di esame.

Nei anni 2000 furono presentati otto progetti di legge volti ad introdurre il diritto di voto agli stranieri⁴⁴⁵.

Il primo venne presentato nel 2001 ma discussione all'interno della Commissione Affari Costituzionali ebbe inizio nel 2004 dopo la proposta di legge da parte di Alleanza Nazionale. Questo progetto legge prevedeva la modifica degli artt. 48, 50, 51 e 75 della Costituzione. Il primo articolo introduce il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative e nelle elezioni locali per tutti gli stranieri residenti in Italia regolarmente da oltre 5 anni. Il secondo, modifica l'art. 50 che disciplina il diritto di petizione alle Camere, sostituendo la parola **cittadini** con la parola **residenti** per indicare

⁴⁴¹ I Stati che riconoscono il diritto di voto (locale) ai stranieri sono: Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Ungheria. Fonte H. Waldrauch, "*Electoral Rights for Foreign National: A comparative overview of regulations in 36 countries*", 2003.

⁴⁴² Monia Giovannetti e Giulia Perin, *I cittadini comunitari e la partecipazione al voto*, op., cit., pp. 6.

⁴⁴³ Sull'evoluzione della estensione del diritto di voto agli stranieri si veda Sergio Bontempelli, *Diritto di voto ai migranti, storia di un dibattito*, 30 marzo 2008, Fonte <https://sergiobontempelli.wordpress.com/2008/03/30/diritto-di-voto-agli-stranieri-storia-di-un-dibattito/>; *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, a cura di Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, Fonte http://www.piemonteimmigrazione.it/PDF/Rapporto_ASGI-FIERI_2005.pdf.

⁴⁴⁴ Cfr., S. Bontempelli, *Diritto di voto ai migranti*, op., cit.

⁴⁴⁵ *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, op., cit., pp. 31-33.

gli aventi al diritto. Il 3° articolo del progetto prevedeva l'accesso alle pubbliche amministrazioni prevedendo che la legge possa *“determinare le modalità ed i limiti per l'accesso degli stranieri agli uffici delle pubbliche amministrazioni che erogano servizi sanitari e servizi sociali, con esclusione di quelli previsti nell'ambito delle funzioni di pubblica sicurezza della giustizia e della difesa dello stato⁴⁴⁶”*. In ultimo, veniva modificato l'art. 75 che inseriva il diritto alla partecipazione ai referendum per le leggi in materia delle autonomie locali per tutti i residenti da almeno 5 anni, che non avevano la cittadinanza.

Il secondo progetto è stato presentato nel 2001, dal deputato Soda. Questo progetto prevedeva il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni regionali, comunali e provinciali e locali a tutti gli stranieri residenti in Italia da oltre 3 anni. Inoltre il progetto prevedeva il diritto di accesso agli uffici pubblici ai residenti da oltre 3 anni senza escludere alcun settore della amministrazione pubblica, e la partecipazione ai referendum per le leggi in materia delle autonomie locali. Il progetto prevedeva anche la modifica dell'art. 50 stabilendo che *“Tutti possono rivolgere petizioni alle Camere⁴⁴⁷”*.

Il terzo progetto legge introduceva un nuovo comma all'art. 48 che prevedeva *“La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto degli stranieri e ne assicura l'effettività⁴⁴⁸”*, lasciando le previsioni più dettagliate alla legge ordinaria. Inoltre il progetto prevedeva la modifica dell'art. 51, stabilendo il pari diritto agli stranieri di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive.

La quarta proposta di legge venne presentata il mese successivo e conteneva un unico articolo che aggiunge in secondo comma all'art. 48, introducendo il diritto di voto attivo alle elezioni per i consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali ai cittadini stranieri ultrasedicenni residenti in Italia da almeno 5 anni⁴⁴⁹.

Un anno dopo, alcuni deputati appartenenti al gruppo dei comunisti Italiano propongono una modifica dell'art 48 a cui si aggiunge un secondo comma che prevede che *“allo straniero regolarmente residente sul territorio nazionale è riconosciuto il diritto nei limiti, con i requisiti e secondo le modalità stabilite dalla legge⁴⁵⁰”*.

Nel 2003 è stata presentata una proposta di legge che prevedeva l'introduzione di un art. 48 bis che sancisce: *“Agli stranieri non comunitari che hanno raggiunto la maggiore età, che soggiornano stabilmente e regolarmente in Italia da almeno sei anni, che sono titolari di un permesso di soggiorno per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi,*

⁴⁴⁶ Cfr., progetto legge n. 1464 disponibile sul sito del Senato.

⁴⁴⁷ cfr., progetto legge n. 1616.

⁴⁴⁸ Cfr., progetto legge 2374.

⁴⁴⁹ Progetto legge n. 2540.

⁴⁵⁰ Cfr., progetto legge n. 4326.

che dimostrano di avere un reddito sufficiente per il sostentamento del proprio e dei familiari e che non sono stati rinviati a giudizio per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto, è riconosciuto il diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni amministrative in conformità alla disciplina prevista per i cittadini comunitari.

L'esercizio del diritto di qui al primo comma è riconosciuto a coloro che ne fanno richiesta e che si impegnano contestualmente a rispettare i principi fondamentali della Costituzione italiana⁴⁵¹”.

Le ultime due proposte non cambiavano molto fra di loro e prevedevano il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni amministrative ai stranieri residenti in Italia da almeno 5 anni (la prima) e 6 anni (l'ultima) che inoltre prevedeva la modifica sia dell'art. 48 della Cost. che l'art. 15 dello Statuto della Regione Sicilia.

I nodi sollevati dalle proposte di legge erano diverse. Innanzitutto tutte le proposte erano di carattere costituzionale. Si direbbe che tutti considerano non possibile introdurre l'estensione del diritto di voto agli stranieri in mancanza di una modifica della Costituzione, viste le oscillazioni interpretative della dottrina e al fine di evitare futuri cambiamenti legislativi o rischi di censura da parte della Corte Costituzionale, che rischierebbero di pregiudicare la posizione dei nuovo elettori⁴⁵².

Questa è una conseguenza dello stralcio avvenuto nel disegno legge n. 3240 (futura l. 40/1998) e della successiva presentazione del disegno legge costituzionale da parte dell'allora Governo Prodi.

Su questo argomento è intervenuta anche la dottrina suddivisa in due parti.

La prima parte sostiene che la previsione dell'art 48 della Costituzione “*sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età*” escluderebbe i stranieri (non cittadini) dal diritto di voto fino a quando questa previsione non sia oggetto di una revisione con una legge costituzionale. Loro sottolineano la scelta non casuale di una differenziazione tra le diverse fattispecie di libertà e vedono negli artt. 48 e 51 Cost. un limite invalicabile, al di là del mero riferimento testuale⁴⁵³.

La seconda parte, sostiene che l'art. 48 della Cost. potrebbe essere interpretato in modo estensivo in modo da non escludere i stranieri dal diritto di voto⁴⁵⁴. [...] Lo stesso art. 48 della Cost. (e le disposizioni analoghe di altre Costituzioni) può essere interpretato in modo da non ostacolare l'estensione del diritto di voto ai non-cittadini. Dire che tutti i cittadini

⁴⁵¹ Cfr., progetto legge n. 4397.

⁴⁵² Ibid., pp. 33.

⁴⁵³ Cfr., A. BARBERA, *Principi fondamentali*. Art. 2, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna Roma, 1975, pp. 116-117.

⁴⁵⁴ Si veda E. Grosso, *La titolarità del voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2001, pp.194.

sono elettori significa semplicemente sancire che nessun cittadino può essere privato dalla legge dei suoi diritti elettorali. Scopo delle disposizioni costituzionali che garantiscono i diritti fondamentali è appunto, quello di garantirli, non quello di vietarli a qualcun altro. Questa semplice e banale osservazione sembra non essere recepita dalla maggioranza degli autori che, sulla base del tenore letterale dell'art. 48, pretendono di aver dimostrato il divieto di estensione per legge del voto agli stranieri. Al contrario l'art. 48 si limita ad assicurare l'indefettibilità del diritto di voto ai cittadini, senza dire nulla circa la sua eventuale estensione a soggetti che cittadini non sono⁴⁵⁵. In quest'ottica Grosso fa riferimento anche alla sentenza n. 172/1999 della Corte. Cost. che ha definito "una comunità di diritti e di doveri più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto".

Di un altro parere è T.F. Giupponi il quale precisa che tale decisione, non sembra rappresentare un modello generale di interpretazione in materia di estensione dei diritti politici⁴⁵⁶. Secondo Giupponi, la questione dell'estensione del diritto del voto agli stranieri extracomunitari va ad inserirsi all'interno del più generale contesto della tutela costituzionale dei diritti degli stranieri (art. 2 Cost.). In questo senso, tale dottrina dà rilievo alle differenze testuali tra le successive disposizioni costituzionali, alcune riferite a "tutti" o generalmente evocanti l'inviolabilità di determinate fattispecie di diritti, altre espressamente indirizzate ai soli "cittadini"⁴⁵⁷. In questo senso si fa riferimento alla sentenza n. 120 del 1967 che ha riconosciuto l'estensione del principio di eguaglianza (formalmente riferito ai soli cittadini), anche agli stranieri quando trattasi di rispettare i diritti fondamentali. Questo secondo la Corte, anche perché "i diritti inviolabili" [...] rappresentano un *minus* alla somma dei diritti di libertà riconosciuti al cittadino⁴⁵⁸. In questo senso nel caso dei diritti politici, il discorso appare diverso. La stessa Corte, infatti ha individuato il *proprium* della tutela dei diritti inviolabili dell'Uomo in tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti alla cittadinanza. E' dunque la stessa Corte a sottolineare la peculiarità dello status dello straniero rispetto a quello del cittadino, estendendo al primo solamente il diritti inviolabili dell'Uomo, e non anche tutte le fattispecie di libertà e di diritti costituenti che caratterizza il vincolo di cittadinanza. Tra questi *in primis*, si trova sicuramente il diritto di elettorato attivo e

⁴⁵⁵ *Ibidem*.

⁴⁵⁶ T.F. GIUPPONI, *Il diritto di voto agli stranieri extracomunitari. Profili problematici*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Torino, 2005, pp. 107 e seg.

⁴⁵⁷ Cfr., A. BARBERA, *Principi fondamentali. Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna Roma, 1975, pp. 82 e seg.

⁴⁵⁸ Cfr., Sent. n. 104/1969 della Corte Costituzionale.

passivo che rappresentano il nucleo dei diritti politici di partecipazione e di esercizio della sovranità popolare⁴⁵⁹.

Ritornando sui promotori del estensione del diritto di voto, non si possono dimenticare i tentativi di estensione a livello regionale e locale. Tra le altre la Regione Toscana nella propria Carta fondamentale (art. 3) ha inserito una disposizione che prevedeva che *“la Regione promuove nel rispetto dei principi costituzionali, l’estensione del diritto di voto agli immigrati”*. Analogicamente, lo Statuto dell’Emilia Romagna prevede tra gli obiettivi della Regione *il diritto di voto degli emigranti residenti*.

Entrambi i Statuti sono stati impugnati dal Governo per violazione dell’artt. 48 e 117/ lett. **f** e **p** che argomentava: *“deve escludersi che i diritti politici nei quali si inquadra agevolmente il diritto di voto nelle elezioni amministrative, possano avere un contenuto differenziato nell’ambito della repubblica e che possano espandersi o comprimersi via via sul territorio”*⁴⁶⁰. In parole povere, il Consiglio di Stato ha sancito che il diritto di voto ai immigrati poteva essere stabilito solo dal Parlamento.

Le due iniziative sono apparse subito poco fondate, i quanto la competenza esclusiva in materia di legislazione elettorale degli organi dello Stato e degli enti locali non sembra avere nulla a che fare con il diverso problema dell’estensione del diritto di voto⁴⁶¹.

In quest’ottica deve essere chiaro che il problema del estensione del diritto di voto non si può regolare con una legge elettorale. Attraverso la legge elettorale, infatti si può disciplinare solo l’esercizio del diritto di voto. Le regioni e le enti locali non possono intervenire in materia. Per quanto riguarda le Regioni, non è possibile nemmeno una previsione statutaria relativa all’estensione del diritto di voto a livello regionale o locale in quanto questo è proibito dall’art 123 della Cost.⁴⁶², che stabilisce che esso debba regolare *“l’esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione”*.

In ambito locale, spicca, l’iniziativa del Consiglio Comunale di Genova che ha modificato il suo Statuto prevedendo espressamente l’estensione del diritto di voto amministrativo in ambito locale agli stranieri extracomunitari residenti (artt. 30 e 38). Il governo in seguito

⁴⁵⁹Cfr., T.F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell’estensione del diritto di voto in ambito locale*, in Quaderni Costituzionali, pp.5; Dello stesso parere è A. Pace in *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, pp. 21 e seg, che sottolinea come *“la stessa intitolazione della Parte I “Diritti e doveri dei cittadini” faccia propendere per un’interpretazione delle norme riferibili esclusivamente ai cittadini, mentre la scelta di una loro estensione anche agli stranieri dovrebbe essere rimessa in tutto e per tutto al legislatore ordinario, in conformità con le norme del diritto internazionale”*.

⁴⁶⁰ Cfr., sentenza del 6 luglio 2005 del Consiglio di Stato, p. 7.

⁴⁶¹ Cfr., T.F. GIUPPONI, in *Il voto agli stranieri extracomunitari: sì, no, forse...*, in *Quaderni Costituzionali*, 2004, pp. 849.

⁴⁶² T.F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici...*, op., cit., pp. 12.

ha emanato il decreto del 17 agosto 2005 con il quale dispone l'annullamento della delibera del Comune di Genova. Analogicamente sono state annullate le disposizioni statutarie di altri comuni.

Per questi motivi, l'eventualità di un'estensione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari in relazione alle elezioni comunali e provinciali deve trovare il suo fondamento in una riforma costituzionale.

Generalità.

La Costituzione e la legislazione ordinaria riconosce l'esercizio del diritto di voto solo ai cittadini italiani. In questo senso, il diritto di voto è regolato e può essere esercitato solo se si è registrati nelle liste elettorali⁴⁶³.

Il sistema delle liste elettorali in Italia è disciplinato dal d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, il quale prevede che gli aventi al diritto di voto, in base all'esistenza di requisiti positivi stabiliti dalla Costituzione (cittadinanza e maggiore età) e alla mancanza dei requisiti negativi stabiliti dalla legge di attuazione, diventino elettori al momento dell'iscrizione nelle liste elettorali tenute presso ogni comune. In questo senso i cittadini residenti in un comune, compresi quelli che permanentemente sono trasferiti all'estero e iscritti nelle liste elettorali costituiscono il corpo elettorale chiamato a imprimere l'indirizzo politico tramite l'esercizio del voto. Ai sensi dei artt. 51 e 59 del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, le liste sono pubbliche e possono essere consultate da chiunque, copiate e stampate. Al riguardo, il Ministero dell'Interno, con la circolare del 1° febbraio 1986, n. 2600/L ha precisato che al fine di contemperare le finalità sottese all'art. 51 con quelle concernenti la disciplina degli atti anagrafici (che ammette il rilascio a privati degli elenchi degli iscritti all'anagrafe della popolazione soltanto in forma anonima e aggregata, per fini statistici e di ricerca, art. 34 d.P.R. n. 223/1989), il medesimo art. 51 deve essere interpretato in modo da riconoscere la sensibilità delle liste elettorali e l'accesso alle stesse per finalità di "*controllo generalizzato sull'attività revisionale e di tenuta delle liste medesime*". In particolare, l'Amministrazione ha sottolineato che l'accesso alle liste elettorali dovrebbe essere consentito solo per fini elettorali, studio, ricerca statistica, scientifica o storica. Come del

⁴⁶³ T. Martines, *Commento agli artt. 68-58*, in *Comm. Cost. Branca*, artt. 53-63, Bologna-Roma, 1984, pp. 105 ss il quale scriveva "*Prima della legge non esiste alcun diritto al voto dei cittadini maggiorenni ma soltanto la loro capacità giuridica, con attitudine ad essere titolari del diritto e la loro situazione giuridica garantita nei confronti del legislatore che non può escludere dalla titolarità del diritto di voto i cittadini che non siano civilmente incapaci o moralmente indegni o privarli dello stesso diritto se non come effetto di una sentenza penale irrevocabile, e che non può, in generale, estendere l'applicazione dei requisiti negativi, oltre i limiti della ragionevolezza*".

resto è stato ribadito dal Garante della *privacy* che, in occasione dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 196/2003, ha escluso che l'utilizzo delle liste elettorali possa essere utilizzato a fini di propaganda commerciale⁴⁶⁴. Il Garante della *privacy* ha riaffermato la sua posizione all'riguardo anche in occasione di un parere chiesto dal Ministero sulla possibilità di accesso per i candidati della Circoscrizione Estero agli elenchi dei cittadini italiani residenti all'estero. Al riguardo, il Garante si è espresso “*si ritiene pertanto che l'elenco degli elettori che abbiano fatto pervenire all'ufficio consolare di riferimento domanda di iscrizione nell'elenco elettorale per l'elezione di Comitati, essendo finalizzato allo svolgimento delle operazioni connesse alla gestione del procedimento elettorale possa essere messo a disposizione per finalità politico-elettorali stabilite dalla legge*” (art.11, comma 3, d.P.R. n. 395/2003) al pari per quanto avviene per i partiti politici, movimenti, comitati promotori e singoli cittadini per le liste elettorali degli italiani residenti nel territorio nazionale⁴⁶⁵. La *ratio* di questa concessione è sottesa nella necessità di ridurre il gap informativo sull'andamento della politica nazionale che i cittadini residenti all'estero subiscono rispetto ai cittadini residenti nel territorio nazionale⁴⁶⁶.

Si ritiene che il sistema elaborato dal legislatore italiano per l'iscrizione e la revisione delle liste elettorali sia rispettoso dei principi costituzionali sanciti dalla stessa Costituzione. La legge ordinaria prevede che le liste sono tenute e compilate dalle Comuni che sono tenuti anche alla loro revisione e conservazione⁴⁶⁷. La mancata iscrizione alle liste elettorali non può costituire una causa legittima per l'esclusione dal diritto di voto. In presenza dei altri requisiti previsti dalla legge, l'avente al diritto di voto ha il diritto all'immediata iscrizione⁴⁶⁸.

Il voto dei cittadini italiani all'estero.

Il rapporto tra emigrazione e sistema politico italiano è stato molto complesso, conflittuale, caratterizzato da atteggiamenti di sfiducia reciproca sia da parte dei cittadini, sia da parte dei politici⁴⁶⁹.

⁴⁶⁴ Garante per la protezione de dati Personali, *Scheda informativa*, 1 gennaio 2004, disponibile su: www.garantedellaprivacy.it

⁴⁶⁵ Garante per la Protezione dei Dati Personali, *Parere sulla possibilità di trasmettere ai candidati dei cittadini residenti all'estero iscritti nell'elenco elettorale per i Comitati degli italiani all'estero*, 19 marzo 2015, registro dei provvedimenti n. 165 del 2015, disponibile su www.garantedellaprivacy.it

⁴⁶⁶ Su questa linea è anche LANCHESTER in *Il voto degli italiani all'estero; un esercizio difficile*, op., cit., pp. 115 e seg.

⁴⁶⁷ Artt. 4 e seg, d.P.R. 223/1967

⁴⁶⁸ Cfr., C. cost. 47/1970.

⁴⁶⁹ M. Colucci, *il voto degli italiani all'estero*, in P. Bevilacqua, A. De Clementi e E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana*, Donzelli, 2002, pp. 601-603.

La prima proposta parlamentare del dopoguerra risale al 1955 e fu presentata dal senatore Ferretti. La proposta Ferretti sarà la prima di 143 progetti presentati nei anni successivi.

La riforma per il voto degli italiani all'estero ha seguito un complesso e lungo percorso parlamentare che alla fine è stato finalizzato con l'approvazioni di due leggi costituzionali (l. n1/2000 e l. n1/2001) la legge ordinaria n. 459 del 2001 e il regolamento di attuazione D.P.R n. 104 del 2003. Bisogna sia opportuno ricordare che i cittadini italiani residenti all'estero siano sempre stati titolari del diritto di voto, ma per esercitarlo concretamente dovevano necessariamente tornare in Italia il giorno delle votazioni (sentenza n. 195/2003). Con la legge n. 1/2000 si è aggiunto all'attuale art. 48 della Cost. il terzo comma⁴⁷⁰. Successivamente, con la l. costituzionale n. 1/2001 è stato stabilito il numero dei deputati e di senatori previsto da i articoli 56 e 57 della Cost., così come modificati dalla suddetta legge, per cui "il numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione estero". Inoltre "il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione estero" e per entrambi rami del Parlamento la ripartizione dei seggi in base alla popolazione avviene "fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione estero".

In seguito, il legislatore costituzionale ha introdotto una legge di attuazione (n. 459/2001) che prevede da un lato i requisiti e le modalità di esercizio dell'elettorato attivo e dall'altro i criteri di assegnazione dei seggi alla circoscrizione estero.

In base alla legge n. 459 del 2001, la Circonscrizione Estero è divisa in quattro ripartizioni: Europa, America Meridionale, America Settentrionale e centrale ed infine Africa, Asia Oceania e Antartide.

Si assegnano 18 seggi: 12 deputati e 6 senatori. In ciascuna ripartizione vengono eletti un deputato e un senatore per un totale di otto; i dieci seggio restanti vengono distribuiti nelle ripartizioni in proporzione al numero di cittadini italiani che vi risiedono. I 6 seggi in palio al Senato, vengono assegnati in numero di 2 in Europa e America Meridionale, mentre 1 seggio ciascuno spetta alle due ripartizioni che hanno un minor numero di residenti. L'attribuzione dei seggi avviene proporzionalmente per ciascuna ripartizione sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

La riforma sull'voto degli italiani all'estero consente un'ampia rappresentanza politica degli italiani all'estero, cioè questa riforma è stata pensata fin dal primo momento che questa parte della popolazione possa effettivamente votare per candidati che non siano

⁴⁷⁰ Art. 48, comma 3 della Cost. italiana: "La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnanti seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.

espressione di una classe politica a loro totalmente estranea⁴⁷¹. In questo senso la legge tenta di creare un autonomo circuito di rappresentanza per gli italiani all'estero, attraverso l'elezioni di rappresentanti effettivi che conoscano direttamente i problemi e le esigenze di questa parte della popolazione⁴⁷².

Come sopra accennato, la legge prevede una complessa procedura di voto, alla fine di garantire la segretezza e la regolarità del voto per corrispondenza.

L'elettore vota una lista prescelta con la possibilità di esprimere per ogni scheda votata un voto di preferenza cui se ne può aggiungere un altro nelle ripartizioni alle quali sono assegnati due o più deputati. Dopodiché, l'elettore inserisce la scheda votata in una prima busta, la sigilla e la introduce in una seconda busta affrancata insieme al tagliando del certificato elettorale. Al momento dello spoglio, che va distinto in due fasi, il Presidente di ciascuno dei seggi appositamente istituiti deve accertare che il numero delle buste ricevute corrisponda a quello indicato all'Ufficio Centrale per la circoscrizione estero e che tali buste appartengono ad un'unica ripartizione elettorale; deve aprire le singole buste e accertare che il tagliando del certificato elettorale nella busta appartenga ad un elettore incluso nell'elenco dei votanti consegnatogli dall'Ufficio centrale della circoscrizione Estero; inserisce poi le buste contenenti le schede votate nell'apposita urna sigillata, annullando quelle irregolari.

Conclusa la prima fase, il Vicepresidente del seggio estrae dall'urna le buste con le schede, le apre ed appone il timbro della sezione sul retro delle schede elettorali che subito dopo, vengono firmate dal Presidente. Infine, spetta al segretario della sezione elettorale enunciare i voti espressi e prendere nota del numero dei voti di ciascuna lista e di ciascun candidato.

Alla fine, il gruppo di lavoro ha optato per "il voto per corrispondenza assicurandone la personalità e la segretezza" (art. 19) con scrutinio in Italia e non il voto *in loco*⁴⁷³. La scelta appare logica in quanto il voto per corrispondenza consente la dispersione dei voti degli italiani all'estero, rendendo di fatto inutile qualunque tipo di truffa elettorale. Inoltre da parte di molti autori si è sostenuto che il voto *in loco* creerebbe una serie di problematiche

⁴⁷¹ E. Grosso, *Riflessioni a prima lettura sulla nuova legge in materia di voto dei cittadini all'estero*, in Quaderni Costituzionali, pp.2 Fonte http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/641.pdf.

⁴⁷² Cfr., Tommaso Frosini, *Una nota sull'elettorato passivo degli italiani all'estero*, in Quad. Costituzionali.

⁴⁷³ Art. 3, comma 1, del dcl. N. 408 del 1994 convertito nella legge 3 agosto 1994, n. 483, "Disposizioni urgenti in materia di elezioni al Parlamento europeo. votare *in loco* significherebbe costituire seggi elettorali fuori dai confini nazionali, così come avviene attualmente per le elezioni europee, in occasione delle quali gli italiani residenti in Europa votano presso le sezioni elettorali appositamente istituite nel territorio degli Stati stessi. In Particolare, durante il voto europeo le sezioni elettorali sono istituite presso i consolati d'Italia, gli istituti di cultura, le scuole italiane e altri locali messi a disposizione dagli Stati membri dell'Unione.

concernenti il rapporto con gli Stati di residenza degli elettori in quanto si ritiene che in alcuni Stati l'esercizio del diritto di voto configuri una violazione del principio di sovranità⁴⁷⁴.

Un altro impedimento sarebbe la distanza tra il luogo di residenza di un certo numero di elettori, e le sedi delle sezioni elettorali che in alcuni casi risulterebbe un elemento discriminatorio. In questo senso si potrebbe creare una situazione nella quale alcuni elettore potrebbero votare nella stessa città o provincia nella quale risiedono, altri invece dovrebbero affrontare un viaggio lungo e costoso.

Sembra che il legislatore non abbia preso in considerazione due vantaggi del *voto in loco* come il fatto che proprio questo tipo di voto garantisce all'elettore di votare direttamente dal luogo di residenza, e soprattutto il *voto in loco* permette di riprodurre la situazione in cui si vota sul territorio nazionale, assicurando tutte le condizioni richieste dall'art.48 della Cost. "uguaglianza, personalità, libertà e segretezza".

Secondo Grosso, la scelta del voto per corrispondenza era materialmente obbligata⁴⁷⁵, dato che il voto per procura è oggettivamente contrario al principio della personalità, mentre il voto *in loco* mediante la predisposizione di sezioni elettorali sul territorio degli Stati ospitanti avrebbe creato problemi irrisolvibili di organizzazione⁴⁷⁶.

Egli sostiene che anche questo tipo di voto (per corrispondenza) non è rispettoso del principio di segretezza (ma se ci pensiamo bene anche personalità e della libertà) in quanto la stessa segretezza non può essere conseguita anche contro la volontà dell'elettore⁴⁷⁷. Egli cita F. LANCHESTER il quale sosteneva che nella modalità del voto per corrispondenza, la segretezza può essere garantita soltanto nei confronti del scrutatore, ma non nei confronti di chiunque sia eventualmente presente nel momento in cui l'elettore appone materialmente il voto sulla scheda⁴⁷⁸.

Grosso ricorda che il principio della segretezza richiede che il voto sia espresso personalmente all'interno di un seggio/cabina. In questo senso, il voto per corrispondenza

⁴⁷⁴ L'Argentina e Svizzera in hanno già dichiarato in passato di ritenere lesiva della sovranità nazionale l'organizzazione da parte dei stranieri di consultazioni elettorali che si svolgono sul proprio territorio.

⁴⁷⁵ Secondo Giampiero Sica in *Campagna elettorale senza limiti per gli Italiani all'estero*, in Quad. Costituzionali, pp.1 (...) *la legge n. 459/2001 seppur indicando il voto per corrispondenza come regola generale, non impone tale meccanismo come obbligatorio in quanto coloro che vogliono tornare in Italia ad esprimere il proprio suffragio non possono essere che favoriti, dato che tale comportamento consente al cittadino all'estero di mantenere vivo il rapporto con la comunità politica italiana.*

⁴⁷⁶ Cfr., E. Grosso, *Riflessioni a prima lettura sulla nuova legge in materia di voto dei cittadini all'estero*, op., cit., pp.1

⁴⁷⁷ Ibidem.

⁴⁷⁸ Cfr., F. LANCHESTER in *Il voto degli italiani all'estero: un esercizio difficile*, in Id (cur), *il voto degli italiani all'estero*, Roma, Bulzoni, 1988, pp 9 e seg.; Sul argomento vedi anche F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Giuffrè, Milano 2011, pp. 63 e seg., nella quale egli sottolinea l'incostituzionalità del suffragio per corrispondenza introdotto in attuazione della riforma sul voto dei cittadini italiani all'estero.

può rappresentare un precedente pericoloso e influenzare una interpretazione diversa ai sensi dell'art. 48.

Uno dei aspetti della legge che ha suscitato maggior dibattito nella dottrina costituzionalista, riguarda la limitazione dell'elettorato passivo ai soli cittadini residenti ed elettori nelle singole ripartizioni in cui è stata articolata la circoscrizione Estero.

Riguardo a questo proposito, la dottrina è stata divisa in due parti. Da una parte ci sono un gruppo di autori che sostengono che la previsione legislativa di stabilire l'elettorato passivo nelle Circoscrizione Estero ai solo residenti in queste circoscrizioni appare costituzionalmente legittima⁴⁷⁹. Secondo loro, queste previsioni garantiscono ai cittadini residenti all'estero un'autonoma rappresentanza nel Parlamento perché si è voluto a garantire agli italiani all'estero una loro rappresentanza, non soltanto esprimibile attraverso la partecipazione diretta al voto, ma anche attraverso l'individuazione solo tra gli italiani all'estero dei propri rappresentanti che conoscono e vivono direttamente i problemi e le esigenze degli italiani all'estero e che, pertanto, si possono fare portatori di quelle specifiche realtà nella sede parlamentare⁴⁸⁰.

Dall'altra parte ci sono coloro che affermano che la limitazione dell'elettorato passivo solo ai residenti nelle circoscrizioni Estero è contraria ai artt. 56, 58, in combinato con l'art. 51⁴⁸¹. In questo senso, loro argomentano che il testo degli articoli sopra citati non costituisce una deroga ai principi generali tra elettorato passivo degli italiano residenti all'estero e quelli residenti in Italia. Il fatto che questo non sia esplicitamente previsto nel testo costituzionale, costituisce una violazione dell'diritto di voto (passivo) in quanto non si possono introdurre limitazioni dell'elettorato passivo tramite una legge ordinaria⁴⁸². In questo senso, la previsione dell'art. 8 della legge 459/2001 non costituisce nemmeno una preclusione territoriale. Se fosse così, allora sarebbe una violazione del principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive (art. 51), in quanto anche essa non è prevista dal testo costituzionale. In questo senso, mentre i cittadini residenti all'estero potranno candidarsi in qualsiasi collegio elettorale del territorio nazionale, al contrario i cittadini italiani residenti in Italia non potranno mai candidarsi nella circoscrizione estero. In questo modo si può dedurre che l'esclusione dall'elettorato passivo sulla base residenziale comporti una differenziazione anticostituzionale dei cittadini nel godimento dei diritti

⁴⁷⁹ Tommaso Frosini, *Una nota sull'elettorato passivo degli italiani all'estero*, in Quad. Costituzionali.

⁴⁸⁰ Ibid.

⁴⁸¹ Sul argomento vedi Filippo Caporilli, *Ancora sul voto degli italiani all'estero: quando l'incostituzionalità non è dichiarabile*, in Quad. Costituzionali.

⁴⁸² E. Grosso, *Riflessioni a prima lettura sulla nuova legge in materia di voto dei cittadini all'estero*, op., cit., pp.2.

politici. A giudizio della Corte Costituzionale, questa discriminazione non è ragionevole sulla base del principio d'uguaglianza sostanziale, perché la disciplina dell'elettorato passivo non può essere oggetto di azioni positive (sent. 422/1995 della Corte. Cost.)⁴⁸³. Inoltre, le previsioni della legge 459/2001 violerebbero il principio della rappresentanza politica espresso dall'art. 67 della Cost. che sancisce “*ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione, ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato*”. Così come sono state formulate le disposizioni della legge di attuazione, si potrebbe dedurre che i membri del parlamento eletti nelle circoscrizioni Estero rappresentino solo una frazione del corpo elettorale.

Un aspetto rilevante della legge n. 459/2001 è la fase della campagna elettorale. Alla possibilità di esercizio del diritto di voto in/da un altro Stato, non si è accompagnata la costruzione di una disciplina adeguata della campagna elettorale, in particolare sotto il profilo della parità di accesso nei mezzi di comunicazione.

Il presupposto della legislazione di contorno (come spesso viene chiamata), è di creare condizioni di uguaglianza e parità di mezzi di informazione per gli elettori sulla attività e quello che hanno da offrire le forze politiche durante la campagna elettorale. In questo modo gli elettori che sono residenti all'estero possono formare la loro opinione e votare per il soggetto che è più vicino ai loro interessi e accanto al quale loro si sentono più rappresentati. In principio tutti i cittadini godono in un pari merito il diritto di informazione. Dunque anche i cittadini che sono residenti all'estero godano di questi diritti che sono previsti nella “legislazione elettorale di contorno”. Il problema posto dalla dottrina riguarda la applicazione di questi diritti per gli cittadini residenti all'estero in quanto sembra molto difficile, per non dire impossibile la loro applicazione in modo uguale come in Italia. In quest'ottica, molto dibattito ha suscitato l'art. 17 della legge n. 459/2001 che prevede: “*Lo svolgimento della campagna elettorale è regolato da apposite forme di collaborazione che lo Stato Italiano conclude, ove possibile, con gli Stati nel cui territorio risiedono gli elettori di cittadinanza italiana*”. La prima domanda che viene da porsi è cosa succede dove non sia possibile il raggiungimento di tale collaborazione? Nella esperienza italiana sì è dimostrato difficile far rispettare la legislazione elettorale sul territorio nazionale. La legislazione per l'informazione politica l. n. 28/2000 prevede regole precise e stringenti, rese effettive dall'Autorità per le garanzie nella comunicazione che può esercitare il proprio controllo e applicare sanzioni nei casi previsti dalla legge, anche sospendere le trasmissioni programmate, o imporre che riparino la violazione attraverso la prevalente partecipazione dei soggetti politici direttamente danneggiati. In

⁴⁸³ Filippo Caporilli, *Ancora sul voto degli italiani all'estero...*, op., cit., pp. 2.

ogni caso, non sarà possibile applicare questo sistema di controllo nella Circostrizione Estero e quindi, garantire che la campagna elettorale al estero si svolga in condizioni di parità tra i candidati.

In questo senso bisogna ammettere che è una semplice utopia pretendere che i cittadini residenti all'estero saranno informati nello stesso modo come i residenti in Italia, anche perché meno interessati in relazione ai programmi politici dei diversi soggetti politici. In questo senso la legge avrebbe dovuto garantire sostanzialmente una informazione almeno pari se non maggiore di quello che è assicurato agli elettori in Italia. Questa esigenza si scontra con le difficoltà di diffondere tale informazione in un Stato straniero sovrano dotato di proprie regole in materia⁴⁸⁴.

In conclusione si può capire il perché di questo lungo *iter* parlamentare. La legislazione in materia elettorale per i residenti all'estero ha prodotto una serie di dubbi e incertezze introducendo una serie di norme difficilmente applicabili, qualcuna anche anticostituzionale.

Maggiore età e capacità di agire.

Secondo Schmitt, ogni Costituzione democratica in un Stato di diritto, pone alle proprie fondamenta il popolo come soggetto giuridico dotato della capacità di agire politicamente, ovverosia di realizzare concretamente una decisione politica sia come potere costituente della medesima Costituzione, sia come potere costituito entro la Costituzione tramite le procedure elettorali⁴⁸⁵.

La Costituzione sancisce il diritto di voto ai tutti i cittadini uomini e donne che hanno raggiunto la maggiore età. La maggiore età è stata fissata per primo al compimento del ventunesimo anno di età e poi successivamente del diciottesimo. Le ragioni di queste previsioni sono comprensibili. E ammesso generalmente che i minorenni non hanno la capacità di compiere scelte politiche in modo pienamente consapevole e autonome. Inoltre la previsione costituzionale ha la funzione di creare un collegamento diretto con l'acquisizione della capacità di agire.

Una deroga del principio generale riguardo all'acquisizione della capacità elettorale è prevista nell'art. 58 Cost. il quale prevede l'acquisizione della capacità elettorale per eleggere i membri del Senato al compimento del venticinquesimo anno di età.

⁴⁸⁴ E. Grosso, *Riflessioni a prima lettura sulla nuova legge in materia di voto dei cittadini all'estero*, op., cit., pp.4.

⁴⁸⁵ Cfr., Mimma Rospi, *Tutela della segretezza del voto e l'evoluzione della democrazia*. Op., cit., pp. 5

Il voto come dovere civico.

Per la Costituzione italiana, il voto è personale, libero e segreto e il suo esercizio è un “*dovere civico*”. Come riconosciuto in precedenza dalla Corte costituzionale (sent. 96/68) questi principi valgono per tutte le consultazioni, politiche e referendarie⁴⁸⁶.

La formula “*dovere civico*” rappresentò una formula di compromesso tra gli sostenitori e gli avversari dell’obbligatorietà del voto e della sua sanzionabilità⁴⁸⁷. Mentre i partiti moderati, erano favorevoli all’introduzione del voto obbligatorio, le forze di sinistra sostenevano il principio del voto libero per avvantaggiarsi del consenso delle masse operaie. Bisogna precisare che fino ai tempi del Assemblea Costituente non vi era contraddizione tra libertà e doverosità del diritto di voto. Infatti in Assemblea ci fu un lungo dibattito in merito all’opportunità di considerare l’esercizio del voto un obbligo giuridico, o semplicemente un obbligo morale..

In seguito, dopo aver raggiunto il consenso, fu lasciato al legislatore ordinario di precisare il significato di “*doverosità*” e di prevedere eventuali sanzioni al mancato esercizio del diritto di voto. In seguito, nelle leggi elettorali sono state previste una serie di sanzioni per chi non avesse compiuto il dovere di voto⁴⁸⁸. Inoltre, erano peraltro previste anche una serie di “giustificazioni” che consentivano al sindaco di giustificare il mancato esercizio del voto. In seguito, il dovere giuridico di votare veniva sanzionato nella n. 115 del testo unico delle leggi il quale prevedeva che per chi avesse mancato il dovere di votare “*fosse iscritto a cura del sindaco, in una lista esposta per 30 giorni all’albo comunale, mentre sul suo certificato di buona condotta fosse riportata per 5 anni la menzione **non ha votato***”. Bisogna sottolineare che tali sanzioni furono previste solo per le elezioni politiche, mentre per le elezioni comunali, provinciali e regionali nulla di simile fu mai previsto⁴⁸⁹. La norma e tutte le sanzioni sopra menzionate sono state abrogate con la l. n. 277/1993. L’art. 1 della legge n. 277/1993 ha modificato il 4° art. del d.p.r. 361/1957, stabilendo che “il voto è un diritto di tutti i cittadini ...”.

In conclusione si può affermare che oggi non è prevista e né applicabile alcuna forma di sanzione all’elettore che si sia sottratto al “dovere civico” del voto.

Tale conclusione ha suscitato molto dibattito nella dottrina. Secondo alcuni, il voto da dovere, sarebbe diventato una piena libertà. Secondo altri si tratta però di una semplice

⁴⁸⁶ Sul argomento vedi anche Andrea Morrone in *E’ legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?*, in Quad. costituzionali, 2005, pp. 2.

⁴⁸⁷ Vedi *infra* primo capitolo *Evoluzione storica dell’diritto di voto in Italia. Dibattito in Assemblea costituente*.

⁴⁸⁸ Art. 90 T.U. 26/1948; art. 25, l. 29/1948.

⁴⁸⁹ Indicazioni più specifiche riguardo alle sanzioni sono contenute in CORDINI, 1988, pp.123 2 seg.

semplificazione⁴⁹⁰. Senza una formale modifica dell'art. 48 della Cost. niente autorizza e ritenere abolita insieme alla sanzione, pure la doverosità del diritto di voto⁴⁹¹. L'art. 48 in questo caso ha un carattere e un valore normativo, non semplicemente esortativo e formale. Tale carattere non si evincerebbe solo dalla presenza dei sanzioni alla sua violazione, ma dalla mera qualificazione costituzionale⁴⁹².

Su questo argomento, molto interessante risulta la sentenza n. 173 del 2005 nella quale la Corte ha riproposto l'antico dibattito sul significato dell'espressione "*dovere civico*" contenuta nell'art. 48 della Cost. italiana. La Corte ha affermato che l'astensione nel voto è diversa dalla mancata partecipazione al voto. In rapporto all'art. 48 della Cost., il non partecipare alla votazione costituisce una forma di esercizio del diritto di voto significativa solo sul piano socio-politico. In altre parole la Corte non ha considerato l'astensione al voto una violazione dell'art. 48 riguardo al dovere civico e nemmeno una violazione manifestazione della volontà politica in quanto le ha attribuito rilevanza solo nel piano socio-politico⁴⁹³. In quest'ottica, Morrone sostiene che (...) "*astenersi dal voto è quindi un comportamento lecito, ma non per questo costituisce esercizio di un diritto costituzionale. Si tratta di un fatto pienamente lecito certo, ma giuridicamente irrilevante ai fini dell'esercizio del diritto di voto..., L'assenteismo parlamentare come quello elettorale, rappresentano semmai forme di ostruzionismo. Si tratta certamente di comportamenti leciti, ma con ciò non si può dire che chi sia assente sta esercitando una libertà implicita nel diritto di voto*"⁴⁹⁴. Di un'opinione diversa sono Bettinelli, Iacometti, Cordini che sostengono che l'astensione è un diritto in quanto ammesso dall'art. 75 Cost., sul quorum strutturale nel referendum abrogativo che prevede la soglia del 50% più uno degli aventi al diritto di voto come presupposto della validità del voto referendario proprio perché si vuole ammettere la libertà di non votare. A questo proposito Morrone ricorda che nell'Assemblea Costituente (...) "*il quorum per soli referendum abrogativi venne stabilito per una ragione diversa e specifica. Si voleva evitare che una piccola minoranza potesse abrogare una legge votata dalla maggioranza dei cittadini rappresentati in parlamento. Di fronte a una legge, approvata dalla maggioranza politica, l'abrogazione popolare poteva consentita solo se a votare fosse andata una maggioranza uguale e contraria. Il quorum, dunque, non*

⁴⁹⁰ Andrea Morrone in *E' legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?*, op., cit., pp. 2; BETTINELLI, *Diritto di voto.*, op. cit., pp. 231.

⁴⁹¹ Cfr., A. Morrone *E' legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?*, op., cit., pp. 2.

⁴⁹² Cfr., IACOMETTI, 1982, pp. 56; CORDINI, 1988, PP. 92 e seg., *Il problema' del voto come dovere civico*, art. 48, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1984, pp.973.

⁴⁹³ Giuseppe Pessaniti, *Il "non voto" dei friulani all'estero: l'annosa questione del voto come dovere civico all'esame della Corte Costituzionale*, in Quad. Costituzionali, 2005, pp. 2.

⁴⁹⁴ A. Morrone, op., cit., pp2.

*per legittimarla l'astensione ma deliberatamente per contrastarla*⁴⁹⁵". In questo modo tale conclusione è priva di fondamento, basti pensare anche ai referendum costituzionali o referendum consultivi che non prevedono un quorum strutturale. In questo caso sarebbe illegittima qualsiasi astensione e, quindi, necessariamente obbligatorio recarsi alle urne. Una conclusione simile sarebbe assurda e contraria alla Costituzione.

I requisiti negativi del voto nella legislazione ordinaria di attuazione.

Il 3° comma dell'art. 48 della Cost. sancisce che *"il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge"*.

Tale disposizione obbliga a fare una interpretazione restrittiva dei casi in cui si può limitare il diritto di voto. La Cost. italiana prevede quali sono i termini generali per queste limitazioni e lascia al legislatore ordinario la discrezionalità di determinare i confini delle limitazioni. In questo senso la legislazione di attuazione riguardo alla limitazione del diritto di voto è stata diverse volte oggetto di abrogazioni, diminuendo i casi di esclusione dal diritto di voto.

La prima traccia di queste limitazioni si trova nella legge n. 1058/1947, approvata dall'Assemblea costituente che sanciva *"non sono elettori gli interdetti e gli inabilitati per infermità di mente"* (art. 2, comma 1, n. 1).

Questa previsione testuale venne prevista dal Governo in sede di compilazione del d.P.R. n. 223/1967 che è rimasto in vigore fino alla sua abrogazione posta dalla legge 180/1978. Inoltre era prevista la sospensione dal diritto di voto *"per i ricoverati negli istituti psichiatrici a decorrere dalla data del decreto del tribunale che autorizza in via definitiva la loro ammissione negli istituti suddetti"*. Con la legge n. 180/1978, il legislatore ha abrogato queste disposizioni considerate incompatibili con l'art. 48 della Costituzione.

Il voto dei detenuti.

Le limitazioni largamente riconosciute dalla dottrina, giurisprudenza e della stessa CEDU del diritto di voto sono la minore età, l'interdizione perpetua dai uffici pubblici e incapacità mentale, e la limitazione della libertà personale a seguito di una sentenza penale emessa da un tribunale. Tra queste limitazioni, quella che nei giorni nostri sta suscitando molto dibattito è l'accesso dei detenuti al voto. Gli ordinamenti dei Stati che fanno parte del

⁴⁹⁵ Ibid., pp. 3.

Consiglio d'Europa sono classificati dalla CEDU in tre categorie: la prima, comprende quindici paesi in cui i detenuti possono votare senza alcune restrizione⁴⁹⁶, la seconda, quattordici in cui possono votare solo alcune categorie di detenuti⁴⁹⁷, ed infine, la terza comprende quei paesi nei quali vige l'interdizione generale del diritto di voto per i detenuti⁴⁹⁸. Il diritto internazionale ha risolto l'*emphasse* giuridico del confine di "universale", in relazione alla titolarità dei detenuti al voto, con un sillogismo lineare "*tutti i cittadini hanno il diritto di voto, i prigionieri sono cittadini, i prigionieri hanno il diritto di voto*"⁴⁹⁹. Questa è anche una conclusione logica da quanto deriva dalla lettura dei articoli 10 e 25 del Patto sui Diritti Civili e Politici del 1966 che comprende anche il riconoscimento ai detenuti dei diritti di partecipazione politica per orientarli al reinserimento nel circolo dei cittadini attivi⁵⁰⁰.

Come menzionato di sopra, l'ordinamento italiano fa parte di quei ordinamenti che limita il diritto di voto solo a una categoria di detenuti che hanno commesso crimini gravi. Ne consegue dunque, che l'ordinamento italiano non prevede una limitazione del diritto di voto dei detenuti automatico e generalizzato ma solo conseguente all'aver commesso un delitto grave⁵⁰¹. Nella legislazione domestica, le disposizioni di interesse sono gli artt. 19, 20, 28, comma 2 n.1; commi 3 e 4 e 29 del Codice penale.

I detenuti aventi diritto sono tutti coloro che non sono sottoposti ad una pena principale o accessoria, elencata all'art. 2 del T.U. 223/1967, modificato dalla legge n. 15 del 1992, in forza del quale un provvedimento di un giudice comporta la perdita del diritto di voto⁵⁰². L'art. 28 dell'Codice penale sanziona che l'interdizione dai uffici è perpetua o temporanea. L'interdizione perpetua dai pubblici uffici, salvo che dalla legge sia altrimenti disposto priva il condannato del diritto di elettorato o di eleggibilità in qualsiasi comizio elettorale,

⁴⁹⁶ Bosnia Erzegovina, Cipro, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Islanda, Lituania, Portogallo, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera e Ucraina.

⁴⁹⁷ Albania, Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Malta, Olanda, Norvegia, Polonia, Romania e Turchia.

⁴⁹⁸ Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Estonia, Georgia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Liechtenstein, Moldavia, Russia, Slovacchia e Regno Unito.

⁴⁹⁹ Cfr., Francesca Romana Dau, *Il confine di "universale". La limitazione del diritto di voto ai detenuti, nella pronuncia della Corte EDU Scoppola c. Italia*, in Nomos n. 2-2012, p. 2.

⁵⁰⁰ Sul argomento vedi K. A. Wagner, *identifying and enforcing "back end" electoral rights in international human rights*, in *Michigan Journal of International Law*, Vol. 32, 2010, p. 165 e ss.

⁵⁰¹ CEDU, Sentenza del *Scoppola c. Italia*, sentenza del 22 maggio 2012. La Grande Camera ha stabilito che la normativa italiana di limitazione del diritto di voto di una determinata categoria di detenuti non costituisce una violazione del diritto di libere elezioni, riconosciuto all'art. 3 protocollo 1 della CEDU, ed anzi rientra pienamente e legittimamente nella sfera del margine di apprezzamento del Governo italiano.

⁵⁰² Art. 2, DPR 223/1967, "*Non sono elettori coloro che sono sottoposti, in forza di provvedimenti definitivi, alle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come da ultimo modificato dall'art. 4 della legge 3 agosto 1988, n. 327, finché durano gli effetti di provvedimenti stessi; i condannati a pena che importa la interdizione perpetua dai pubblici uffici; coloro che sono sottoposti all'interdizione temporanea dai pubblici uffici, per tutto il tempo della sua durata. Le sentenze penali producono la perdita del diritto elettorale solo quando sono passate in giudicato*".

e ogni altro diritto politico⁵⁰³. L'art. 29 dell'Codice penale italiano comporta l'interdizione perpetua dai pubblici uffici per una serie di reati punibili con una condanna all'ergastolo, o una condanna a reclusione per un tempo non inferiore a cinque anni. La norma rinvia al DPR n. 223/1976, recante "Testo Unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali", che specifica come tale sanzione comporti automaticamente la perdita del diritto di voto. In questo modo, sono ammessi a votare solo i detenuti con condanne inferiori ai tre anni. Dal combinato di queste disposizioni, si evince che l'interdizione dai pubblici uffici costituisce una pena accessoria che come tale consegue direttamente alla condanna, annoverandosi tra gli effetti penali di essa. La legge precisa che le sentenze penali producono la perdita del diritto di voto solo quando sono passate in giudicato. Inoltre, la sospensione del condizionale della pena, non ha effetto ai fini della privazione del diritto elettorale.

Nell'ordinamento italiano, la *ratio* generale che informa l'art. 48 è quella del principio dell'universalità del voto, cui viene affiancata una garanzia procedurale in virtù della quale le limitazioni al diritto di voto sono coperte da una riserva di legge rinforzata⁵⁰⁴. Come ha ribadito la stessa CEDU nella sentenza *Scoppola v. Italia*, queste limitazioni del diritto di voto sono considerate un strumento legittimo nella lotta contro la criminalità, per il rafforzamento della responsabilità civica dei detenuti e per il rispetto dello Stato di diritto. Nel caso italiano, la Corte ha sostenuto che il legislatore italiano ha rispettato il principio di proporzionalità tra le misure adottate e il obiettivo legittimo da raggiungere. In quest'ottica la *Grand Chambre* ha riscontrato come il legislatore italiano abbia considerato la gravità e la natura dei reati da cui discende la privazione del diritto di voto, stabilendo che essa consegua ad una condanna ad almeno tre anni di reclusione, o alla condanna per un delitto realizzato con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio.

La Corte ha ribadito una posizione già consolidata in base alla quale (...) *quando la privazione del diritto di voto concerne un gruppo di persone in modo generale, automatico e indiscriminato, basato esclusivamente sul fatto che si trovino a scontare una sentenza d'incarcerazione, indipendentemente dalla durata della sentenza e dalla natura e gravità del delitto commesso e dalle circostanze individuali, si deve considerare incompatibile con l'art. 3 del protocollo 1*⁵⁰⁵.

⁵⁰³ Cfr., art. 28, comma 1.1 del Codice penale.

⁵⁰⁴ Cfr., Francesca Romana Dau, *Il confine di "universale"*, op. cit., p. 2; G. Rolla, *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2010, p. 171 ss.

⁵⁰⁵ CEDU, *Scoppola v. Italia*, §96.

In conclusione si può dire che l'ordinamento italiano sancisce il diritto di voto su basi democratiche che non prevede un'interdizione automatica, generalizzata e astratta del diritto di voto.

CONCLUSIONI

Le ricostruzioni proposte nel presente lavoro hanno fornito un quadro completo sull' diritto di voto nell'ordinamento albanese e italiano. Visto che l'opera ha toccato gli aspetti più importanti dell'ordinamento albanese e italiano, considerato non in modo statico, ma in anche in un modo dinamico, risultava indispensabile lo studio di numerose fonti per ricostruire il quadro storico e comprendere meglio la sua evoluzione in tutti e due i paesi.

Al momento della proclamazione dell'indipendenza albanese, i diritti fondamentali, e tra questi il diritto di voto, non avevano maturato un'esperienza significativa. Prima del 1912, lo Stato era governato secondo il sistema ottomano. Subito dopo, l'attività legislativa venne orientata verso il recepimento di modelli provenienti dagli ordinamenti dei paesi dell'Europa occidentale.

Il diritto di voto in Albania nasce proprio nel periodo dopo la proclamazione dell'indipendenza (28 novembre 1912) in quanto è strettamente legato alla fondazione dello Stato. Per la prima volta il diritto di voto fu previsto nell'Statuto organico dell'Albania. Anche se nel Statuto fu previsto il principio di uguaglianza per tutti i cittadini, il voto era un privilegio dell'aristocrazia ed era esercitato in modo indiretto. Lo Stato albanese e lo stesso diritto di voto ebbe una vita corta in quanto nel 1914 cominciò la Prima Guerra Mondiale. Dopo la fine della Guerra l'Assemblea Nazionale fu eletta in base a una legge elettorale che prevedeva un suffragio ristretto indiretto a due gradi. Questo schema di voto fu fortemente contestato perché la maggiore parte della popolazione era analfabeta e, inoltre, finiva per essere esclusa la maggior parte della popolazione giovane. La legge elettorale del 1923 prevedeva una diminuzione dell'età sia per l'elettorato attivo che passivo. Potevano esercitare il diritto di voto come primi elettori solo i maschi che avevano compiuto diciotto anni. I candidati al parlamento dovevano avere la cittadinanza albanese, la residenza in Albania e avere compiuto venticinque, anni di età. Potevano esercitare il diritto di voto come secondi elettori solo i maschi che avevano compiuto vent'anni. In ogni caso, la nuova legge elettorale preservava i principi stabiliti nella legge elettorale del 1920. Anche la legge elettorale del 1925 prevedeva il voto indiretto a due turni e il corpo elettorale è stato ristretto ancora di più. I membri del Parlamento erano eletti in base al voto dei secondi elettori.

L'occupazione dell'Albania da parte dell'Italia il 7 aprile del 1939 mise fine, anche se temporaneamente, all'esistenza dello stato indipendente albanese. Durante questo periodo dello stato albanese, in verità, non si può parlare di diritto di voto.

Dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, il diritto di voto fu sancito nella legge "Per le elezioni dei rappresentanti del popolo nell'Assemblea Costituente" del 1945. Per la prima

volta in una legge elettorale veniva sanzionato il principio del voto personale, libero, diretto e segreto. Inoltre per la prima volta veniva riconosciuto effettivamente il principio del suffragio universale e il voto alle donne. Dopo le elezioni del 1945 veniva instaurato il regime del partito comunista albanese che è stato riconosciuto come una dei regimi totalitari più feroci del tempo.

Il periodo comunista vide il succedersi di due costituzioni, quella del 14 marzo 1946, modificata all'inizio degli anni '50 e quella del 28 dicembre 1976 che si mosse nella direzione dell'isolamento e fu emendata nel 1983. I diritti e i doveri dei cittadini costituiscono un corpo unico e sono indivisibili. Questa caratterizzazione dei diritti e doveri dei cittadini trova espressione in ambedue le costituzioni albanesi di questo periodo. Tuttavia bisogna chiarire il fatto che i principi democratici previsti nelle costituzioni del 1946 e del 1976 conservarono un carattere semplicemente dichiarativo, perché non furono accompagnate da vere garanzie che ne assicurassero l'effettiva realizzazione.

Dopo la mobilitazione del movimento studentesco del dicembre del 1990, in Albania si aprì una nuova pagina del diritto costituzionale. Il 31 marzo del 1991 si sono svolte le prime elezioni pluraliste dopo un periodo di quasi 67 anni.

Il primo articolo di questa legge riconferma il principio del voto generale, diretto, libero e segreto. Potevano esercitare il diritto di voto solo i cittadini albanesi che, nel giorno delle elezioni, hanno compiuto 18 anni. Hanno diritto di elettorato passivo i cittadini albanesi che, nel giorno delle elezioni, hanno compiuto 21 anni, e che dimorano stabilmente nella Repubblica d'Albania (art. 2). Dal diritto di voto sono esclusi i cittadini che sono privati dalla capacità di agire con provvedimento del tribunale, o che sono condannati da un tribunale per un crimine per cui la legge penale prevede espressamente tale sanzione (art. 3). Il voto è uguale e ogni elettore può votare solo una volta.

In seguito, sono state approvate diverse leggi elettorali che hanno sanzionato i noti principi della personalità e dell'uguaglianza del voto e hanno abbassato l'età del elettorato passivo da 21 a 18 anni d'età. Inoltre durante questo periodo sono stati cambiati ben quattro sistemi elettorali secondo il volere del partito al potere.

Nel novembre del 1998 in seguito ad un referendum popolare, le disposizioni provvisorie costituzionali furono sostituite dalla nuova Costituzione albanese. La nuova Costituzione è ispirata ai modelli occidentali e sanziona il diritto del voto nell'art. 45.

L'esercizio del diritto di voto è collegato a una serie di garanzie costituzionali. Esse sono stabilite dal 4° comma dell'art. 45 della Costituzione e si sostanziano nel principio di personalità, di uguaglianza, libertà e segretezza che devono caratterizzare il voto.

Anche se le provvisori costituzionali e della legge ordinaria di attuazione sono democratiche, in pratica sorgono molti problemi nella attuazione di questi principi. I problemi maggiori riguardano proprio la violazione del principio della personalità del voto in quanto in Albania è molto diffuso il voto familiare e inoltre la corruzione elettorale. Anche nelle ultime elezioni, la presenza della OSCE in Albania ha osservato questi fenomeni anche se in diminuzione rispetto alle elezioni precedenti.

Dall'altra parte, la legislazione elettorale italiana è molto completa riguardo all' diritto dell' voto.

Agli albori dell' unità, la costituzione vigente in Italia è stato lo Statuto Albertino, cioè la costituzione concessa dal re di Sardegna Carlo Alberto che la aveva firmata e promulgata il 4 marzo 1948 a valere come « legge fondamentale perpetua e irrevocabile della monarchia ». Lo statuto fu esteso alle varie regioni italiane mano mano che si effettuarono le annessioni dopo la seconda guerra di indipendenza. Lo Statuto Albertino non prevedeva in materia i diritti elettorali. Esso si limitava a rinviare alla legge ordinaria i criteri dell' elezione della Camera bassa.

Il decreto legislativo del 17 dicembre 1860 attribuiva la capacità elettorale a tutti i cittadini di sesso maschile che avessero compiuto 25 anni, sapessero scrivere, leggere e che pagavano almeno 40 lire di imposta. La legge prevedeva una serie di categorie che si riteneva fossero idonee a esercitare il diritto di voto indipendentemente dal pagamento del censo per il ruolo svolto all' interno dello Stato come i membri delle Accademie; Camere di Agricoltura e Commercio; professori ed insegnanti delle Regie Accademie; professori e dottori delle Regie Università; professor degli istituti di istruzione pubblica secondaria; impiegati civili e militari in servizio; membri degli ordini equestri; laureati; procuratori presso i tribunali e le corti d' appello; notai; ragionieri; liquidatori; geometri; farmacisti e veterinari.

Il primo allargamento del diritto del voto fu approvato nel 1882. La riforma fu varata con l' approvazione della legge elettorale n.725/1882 del 7 maggio 1882 che intervenne sia sull' estensione del suffragio, sia sul sistema di scrutinio.

Per quanto concerne il suffragio, la normativa fu approvata dopo un lungo *iter* parlamentare cominciato nel 1876. In questo modo fu abbassato il limite d' età da 25 a 21 anni e dimezzato il criterio del censo (da 40 a 19.80 lire di imposta). Inoltre il diritto di voto fu esteso anche a coloro che avevano superato il biennio elementare obbligatorio introdotto dalla legge nel 1876. Il superamento di questo requisito poteva essere sostituito dall' aver frequentato, durante il servizio militare la scuola reggimentale.

Alla legge elettorale si rimise mano nel 1912. la legge n.648 del 22 giugno del 1913. è quella che istituì il suffragio universale in Italia, anche se bisogna ricordare che il diritto di voto era ancora considerato come l'esercizio di una capacità e non di un diritto soggettivo. Le donne erano ancora escluse; il motivo principale di questa scelta era rappresentato dal timore che in larga parte potessero essere strumentalizzate dalla propaganda clericale.

Il suffragio universale maschile senza condizioni fu definitivamente instaurato con la legge n. 1985 del 16 dicembre 1918 che stabiliva l'acquisizione dell'elettorato attivo per tutti i cittadini maschi che avevano compiuto il 21° anno di età.

Il governo fascista mise mano alla legge elettorale, che fu modificata con la legge del 18 Novembre 1923, introducendo una correzione maggioritaria al sistema proporzionale. Si stabiliva, infatti, che al partito di maggioranza che, a livello nazionale avesse ottenuto almeno il 25% dei voti, sarebbero stati assegnati i 2/3 dei seggi della Camera dei Deputati. La normativa, introduceva il principio dell'elezione nazionale al contrario di quanto previsto dalla legge elettorale del 1918 secondo la quale il metodo d'*Hondt* si applicava all'interno delle singole circoscrizioni, realizzando così una sorta di "conguaglio" tra i collegi nei quali il Partito Nazionale Fascista presentava punti di forza e quelli dove presentava punti di debolezza.

Tra il 25 Luglio 1943, giorno della caduta del fascismo ed il 2 Giugno 1946, giorno dell'elezione dell'Assemblea Costituente e del referendum istituzionale, si sviluppò un intenso dibattito sui temi istituzionali ed elettorali. L'art 45 del progetto preliminare della Costituzione non fu oggetto di particolare attenzione da parte del comitato, né particolare fatica fu necessaria per l'approvazione definitiva da parte dell'Assemblea. In effetti, i principi previsti nella disposizione del progetto preliminare della Costituzione erano già riconosciuti e applicati da parte dei governi che avevano dato vita all'ordinamento provvisorio dello Stato. In questo modo fu approvato l'estensione del diritto di voto alle donne. Finalmente anche l'Italia si allineava alle democrazie più moderne.

Riguardo al limite di età per acquisire la capacità elettorale, fu trovata una soluzione di mediazione con cui l'Assemblea stabilì di inserire in Costituzione il requisito della "maggiore età", affidando al legislatore ordinario la sua specificazione.

Fu questo il sistema attraverso il quale fu eletto il primo Parlamento repubblicano con le elezioni del 18 Aprile 1948.

Il diritto di voto in Albania e in Italia sono abbastanza simili ma si distinguono in molti aspetti. In sintesi questi aspetti sono:

1. La distinzione più visibile riguarda l'aspetto del "*dovere civico*" previsto nella Costituzione italiana. Come spiegato di sopra i Padri fondatori hanno lasciato al legislatore ordinario il compito di prevedere eventuali sanzioni per chi non andava a votare. Tutte le sanzioni previste dal legislatore sono state abrogate con la legge n. 277/1993. In conclusione si può affermare che nei giorni nostri non è applicabile alcuna forma di sanzione all'elettore che non si reca alle urne per votare. Nella Costituzione albanese, il diritto di voto è stato inteso come una libertà. Fino alla riforma del 2015, il diritto di voto era un diritto inviolabile per tutti, anche i detenuti che avevano commesso dei crimini gravi.
2. I principi del diritto di voto sono previsti e garantiti effettivamente in entrambe le costituzioni e anche dalla legislazione ordinaria in entrambi i paesi al fine di garantire l'esercizio del diritto di voto libero da possibili coazioni. Mentre in Italia, il diritto di voto è garantito effettivamente il giorno delle elezioni, in Albania succede il contrario. In pratica, il giorno delle elezioni sorgono molti problemi riguardo all' diritto di voto, come la violazione del principio della personalità, attraverso il voto familiare, il divieto del principio della segretezza, attraverso il fotografo del voto dentro alla cabina elettorale, la corruzione elettorale, attraverso il compro del voto ai cittadini poveri o appartenenti a determinate classi come i Rom.
3. In Italia è garantito effettivamente il principio della generalità. La Costituzione e la legislazione ordinaria riconosce l'esercizio del diritto di voto solo ai cittadini italiani. In questo senso, il diritto di voto è regolato e può essere esercitato solo se si è registrati nelle liste elettorali. Il sistema delle liste elettorali in Italia è disciplinato dal d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, il quale prevede che gli aventi al diritto di voto, in base all'esistenza di requisiti positivi stabiliti dalla Costituzione (cittadinanza e maggiore età) e alla mancanza dei requisiti negativi stabiliti dalla legge di attuazione, diventino elettori al momento dell'iscrizione nelle liste elettorali tenute presso ogni comune.

Anche in Albania l'esercizio del diritto di voto è connesso a l'iscrizione nelle liste elettorali. In questo modo si è elettori, in quanto si sia registrati nelle liste elettorali. L'iscrizione alle liste elettorali è subordinata al possesso dei requisiti previsti dall'art. 44 del Codice elettorale. Le liste elettorali sono elaborate per ogni collegio elettorale e contengono tutti i cittadini che hanno la loro residenza registrata nel territorio del collegio, compresi i cittadini che si sono trasferiti permanentemente all'estero, tranne i cittadini che hanno compiuto 100 anni anche il giorno delle elezioni.

Le liste elettorali sono elaborate dai uffici del Gjendjes Civile automaticamente. Gli uffici comunali sono responsabili alla compilazione, conservazione e alla revisione delle liste.

Anche se questo principio è ben sancito sia nella Costituzione, sia nell'ordinamento di attuazione, in pratica molti elettori non trovano il proprio nome nelle liste dei collegi in cui sono residenti. Questo comporta in molti casi l'esclusione dall' diritto di voto, o in migliore dei casi ritardo per trovare il proprio nome in un collegio differente.

4. La Costituzione italiana sanziona il voto dei cittadini italiani all'estero. Con la legge n. 1/2000 si è aggiunto all'attuale art. 48 della Cost. il terzo comma. In seguito, il legislatore costituzionale ha introdotto una legge di attuazione (n. 459/2001) che prevede da un lato i requisiti e le modalità di esercizio dell'elettorato attivo e dall'altro i criteri di assegnazione dei seggi alla circoscrizione estero. La riforma sull' voto degli italiani all'estero consente un' ampia rappresentanza politica degli italiani all'estero, cioè questa riforma è stata pensata fin dal primo momento che questa parte della popolazione possa effettivamente votare per candidati che non siano espressione di una classe politica a loro totalmente estranea. Il legislatore ha optato per il voto per corrispondenza anche se questa scelta ha suscitato molto dibattito tra gli giuristi. La Costituzione albanese non prevede il voto degli albanesi all'estero. Una commissione parlamentare che sta discutendo all' momento una riforma sulla legislazione elettorale ha concluso che anche per le elezioni parlamentari del 2017, il voto degli albanesi all'estero non sarà previsto perché è molto costoso (circa 10 milioni di euro).
5. Con la riforma costituzionale del 2015, il legislatore albanese ha limitato la capacità elettorale attivo ai detenuti che hanno commesso dei crimini gravi. Questa riforma è molto discutibile e tra gli giuristi e all' interno della comunità scientifica si è arrivato alla conclusione che la apposita legge è anticostituzionale. I partiti politici prima di approvare questa legge hanno raggiunto un accordo (non scritto) di non presentare ricorso davanti alla Corte costituzionale. In questo modo, la Corte non può prendere in esame questa legge in quanto i soggetti che possono rivolgersi alla Corte sono previsti dalla Costituzione e sono molto ristretti. L'ordinamento italiano fa parte di quei ordinamenti che limita il diritto di voto solo a una categoria di detenuti che hanno commesso crimini gravi. Dopo la sentenza *Scoppola c. Italia* ne consegue dunque, che l'ordinamento italiano non prevede una limitazione del

diritto di voto dei detenuti automatico e generalizzato ma solo conseguente all'aver commesso un delitto grave. queste limitazioni del diritto di voto sono considerate un strumento legittimo nella lotta contro la criminalità, per il rafforzamento della responsabilità civica dei detenuti e per il rispetto dello Stato di diritto.

6. In entrambe le costituzioni il diritto di voto è connesso al possesso della cittadinanza. Mentre in Italia esiste un dibattito molto controverso e acceso nella comunità scientifica, parte della quale è in favore del voto dei stranieri in Italia, in Albania questo dibattito non esiste ancora. Questo favorito anche dal fatto che l'Albania non si può vantare ancora di garantire il diritto di voto a i propri cittadini, sia all'interno dell'territorio sia agli emigrati residenti negli altri paesi.
7. In Italia è prevista una legislazione molto specificata riguardo all'finanziamento dei partiti politici e sull'controllo di questi finanziamenti. Al contrario in Albania la legislazione non è dettagliata e lascia spazio ai finanziamenti dalla parte della criminalità organizzata. In Albania il finanziamento dei partiti è previsto solo in un articolo della legge "Sui partiti politici". La questione è sotto esame nella commissione parlamentare per la riforma elettorale.

BIBLIOGRAFIA (Parte Italiana)

- A. BALDASSARRE**, *LIBERTÀ I, Problemi generali*, in Enc. Giur., vol. XXI, in Enc.it, Roma, 1990.
- AA.VV.**, *Esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero*, Roma 1988.
- Ambrosini, G.**, *Sistemi elettorali*, Firenze 1946.
- Andrea Gratteri**, *Germania: Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in Forum costituzionale.
- Andrea Morrone**, *E' legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?*, in Quad. costituzionali, 2005.
- ARANGIO RUIZ**, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913.
- BARBERA A.**, *Principi fondamentali. Art. 1-12*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna Roma, 1975
- BARBERA, A.**, *I principi costituzionali della liberta personale*, Giuffrè, Milano, 1967.
- BARBERA, A.**, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in Quad. cost., 2010.
- Barile P.**, *Diritti dell'uomo e liberta fondamentali*, Bologna, 1984.
- Berman H.J.**, *“La giustizia nell'URSS”*, Milano, Giuffrè, 1963.
- BETTINELLI**, *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, 1982.
- Biscaretti Di Ruffia**, *Diritto Costituzionale 13 edizione*, Napoli, 1983.
- Bobbio, Norberto**, *Democrazia*, in *Dizionario di politica* a cura di N. Bobbio, Matteucci, G Pauino, Torino, 1983.
- CARBONERA**, *La riforma elettorale*, Torino, 1913.
- Cordini**, *Il voto obbligatorio*, Roma 1988.
- Crisafulli V.**, *La sovranità popolare nella costituzione italiana*, in Scritti giuridici per V.E. Orlando.
- De Siervo**, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in *Nuove dimensioni nei diritti di liberta*, Padova 1990.
- E. Grosso**, *Riflessioni a prima lettura sulla nuova legge in materia di voto dei cittadini all'estero*, in Quaderni Costituzionali.
- Elena Griglio**, *Trasparenza ed eguaglianza nel finanziamento della politica; Riflessioni a margine della sentenza Citizens united vs. Federal Election Commssion*, in, *Le evoluzioni della legislazione elettorale di contorno in Europa*.

- F. LANCHESTER**, *Il finanziamento della politica tra forma di stato e vincoli sistemici*, in *Finanziamento della politica e corruzione*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2000.
- F. LANCHESTER**, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Giuffrè, Milano 2011.
- F. LANCHESTER**, *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità stregolata e difficile rinnovamento*, in *Quad. cost.*, 1996.
- F. LANCHESTER**, *Gli strumenti della democrazia (Lezioni di diritto costituzionale comparato)*, Giuffrè, Milano, 2004.
- F. Modugno**, *Par condicio e costituzione* (in particolare i saggi di M. RUOTOLO e T. FROSINI), p. 698, 699, 1997 Giuffrè Editore, Milano 1997.
- Ferrara G.**, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000.
- Ferrari, G.**, *Elezioni, teoria generale in enciclopedia dell' diritto XIV*, Milano 1965.
- Filippo Caporilli**, *Ancora sul voto degli italiani all'estero: quando l'incostituzionalità non è dichiarabile*, in *Quad. Costituzionali*.
- Fisichela, D.**, *Elezioni e democrazia*, Bologna 1982.
- Francesca Romana Dau**, *Il confine di "universale". La limitazione del diritto di voto ai detenuti, nella pronuncia della Corte EDU Scoppola c. Italia*, in *Nomos* n. 2-2012.
- Francesco Jacomoni**, *"La politica dell'Italia in Albania"*, Capelli Editore.
- Frosini T.E.**, *Sovranità popolare e costituzionale*, Milano, 1997.
- Giuseppe De Vergottini**, *L'evoluzione del sistema politico-istituzionale*.
- Giuseppe Pessaniti**, *Il "non voto" dei friulani all'estero: l'annosa questione del voto come dovere civico all'esame della Corte Costituzionale*, in *Quad. Costituzionali*, 2005.
- Gratteri, A.**, *"Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale"*, su *Quaderni Costituzionali*.
- GROSSO E.**, *"La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo"*, Torino, 2001.
- Guarino, G.**, *L'organizzazione pubblica*, Milano 1987.
- H. Gersbach in *Rush, Delay, of Money Burning; Informational Bases in Policy decisions*, in *Economics of Governance*, 1, 2000.
- Henri Schmit**, *La sentenza 1/2014 e i diritti elettorali garantiti dalla Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 13 marzo 2014.

I diritti politici nell'ordinamento europeo, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, Annuario 1999.

Iacometti, M., *Sull'obbligatorietà del voto nelle consultazioni popolari nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano 1982.

Il digesto delle discipline pubblicistiche.

K. A. Wagner, *Identifying and enforcing "back end" electoral rights in international human rights*, in *Michigan Journal of International Law*, Vol .32, 2010.

Katz, R.S., *A theory of Parties and electoral systems*, Baltimore-London 1980.

Kelsen Hans, *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Il Mulino, Bologna 1970.

L. Elia, *Che cosa ne dice la Costituzione*, in *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Roma, Senato della Repubblica, 1971.

Lakeman, E., *How democracies vote. A study of electoral systems*, London 1974.

LANCHESTER F., *Il voto degli italiani all'estero: un esercizio difficile*, Roma, Bulzoni, 1988.

LANCHESTER, F., *Il voto obbligatorio da principio a strumento*, 1983.

LANCHESTER, F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna 1981.

Lavagna, C., *Istituzioni di diritto pubblico, 4 edizione*, Torino 1979.

LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in Riv. Trim. dir. Pubblico.

Lijphart. A., *Patterns of Democracy*, Yale University press, New Haven London, 1999.

Lippolis, V., "Riforma della legge elettorale e forma di governo", su Quaderni Costituzionali.

Longi, V., *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1982, 2° edizione.

Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in Riv. Critica dir.priv, 1992.

M. Colucci, *il voto degli italiani all'estero*, in P. Bevilacqua, A. De Clementi e E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana*, Donzelli, 2002.

Manuale di diritto pubblico, a cura di Giuliano Amato e Augusto Barbera, Il Mulino, Bologna 1984.

Marco Armanno, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, Rivista AIC, n. 4/2014.

- Martines. T.**, *Il diritto di voto*, in Commentario della Costituzione a cura di G. Branca.
- Martinez, T.**, *Commento agli art 56-58* in Comm. Cost. Branca.
- Martinez, T.**, *Diritto Costituzionale 2 edizione*, Milano 1981.
- Monia Giovannetti e Giulia Perin**, *I cittadini comunitari e la partecipazione al voto*, Settembre 2012.
- Ortuno-Ortin e C Schulz**, *Public Funding of Political Prties*, in *Journal of Public Economic Theory*, 7, 2005.
- PACE, A.**, “*Problematica delle libertà costituzionali*”. Parte generale, Padova, 2003
- PALADIN, L.**, *Il principio costituzionale di uguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965.
- Preti, L.**, *Diritto elettorale politico*, Giuffrè, Milano, 1957.
- Ranelletti**, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1924.
- Rescigno, G., U.**, *La Responsabilità Politica*, Giuffrè, Milano 1967.
- Rossano, C.**, *L’eguaglianza giuridica nell’ ordinamento italiano*, Jovene, Napoli 1966.
- Samuel Edward**, *Adversary Politics and Electoral Reform*, London 1975.
- Sergio Bontempelli**, *Diritto di voto ai migranti, storia di un dibattito*, 30 marzo 2008.
- T.E. Frosini**, *In Praise of Sovereignty*, in *Mediterranean Journal of Human Rights*, Vol 17, 2013, in T.E. Frosini, *Potere Costituente e Sovranità Popolare*, Roma 2015.
- T.F. GIUPPONI**, *Il diritto di voto agli stranieri extracomunitari. Profili problematici*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Torino, 2005
- T.F. GIUPPONI**, in *Il voto agli stranieri extracomunitari: sì, no, forse...*, in *Quaderni Costituzionali*.
- T.F. GIUPPONI**, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell’estensione del diritto di voto in ambito locale*, in *Quaderni Costituzionali*.
- Tomaso F. GIUPPONI**, *Il diritto di voto agli stranieri, tra cittadinanza e autonomie territoriali*, in “Forum di Quaderni costituzionali”, all’indirizzo www.forumcostituzionale.it.
- Tommaso E. Frosini**, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997.

Tommaso E. Frosini, *Una nota sull'elettorato passivo degli italiani all'estero*, in Quad. Costituzionali.

Tosi Silvano, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974.

Valeria Piergili, *Premio di maggioranza ed eguaglianza del voto. Osservazioni a margine della sentenza Corte Cost. 1/2014*, in IANUS n. 10/2014, ISSN 1974-9805

Van Den Bergh, G., *Systematic critical analysis of all electoral systems*, 1955.

Sentenze della Corte Costituzionale Italiana.

Sentenza n. 183/1981 della Corte Costituzionale Italiana.

Sentenza n. 79/1988 della Corte Costituzionale Italiana.

Sentenza n. 867/1988 della Corte Costituzionale Italiana.

Sentenza n. 103/1993 della Corte Costituzionale Italiana.

Sentenza n. 233/1994 della Corte Costituzionale Italiana.

Sentenza n. 429/1995 della Corte Costituzionale Italiana.

Sentenza n. 356/1998 della Corte Costituzionale Italiana.

Sentenza n. 11/1968 della Corte Costituzionale.

Sentenza n. 172/1999 della Corte Costituzionale.

Sentenza n. 215/1998 della Corte Costituzionale.

Sentenza n. 490/1998 della Corte Costituzionale.

Sentenza n.62/1994 della Corte Costituzionale.

Sentenza n.432/2005 della Corte Costituzionale.

Sentenza n 96/1968 della Corte Costituzionale.

Sentenza n. 173/2005 della Corte Costituzionale.

Sentenza n. 1/2014 della Corte Costituzionale.

Sentenza n. 107/1996 della Corte Costituzionale.

Sentenza n. 260/2002 della Corte Costituzionale.

Sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU)

CEDU, sentenza del 6.04.2000, *Labita c. Italia*.

CEDU, sentenza del 18.2.1999, *Matthews c. Regno Unito*.

CEDU, sentenza del 6.10.2005, *Hirst c. Regno Unito (n.2)*.

CEDU, sentenza del 22.05.2012, *Scoppola c. Italia (n.3)*.

CEDU, sentenza del ,*Anchucov and Gladkov c. Russia*.

CEDU, sentenza del 8.04.2010, *Frodl v. Austria*.

CEDU, sentenza del 21.07.2016, *Kulinski and Sabev c. Bulgaria*.

CEDU, sentenza del 06.04.2001 *Aziz c. Cipro*.

Atti legislativi.

Statuto Albertino.

La Costituzione Italiana.

Legge. n. 40 del 1998.

Decreto legislativo del 17 dicembre 1860.

Legge elettorale del 7 maggio 1882, n. 725.

Legge del 30 giugno 1912, n. 665.

Legge del 22 giugno del 1913, n. 648.

Testo unico del 26 giugno 1913, n. 821.

Legge del 16 dicembre 1918, n. 1985.

Legge del 15 agosto del 1919, n. 524.

Legge del 18 Novembre 1923 n. 98.

Decreto legge del 2 Agosto 1943 n. 705.

Decreto luogotenenziale n.151 del 1944.

Decreto luogotenenziale n.98 del 1946

Decreto Luogotenenziale del 10 Marzo 1946 n. 74.

Decreto legislativo n. 286 del 1998.

Legge elettorale del 18 febbraio 2003, modificata con la Legge elettorale del 10 febbraio 2004.

BIBLIOGRAFIA (parte Albanese)

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Qendra e Publikimeve Zyrtare, Tiranë 2016.

Drejtësia Kushtetuese, Kristaq Traja, Luarasi, Tiranë 2000.

Kushtetuta shqiptare dhe e Drejta Ndërkombëtare, Ksenofon Kristafi, Tiranë 2004.

Vendi i të drejtës ndërkombëtare në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, Xhezair Zaganjori, Tiranë 2004.

E Drejta Kushtetuese, Luan Omari, Aurela Anastasi, ABC, Tiranë 2010.

- E Drejta Kushtetuese e Krahasuar*, Aurela Anastasi, Tiranë 2009.
- E Drejta Kushtetuese*, Krenar Loloçi, Tiranë 1997.
- Sistemi Parlamentar*, Luan Omari, Tiranë 2000.
- Teoria dhe Praktika Parlamentare*, Arsim Bajramaj, Prishtinë 1997.
- Kontrolli Kushtetues*, Sokol Sadushi, Tiranë 2004.
- Demokracia dhe Shteti i së Drejtës*, Xhezair Zaganjori, Tiranë 2002.
- Historia e të drejtës kushtetuese në Shqipëri (1912-1939)*, Aurela Anastasi, Tiranë 1998.
- Historia e Shtetit dhe e së Drejtës në Shqipëri*, kolektiv autorësh, Luarasi, Tiranë 1998.
- Konsitucionalizmi*, Nikolla Mole, Tiranë 1998.
- Historia e Institucioneve*, Aurela Anastasi, Tiranë 2000.
- Dhimo Dh., *E drejta kushtetuese e Republikës Popullore të Shqipërisë*, Tirana, Universiteti shtetnor i Tiranës, Fakulteti Juridik, Tiranë, 1963.
- Elezi I., *Burimet e të drejtës zakonore në Shqipëri (Fonti del diritto consuetudinario albanese)*, Revista Kultura Poppullore n. 1, Tirana 1981.
- Omari L., *Shteti i së drejtës*, Elena Gjika, Tirana, 2010.
- Omari L., *Ndarja e Pushteteve dhe pavarësia e insitucioneve kushtetuese*, Elena Gjika, Tiranë 2011.
- Omari L., “*Teoria e shtetit dhe se drejtes*”, Tirana, Kombinati poligrafik, 1978,
- Zaganjori Xh., *Demokracia dhe shteti i së drejtës*, Shtëpia Botuese “Luarasi”, Tirana, 2002.
- A. Puto, *History of Albania: From Its Origins to the Present Day*, Rutledge, September 1981.
- A. Puto, *Pavarësia shqiptare në tryezat e diplomacisë (1912-1914)*, WESO, 2007.
- A. Puto, *National forces against imperialist dictate in the organization of the Albanian State, 1912-1914*, Pub. House “8 Nëntori”, 1983.
- E. C. Helmreich, *The diplomacy of the Balkan wars 1912-1913*, Cambridge, Mass, USA, 1938.
- P. N. Pipinelis, *Europe and the Albanian question*, Chicago, 1963.
- Puto. A., “*Historia e popullit shqiptar*” volume 3, Botimet Toena, Tirana 2007.
- Përlindja e Shqinies, V. I, 1913, n. 22,23,26 e V. II 1914, n.5.
- Vinjau, S., *Il diritto costituzionale*, Tirana 1923.
- Hysi, G., “*Liria e zgjedhjeve dhe obstukjonizmi i opozites*” trad. It. *La libertà delle elezioni e il voto dell'opposizione*, Skutari, 1923.

Elezi I., “*De certains problemes principaux de l’organisation de l’Etat*”, Studica Albanica, n.46, XIII anèe, 1976, n.1.

Lee R., *Vështrime të një juristi për Kushtetuten*, trad. it., *Osservazioni di un giurista sulla Costituzione*, Nënë Tereza, Tirana, 2000.

G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, ed. it a cura di S. Forti, Milano 1989.

Locke J., *Due trattati sul governo, II*, Torino, 1948.

G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, Milano, 1912.

Feryal M. Cherif, *Myths about Women’s rights: How, Where and Why rights advance*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

IDEA, *Introducing electronic voting*, Svezia, 2011.

CARTE COSTITUZIONALI E COSTITUZIONI NEGLI ANNI IN ALBANIA

Statuto organico dell’Albania, Valona 10 Aprile 1914

Statuto di Lushnja.

Statuto dell’Stato Albanese del 1922.

Statuto della Repubblica albanese, 7 marzo del 1925

Statuto del Regno dell’Albania del 1928.

Statuto Fondamentale del Regno dell’Albania del 1939.

Costituzione della Repubblica Popolare d’Albania, 14 marzo 1946.

Costituzione della Repubblica Popolare e Socialista dell’Albania 1 novembre 1976.

LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE ALBANESE e il COLLEGIO ELETTORALE⁵⁰⁶

Sentenza n. 186, datè 23.09.2002 della Corte Costituzionale albanese.

Sentenza n. 6/2006 della Corte Costituzionale albanese

Sentenza n. 20, datè 11.07.2006 della Corte Costituzionale albanese

Sentenza n. 169, datè 26.07.2002 della Corte Costituzionale albanese (votimi familjar).

Sentenza n. 114, datè 27.08.2001, della Corte Costituzionale albanese.

Sentenza n. 115, datè 28.08.2001 della Corte Costituzionale albanese.

Sentenza n. 117, datè 06.06.2002 della Corte Costituzionale albanese.

Sentenza n. 16, del 03.06.1997, della Corte Costituzionale albanese, Gazzetta Ufficiale

n. 32, Tirana 1997.

⁵⁰⁶ In tutto ci sono 50 sentenze. Ho scelto le più importanti.

Sentenza n. 30, data 02.05.2011 del Collegio elettorale albanese
Sentenza n. 1, data 07.01.2005 della Corte Costituzionale.
Sentenza n. 28, data 09.05.2012 della Corte Costituzionale.
Sentenza n. 40, data 16.11.2007 della Corte Costituzionale.
Sentenza n. 9, data 23.03.2010 della Corte Costituzionale.
Sentenza n. 32, data 21.06.2010 della Corte Costituzionale.
Sentenza n. 49, data 02.06.2001 della Corte Costituzionale.
Sentenza n. 1, data 30.01.2004 della Corte Costituzionale.
Sentenza n. 35, data 07.03.2013, della riunione dei giudici della Corte Costituzionale albanese.
Sentenza n. 53, data 07.05.2013 della riunione dei giudici della Corte Costituzionale
Sentenza n. 115, data 28.08.2001 della Corte Costituzionale albanese.

ATTI LEGISLATIVI E PUBBLICAZIONI DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI IN ALBANIA

Rekomandim i Komitetit të Kombeve të Bashkuara për Eliminimin e Diskriminimit kundër Grave, Sesioni 28, 13-31 janar 2003.
Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë, tra. it. Codice elettorale albanese, modificato con la legge n. 74/2012, data 19.07.2012 e con la legge n. 31/2015, data 02.04.2015, Qendra e Publikimeve Zyrtare, Tiranë 2015.
Ligji për barazinë gjinore në Shqipëri.
Pesë vjet Kushtetutë, Buletin i posaçëm i Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë dhe Komisionit të Venecias, Tiranë 2004.
Dhjetë vjet Gjykatë Kushtetuese, Tiranë 2003.
Debati Kushtetues vëll. 1, 2, botim i Prezencës së OSBE në Shqipëri, Tiranë 2006.
Raporti mbi studimin e përjasjes së legjislacionit Shqiptar me Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut, Tiranë 2003.
Raporti perfundimtar për zgjedhjet vendore në Shqipëri qershor 2011.
Raporti perfundimtar për zgjedhjet parlamentare në Shqipëri qershor 2013.
Legge n. 7491, data 29.04.1991, “*Sulle disposizioni principali costituzionali*”
Legge n. 7556, del 04.02.1992 “*Per le elezioni dell’Assemblea Popolare della Repubblica dell’Albania*”.

Legge n. 8055, del 01.02.1996 “*Sulle modifiche della legge n.7556 del 04.02.1992 , Per le elezioni dell’ Assemblée Popolare della Repubblica dell’Albania*”, Gazzetta Ufficiale n. 3, pp. 793.

Codice Elettorale della Repubblica d’Albania, approvato con la legge n. 8609, datata 08.05.2000, Qendra e publikimeve zyrtare (Centro delle pubblicazioni ufficiali), Gazzetta Ufficiale maggio giugno 2000, Tirana 2000.

Buletini i zgjedhjeve te pergjitheshme (Pubblicazione per le elezioni generali) risultato delle elezioni generali 24 giugno 2001, pubblicato da CEC Albania, Tirana 2001.

Codice Elettorale della Repubblica d’Albania, approvato con legge n. 10019, datata 29.12.2008, Qendra e publikimeve zyrtare (Centro delle pubblicazioni ufficiali), Gazzetta Ufficiale maggio giugno 2008, Tirana 2008.

Decisione n. 241, data 05.03.2009 “Sull’ distribuzione del numero dei mandati per ciascuna zona elettorale nelle elezioni dell’Assemblea della Repubblica dell’Albania dell’anno 2009”, Parlamento della Repubblica dell’Albania.

Decisione n. 759, data 06.08.2013 della Commissione Generale Elettorale albanese.

Legge “Per le elezioni dei deputati”, 05.12.1920, Casa editrice “Nikaj” Scutari.

Ligji per zgjedhjen e misave te Kuvendit Kushtetues” (La legge per l’elezione dei deputati dell’Assemblea Costituente), Fletorja Zyrtare (Gazzetta Ufficiale), data 11 ottobre 1923.

Ligji “Per zgjedhjen e Dhomes se Deputeteve” trad. It.(La legge per le elezioni della camera dei deputati), Gazzetta Ufficiale, data 14 marzo 1925.

Legge n.123, data 27.09.1945 “Sull’Assemblea Costituente”, Gazzetta Ufficiale n. 54, del 1 ottobre 1945.

Legge n.124, del 28.09.1945 “Sulle elezioni dei rappresentanti del popolo per l’Assemblea Costituente”, Gazzetta Ufficiale n. 54, del 1 ottobre 1945.

Legge n.125, del 29.09.1945 “Sulle liste elettorali”, Gazzetta Ufficiale n. 54, del 1 ottobre 1945.

Legge n. 2624, data 17.03.1958 “Mbi zgjedhjet e Kuvendit Popullor”.

Decreto legge n. 2300, data 25.07.1956 “Mbi zgjedhjet e keshillave popullore”, approvato con la legge n.2363, data 11.11.1956 “Mbi zgjedhjet e keshillave popullore.

Decreto legge n. 2757, del 22.09.1958, approvato con la legge n. 2807, del 04.12.1958 “Mbi zgjedhjet e gjykatave popullore”, (Sulle elezioni dei tribunali popolari).

Decisione del Consiglio dei Ministri n. 382, del 08.10.1958 “Mbi caktimin e numurit te gjyqtareve dhe te ndihmes gjyqtareve te gjykatave popullore”(Sulla determinazione del numero dei giudici e dei loro assistenti presso i tribunali popolari).

Legge n. 7556, data 04.02.1992 “ Per le elezioni dell’Assemblea Popolare della Repubblica d’Albania”.

Legge n. 8055, datata 01.02.1996, “Sulle modifiche della legge n. 7556, del 04.02.1992 “ Per le elezioni dell’Assemblea Popolare della Repubblica d’Albania”.

Legge 8218 del 16.05.1997 “*Sulle modifiche della legge n. 7556, datata 04.02.1992 Per le elezioni dell’Assemblea Popolare della Repubblica d’Albania*”, così come modificata con la legge n. 8055 del 01.02.1996.

Legge n. 138/2015, 03.12.2005 “*Per garantimin e figures te personave qe zgjidhen, emerohen, ose ushtrojne funksione publike.*”, trad. it. legge “*Sull’integrità delle persone elette, nominate o che hanno incarichi pubblici.*”, gazzetta ufficiale 220, anno 2015.

Relazione sul progetto legge “*Sull’integrità delle persone elette, nominate o che hanno incarichi pubblici*”.

Legge n. 14, data 18.02.2016 “*Per Identifikimin dhe Rregjistrimin e adreses se shtetasve shqiptare qe jetojne jashte territorit te Republikes se Shqiperise*”, trad. it., “*Sulla identificazione e la registrazione dei indirizzi degli cittadini albanesi che vivono al estero*”, Gazzetta ufficiale n. 37 anno 2016.

Legge n. 10129, data 11.05.2009 “Per gjendjen civile”.

Decisione n. 460, data 23.04.2011 della Commissione Generale delle Elezioni albanese.

Decisione 23, data 23.11.2012 della Commissione Generale delle Elezioni albanese.

Decisione 2, data 12.02.2009 della CGE.

Legge n. 8145, data 11.09.1996 “*Per tubimet*”, trad. it., “*Per le riunioni*”.

Legge n. 97/2013 “Per i media audio-visive nella Repubblica d’Albania”, Gazzetta ufficiale n. 92/2013.

Legge n. 7756, data 26.10.1993 “*Per Shtypin*”, trad. It. “*Sulla stampa*”.

Sentenza, McIntyre v. Ohio Eltection Commission, (93-986), 514 U.S. 334 (1995).

RIFERIMENTI INTERNAZIONALI.

Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, art 3 protocollo addizionale.

Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, art 25.

Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, art 2,21.

Convenzione sui Diritti Politici della Dona, art 1.

Council of Europe, *Women’s individual voting rights*, Strasburgo, 2013

OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni amministrative del 1998*, Varsavia 1998.

OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sul Referendum per l’approvazione della Costituzione*, Varsavia, 1998.

OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni amministrative del 1 e 15 ottobre 2000*, Varsavia 2000.

OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni amministrative del 18 febbraio 2007 in Albania*, Varsavia 2007.

OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni amministrative del 21 giugno 2015 in Albania*, Varsavia 2015.

OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni politiche del 23 giugno 2013 in Albania*, Varsavia, 2013.

OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni amministrative del 8 maggio 2011 in Albania*, Varsavia 2011. OSCE/ODIHR, *Rapporto finale sulle elezioni politiche del 28 giugno 2009 in Albania*, Varsavia 2009.

Report on Out-of-Country Voting, Council of Europe (Venice Commission), 24.06.2011.