

# **Le formule elettorali previste per l'elezione del Parlamento europeo**

a cura di *Paolo Passaglia*

con contributi di *Charlotte Bontemps di Sturco, Carmen Guerrero Picó, Sarah Pasetto, Maria Theresia Rörig*

## **INQUADRAMENTO GENERALE**

1. *Il tipo di formula elettorale adottato per l'elezione dei membri del Parlamento europeo*
  - 1.1. La formula proporzionale e la possibilità di esprimere preferenze
  - 1.2. La formula uninominale preferenziale
2. *La rappresentanza delle formazioni politiche minori*
3. *Le circoscrizioni elettorali*
4. *La formula proporzionale ed i criteri di attribuzione dei seggi*
  - a) Il metodo d'Hondt
  - b) Il metodo Sainte-Laguë
  - c) Il metodo Hare-Niemeyer
  - d) Le varianti del metodo Hare-Niemeyer

## **CASI ED APPROFONDIMENTI**

### **FRANCIA**

1. *Il tipo di sistema elettorale adottato*
2. *L'evoluzione delle circoscrizioni elettorali: dalla circoscrizione unica alle otto circoscrizioni*
  - 2.1. La circoscrizione unica (1977-2003)
    - 2.1.1. *La decisione n. 76-71 DC del 30 dicembre 1976*
    - 2.1.2. *La normativa*
    - 2.1.3. *I tentativi di riforma del sistema a circoscrizione unica (1993-2003)*
  - 2.2. La divisione in otto circoscrizioni (dal 2003)
    - 2.2.1. *Gli argomenti a favore delle circoscrizioni*
    - 2.2.2. *La normativa*
    - 2.2.3. *La decisione n. 2003-468 DC del 3 aprile 2003*
3. *La clausola di sbarramento e la sua operatività*
4. *La ripartizione dei seggi*

### **GERMANIA**

1. *Il sistema elettorale adottato*
2. *Circoscrizione elettorale e liste di candidati*

- 2.1. La circoscrizione elettorale
  - 2.2. Le liste di candidati
  - 2.3. Casi e questioni
  - 2.4. *Excursus*: i casi e le questioni emerse in relazione alle circoscrizioni elettorali nelle elezioni federali
3. *La rappresentanza delle formazioni politiche minori*
    - 3.1. La clausola di sbarramento
    - 3.2. Casi e questioni
      - 3.2.1. *Le elezioni interne*
      - 3.2.2. *Le elezioni europee*
  4. *L'assegnazione dei seggi*

## REGNO UNITO

1. *Introduzione*
2. *Lo European Parliamentary Elections Act 2002*
  - 2.1. Il passaggio dal sistema maggioritario al sistema proporzionale
  - 2.2. Gli effetti del passaggio al sistema proporzionale
  - 2.3. La rappresentanza delle minoranze politiche ed etniche
  - 2.4. Le proposte di riforma
3. *Il voto singolo trasferibile nell'Irlanda del Nord*

## SPAGNA

1. *Un sistema proporzionale a liste bloccate*
2. *La rappresentanza delle formazioni politiche minori, in particolare, dei partiti autonomici*
3. *La circoscrizione elettorale*
  - 3.1. Il collegio unico nazionale
    - 3.1.1. *La sentenza del Tribunale costituzionale n. 28/1991*
    - 3.1.2. *Il parere del Consiglio di Stato del 24 febbraio 2009*
  - 3.2. Le proposte di riforma che introducono un elemento di matrice autonoma nella ripartizione dei seggi
    - 3.2.1. *Le proposte favorevoli all'introduzione della suddivisione del territorio nazionale in circoscrizioni elettorali (più o meno) coincidenti con le Comunità autonome*
    - 3.2.2. *Le proposte tendenti a conciliare la maggiore proporzionalità tra voti e seggi del collegio unico nazionale con l'introduzione dell'elemento autonomico*
4. *La formula proporzionale ed i criteri di attribuzione dei seggi*

## INQUADRAMENTO GENERALE

### 1. Il tipo di formula elettorale adottato per l'elezione dei membri del Parlamento europeo

Il testo originario dell'art. 1 della decisione 20 settembre 1976, n. 76/787/CECA/CEE/Euratom, non poneva alcun vincolo agli Stati in ordine alla formula elettorale, limitandosi ad imporre l'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto.

Di contro, ai termini dell'art. 1, par. 1, della decisione n. 76/787/CECA/CEE/Euratom, come sostituito dall'art. 1 della decisione 2002/772/CE/Euratom, «in ciascuno Stato membro, i membri del Parlamento europeo sono eletti a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale».

A livello comunitario è stata, dunque, imposta l'adozione di un sistema i cui esiti siano di tipo proporzionale. A mutare sono, tuttavia, le forme attraverso le quali la (tendenziale) corrispondenza proporzionale tra il numero di voti ed il numero di seggi si realizza.

Nella maggioranza degli Stati, si è previsto il classico sistema a liste concorrenti, a sua volta articolato a seconda che si sia optato per liste bloccate (Estonia, Francia, Germania, Grecia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Spagna ed Ungheria) ovvero per la possibilità – espressamente contemplata dall'art. 1, par. 2 («gli Stati membri possono consentire il voto di preferenza secondo le modalità da essi stabilite») – di esprimere preferenze (Italia, Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Svezia).

Più raro è l'impiego del sistema alternativo, che coniuga effetti complessivi di tipo proporzionale a modalità di espressione del voto che, attraverso il sistema uninominale, tendono a privilegiare la scelta delle persone dei candidati. Una scelta di questo tipo (su cui v., *amplius, infra*, par. 1.2.) è stata adottata in Irlanda, a Malta, nonché – all'interno del Regno Unito – nella circoscrizione elettorale dell'Irlanda del Nord.

Una possibilità per certi versi intermedia tra le due indicate dall'art. 1, par. 1, della decisione è data dalla presenza (in Bulgaria, in Estonia e nel Regno Unito, ad eccezione, ovviamente, dell'Irlanda del Nord) di candidati indipendenti a fianco di liste concorrenti: su un tipico sistema proporzionale viene ad innestarsi, in tal caso, un elemento di matrice uninominale.

Le varianti sono, in definitiva, piuttosto numerose, forse più di quanto una lettura superficiale dell'art. 1 precitato lasci supporre. Ciò che, peraltro, pare di dover sin da ora sottolinearsi è che solo in una (pur consistente) minoranza di Stati membri si è disegnato un sistema elettorale che priva in radice l'elettore della facoltà di indicare preferenze per singoli candidati. La regola è orientata, dunque, nel senso di prestare attenzione anche all'elemento personale nella scelta di coloro i quali otterranno il seggio al Parlamento europeo.

## **1.1. La formula proporzionale e la possibilità di esprimere preferenze**

Come accennato, la centralità del voto di lista, tipica dello scrutinio proporzionale, viene mitigata, in molti paesi, attraverso la possibilità, per l'elettore, di esprimere una o più preferenze.

Le variabili, al riguardo, consistono, innanzi tutto, nel numero di preferenze che possono essere espresse, un numero che oscilla tra uno (Austria, Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia e Svezia), due (Repubblica ceca e Slovacchia), cinque (Lituania) e sei (Lussemburgo). Non mancano, poi, casi nei quali il numero di preferenze è variabile a seconda delle circoscrizioni: è quanto avviene in Italia, dove l'elettore può manifestare al massimo tre preferenze nella prima circoscrizione, non più di due nella seconda, nella terza e nella quarta ed una soltanto nella quinta; analogamente, a Cipro, le preferenze possono essere due nella circoscrizione corrispondente allo Stato greco-cipriota, mentre è unica nello Stato turco-cipriota.

Onde segnalare i casi che appaiono maggiormente peculiari, meritano almeno un cenno quelli belga, svedese, lettone e lussemburghese.

Con riguardo al Belgio, non esiste un limite numerico di preferenze, giacché l'elettore può esprimersi (oltre che solo per la lista) su uno o più candidati presenti in una lista o, al limite, anche su tutti (ivi inclusi tanto i titolari quanto i supplenti), allorché intenda esprimersi nel senso di modificare integralmente l'ordine di priorità che è stato fissato.

In Svezia, l'espressione delle preferenze può non essere vincolata ai nominativi presenti in una lista predefinita. I partiti, infatti, non sono obbligati a presentare una lista, ma – confidando nell'efficacia dei messaggi diffusi in campagna elettorale – possono lasciare gli elettori liberi di fare una scelta autonoma (che sia, auspicabilmente, coerente con il voto di lista).

Relativamente alla Lettonia, si segnala la possibilità per l'elettore di indicare una preferenza, cui si associa la possibilità di escludere dai benefici del voto di lista uno o più candidati della lista medesima.

Per quanto attiene al Lussemburgo, il sistema prevede che l'elettore abbia la possibilità di esprimere ben sei preferenze, corrispondentemente ai sei seggi che spettano al paese. Il sistema presenta, sotto vari profili, caratteristiche assai significative. Innanzi tutto, se le preferenze confluiscono tutte su una lista che rechi meno di sei candidati, si computano comunque sei voti a favore della lista. L'elettore può optare anche per concentrare, nel numero massimo di due, le proprie preferenze su uno o più candidati. Inoltre (e principalmente), è consentito il c.d. voto disgiunto, con il che è possibile votare per candidati presenti in liste diverse.

Per concludere sul punto, devesi evidenziare che, in taluni ordinamenti, si prevede una soglia minima di preferenze (espressa dal rapporto tra le preferenze ottenute dal singolo candidato ed i voti complessivamente ottenuti dalla lista), al di sotto della quale i voti individualmente orientati non vengono presi in considerazione ai fini della variazione dell'ordine tra i candidati stabiliti nella lista: tale soglia varia tra il 5% previsto nella legislazione ceca ed in quella svedese, il 7% indicato nella legislazione austriaca, il 10% di quella di Paesi Bassi e Bulgaria ed il 15% di quella slovacca.

## 1.2. La formula uninominale preferenziale

Lo scrutinio uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale è collegato al sistema del voto singolo trasferibile (*single transferable vote*), abbastanza diffuso nel mondo anglosassone, soprattutto per elezioni locali. A livello nazionale, le sue applicazioni sono limitate all'Irlanda ed a Malta, nonché all'elezione del Senato australiano.

Con riferimento all'elezione dei membri del Parlamento europeo, il *single transferable vote* viene impiegato – secondo quanto già accennato – in Irlanda, a Malta e nel Regno Unito, limitatamente ai seggi assegnati all'Irlanda del Nord.

In queste tre realtà, la competizione non avviene tra liste, ma tra candidati singoli, nel novero dei quali l'elettore stila una graduatoria di preferenze.

In sede di scrutinio, ai fini dell'assegnazione dei seggi deve preliminarmente procedersi all'individuazione del quoziente che corrisponde al numero minimo di voti richiesto per essere eletti. Una tale individuazione è il frutto di un calcolo che, pur nella diversità delle equazioni utilizzate, ha come elemento portante il rapporto tra il totale dei voti espressi ed il numero di seggi da assegnare<sup>1</sup>.

In una prima fase, vengono assegnati i seggi ai soli candidati i cui voti raggiungano il quoziente individuato. I voti di questi candidati che risultino inutili, in quanto eccedenti il quoziente, vengono ridistribuiti tra i candidati non eletti che siano stati indicati come destinatari di seconde preferenze.

Si procede, dunque, ad una nuova attribuzione dei seggi, di cui beneficiano i candidati che, sommando i voti ottenuti come prima preferenza e quelli recuperati come seconda preferenza, raggiungano il quoziente.

L'operazione di nuova assegnazione dei voti eccedenti il quoziente viene iterata finché produce cifre elettorali superiori al quoziente<sup>2</sup>. Quando tutti i candidati residui sono al di sotto, si elimina quello con il minor numero di prime preferenze e le relative schede vengono riassegnate ai candidati indicati come seconde preferenze. L'operazione viene ripetuta (per il penultimo, poi per il

---

<sup>1</sup> Per alcune formule utilizzate per il calcolo del quoziente, v. *infra*, par. 4., con riferimento al metodo Hare-Niemeyer e ad alcune sue varianti.

<sup>2</sup> Particolarmente delicata è la scelta del modo attraverso cui procedere al trasferimento dei voti. Il problema inizia a porsi successivamente all'assegnazione del primo seggio non integralmente coperto da prime preferenze. Ponendo, a fini descrittivi, che soltanto un seggio sia stato assegnato grazie a prime preferenze, il primo degli eletti vedrà trasferire i voti eccedenti il minimo per ottenere il seggio in ragione delle percentuali di seconde preferenze che i suoi elettori hanno espresso. Questo primo trasferimento porterà all'assegnazione di un secondo seggio, il cui vincitore avrà un *surplus*. A questo punto, i sistemi esistenti divergono in maniera significativa. Senza eccedere nella descrizione di operazioni matematiche assai complesse, possono individuarsi due grandi categorie di sistemi. La prima (in uso nella Repubblica d'Irlanda) vede il *surplus* trasferito in ragione dell'espressione di una terza preferenza da parte degli elettori che hanno consentito, con la loro seconda preferenza, l'assegnazione del secondo seggio: in sostanza, il trasferimento di voti viene operato in relazione all'ultimo segmento utilizzato per ottenere il seggio (*ergo*, per l'assegnazione del quarto seggio, varranno solo le quarte preferenze delle schede in cui la terza preferenza è stata espressa per chi è andato a coprire il terzo seggio, e così via). Nella seconda categoria rientrano, invece, quei sistemi (come, ad esempio, quello utilizzato nell'Irlanda del Nord) in cui il trasferimento viene operato sulla base di tutti i voti ottenuti dal candidato che ha ottenuto il seggio, e non soltanto avendo riguardo all'ultimo segmento di voti che si è rivelato decisivo.

terzultimo, etc.), finché la ri-assegnazione delle schede non produce cifre elettorali per i candidati residui superiori al quoziente e finché tutti i seggi non siano stati assegnati.

Questo sistema, da taluni definito «quasi-proporzionale», per gli effetti inevitabilmente distorsivi del rapporto di proporzionalità assoluta tra voti e seggi, presenta la caratteristica di privilegiare chiaramente la persona del candidato, contribuendo a de-ideologizzare la scelta dell'elettore. Il meccanismo di assegnazione dei seggi consente, inoltre, di minimizzare i voti inutili, offrendo all'elettore la possibilità di scegliere, nel novero dei candidati, non solo il «meglio», ma anche il «meno peggio».

La complessità dello scrutinio è peraltro tale da rendere opportuna l'adozione del *single transferable vote* nell'ambito di circoscrizioni con relativamente pochi seggi da assegnare. Non è dunque un caso che con questo sistema vengano eletti solo i sei parlamentari provenienti da Malta ed i tre provenienti dall'Irlanda del Nord. In questo quadro, la rappresentanza dell'Irlanda potrebbe apparire un'eccezione, essendo composta di dodici deputati; l'eccezione è tuttavia solo apparente, poiché i seggi da assegnare sono stati ripartiti in quattro circoscrizioni (v. *infra*, par. 3.).

## **2. La rappresentanza delle formazioni politiche minori**

Come noto, quello della rappresentanza delle formazioni politiche minori al Parlamento europeo è tema sul quale si confrontano, da un lato, l'esigenza di garantire una certa visibilità a partiti o movimenti che abbiano un qualche significativo seguito e, dall'altro, quella di evitare una eccessiva frammentazione politica.

Il bilanciamento tra le due presenta, ovviamente, problematiche assai diverse a seconda dello Stato membro cui si faccia riferimento: in particolare, la compressione dell'esigenza di visibilità cresce al decrescere del numero di seggi assegnati al paese, mentre le istanze contrarie alla frammentazione si rafforzano al crescere dei seggi.

Nell'ottica di una tendenziale omogeneizzazione dei sistemi elettorali adottati nei vari Stati membri, la decisione 2002/772/CE/Euratom ha comunque fissato, all'art. 2-*bis*, uno *standard* comune, stabilendo che, se gli Stati – per ovviare alla parcellizzazione della rappresentanza – «possono prevedere la fissazione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi», non possono però elevare tale soglia, a livello nazionale, «oltre il 5% dei suffragi espressi» (ciò che è stato ritenuto sufficiente a garantire le formazioni medio-piccole).

Alla luce di quanto premesso, non è un caso che diversi tra gli Stati cui è assegnato il maggior numero di seggi abbiano introdotto una clausola di sbarramento. Le eccezioni più significative, al riguardo, sono il Regno Unito e la Spagna, che, nonostante si vedano assegnati, rispettivamente, 72 e 50 seggi<sup>3</sup>, nulla prevedono in tal senso. Parimenti privi di clausola di sbarramento sono i seguenti

---

<sup>3</sup> I dati si riferiscono all'attuale composizione del Parlamento europeo, a seguito delle elezioni del 2009; identico è il riferimento operato in ordine ai dati che si riportano di seguito.

paesi: Romania (33 seggi), Paesi Bassi (25), Belgio (22), Portogallo (22), Danimarca (13), Finlandia (13), Bulgaria (17), Slovenia (7), Cipro (6), Estonia (6) e Lussemburgo (6).

Tra gli Stati nei quali è contemplata la soglia di cui all'art. 2-*bis* della decisione, l'*id quod plerumque accidit* è rappresentato dall'applicazione del livello massimo consentito. Il 5% come clausola di sbarramento è, in effetti, presente nei seguenti paesi: Germania (99 seggi), Francia (72), Polonia (50), Repubblica ceca (22), Ungheria (22), Slovacchia (13)<sup>4</sup>, Lituania (12) e Lettonia (8). Un dato di un certo interesse è probabilmente quello secondo cui la soglia è generalmente riferita all'intero territorio nazionale; l'eccezione, in proposito, è costituita dalla Francia, in cui vale la cifra elettorale di lista a livello circoscrizionale (v. anche *infra*, par. seguente).

In tre Stati, la soglia è stata fissata al 4%: Austria (17 seggi), Italia (72 seggi) e Svezia (18 seggi); in Grecia (22 seggi), invece, la soglia è stata ulteriormente abbassata, attestandosi al 3%.

### 3. Le circoscrizioni elettorali

L'art. 2 del vigente testo della decisione n. 76/787/CECA/CEE/Euratom stabilisce che, «in funzione delle loro specificità nazionali, gli Stati membri possono costituire circoscrizioni elettorali per le elezioni al Parlamento europeo o prevedere altre suddivisioni elettorali, senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto».

L'esigenza che i risultati dello scrutinio si conformino alla proporzionalità tra voti e seggi non impone, dunque, l'adozione di un collegio unico nazionale, che peraltro rappresenta l'opzione statisticamente più frequente, essendo riscontrabile in ben 19 paesi<sup>5</sup>: Austria, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia ed Ungheria.

A questo elenco deve, evidentemente, aggiungersi la Germania, ove l'articolazione del collegio elettorale nazionale in vari distretti elettorali ha una rilevanza soltanto sul piano della gestione delle procedure elettorali. Si segnala, peraltro, la possibilità di presentare liste di candidati anche soltanto in un *Land*: di tale opportunità si avvalgono la CDU e la CSU, partiti tra loro collegati, nel senso che la prima si presenta in tutti i *Länder* eccetto quello bavarese, in cui si presenta la seconda; con riguardo agli altri partiti nazionali, la regola consolidata vede la presentazione di una unica *Bundesliste* in tutti i distretti elettorali. Resta, comunque, fermo il carattere unicamente nazionale del computo dei voti, tanto delle *Bundeslisten* quanto delle liste presentatesi in singoli *Länder* (eventualmente tra loro collegate).

In alcuni Stati, si è, invece, ritenuto opportuna una suddivisione del territorio nazionale in circoscrizioni elettorali. Le motivazioni principali che a ciò hanno condotto sono essenzialmente di ordine geografico o di ordine istituzionale.

---

<sup>4</sup> Da notare è che, in Slovacchia, la soglia del 5% è prevista sia per liste di partito sia per coalizioni.

<sup>5</sup> Si prescinde, in questa sede, dalla – peraltro tutt'altro che episodica – suddivisione del territorio in circoscrizioni di carattere meramente amministrativo-gestionale.

Nella prima categoria rientrano la Francia, l'Italia e la Polonia, dove un territorio relativamente esteso ha reso opportuna la suddivisione, rispettivamente, in otto, in cinque e, addirittura, in tredici circoscrizioni.

Alla seconda categoria si ascrivono certamente il Belgio e Cipro, paesi segnati da profonde divisioni di matrice linguistica e culturale.

Il Regno Unito, con le sue dodici circoscrizioni, è riconducibile, per certi versi, alla prima e, per altri, alla seconda categoria.

A completare il quadro si pone l'Irlanda, suddivisa in quattro circoscrizioni. Nessuna delle ragioni sopra indicate appare calzante per il caso irlandese: la motivazione della peculiarità pare, semmai, da rintracciarsi nell'opzione per il voto uninominale preferenziale, che rende opportuna la scelta in vista della selezione di un numero di seggi piuttosto circoscritto, giacché la complessità del sistema cresce in ragione del numero di seggi da coprire attraverso il sistema sommariamente descritto *supra*, par. 1.2.

Come elemento di omogeneizzazione tra queste esperienze, può porsi quello derivante dalla circostanza per la quale la previsione di circoscrizioni impedisce la presentazione di liste di candidati nazionali, implicando essa la presentazione di liste di candidati su base territoriale. Gli effetti sulla ripartizione dei seggi non sono, tuttavia, uniformi, in quanto – oltre alle possibili ricadute sulla operatività della clausola di sbarramento<sup>6</sup> – possono evidenziarsi, nel novero degli Stati membri, due diverse impostazioni.

La prima, adottata anche in seno all'ordinamento italiano, consiste nell'individuazione *a priori* del numero di seggi corrispondenti a ciascuna circoscrizione. Così, le otto circoscrizioni francesi presentano un quadro così delineato: 10 seggi spettano alla circoscrizione Nord-ovest, 9 a quella Ovest, 9 a quella Est, 10 a quella Sud-ovest, 13 a quella Sud-est, 5 a quella del centro (Massiccio centrale – Centro), 13 a quella dell'Île de France e 3 a quella dell'Oltremare. Le differenze numeriche dipendono, ovviamente, dall'entità della popolazione in ciascuna circoscrizione.

Analogamente, in Belgio, sono presenti – oltre a quattro suddivisioni di carattere amministrativo – tre collegi elettorali. I seggi complessivamente spettanti al paese sono suddivisi rigidamente tra questi collegi, in ragione di un criterio demografico: 13 seggi spettano al collegio fiammingo, 8 a quello vallone e 1 a quello germanofono.

Per quel che attiene al Regno Unito, il territorio è stato diviso in dodici circoscrizioni, di cui nove situate in Inghilterra; l'Irlanda del Nord, la Scozia ed il Galles costituiscono, ciascuna, una delle tre circoscrizioni rimanenti. I seggi disponibili per le singole circoscrizioni vengono assegnati in base al numero di cittadini ivi residenti. Il quadro che ne risulta è il seguente: per quanto riguarda le circoscrizioni dell'Inghilterra, 7 seggi spettano alla circoscrizione dell'Est, 5 a quella delle East Midlands, 8 alla circoscrizione di Londra, 3 al Nord-est, 8 al Nord-ovest, 10 al Sud-est, 6 al Sud-

---

<sup>6</sup> Come accennato *supra*, nel par. precedente, la clausola di sbarramento è riferita, in Francia, alle singole circoscrizioni. Altrove, la clausola di sbarramento prescinde dall'esistenza di circoscrizioni, per essere computata, in ogni caso, a livello nazionale.

ovest, 6 alla circoscrizione delle West Midlands e 6 alla circoscrizione costituita dalla regione Yorkshire and the Humber. Alla circoscrizione gallese spettano 4 seggi, mentre alla Scozia 6; infine, i seggi assegnati all'Irlanda del Nord sono 3. Oltre alle motivazioni di ordine pratico, una tale suddivisione del territorio è stata effettuata almeno in parte – se non principalmente – per dare riscontro, anche in sede elettorale, all'avvenuta *devolution* di poteri dal Parlamento di Westminster ai territori non-inglesi.

Le quattro circoscrizioni in cui è diviso il territorio della Repubblica d'Irlanda sono quella di Dublino, quella dell'Est, quella del Nord-ovest ed infine quella del Sud. I 12 seggi spettanti all'Irlanda sono stati equamente ripartiti fra le quattro circoscrizioni, cui sono stati assegnati 3 seggi ciascuna.

Una impostazione diversa rispetto a quelle dei paesi finora passati in rassegna è quella che connota il caso cipriota, nel quale i sei seggi sono, sì, ripartiti in due circoscrizioni, ma secondo un criterio elastico, che ha riguardo alla partecipazione al voto. Viene, infatti, individuata la cifra nazionale di ciascun partito e, sulla base di questa, vengono distribuiti i seggi, i quali si ripartiscono tra le due circoscrizioni in modo tale che nessuna delle due sia rappresentata da meno di un terzo del totale degli eletti. In sostanza, le circoscrizioni vedranno i propri seggi oscillare, tra un minimo di due ed un massimo di quattro, essenzialmente in ragione del tasso di partecipazione al voto dei rispettivi elettori. Il rapporto tra la popolazione di nazionalità greca e quella di nazionalità turca è comunque tale per cui, presumibilmente, quattro seggi saranno espressi dalla circoscrizione rappresentativa della prima.

Anche in Polonia le tredici circoscrizioni hanno un numero variabile di seggi (nelle ultime elezioni, tra due e sette). Il computo dei voti totali su scala nazionale vale ad individuare la consistenza delle singole articolazioni territoriali, all'interno delle quali verrà poi operata la ripartizione dei seggi in base alla consistenza delle cifre elettorali delle varie liste di candidati. L'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni è, quindi, influenzata, anche qui, dalla partecipazione al voto.

#### **4. La formula proporzionale ed i criteri di attribuzione dei seggi**

Ai fini dell'attribuzione dei seggi nei sistemi proporzionali, molti sono stati i metodi elaborati. I più frequentemente impiegati sono, peraltro, tre: il metodo d'Hondt, il metodo Sainte-Laguë ed il metodo Hare-Niemeyer.

Con riferimento alle elezioni dei membri del Parlamento europeo, tutti e tre questi metodi trovano applicazione.

##### *a) Il metodo d'Hondt*

Nel metodo d'Hondt, o metodo del divisore, il numero di voti totali di ogni lista viene diviso per unità successive, sino al numero di seggi da assegnare. I seggi sono assegnati alle cifre più elevate che risultano dalle operazioni di divisione.

Questo metodo favorisce le formazioni più votate (ed in particolare la prima), penalizzando quelle minori. Il suo effetto è quindi quello di ridurre la frammentazione politica.

Con riferimento all'elezione dei deputati del Parlamento europeo, si fa uso del metodo d'Hondt in Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito (ad eccezione dell'Irlanda del Nord), Repubblica ceca, Romania, Slovenia, Spagna ed Ungheria. In Polonia, il metodo d'Hondt è utilizzato per individuare il numero di seggi spettanti alle singole circoscrizioni elettorali.

### *b) Il metodo Sainte-Laguë*

Detto anche metodo della media più alta, quello inventato da Sainte-Laguë può dirsi una variante del metodo d'Hondt. Il principio è infatti quello dell'utilizzo di un divisore applicato iteratamente alle cifre elettorali di ciascuna lista. A mutare è soltanto il divisore, poiché, se nel metodo d'Hondt il numero di voti viene rapportato al valore  $x + 1$  (dove  $x$  è l'unità che si incrementa ad ogni divisione), nel metodo Sainte-Laguë il valore viene fissato dall'equazione  $2x + 1$ .

La maggiore progressiva crescita del denominatore del rapporto<sup>7</sup> ha l'effetto di ridimensionare grandemente il vantaggio che il metodo d'Hondt offre ai partiti maggiori.

Questo metodo viene utilizzato, con riguardo alle elezioni europee, in Germania ed in Lettonia. Da notare è, peraltro, che, in Svezia, si fa impiego del c.d. metodo Sainte-Laguë modificato, mediante il quale si limitano parzialmente gli effetti negativi per i partiti maggiori: all'uopo, nella prima operazione, il divisore utilizzato è 1,4 (anziché 1), mentre per le operazioni successive si segue il metodo Sainte-Laguë classico.

### *c) Il metodo Hare-Niemeyer*

Il metodo Hare-Niemeyer, detto anche dei resti più alti, si compone di due distinte operazioni.

La prima consiste nell'individuazione del quoziente. Il quoziente di Hare è dato dal rapporto tra voti espressi e seggi da assegnare. I seggi spettanti ad una lista possono così essere identificati dividendo i voti dalla stessa conseguita per il quoziente.

Il risultato sarà, presumibilmente, un numero intero seguito da decimali. Il numero intero corrisponde ai seggi assegnati in prima battuta, mentre i decimali vengono momentaneamente accantonati.

Ripetendo questa operazione per tutte le liste, restano inevitabilmente seggi da assegnare.

---

<sup>7</sup> Ad esempio, nel metodo d'Hondt, la cifra elettorale delle liste sarà diviso per 1 (con  $x = 0$ ), poi per 2 ( $x = 1$ ), poi per 3 ( $x = 2$ ), etc.; di contro, nel metodo Sainte-Laguë, la divisione avverrà per 1 (con  $x = 0$ ), poi per 3 ( $x = 1$ ), poi per 5 ( $x = 2$ ), etc.

Inizia, così, la seconda fase, in cui i «resti» saranno presi in considerazione al fine di assegnare i seggi residui a quelli più elevati.

Questo metodo viene considerato il più rispondente ad un sistema proporzionale puro, nel senso che favorisce, più di ogni altro, una puntuale corrispondenza tra la percentuale dei voti ottenuti e la percentuale dei seggi conseguiti.

Fanno uso di questo sistema, relativamente alle elezioni dei membri del Parlamento europeo, Bulgaria, Cipro e Lituania. Il sistema è utilizzato anche in Polonia, al fine di ripartire i seggi tra le liste di candidati all'interno delle singole circoscrizioni elettorali.

#### *d) Le varianti del metodo Hare-Niemeyer*

Il metodo dei resti più alti viene talvolta impiegato con alcune varianti rispetto alla formulazione classica. Le varianti si concentrano, essenzialmente, nel calcolo del quoziente.

Se il quoziente di Hare è il semplice rapporto tra il totale dei voti ed il totale dei seggi, il quoziente di Hagenbach-Bischoff si calcola dividendo il totale dei voti per il totale dei seggi aumentato di un'unità (nel quoziente di Imperiali, il totale dei seggi è aumentato di due unità). Altra variante è il quoziente di Droop, che si calcola sommando una unità al prodotto della divisione con cui si ottiene il quoziente di Hagenbach-Bischoff.

Tali varianti si differenziano, negli esiti, rispetto al quoziente di Hare perché tendono a privilegiare i partiti maggiori a scapito dei minori.

Relativamente alle elezioni europee, il metodo dei resti più alti calcolati attraverso il quoziente di Hagenbach-Bischoff è impiegato in Lussemburgo.

Il quoziente di Droop è, invece, utilizzato a Cipro, in Grecia ed in Slovacchia, nonché in Irlanda, a Malta e nella circoscrizione elettorale dell'Irlanda del Nord, onde determinare il quoziente necessario ad ottenere un seggio secondo il sistema del voto singolo trasferibile.

Una ulteriore variante è adottata dalla normativa italiana, che si basa sul metodo c.d. dei quozienti interi. Si tratta di una applicazione quasi pura del metodo Hare-Niemeyer, che presenta però la peculiarità di espungere dal quoziente elettorale nazionale la parte decimale che risulta dalla divisione dei voti espressi per i seggi da assegnare.

# CASI ED APPROFONDIMENTI

## FRANCIA

di Charlotte Bontemps di Sturco

### 1. Il tipo di sistema elettorale adottato

La Costituzione francese non contiene disposizioni specifiche riguardanti il sistema per l'elezione dei membri del Parlamento europeo. Nondimeno, il *Conseil constitutionnel* ha avuto modo di pronunciarsi sul tema in tre occasioni: con la decisione n. 76-71 DC del 30 dicembre 1976, addirittura prima dell'adozione della legge che disciplina le modalità delle elezioni dei parlamentari europei, nella quale ha operato un controllo di costituzionalità della decisione del Consiglio delle Comunità europee sul suffragio universale diretto; con la decisione n. 92-308 DC, *Maastricht I*, relativa al controllo del medesimo trattato; infine, con la decisione n. 2003-468 DC del 3 aprile 2003, nella quale si è pronunciato sulla costituzionalità della legge relativa all'elezione dei consiglieri regionali e dei rappresentanti al Parlamento europeo, nonché al finanziamento pubblico ai partiti politici.

La legge che disciplina le elezioni parlamentari europee è la legge n. 77-729 del 7 luglio 1977, come modificata da ultimo dalla legge n. 2009-39 del 13 gennaio 2009.

La legge è stata oggetto di varie modifiche, tra cui quella della legge n. 2003-327 dell'11 aprile 2003, con la quale si è passati da una circoscrizione unica ad otto circoscrizioni<sup>8</sup>.

In base all'articolo 3, comma 1, della legge n. 77-729 del 7 luglio 1977, nel testo attualmente vigente, le elezioni europee si svolgono “per circoscrizione con scrutinio di lista di tipo proporzionale, senza *panachage* né voto di preferenza”.

Le liste devono essere composte di cittadini francesi o di cittadini comunitari residenti in Francia<sup>9</sup>, e devono essere depositate, per la Francia metropolitana, presso il Ministero dell'interno e, per la circoscrizione dell'Oltremare, presso i servizi del rappresentante dello Stato; devono comprendere alternativamente un uomo e una donna<sup>10</sup> ed il doppio<sup>11</sup> di candidati rispetto al numero di seggi (articolo 9 della legge n. 77-729).

---

<sup>8</sup> Tra gli altri interventi, sono da segnalare: la legge n. 94-104 del 5 febbraio 1994, che ha esteso il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni europee ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea che risiedono sul territorio francese; la legge organica n. 2000-295 del 5 aprile 2000, che ha previsto l'incompatibilità tra la carica di deputato europeo e quella di parlamentare nazionale (deputato o senatore); la legge n. 2000-493 del 6 giugno 2000, diretta a favorire l'uguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive.

<sup>9</sup> Cfr. la legge n. 94-104 del 5 febbraio 1994, cit.

<sup>10</sup> Cfr. la legge n. 2000-493 del 6 giugno 2000, cit.

<sup>11</sup> Il triplo per le liste della circoscrizione dell'Oltremare.

## 2. L'evoluzione delle circoscrizioni elettorali: dalla circoscrizione unica alle otto circoscrizioni

### 2.1. La circoscrizione unica (1977-2003)

#### 2.1.1. La decisione n. 76-71 DC del 30 dicembre 1976

Il *Conseil constitutionnel* è stato adito, ai sensi dell'articolo 54 della Costituzione<sup>12</sup>, onde stabilire se la decisione del Consiglio delle Comunità europee del 20 settembre 1976 relativa all'elezione dell'Assemblea al suffragio universale diretto e l'atto allegato a questa decisione recavano previsioni contrarie alla Costituzione. Si ponevano, in particolare, due questioni: (1) se le norme istituissero una procedura di designazione dei membri dell'Assemblea europea che, tramite il ricorso al suffragio universale diretto, trasformava questo organo in un'assemblea sovrana, violando così il divieto costituzionale relativo ad un tale trasferimento di sovranità<sup>13</sup>; (2) se la prevista "procedura elettorale uniforme" non fosse contraria al principio di indivisibilità della Repubblica, contenuto all'articolo 2 della Costituzione.

Il *Conseil constitutionnel*, con la decisione n. 76-71 DC, ha respinto queste prospettazioni, stabilendo che, pur con qualche riserva, gli atti comunitari impugnati non erano contrari alla Costituzione. Pare opportuno riportare i tre *considérants* di principio della decisione:

"[...] *l'impegno internazionale del 20 settembre 1976 non contiene alcuna previsione che determina, per l'elezione dei rappresentanti francesi all'Assemblea delle Comunità europee, modalità tali da ledere l'indivisibilità della Repubblica, il cui principio è riaffermato all'articolo 2 della Costituzione; che i termini di "procedura elettorale uniforme" menzionati all'articolo 7 dell'atto sottoposto al vaglio del Conseil constitutionnel non possono essere interpretati nel senso di permettere che detto principio sia lesa; che, in linea generale, i testi di attuazione di questo atto dovranno rispettare i principi sopra enunciati nonché tutti gli altri principi di valore costituzionale;*

"[...] *la sovranità, che è definita all'articolo 3 della Costituzione della Repubblica francese, sia nel suo funzionamento che nel suo esercizio, non può essere che nazionale e [...] possono essere considerati come partecipi dell'esercizio di questa sovranità soltanto i rappresentanti del popolo francese eletti nell'ambito delle istituzioni della Repubblica;*

"[...] *ne risulta che l'atto del 20 settembre 1976 è relativo all'elezione dei membri di un'assemblea che non appartiene all'ordinamento istituzionale della Repubblica francese e che non partecipa all'esercizio della sovranità nazionale; che, dunque, la conformità alla Costituzione*

---

<sup>12</sup> Sulle questioni procedurali poste da questa decisione, cfr. L. FAVOREU e L. PHILIP, *Chronique constitutionnelle française. Election au suffrage universel direct des membres de l'Assemblée européenne (Décision des 29 e 30 décembre 1976)*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1977, n. 1, p. 132 e s.

<sup>13</sup> Per gli sviluppi concernenti il dibattito sulla imputazione della sovranità nel quadro del processo di integrazione comunitaria, v. G. VEDEL, *Les racines de la querelle constitutionnelle sur l'lection du Parlement européen*, in *Pouvoirs*, 1977, n. 2, p. 23 e s.; L. FAVOREU e L. PHILIP, *Chronique constitutionnelle française. Election au suffrage universel direct des membres de l'Assemblée européenne (Décision des 29 e 30 dicembre 1976)*, cit., p. 151-154.

dell'impegno internazionale al vaglio del Conseil constitutionnel non deve essere apprezzata riguardo agli articoli 23 e 24 della Costituzione, che sono relativi all'assetto delle competenze e delle procedure concernenti le istituzioni che partecipano all'esercizio della sovranità francese”.

Si ricava da queste affermazioni che, anche se la Costituzione francese non dispone alcunché sulle elezioni dei parlamentari europei, il testo attuativo della decisione del Consiglio deve rispettarla; l'assenza di una previsione esplicita in questo senso non implica però la sua incostituzionalità.

La lettura della decisione ha condotto una parte della dottrina – M. Duverger<sup>14</sup>, L. Favoreu<sup>15</sup> e F. Goguel<sup>16</sup> – ad interpretare questi *considérants* come una imposizione al legislatore di adottare una circoscrizione unica, affinché fosse rispettato il principio di indivisibilità della Repubblica.

Così, M. Duverger ha affermato che “in una Francia che la Costituzione erige a “Repubblica indivisibile” non si deve stabilire tra [i rappresentanti] alcuna differenziazione regionale o locale, tutti devono essere eletti dalla nazione intera, che forma una circoscrizione unica. Dividere la rappresentanza francese all'Assemblea comunitaria secondo circoscrizioni regionali o locali significherebbe attribuire a queste ultime una sorta di rilevanza internazionale, che lederebbe palesemente l'articolo 2 della Costituzione”.

In questo senso, L. Favoreu ha scritto riferendosi, all'articolo 2 della Costituzione, che “l'elezione non potrà svolgersi con uno scrutinio che suppone una divisione della Francia in circoscrizioni grandi o piccole, e che, in definitiva, l'unico modo di elezione compatibile con il principio d'indivisibilità, come interpretato dal *Conseil constitutionnel*, è l'elezione dei [...] rappresentanti francesi con metodo proporzionale nell'ambito di una circoscrizione unica”.

Un'altra posizione, espressa da L. Hamon<sup>17</sup> e da B. Genevois<sup>18</sup>, vedeva nel riferimento a detto principio costituzionale l'impossibilità di organizzare, non tanto diverse circoscrizioni regionali o locali, quanto circoscrizioni transfrontaliere.

### **2.1.2. La normativa**

All'inizio dei lavori parlamentari, Michel Debré aveva dichiarato che l'indivisibilità della Repubblica vietava le circoscrizioni regionali e che in caso di organizzazione del sistema elettorale su base regionale o locale sarebbe stato possibile adire il *Conseil constitutionnel* affinché detto principio fosse rispettato<sup>19</sup>.

Il legislatore ha, quindi, con la legge n. 77-729 del 7 luglio 1977, relativa all'elezione dei

---

<sup>14</sup> M. DUVERGER, in *Le Monde*, 20 luglio 1976.

<sup>15</sup> L. FAVOREU, *Quelques perspectives de l'intégration européenne après la décision du Conseil constitutionnel des 29 et 30 décembre 1976*, in *Revue de Droit prospectif*, 1977, n. 3 e 4, p. 81.

<sup>16</sup> F. GOGUEL, in *Cours IEP*, Paris, 1983-1984, p. 116.

<sup>17</sup> L. HAMON, *Note sous décision du Conseil constitutionnel n. 76-71 DC*, in *Dalloz*, 1977, p. 204.

<sup>18</sup> B. GENEVOIS, *Principes directeurs de la jurisprudence constitutionnelle*, S.T.H., Paris, 1988, p. 365.

<sup>19</sup> Cfr. Conferenza stampa di M. DEBRÉ del 20 gennaio 1977, citata in L. FAVOREU, *Quelques perspectives de l'intégration européenne après la décision du Conseil constitutionnel des 29 et 30 décembre 1976*, cit., p. 82.

rappresentanti al Parlamento europeo, istaurato una circoscrizione unica nazionale: l'articolo 4 disponeva che "il territorio della Repubblica costitui[va] una circoscrizione unica" ed organizzava la rappresentanza proporzionale per l'insieme del territorio<sup>20</sup>.

Nessun ricorso al *Conseil constitutionnel* è stato proposto contro la legge.

Dal 1979, fino al 2003, tutte le elezioni europee sono state organizzate su questa base, malgrado diversi tentativi di riforma, anche autorevolmente avanzati, tutti però falliti per motivi essenzialmente politici<sup>21</sup>.

### ***2.1.3. I tentativi di riforma del sistema a circoscrizione unica (1993-2003)***

Nel 1993, É. Balladur aveva individuato nelle regioni possibili circoscrizioni per le elezioni europee nella sua dichiarazione di politica generale; di fronte all'ostilità della propria maggioranza, il progetto era stato però abbandonato.

Nel 1997, A. Juppé aveva insediato una commissione istruttoria sulla riforma delle modalità di elezione dei parlamentari europei; dai lavori era emersa la preferenza per un'organizzazione dello scrutinio fondata su grandi circoscrizioni comprensive di più regioni.

Questa proposta si avvicinava al progetto del Partito socialista, che è stato poi ripreso da L. Jospin, con l'approvazione del Presidente della Repubblica, e che ha dato luogo ad un progetto di legge, adottato in Consiglio dei ministri il 10 giugno 1998, ma ritirato, il 1° luglio seguente, dall'ordine del giorno parlamentare a causa di divergenze all'interno della maggioranza.

## **2.2. La divisione in otto circoscrizioni (dal 2003)**

### ***2.2.1. Gli argomenti a favore delle circoscrizioni***

La giustificazione del passaggio dalla circoscrizione unica alle diverse circoscrizioni era fondata su diversi argomenti<sup>22</sup>.

Il primo era quello secondo cui la lista elettorale nazionale creava una distanza eccessiva tra elettore ed eletto, che, secondo i parlamentari, si opponeva ad un effettivo controllo dell'elettore sull'azione del parlamentare europeo. D'altro canto, l'assenza di radicamento territoriale non permetteva di far conoscere l'azione del parlamentare ai suoi elettori (è stato rilevato, in proposito, che soltanto 20 deputati europei aveva conservato, dopo l'elezione, uffici locali con cui entrare in contatto con gli elettori).

Il secondo argomento consisteva nell'impossibilità, per la circoscrizione unica, di riflettere la

---

<sup>20</sup> La circoscrizione comprendeva i DOM-TOM (Dipartimenti e Territori d'Oltremare), ciò che è stato contestato di fronte al Consiglio di Stato, che ha però rigettato la doglianza: CE, 20 ottobre 1989, *Nicolo*, Rec., p. 190.

<sup>21</sup> SENAT, *Rapport n. 192 (P. GELARD) fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation, du Règlement et d'administration générale, sur le projet relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, après déclaration d'urgence*, 26 febbraio 2003, p. 40.

<sup>22</sup> SENAT, *Rapport n. 192 ... cit.*, p. 23.

diversità geografica della Francia. Le liste elettorali, costituite dai partiti politici, non testimoniavano un reale impegno verso la rappresentanza territoriale; contrario per contro, emergeva una sovra-rappresentazione di personalità “parigine”.

Si riteneva, poi, che la circoscrizione elettorale unica fosse nociva per il dibattito elettorale e per l’enucleazione delle peculiarità dell’elezione, in quanto il voto finiva per discendere da una valutazione concernente la politica nazionale, e non quella europea.

Infine, si pensava che la circoscrizione elettorale nazionale fosse una delle ragioni alla base della forte astensione dal voto alle elezioni europee.

Durante i lavori parlamentari<sup>23</sup>, si è considerata errata l’interpretazione da molti fornita della decisione del *Conseil constitutionnel* n. 76-71 DC. Si è fatto, all’uopo, esplicito riferimento all’interpretazione di L. Hamon (v. *supra*), sul divieto di circoscrizioni transfrontaliere. È stata anche menzionata la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* n. 92-308 DC, *Maastricht I*, che non ha citato, nell’enucleazione dei parametri costituzionali relativi alle elezioni europee, il principio d’indivisibilità della Repubblica.

### **2.2.2. La normativa**

La legge n. 77-729, come modificata nel 2003<sup>24</sup>, stabilisce la divisione della Francia in otto circoscrizioni che raggruppano una o più regioni: così la circoscrizione Nord-ovest comprende le regioni Basse-Normandie, Haute-Normandie, Nord Pas de Calais e Picardie; quella dell’Ovest le regioni Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes; quella dell’Est le regioni Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté e Lorraine; quella del Sud Ovest le regioni Aquitaine, Languedoc-Roussillon e Midi-Pyrénées; quella del Sud-Est le regioni Corse, Provence-Alpes-Côtes-d’Azur e Rhône-Alpes; quella del Massif central-Centre le regioni Auvergne, Centre e Limousin; quella dell’Île de France la regione Île de France; quella dell’Oltremare le autonomie territoriali Saint-Pierre et Miquelon, Guadaloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Mayotte, Nouvelle Calédonie, Polynésie française, Wallis e Futura (divisa in tre sezioni: una sezione Atlantico, una sezione Oceano indiano ed una sezione Pacifico).

Il testo di legge che ha introdotto le otto circoscrizioni, nel progetto iniziale, vedeva l’attribuzione a ciascuna circoscrizione di un numero fisso di seggi. Questa previsione è stata emendata dall’Assemblea nazionale<sup>25</sup>. Si poneva anche il problema dell’evoluzione del numero di seggi attribuiti alla Francia, a seconda del numero di Paesi membri dell’Unione europea. Il legislatore ha quindi ritenuto di demandare al Governo la determinazione del numero di seggi per circoscrizione. Nel rispetto delle esigenze costituzionali, i seggi sono ripartiti, in virtù dell’articolo 4 della legge n. 77-727, secondo un criterio demografico proporzionale, in applicazione della regola dei resti più alti. La base di calcolo è costituita dai dati dell’ultimo censimento.

---

<sup>23</sup> SENAT, *Rapport n. 192 ... cit.*, p. 42.

<sup>24</sup> Cfr. l’articolo 15 II della legge n. 2003 dell’11 aprile 2003. Da notare è che, nel testo della legge n. 77-729, come modificato, non figura il numero di circoscrizioni che viene precisato in una tabella allegata alla legge.

<sup>25</sup> J. BALAFENN, *La réforme des modes de scrutin*, in *Regards sur l’actualité*, n. 291, p. 68.

Per le elezioni europee del 2009, è stato preso in considerazione il censimento dell'*Institut national de la statistique et des études économiques* (INSEE), recepito con il decreto n. 2008-1477 del 30 dicembre 2008. Su questa base, è stato adottato il decreto n. 2009-317 del 20 marzo 2009, relativo alla *determinazione del numero di seggi e del numero di candidati per circoscrizione*. I seggi sono stati così ripartiti: per la circoscrizione Nord-ovest, 10 seggi; per la circoscrizione Ovest, 9 seggi; per la circoscrizione Est, 9 seggi; per la circoscrizione *Sud-ovest*, 10 seggi; per la circoscrizione Massif central-Centre, 5 seggi; per la circoscrizione Sud-est, 13 seggi; per la circoscrizione Île de France, 13 seggi; per la circoscrizione d'Oltremare, 3 seggi (1 per la Sezione dell'Atlantico, 1 per quella dell'Oceano indiano e 1 per quella del Pacifico)<sup>26</sup>.

Per le elezioni europee del 2004<sup>27</sup>, è risultato che i quozienti derivati dal rapporto tra la popolazione totale (comprensiva di tutti i residenti) ed i seggi avevano un margine di oscillazione di circa il 5%: la circoscrizione dove il peso demografico su un seggio era il più forte era l'Est (10 seggi per 8114010 abitanti, ovvero 811401 abitanti per seggio), mentre quella dove era più debole era il *Massif central – Centre* (6 seggi per 4460146 abitanti, ovvero 743358 abitanti per seggio). Il peso demografico medio di un seggio a livello nazionale era di 778898 abitanti (78 seggi per una popolazione di 60754010 abitanti). La differenza relativa alla media nazionale era quindi sempre inferiore al 5% (+4,2 % per l'Est e -4,6% per il *Massif central – Centre* ). A questi calcoli resta estranea la circoscrizione d'Oltremare, per la quale il criterio demografico – vista l'esiguità della popolazione – non avrebbe permesso di organizzare uno scrutinio proporzionale (ma uninominale), e si è quindi deciso di attribuire 3 seggi dividendo la circoscrizione in tre sezioni geografiche.

Per le elezioni europee del 2009, con le modifiche relative al numero di seggi spettanti alla Francia e con quelle concernenti la popolazione, la circoscrizione dove il peso demografico su un seggio è stato più forte è stata quella dell'Ovest (947311 abitanti per seggio); all'opposto si è collocata la circoscrizione del *Sud-ovest* (865098 abitanti per seggio). Il peso demografico medio di un seggio a livello nazionale è stato di 897 513 abitanti. La differenza relativa alla media nazionale è rimasta intorno al 5% (+5,3 % per l'Ovest e -3,7% per il Sud-ovest).

### **2.2.3. La decisione n. 2003-468 DC del 3 aprile 2003**

La legge del 2003 è stato oggetto di un ricorso parlamentare, proposto da deputati e da senatori che contestavano, tra l'altro, proprio l'organizzazione delle elezioni europee sulla base di diverse circoscrizioni. Il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato con la decisione n. 2003-468 DC del 3 aprile 2003.

I parlamentari lamentavano la divisione della Francia in otto circoscrizioni in nome della violazione del principio dell'indivisibilità della Repubblica e dell'unicità del popolo francese, della

---

<sup>26</sup> Per le elezioni del 2004, la ripartizione era leggermente diversa, anche per la contrazione dei seggi francesi, passati da 78 a 72.

<sup>27</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Commentaire de la décision n. 2003-468 DC du 3 avril 2003*, cit..

libertà e del pluralismo, nonché del principio d'uguaglianza del voto<sup>28</sup>.

Sul primo punto, i parlamentari facevano valere che solo una circoscrizione unica, che comprendesse l'insieme del territorio francese, rispetterebbe il principio d'indivisibilità della Repubblica e permetterebbe ai membri del Parlamento europeo eletti in Francia di rappresentare il popolo francese nella sua totalità.

Quest'argomento, presente nella precitata decisione n. 76-71 DC, era, per le elezioni europee, stato superato dal diritto comunitario<sup>29</sup> e dalla giurisprudenza dello stesso *Conseil* (decisione *Maastricht I*)<sup>30</sup>. Il *Conseil constitutionnel* si è quindi riferito ai trattati di Maastricht e di Amsterdam, dai quali risulta che i membri del Parlamento europeo eletti in Francia non sono più soltanto cittadini francesi, né rappresentano solo il popolo francese al Parlamento europeo, ma “rappresentano i cittadini dell'Unione europea residenti in Francia” (*Considérant* 37).

Sul secondo punto, i ricorrenti ritenevano che il passaggio da una ad otto circoscrizioni ledesse la libertà degli elettori ed il pluralismo ideologico, riducendo la possibilità per le formazioni politiche minori di essere rappresentate, senza che ciò fosse giustificato da alcun motivo di interesse generale.

Senza pronunciarsi sul merito di questa argomentazione, il *Conseil constitutionnel* ha richiamato i limiti della sua competenza in materia elettorale, nella quale non dispone delle stesse prerogative di quelle del Parlamento. Ha precisato, in proposito, che non gli spetta verificare se l'obiettivo perseguito dal legislatore possa essere raggiunto con altre vie quando quelle previste non risultano manifestamente inappropriate. “Nella specie, l'obiettivo perseguito è quello di ravvicinare geograficamente l'eletto europeo dai suoi elettori. Donde la divisione in circoscrizioni. Questo ravvicinamento è soddisfacente? Realistico? Questo non spetta più alla valutazione del giudice costituzionale”<sup>31</sup>.

Infine, sul terzo punto, i parlamentari consideravano che le disposizioni legislative che organizzavano le elezioni sulla base delle otto circoscrizioni fossero contrarie al principio d'uguaglianza del voto, che impone una “una base essenzialmente demografica”.

---

<sup>28</sup> Invocavano anche la violazione del principio dell'universalità del suffragio, in quanto i residenti francesi all'estero non potevano più votare nelle sezioni consolari come per le elezioni presidenziali, ma dovevano essere collegati ad una circoscrizione. Il *Conseil* ha rigettato tale argomentazione, in quanto il legislatore non aveva impedito il voto, ma aveva semplicemente organizzato il voto secondo altre forme.

I ricorrenti deducevano altresì la violazione del principio di parità tra i sessi, in quanto richiedendo sulla lista un'alternanza, si sarebbe privilegiata la rappresentanza maschile (nelle liste che avessero ottenuto un solo seggio). Anche questa prospettazione è stata però rigettata.

<sup>29</sup> Segnatamente, dall'articolo 2 della decisione del Consiglio dei ministri europei del 25 giugno 2002, che ha lasciato agli Stati membri la scelta tra circoscrizione unica e la pluralità di circoscrizioni.

<sup>30</sup> È comunque da precisare che la combinazione del principio d'indivisibilità della Repubblica francese con l'unicità del popolo francese non è superata in sé, in quanto è stata applicata anche successivamente al 1992, con la decisione del *Conseil* n. 99-412 DC del 15 giugno 1999, *relativa alla Carta europea delle lingue regionali*.

<sup>31</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Commentaire de la décision n. 2003-468 DC du 3 avril 2003*, in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 15.

Questo principio, affermato per la prima volta nella decisione n. 85-196 DC dell'8 agosto 1985, *Legge sull'evoluzione della Nuova-Caledonia*, discende dall'interpretazione dell'articolo 3 della Costituzione ed implica che “*per essere rappresentative del territorio e dei [...] territori [della Repubblica, le elezioni devono essere fondate] su basi essenzialmente demografiche*”, anche se viene precisato che “*non risulta che questa rappresentanza debba necessariamente essere proporzionale alla popolazione di ciascuna regione né che non possano essere presi in considerazione altri imperativi di interessi generali*”; siffatte considerazioni possono, però, rilevare “*soltanto in modo limitato*” (*Considérant* 16).

Il principio è stato, nel prosieguo, costantemente confermato: per l'elezione dei deputati, con la decisione n. 86-208 DC del 1° e 2 luglio 1986, *Legge relativa alle elezioni dei deputati e che autorizza il Governo a disegnarne tramite ordinanza le circoscrizioni elettorali*; per le elezioni dei senatori, con la decisione n. 2000-431 DC del 6 luglio 2000, *Legge relativa all'elezione dei senatori*.

Il criterio demografico impone, in virtù del combinato disposto della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e dell'articolo 3<sup>32</sup>, che si preveda l'obbligo per il legislatore di modificare la ripartizione dei seggi per circoscrizione onde tener conto delle modifiche della popolazione delle singole circoscrizioni (ciò che è stato previsto effettivamente previsto all'articolo 4 della legge del 7 luglio 1977, come modificato dalla legge oggetto del ricorso)<sup>33</sup>.

Nella decisione n. 86-208 DC del 1° e 2 luglio 1986, il *Conseil constitutionnel* ha ritenuto non incostituzionali le disposizioni legislative che demandavano al Governo la determinazione delle circoscrizioni per le elezioni legislative imponendo che la popolazione di una circoscrizione non potesse discostarsi oltre il 20% dalla popolazione media delle circoscrizioni del dipartimento considerato. Il *Conseil* ha ritenuto che “l'Assemblea nazionale, espressa dal suffragio universale diretto, deve essere eletta su basi essenzialmente demografica: “se il legislatore può tener conto di imperativi di interesse generale idonei ad attenuare questa regola fondamentale, ciò può essere fatto solo in misura limitata”.

Per le elezioni europee del 2004, le differenze di popolazione per circoscrizioni non superavano il 5%; per questo, il *Conseil* non ha ritenuto sussistente la violazione del principio di uguaglianza invocato dai ricorrenti.

### **3. La clausola di sbarramento e la sua operatività**

---

<sup>32</sup> ... e, per il Senato, dell'articolo 24 della Costituzione: cfr decisione n. 2000-431 DC del 6 luglio 2000, cit.

<sup>33</sup> Peraltro, sempre nella decisione n. 2000-431 DC del 6 luglio 2000, cit., il *Conseil* ha considerato che non risultava dalle norme costituzionali l'esigenza per il legislatore di prendere in considerazione queste evoluzioni della popolazione prima dell'entrata in vigore della legge concernente le elezioni senatoriali.

Si poteva dedurre da questa giurisprudenza l'obbligo per il legislatore o per il Governo di procedere anteriormente alle elezioni, ciò che, però, non è stato fatto. Nella decisione del 20 settembre 2001 sui ricorsi presentati dai Signori Hauchemaille e Marini, il *Conseil constitutionnel*, in sede di contenzioso elettorale, non si è pronunciato sull'argomento, ritenendo di doverlo fare nell'ambito del controllo di costituzionalità degli atti normativi.

Ai termini dell'articolo 3, comma 2, della legge n. 77-729, "i seggi sono ripartiti, nella circoscrizione, tra le liste che hanno ottenuto almeno il 5% dei suffragi espressi con metodo proporzionale, seguendo la regola della media più alta".

La soglia è stata prevista nel 1977 e non è mai stata soggetta a revisioni. Essa, del resto, si rivela non troppo alta, se confrontata con quelle presenti per altre elezioni (non per la partecipazione alla ripartizione dei seggi, ma per l'accesso al secondo turno).

Le soglie di sbarramento, come elementi del sistema elettorale, pongono varie questioni, sotto il profilo della legittimità costituzionale<sup>34</sup>. In particolare, ci si interroga fino a che punto possa giungere il legislatore, nel disciplinare uno scrutinio di lista, per assicurare l'esigenza di una maggioranza stabile<sup>35</sup>; al riguardo, il dubbio che viene avanzato è se, una volta conseguito questo obiettivo, possa non considerare l'esigenza di garantire la rappresentanza al maggior numero di partiti possibile. Ancora, se è vero che la rigorosa proporzionalità tra suffragi e seggi può essere derogata, resta da chiarire se il fine di evitare una frammentazione eccessiva delle componenti politiche giustifichi l'eliminazione in radice della rappresentanza dei partiti minori. Sullo sfondo, la domanda fondamentale riguarda la compatibilità in sé della clausola di sbarramento con principi costituzionali quali la libertà dell'elettore, l'uguaglianza del voto, il pluralismo ideologico nonché con lo *status* costituzionale dei partiti.

Il *Conseil constitutionnel*, in materia di clausole di sbarramento, ha precisato che la sua competenza si distingue dal potere discrezionale del Parlamento, con il che il suo controllo si limita – secondo quanto rilevato specificamente per le elezioni nazionali e locali – a sanzionare errori manifesti nell'uso del potere discrezionale<sup>36</sup>. Alla luce di questo *self-restraint*, il *Conseil* ha riconosciuto la costituzionalità di clausole di sbarramento più alte del 5% (il 10 % per accedere al secondo turno nelle elezioni locali<sup>37</sup>), sull'assunto che esse sono giustificate dall'obiettivo – non manifestamente irragionevole – di evitare una frammentazione dei voti e di assicurare una maggioranza stabile.

La soglia del 5% posta per le elezioni europee non è mai stata contestata di fronte al *Conseil*; in linea teorica, però, è tutt'altro che scontato che l'esigenza di evitare una frammentazione del voto o quella di assicurare una maggioranza stabile si applichino alle elezioni europee, vista la specificità della composizione dei gruppi parlamentari europei.

È da rilevare, per concludere sul punto, che, al fine di garantire il pluralismo ideologico, la legge

---

<sup>34</sup> J.-E. SCHOTTL, *Les nouveaux modes de scrutin régionaux et européens devant le Conseil constitutionnel*, in *Les petites affiches*, 13 maggio 2003, n. 95, p. 8.

<sup>35</sup> La questione si era posta per le elezioni regionali, nella decisione in specie, in quanto l'ammissione delle liste rappresentante il 10 % dei suffragi espressi, al secondo turno, poteva condurre (considerando anche il premio di maggioranza del 25 % previsto) ad evincere dalla rappresentazione il 70% dei suffragi espressi al primo turno...

<sup>36</sup> Cfr decisione n. 94-341 DC del 6 luglio 1994, *Legge relativa al rinnovo dei consigli municipali*; decisione n. 98-407 DC del 14 gennaio 1999, *Legge relativa alle modalità di elezione dei consiglieri regionali e dei consiglieri dell'Assemblea della Corsica ed al funzionamento dei consigli regionali*.

<sup>37</sup> Decisione n. 98-407 DC del 14 gennaio 1999, cit. (*Considérants* da 3 a 5).

n. 2003-327 ha previsto che per aver accesso al rimborso delle spese elettorali sia sufficiente il raggiungimento della del 3% dei voti, con il che le formazioni politiche minori che abbiano conseguito voti tra il 3 ed il 5%, pur non essendo rappresentate nel Parlamento europeo, beneficiano comunque del rimborso delle spese sostenute (art. 2, comma 3, della legge n. 77-729 del 7 luglio 1977).

#### **4. La ripartizione dei seggi**

Nella Francia metropolitana (eccettuando, quindi, l'Oltremare), in base all'articolo 3, comma 1, della legge n. 77-727, i seggi sono ripartiti, in ciascuna delle sette circoscrizioni, tra le liste che hanno ottenuto almeno 5% dei suffragi espressi con metodo proporzionale, secondo la regola della media più alta. I seggi attribuiti alla lista che ha ottenuto il più alto numero di voti nella circoscrizione sono ripartiti tra le sezioni che compongono la circoscrizione.

Se più liste hanno la stessa media per l'attribuzione dell'ultimo seggio, questo spetta alla lista che ha ottenuto il numero più elevato di suffragi. Se, ancora, si ha lo stesso numero di suffragi, il seggio è attribuito alla lista i cui candidati hanno, in media, una maggiore anzianità anagrafica.

Non avendo previsto l'espressione di preferenze, i seggi sono attribuiti ai candidati secondo l'ordine determinato nelle liste.

Nella circoscrizione d'Oltremare (articolo 3-1 della suddetta legge), costituita da tre sezioni, ogni lista presentata in questa circoscrizione comprende almeno un candidato per sezione. I tre seggi sono prima ripartiti tra le liste sulla base del risultato dell'insieme della circoscrizione. Una volta determinato il numero di seggi ai quali ha diritto la lista, si procede alla ripartizione dei seggi all'interno di ogni lista. La lista che ha ottenuto il più alto numero di suffragi ottiene il seggio o i seggi nella sezione o nelle sezioni dove ha ottenuto la migliore percentuale sul totale dei voti espressi. Per le altre liste si procede con la regola della media più alta, che favorisce, in linea tendenziale, la formazione politica più votata.

Questo effetto, nelle elezioni europee del 2009, è stato rafforzato dalla forte astensione registratasi. Ad esempio, nella circoscrizione Massif-Central Centre, l'attribuzione dei 5 seggi ha visto la lista di centro-destra, che ha ottenuto il 28,51% dei suffragi espressi, conseguire 3 seggi (382632 voti, ovvero 127544 voti per seggio), mentre il Partito socialista ha avuto 1 seggio con 238806 voti, così come *Europe Écologie*, che di vote ne ha totalizzati 182311. I partiti *Mouvement démocrate*, *Front de gauche*, *Nouveau parti anticapitaliste* e *Front National*, pur superando il 5% dei suffragi espressi, non hanno conseguito seggi.

Ancora, nella circoscrizione Nord-ovest, la lista più votata ha ottenuto 4 seggi con 601556 voti (ovvero 1 seggio per 150389 voti), mentre *Europe Écologie*, con 300579 voti, non è andata oltre 1 seggio. Del resto, la lista Anticapitalista, con 143967 voti, non ha ottenuto seggi, mentre nella circoscrizione Massif- Central Centre sono bastati 127544 voti per conseguirne uno.

# GERMANIA

di Maria Theresia Rörig

## 1. Il sistema elettorale adottato

La Legge fondamentale tedesca non contiene alcuna previsione relativa al sistema elettorale del Parlamento europeo. È principalmente la *Europawahlgesetz – EuWG*, una legge ordinaria, a disciplinare l'elezione dei parlamentari europei in Germania. Tale legge risale al 1994, ma è stata più volte emendata, sino alla più recente modifica del 2008<sup>38</sup>.

L'art. 1, comma 1, EuWG stabilisce che le elezioni dei 99 parlamentari attualmente spettanti alla Germania sono *generalis, dirette, uguali, libere e segrete*, come sancito anche nella Legge fondamentale, all'art. 38, comma 1, Legge fondamentale (LF)<sup>39</sup>, per le elezioni dei membri del *Bundestag*.

Il sistema elettorale adottato è di tipo proporzionale a liste bloccate. Pertanto, si può esprimere soltanto il voto ai partiti, senza poter esprimere alcuna preferenza per i singoli candidati (art. 16, comma 2, EuWG) e quindi senza poter modificare l'ordine dei candidati nelle liste. Ogni elettore dispone di un voto ed il conteggio dei voti viene fatto a livello federale secondo il metodo Sainte-Laguë/Schepers (v. *infra*).

## 2. Circoscrizione elettorale e liste di candidati

### 2.1. La circoscrizione elettorale

---

<sup>38</sup> Si tratta della *Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz – EuWG)* dell'8 marzo 1994 (BGBl. I p. 423, 555), così come modificata dalla legge del 17 marzo 2008 (BGBl. I p. 394). Alla legge è stata data attuazione con un regolamento governativo, che contiene disposizioni specifiche in materia di ordinamento elettorale. Si tratta dell'*Europawahlordnung (EuWO)* del 2 maggio 1994 (BGBl. I p. 957), da ultimo modificato il 3 dicembre 2008 (BGBl. I p. 2378). Ad essi si aggiungono ulteriori documenti: la *Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG)*, da ultimo modificata il 6 giugno 2008 (BGBl. I p. 994) nonché la *Bundeswahlgeräteverordnung (BWahlGV)* del 3 settembre 1975, modificata il 20 aprile 1999 (tale regolamento è stata ritenuto incostituzionale: BVerfGE del 13 marzo 2009, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07), la *Wahlstatistikgesetz (WStatG)* del 21 maggio 1999, modificata il 17 gennaio 2002 e la *Europaabgeordnetengesetz (EuAbgG)* del 6 aprile 1979, modificata il 23 ottobre 2008, nonché in parte la legge elettorale federale: *Bundeswahlgesetz (BWahlG)* del 23 luglio 1993, recentemente modificata il 17 marzo 2008, nonché la *Parteiengesetz* del 31 gennaio 1994, modificata il 22 dicembre 2004, ed il codice penale tedesco (StGB), nella sua versione del 13 novembre 1998, da ultimo modificato il 31 ottobre 2008.

<sup>39</sup> Art. 38, comma 1, LF: I deputati del *Bundestag* sono eletti a suffragio universale, immediato, libero, uguale e segreto. Sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati e istruzioni e sono soggetti solo alla loro coscienza.

In Germania, il territorio nazionale nel suo insieme viene considerato come il collegio elettorale ovvero come un'unica articolazione elettorale ai fini del calcolo dei voti e dell'assegnazione dei seggi ("collegio unico nazionale").

Tuttavia, il territorio federale viene ripartito in circoscrizioni o distretti elettorali subnazionali (art. 3, comma 2, EuWG), ai fini dell'"*espressione dei voti*" (*Stimmabgabe*) e pertanto per scopi puramente amministrativi o organizzativi. Ai sensi dell'art. 12 dell'EuWO, ogni circoscrizione elettorale non deve comprendere più di 2.500 abitanti, ma non deve neppure essere composta da un numero troppo basso, onde evitare che si metta in pericolo la segretezza del voto; il numero massimo previsto è funzionale ad agevolare l'operato dei responsabili dei collegi.

## **2.2. Le liste di candidati**

Le liste di candidati possono essere presentate dai partiti politici e da altre associazioni politiche (ad esempio, le federazioni europee di partiti) a livello dei *Länder* oppure attraverso liste federali, le c.d. *Bundeslisten* (art. 2, comma 1, EuWG). Le candidature, quindi, possono essere presentate per ogni singolo *Land*, al limite anche solo per uno, oppure essere raggruppate in una lista unica, comune a tutti i *Länder* (art. 2, comma 1, per. 2, art. 8, comma 2, art. 11 EuWG).

I partiti o le associazioni politiche ammessi alle elezioni devono scegliere tra questi due sistemi alternativi (*Landeslisten* o *Bundesliste*). Se optano per le *Landeslisten*, possono presentare in ogni *Land* solamente una lista (art. 8, comma 2, per. 1. EuWG), ma non devono necessariamente presentare in ogni *Land* una lista.

Le varie *Landeslisten* dello stesso partito si considerano tra loro collegate, come se fossero un'unica lista, salvo che si dichiari espressamente di voler escludere una o più liste coinvolte dal collegamento (c.d. "dichiarazione di separazione": art. 2, comma 2, per. 2 e 3, e nelle forme previste dall'art. 11, comma 3; v. anche art. 36, comma 1, EuWO). Poiché le *chances* di superare la clausola di sbarramento si riducono drasticamente in presenza di una tale dichiarazione di separazione (*Trennungserklärung*), non stupisce che, ad oggi, nessuna formazione politica vi abbia fatto ricorso.

In occasione delle elezioni europee del 7 giugno 2009 sono state ammesse ben 32 liste alla competizione elettorale (11 in più rispetto alle elezioni del 2004). Tutte le liste sono state presentate a livello federale, tranne la lista della *Christlich Soziale Union* (CSU), che ha concorso solo nel *Land Bayern*, e quelle del partito dei cristiano-democratici (*Christlich Demokratische Union Deutschlands* – CDU) che, pur formando liste nel resto del territorio federale, non si è presentato nel *Land Bayern* per favorire il partito alleato della CSU.

## **2.3. Casi e questioni**

Dal momento che la Germania è tra i paesi che hanno previsto un collegio elettorale unico per le elezioni europee, non si riscontrano, con riferimento a tali elezioni, pronunce giurisprudenziali tedesche concernenti il tema della ripartizione del territorio nazionale in più collegi elettorali.

"Il problema delle circoscrizioni", del resto, non si pone per elezioni, come quelle europee di tipo (puramente) proporzionale, in cui si attribuisce ad ogni elettore un solo voto da esprimersi per

una lista bloccata che viene poi computato su base nazionale; di contro, la suddivisione del territorio nazionale tedesco in circoscrizioni elettorali e le loro dimensioni potevano e possono avere una certa rilevanza nell'ambito delle elezioni federali (*Bundestagswahlen*), a causa del sistema elettorale per il Parlamento nazionale<sup>40</sup>, che è di tipo “proporzionale personalizzato” (*mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl*<sup>41</sup>).

Non è dunque un caso che il tema del collegio elettorale relativo alle elezioni europee non risulti essere stato oggetto di discussione neppure in sede dottrinale.

Un tema che è invece stato affrontato è quello della c.d. sottorappresentazione nel Parlamento europeo degli elettori che hanno espresso il loro voto in Germania. Infatti, si fa notare una discriminazione dei cittadini comunitari con diritto di voto in Germania nei confronti di cittadini comunitari di altri Stati membri, derivante dal fatto che ciascun deputato eletto in Germania deve rappresentare un numero di cittadini altamente maggiore (circa 830000) rispetto ai deputati di molti altri paesi, come ad esempio un deputato eletto a Malta. È inoltre da considerare che il numero dei seggi che attualmente spetta alla Germania (99) dovrà essere ridotto per le prossime elezioni europee del 2014 a 96 seggi, secondo quanto stabilito nel Trattato di Lisbona. Con tale riduzione, il rapporto fra eurodeputati e cittadini “tedeschi” è destinato a divenire pari ad uno su 857000. Tale quoziente è di gran lunga superiore rispetto a molti altri Stati membri, come ha rilevato anche il Tribunale costituzionale federale tedesco nella sua sentenza del 30 giugno 2009 sulla compatibilità

---

<sup>40</sup> In tal senso, v. già BVerfG 22 maggio 1963, BVerfGE 16, 130, su cui v. *infra*.

<sup>41</sup> Il sistema elettorale tedesco, che deve peraltro essere riformato entro il 2011 alla luce della sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 3 luglio 2008 (v. *infra*) sui mandati in eccedenza, viene generalmente classificato dalla dottrina alla stregua di un sistema proporzionale con correzione maggioritaria; la giurisprudenza costituzionale tedesca lo definisce, per solito, “proporzionale personalizzato”. Il sistema si fonda sul meccanismo del doppio voto (*Erststimme* e *Zweitstimme*) e su alcuni elementi peculiari, quali la clausola di sbarramento (*Sperrklausel*), la clausola dei mandati diretti (*Grundmandatklause*) ed i mandati in eccedenza o in sovrannumero (*Überhangmandate*).

Nello specifico, ciascun elettore ha a disposizione *due voti*, che vengono apposti sulla medesima scheda elettorale. Con il *primo*, l'elettore vota nell'ambito di un collegio uninominale in cui possono presentarsi candidati di partito o candidati indipendenti. Il numero dei collegi uninominali è pari a 299 e quindi alla metà del numero (minimo) di deputati nel *Bundestag*, fissato a 598. In ciascuno dei 299 collegi uninominali viene eletto il candidato che ottiene più voti, essendo sufficiente la maggioranza relativa.

Il *secondo* voto, con cui viene eletta l'altra metà dei deputati, è espresso invece su base proporzionale a favore delle liste dei partiti: si tratta di liste di candidati presentate dalle forze politiche di ogni *Land*; le liste sono “bloccate”, quindi non è prevista la possibilità per l'elettore di esprimere preferenze.

Tra i due voti, ai fini generali, il più importante è certamente il secondo, perché è sulla base dei voti conquistati nello scrutinio proporzionale che viene calcolato il numero complessivo dei seggi nel *Bundestag* cui ogni partito ha diritto. Alla luce di ciò, il sistema elettorale tedesco viene considerato un “sistema *sostanzialmente* proporzionale”, anche se – come sopra accennato – con alcuni correttivi.

Il voto nei collegi uninominali, in effetti, non ha incidenza sugli equilibri politici generali e sui rapporti di forza tra i singoli partiti. L'eccezione a questa regola è determinata dagli *Überhangmandate*, cioè dai seggi in sovrannumero che un partito ottiene quando, a livello di singoli *Länder*, conquista, nei collegi uninominali, più seggi di quelli cui avrebbe diritto sulla base della percentuale di quelli ricevuti nello scrutinio proporzionale.

del Trattato di Lisbona con la Legge fondamentale tedesca<sup>42</sup>.

Una siffatta sottorappresentazione è stata, negli anni novanta, oggetto di un ricorso individuale di costituzionalità, presentato in occasione dell'adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia alla Comunità europea. Con esso si sottolineava che il voto dei cittadini comunitari in Germania ha un peso minore rispetto al voto dei cittadini comunitari in altri Stati membri ed alla media complessiva degli Stati europei.

Il Tribunale costituzionale federale, con ordinanza del 31 maggio 1995, 2 BvR 635/95<sup>43</sup>, ha dichiarato il ricorso irricevibile (non lo ha, cioè, accolto “in decisione”), in quanto carente di qualsiasi probabilità di successo alla luce della giurisprudenza costituzionale precedente (e segnatamente della sentenza *Maastricht*: BVerfGE 89, 155 ss.). Il Tribunale non ha quindi avuto modo di chiarire se ed in quale misura il principio di uguaglianza, in generale o con riferimento specifico all'uguaglianza formale dei voti (*formalisierte Wahlrechtsgleichheit*), vincola gli organi statali tedeschi in merito all'approvazione di atti dell'Unione europea.

Il Tribunale si è limitato a costatare che il principio costituzionale dell'uguaglianza del voto di cui all'art 38 LF non può essere violato con riferimento alla composizione del Parlamento europeo, in quanto, allo stato (quindi avendo riguardo alla situazione istituzionale del 1995), la natura di quest'ultimo corrispondeva al carattere dell'Unione europea quale “ente di collegamento” tra Stati sovrani. Da ciò l'impossibilità di utilizzare gli stessi *standards* di giudizio con cui analoghe questioni sarebbero state decise relativamente al *Bundestag*. A differenza della Repubblica federale della Germania, l'Unione europea non aveva, infatti, un “popolo statale” (il riferimento, in proposito, è stato alla sentenza *Maastricht*: BVerfGE 89, 155, 188). I deputati europei erano, pertanto, (solo) rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità. Allo stadio raggiunto dal processo di integrazione nel momento in cui il Tribunale si pronunciava<sup>44</sup>, il Parlamento europeo svolgeva, ad avviso dello stesso Tribunale, solamente una funzione di supporto democratico complementare alla politica dell'Unione europea. L'esercizio di poteri sovrani, invece, si realizzava principalmente attraverso i parlamenti nazionali degli Stati membri, all'uopo legittimati da parte dei loro popoli. E l'uguaglianza del diritto del voto alla base di tale legittimazione era garantita esclusivamente dal diritto di voto nelle elezioni dei parlamenti nazionali.

L'attribuzione dei seggi nel Parlamento europeo secondo la distribuzione prestabilita era, ad avviso del Tribunale, un compromesso. L'Unione europea veniva retta dagli Stati membri, che continuavano ad esistere nella loro qualità di Stati, donde la necessità di applicare il principio di uguaglianza formale tra Stati così come previsto dal diritto internazionale, a prescindere dal numero dei rispettivi abitanti. Tuttavia, l'Unione europea era – nella sua qualità di “ente di collegamento tra

---

<sup>42</sup> Vedi BVerfGE, 2 BvE 2/08 ed altri, p.to 284 ss.

<sup>43</sup> V. il commento adesivo di H.H. RUPP, *Wahlrechtsgleichheit bei der Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament auf die Mitgliedstaaten*, in NJW 1995, p. 2210.

<sup>44</sup> ... quindi nel 1995.

Stati” – più della semplice somma dei singoli Stati membri: di questo veniva comunque tenuto conto in sede di ripartizione dei seggi, nella misura in cui si attribuiva un peso non secondario alla entità demografica dei diversi Stati membri. Conseguentemente, il principio democratico dell’uguaglianza del voto non poteva ritenersi violato dal sistema di assegnazione dei seggi nel Parlamento.

Tale argomentazione del *Bundesverfassungsgericht* ha suscitato non poche critiche<sup>45</sup>. Alcuni hanno affermato che il ragionamento del Tribunale non poteva convincere, alla luce di quanto disposto dall’art. 38, comma 1, LF, applicabile in via analogica alle elezioni europee<sup>46</sup>, ma anche in base all’art. 23, comma 1, LF<sup>47</sup>. Si rilevava, in proposito, che la clausola di garanzia strutturale, ovvero la clausola di omogeneità (*Struktursicherungsklausel*), contenuta nell’art. 23 LF<sup>48</sup>, richiedendo, da parte della Comunità europea, l’omogeneità almeno con riferimento al nucleo comune dei principi indicati dalla stessa clausola, avrebbe imposto il rispetto del nucleo del principio di democrazia comprendente anche le applicazioni inerenti al voto. Pertanto, la distribuzione del numero di mandati parlamentari non corrispondente alla distribuzione della popolazione implicava una discriminazione dei cittadini comunitari in Germania, nell’esercizio del loro diritto di voto, che non era giustificabile neppure alla luce della natura giuridica dell’Unione europea o della mancanza di un popolo “statale” europeo.

L’evoluzione che il processo di integrazione europea ha avuto, dal 1995 ad oggi, potrebbe peraltro far sorgere dubbi sulla perdurante attualità della *ratio decidendi* passata in rassegna, di talché non appare irrealistico pensare che in futuro il problema della disuguaglianza della ripartizione dei seggi al Parlamento europeo tra i diversi paesi possa nuovamente essere prospettato di fronte al *Bundesverfassungsgericht*.

#### **2.4. Excursus: i casi e le questioni emerse in relazione alle circoscrizioni elettorali nelle elezioni federali**

Come accennato, il tema delle circoscrizioni, non pertinente con riguardo alle elezioni europee, assume rilevanza con riferimento alle elezioni federali<sup>49</sup>, nelle quali viene garantito un seggio a

---

<sup>45</sup> Cfr. C. LENZ-T. GERHARDT, *Europawahlgesetz, IA 25*, in *Das deutsche Bundesrecht*, Aprile 2009, p. 17 ss. (32), n. 40 s. con ulteriori riferimenti, tra cui: C. LENZ, *Das Grundgesetz und die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament*, in NJW 1996, 1328; E. PEUKER, *Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament als Achillesferse der europäischen Demokratie*, in ZEuS 2008, 453, 460 ss.

<sup>46</sup> Cfr. G. ROTH, *Zur Durchsetzung der Wahlrechtsgrundsätze vor dem Bundesverfassungsgericht*, in DVBl. 1998, 214, 218; v. anche BVerfG, 22 maggio 1979, 2 BvR 195, 197/79, BVerfGE 51, 222, 23.

<sup>47</sup> Cfr. C. LENZ-T. GERHARDT, *op. cit.*

<sup>48</sup> Art. 23, comma 1, LF: Al fine di realizzare un’Europa unita, la Repubblica federale di Germania concorre allo sviluppo dell’Unione europea che è vincolata al rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto, sociali e federativi, e del principio di sussidiarietà, garantendo una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente equivalente a quella assicurata da questa Legge fondamentale. Il *Bund* può a tal fine, mediante legge che richiede l’assenso del *Bundesrat*, conferire poteri sovrani. Alla fondazione dell’Unione europea, ai mutamenti delle sue basi pattizie ed alle disposizioni analoghe che comportino o consentano modifiche o integrazioni del contenuto di questa Legge fondamentale si applicano i commi 2 e 3 dell’art. 79.

<sup>49</sup> V., per un approfondimento, V. TONTI, *Il sistema elettorale tedesco: un modello possibile per l’Italia?*, in [www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/.../0020\\_tonti.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/.../0020_tonti.pdf); F. LIBERATI, *La nuova architettura politica*

ciascuno dei 299 collegi uninominali ritagliati nell'ambito dei vari *Länder*. In ciascun collegio viene eletto il candidato diretto che ottiene più ("primi") voti<sup>50</sup>. La ripartizione dei seggi complessivi tra i partiti dipende comunque, anche nelle elezioni federali, principalmente dal calcolo su scala nazionale dei voti ottenuti dalle varie liste nello scrutinio proporzionale (secondi voti). Successivamente a tale calcolo su scala federale, vengono assegnati i relativi seggi spettanti al partito, ripartendoli tra le relative liste dei diversi *Länder*. È a questo punto che può verificarsi il fenomeno dei c.d. mandati in eccedenza: quando, infatti, un partito ottiene più seggi con il sistema uninominale rispetto a quelli che gli spetterebbero secondo la quota proporzionale, ha diritto a conservare i seggi eccedentari (dai quali dipende l'impossibilità di stabilire *a priori* il numero dei deputati nel *Bundestag*).

Questo fenomeno può dunque condurre ad effetti distorsivi del principio di uguaglianza del voto, come stabilito dal *Bundesverfassungsgericht* nella sentenza del 3 luglio 2008 (2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07), su cui conviene in questa sede indugiare brevemente perché talune affermazioni ivi contenute possono avere un qualche rilievo con le tematiche connesse alla sovra- o sotto-rappresentazione di circoscrizioni elettorali.

a) Nella sentenza del 2008, il Tribunale ha, in effetti, ritenuto che la legge elettorale federale tedesca (BWahlG) sia incostituzionale nella parte in cui il c.d. effetto negativo dei voti (letteralmente: "effetto del peso negativo dei voti" – *Effekt des negativen Stimmgewichts*) produce una violazione grave del principio di uguaglianza elettorale (art. 38, comma 1, periodo 1, LF)<sup>51</sup>. Il Tribunale ha evidenziato come l'effetto negativo dei voti si rinvenga regolarmente in presenza di mandati (diretti, *id est* ottenuti dai candidati nei collegi uninominali) in eccedenza e venga originato dal metodo di calcolo e ripartizione dei seggi ottenuti con il primo voto (mandati diretti) ed il secondo voto (mandati ottenuti in sede di scrutinio proporzionale di lista all'interno dei *Länder*). Sulla base del suddetto effetto, l'incremento dei secondi voti espressi a favore della lista di un partito può condurre quello stesso partito alla perdita di seggi, mentre la loro diminuzione produce la situazione inversa.

Il Tribunale ha preso le mosse dal principio di uguaglianza del voto, inteso alla stregua di una rigorosa e formale uguaglianza, e dal diverso significato che esso assume nel sistema maggioritario e nel sistema proporzionale: nel primo, si riferisce soltanto al valore numerico dei voti (la "personalizzazione" risiede proprio nel primo voto espresso nell'ambito dei collegi uninominali), mentre nel secondo assume rilievo anche l'uguaglianza dell'effetto o delle *chances* del voto (*Erfolgswertgleichheit*). Poiché il sistema elettorale federale – data la maggiore importanza del secondo voto – ha comunque un carattere fondamentalmente proporzionale, l'uguaglianza del voto deve essere garantita, non solo come uguaglianza del valore numerico, ma anche come uguaglianza degli effetti dei voti.

---

tedesca in seguito alle elezioni federali del 27 settembre 2009, in *federalismi.it*, n. 18/2009.

<sup>50</sup> Per una breve sintesi del sistema elettorale tedesco, e per la distinzione tra primo e secondo voto, v. *supra*, nota 4.

<sup>51</sup> Cfr., per ulteriori dettagli, le Segnalazioni del Servizio Studi concernenti l'attività del *Bundesverfassungsgericht* nel luglio-agosto 2008.

Sebbene nella decisione *de qua* non sia stato approfondito il tema dell'incidenza della ripartizione e della dimensione delle varie circoscrizioni elettorali, è chiaro che essi possono, quanto meno indirettamente, avere un qualche riflesso sulla formazione dei mandati diretti in eccedenza e, di conseguenza, sugli effetti dei voti.

b) A supporto di questa conclusione può segnalarsi la pronuncia del 22 maggio 1963 (BVerfGE 16, 130). In tale decisione, il Tribunale ha affrontato esplicitamente la questione della ripartizione del territorio nazionale in varie circoscrizioni elettorali, ognuna comprendente una quantità diversa di elettori, ed ha analizzato l'effetto che tale circostanza crea in combinazione con le particolarità del sistema elettorale tedesco di tipo proporzionale personalizzato, che consente appunto la formazione dei mandati in eccedenza.

Il Tribunale ha evidenziato, innanzitutto, che la questione della compatibilità della ripartizione del paese in circoscrizioni elettorali con il principio dell'uguaglianza del voto non può essere valutato a prescindere dal sistema elettorale applicabile: mentre tale ripartizione ha una grande rilevanza con riferimento al sistema (puramente) maggioritario, essa non incide solitamente in modo significativo sul risultato elettorale nei sistemi di tipo proporzionale.

Con riferimento al sistema tedesco di tipo *proporzionale personalizzato*, il Tribunale ha affermato la necessità, al fine di garantire la conformità con la Legge fondamentale, che le varie circoscrizioni elettorali comprendano all'incirca lo stesso numero di elettori. Con questo accorgimento, si è escluso che ad un *Land* potessero spettare, in proporzione alla popolazione, più seggi di quanti ne spettassero ad altri: se tutti i collegi hanno, all'incirca, la stessa dimensione viene garantita la ripartizione equa dei seggi tra i *Länder*, oltre a limitare l'impatto, al riguardo, dei mandati in eccedenza.

Nel caso concreto, il Tribunale ha concluso che la ripartizione allora operata del territorio nazionale non era conforme alla Legge fondamentale e che il legislatore doveva provvedere ad una nuova ripartizione per le future elezioni (ma non per quelle passate che erano oggetto del ricorso). Peraltro non ha ritenuto incostituzionale la disposizione della legge elettorale all'epoca vigente che consentiva un certo margine di tolleranza (fino al 33,33%, in più o in meno rispetto alla media nazionale) in relazione al numero di elettori per ciascuna circoscrizione, per tenere conto anche di ragioni geografiche, storiche ed amministrative.

Il testo della legge elettorale attuale (art. 3, comma 1, BWahlG) prevede ancora oggi un certo margine di tolleranza. La disposizione così recita:

*“Ai fini della ripartizione in circoscrizioni elettorali devono essere rispettati i seguenti principi:*

*1. I confini dei Länder devono essere osservati.*

*2. Il numero delle circoscrizioni nei singoli Länder deve corrispondere il più possibile alla quota di popolazione di questi ultimi [in relazione al totale nazionale]. Il numero viene determinato attraverso la stessa procedura di calcolo applicabile ai sensi dell'art. 6, comma 2, per. 2-7, per la ripartizione dei seggi sulle Landeslisten.*

3. Il numero degli abitanti di una circoscrizione elettorale non deve divergere dal valore medio della popolazione delle circoscrizioni per oltre il 15 %, sia in eccesso che in difetto; se la divergenza è superiore al 25% è fatto obbligo di provvedere ad una nuova ripartizione.

4. La circoscrizione elettorale dovrebbe corrispondere ad un territorio uniforme.

5. I confini di comuni, circondari e città (diverse da capoluoghi di circondari) devono essere osservati in quanto possibile.

Ai fini della determinazione del numero degli abitanti, gli stranieri (§ 2, comma 1, del Aufenthaltsgesetzes) non vengono presi in considerazione.”

c) Un'altra pronuncia che merita menzione risale all'anno 2001 (ordinanza del 18 luglio 2001, 2 BvR 1252/99 ed altri). In questa decisione il Tribunale ha scrutinato la costituzionalità del precitato art. 3, comma 1, BWahlG, recante la nuova ripartizione del territorio nazionale in collegi elettorali, ossia la loro riduzione da 328 a 299 in vista delle elezioni federali del 1998.

Il Tribunale ha sottolineato che l'interrogativo se il legislatore avesse o meno oltrepassato il margine di azione (*Gestaltungsspielraum*) consentitogli nella ripartizione del territorio in collegi elettorali doveva essere risolto in base ai principi fondamentali inerenti all'art. 3, comma 1, BWahlG.

Il Tribunale ha affermato che tali principi fondamentali sono giustificati da diversi principi costituzionali. Il rispetto dei confini dei *Länder* (art. 3, comma, n. 1 BWahlG), ad esempio, è necessario alla luce del c.d. *Bundesstaatsprinzip* (principio dello Stato federale). Inoltre, il principio dell'uguaglianza del voto di cui agli artt. 3<sup>52</sup>, 21<sup>53</sup> e 38 LF esige, ad avviso del Tribunale, che le

---

<sup>52</sup> Art. 3 LF:

(1) Tutte le persone sono uguali di fronte alla legge.

(2) Uomini e donne hanno pari diritti. Lo Stato promuove la realizzazione effettiva della parità di diritti tra le donne e gli uomini e si adopera per rimuovere le disparità esistenti.

(3) Nessuno può essere discriminato o privilegiato a causa del sesso, della nascita, della razza, della lingua, dell'origine e della provenienza, della fede e delle convinzioni religiose o politiche. Nessuno può essere discriminato per la sua condizione di disabile.

<sup>53</sup> Art. 21 LF:

(1) I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro costituzione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi di democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'uso delle loro risorse finanziarie, come pure del loro patrimonio.

(2) I partiti che, alla luce delle loro finalità o dei comportamenti dei loro aderenti, mirano a pregiudicare o a sovvertire l'ordinamento fondato sui principi di libertà e di democrazia, o a porre in pericolo la stabilità della Repubblica federale di Germania, sono incostituzionali. Sulla questione di incostituzionalità decide il Tribunale costituzionale federale.

(3) La regolamentazione è riservata a leggi federali.

circoscrizioni abbiano la stessa dimensione, sia con riferimento ai singoli collegi che rispetto alla popolazione di ciascun *Land* (art. 3, comma 1, n. 2 e 3 BWahlG).

Con le disposizioni di cui ai n. 4 (territorio uniforme) e n. 5 (rispetto dei confini di comuni, circondari e città) si vuole però anche tener conto, per quanto possibile, delle condizioni naturali, e soprattutto di natura amministrativa e politica (economica, culturale, etc.). Il deputato del collegio uninominale deve rappresentare un gruppo della popolazione che risulti identificabile e sotto vari aspetti omogeneo. Attraverso la formazione delle circoscrizioni si vuole agevolare il legame tra gli elettori ed il “loro” deputato. Il gruppo rappresentato non deve essere soltanto una espressione aritmetica, ma deve essere un’unità omogenea sotto gli aspetti locali, storici, economici, culturali e simili, che sono spesso alla base della demarcazione di distretti amministrativi (cfr. BayVerfGH, VGHE 43, 100 <104 s.>).

Il Tribunale ha sottolineato, inoltre, come l’osservanza dei confini comunali sia funzionale, non da ultimo, al fine di agevolare l’organizzazione dei partiti e delle elezioni stesse.

Alla luce di ciò, il Tribunale ha concluso, nella fattispecie, che il legislatore non aveva oltrepassato il margine d’azione consentitogli dalla legge e dai principi costituzionali. Tanto meno il *Bundesverfassungsgericht* ha riscontrato una violazione del principio democratico. Una violazione di tale principio derivante dalla ripartizione delle circoscrizioni potrebbe affermarsi solo se le circoscrizioni fossero demarcate in una maniera tale da rendere difficile la comunicazione tra gli elettori ed i candidati, pregiudicando di conseguenza la formazione della volontà politica. Una tale situazione è immaginabile, ad esempio, in una circoscrizione di dimensione geografica stretta e lunga, in una circoscrizione con barriere di traffico oppure composta di molti piccoli territori non connessi geograficamente. Al riguardo, il Tribunale ha menzionato il caso *Shaw v. Reno*, 509 U.S. 630, 113 S.Ct. 2816, 125 L.Ed.2d 511 (1993), che riguardava una circoscrizione nel North Carolina con una lunghezza di 160 miglia ed una larghezza di pochi metri.

### **3. La rappresentanza delle formazioni politiche minori**

#### **3.1. La clausola di sbarramento**

In Germania, al sistema elettorale proporzionale si applica invariabilmente una clausola di sbarramento, il c.d. “ostacolo del cinque per cento” (*Fünf-Prozent-Hürde* o, appunto, *Sperrklausel*), calcolato a livello nazionale. Pertanto, solo le liste che abbiano ottenuto almeno il 5% dei voti validamente espressi su scala nazionale possono partecipare alla ripartizione dei seggi.

La valenza della *Sperrklausel*, che mira a garantire la compattezza dell’articolazione partitica, non è quindi limitata unicamente a livello federale, dove la clausola del 5% è stata applicata finora in tutte le elezioni del *Bundestag*, di tutti i 16 *Landtage* (in molti *Länder* riceve finanche, sebbene con piccole varianti, una copertura costituzionale) e di alcune assemblee comunali, ma si estende anche all’elezione del Parlamento europeo<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> In passato, proprio per il mancato raggiungimento della clausola di sbarramento, sono state escluse forze politiche

Nelle elezioni europee, la soglia del 5%, a differenza di quella prevista per le elezioni federali<sup>55</sup>, trova applicazione anche con riferimento a partiti che rappresentano minoranze nazionali (cfr. art. 2, comma 7, EuWG). Alla luce della giurisprudenza costituzionale, tale scelta legislativa dovrebbe ritenersi conforme alla Legge fondamentale: essa ha, infatti, ritenuto che la misura di favore per le minoranze nazionali può essere costituzionalmente giustificata, ma non è costituzionalmente imposta<sup>56</sup>.

### 3.2. Casi e questioni

Il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato, sin dal 1952, sulla *Sperrklausel*, fornendo al legislatore, anche nelle fattispecie in cui ha escluso un contrasto con la Costituzione, direttive ed orientamenti ben precisi<sup>57</sup>.

Prima di commentare la giurisprudenza costituzionale relativa alla clausola di sbarramento prevista in Germania per le elezioni europee, si ritiene opportuno soffermarsi brevemente sul percorso tracciato dal *Bundesverfassungsgericht* in merito alla giustificazione di questo istituto ed ai suoi rapporti con gli artt. 38, 21 e 3 LF.

#### 3.2.1. Le elezioni interne

a) La sentenza “madre” sulla *Sperrklausel* è del 1952. In quell’anno, il Tribunale si è pronunciato su un ricorso diretto avverso la modifica della legge elettorale del *Land* Schleswig-Holstein del 22 ottobre 1951, nella parte in cui prevedeva un aumento della soglia dal 5% al 7,5%. Il Tribunale ha affermato, in tale occasione, il fondamentale significato del principio di uguaglianza del voto. In particolare, ha attribuito all’uguaglianza sfumature eterogenee in funzione del sistema elettorale adottato. Nel maggioritario, si riferisce soltanto al valore numerico dei voti (*Zählwert der Stimmen*), perché conducono ad un risultato effettivo solo i voti espressi a favore del candidato che riesce ad ottenerne la maggior parte. Di conseguenza, i voti degli elettori che non hanno scelto quel candidato vanno irrimediabilmente perduti. Nel proporzionale, al contrario, assume rilievo anche il valore

---

rilevanti; per esempio, i liberali (*Freie Demokratische Partei* - FDP), nelle consultazioni elettorali europee del 1994 e del 1999 (nel 2004 i liberali hanno superato l’ostacolo ottenendo il 6,1%), ovvero il Partito del socialismo democratico (*Partei des demokratischen Sozialismus* – PDS), escluso nel 1994 ed ammesso nel 1999 (con il 5,8%) e nel 2004 (6,1%) e oggi confluito nel partito La sinistra (*die Linke*).

<sup>55</sup> A livello federale, un esonero legale dalla *Sperrklausel*, pensato nella sua formulazione originaria del 1953 essenzialmente per la minoranza danese dello *Schleswig-Holstein*, è costituito dall’art. 6, comma 6, BWahlG (art. 6, comma 4, nella formulazione del 1953) e si riferisce alle minoranze nazionali. La tutela delle minoranze nazionali, linguistiche, religiose e culturali, motivata dalla loro importanza in senso materialmente politico, si è arricchita per via giurisprudenziale attraverso la “*Disqualifizierung*” (“squalifica”) dei gruppi *politisch bedeutsam* (politicamente rilevanti) dal concetto di “partito-scheggia” (*Splitterpartei*). Cfr. V. LOSCO, *Deroghe al principio costituzionale dell’eguaglianza del voto nelle recenti elezioni del Bundestag tedesco*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 400 ss.

<sup>56</sup> Cfr. BVerfG, 11 agosto 1954, 2 BvK 2/54, in BVerfGE 4, 31; BVerfG, 11 marzo 2004, in BVerfGE 107, 206, e BVerfG, 5 aprile 1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208, 240 s.

<sup>57</sup> Cfr., per un approfondimento, M.D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 1257 ss.

efficiente ovvero l'uguaglianza dell'effetto e delle *chances* del voto<sup>58</sup> (v. anche *supra*).

Il *Bundesverfassungsgericht* ha sottolineato che, qualora il legislatore decida di adottare il proporzionale, anche in una sola parte della procedura elettorale, l'uguaglianza del voto deve essere garantita secondo quella particolare impronta che il sistema proporzionale le attribuisce. La mancanza di una normativa costituzionale e l'assenza di un divieto di maggioritario puro «*non permette, una volta accettato un sistema misto, che il legislatore ordinario giustifichi un trattamento diseguale dei voti nel computo proporzionale, al fine per esempio di escludere i piccoli partiti, sostenendo che con una elezione maggioritaria sarebbero danneggiati in modo ancor più rilevante*»<sup>59</sup>. La *Erfolgswertgleichheit* si traduce, quindi, in un principio a tutela della non esplicitata ispirazione proporzionalista della Legge fondamentale.

Questo impianto argomentativo è stato corroborato dal richiamo alla decisione del *Bayerische Verfassungsgerichtshof* del 18 marzo 1952, la quale ha ricostruito il concetto di uguaglianza del diritto di voto nei seguenti termini: «*il principio di uguale diritto di voto esige che ogni elettore, secondo le norme generali, possa dare il suo voto come ogni altro elettore, e che questi voti validamente espressi siano valutati come gli altri voti; tutti gli elettori devono con il voto che danno avere uguale influsso sui risultati del voto*».

L'evoluzione giurisprudenziale ha condotto ad una vera e propria formalizzazione dell'uguaglianza elettorale alla stregua di una rigorosa e formale uguaglianza<sup>60</sup>. Delineato così il sostrato di riferimento, il *Bundesverfassungsgericht*, in tutte le pronunce sull'argomento, ha descritto la clausola elettorale come un'eccezione alla regola, un temperamento al principio di uguaglianza del risultato finale del voto<sup>61</sup> che trova la sua ragion d'essere nel valore della "governabilità". Il Tribunale si è basato sull'art. 3 LF e sulle limitazioni che esso incontra in presenza di «*un motivo ragionevole derivante dalla natura delle cose o altrimenti oggettivamente evidente*»<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> BVerfGE, 5 aprile 1952, 2 BvH 1/52, cit., p.to 117: «*per il principio di uguaglianza del voto nel sistema proporzionale non è sufficiente che ogni voto abbia un uguale valore numerico*». Giurisprudenza costante: BVerfGE 11, 351 <360 s.>; 82, 322, <337>; 95, 408 <417>.

<sup>59</sup> Così S. ORTINO, *L'esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Milano, Giuffrè, 1966, 10.

<sup>60</sup> V. BVerfG, 11 ottobre 1972, 2 BvR 912/71, in BVerfGE 34, 81. Nella sentenza sull'ammissibilità della *Sperrklausel* per le elezioni del Parlamento europeo (v. *infra*), l'uguaglianza del voto è qualificata come un diritto costituzionale non scritto valevole per tutte le votazioni politiche (BVerfG, 22 maggio 1979, 2 BvR 193, 197/79, in BVerfGE 51, 222, p.to 49).

<sup>61</sup> Il Tribunale ha specificato come eventuali differenziazioni possano effettuarsi solo sulla seconda fase del sistema proporzionale ovvero quella inerente al risultato finale del voto, e non invece sulla prima, riferita al valore numerico dei voti (BVerfG, 5 aprile 1952, cit., p.to 124). Siffatta osservazione è stata ribadita anche in altre pronunce. In BVerfG, 11 agosto 1954, 2 BvK 2/54, in BVerfGE, 4, 31, p.to 36, ad esempio, si legge: «*Mentre differenziazioni nel valore numerico dei voti sono sempre escluse, limitate differenziazioni, nel sistema proporzionale, negli effetti dei voti possono essere giustificate sulla base di un motivo ragionevole, nel quadro del principio generale di uguaglianza. Malgrado si tratti di eccezioni all'assoluta formale uguaglianza degli effetti del voto, esse sono coperte dal principio generale di uguaglianza*».

<sup>62</sup> BVerfG, 5 aprile 1952, cit., p.to 123.

Il Tribunale ha individuato un motivo di tal genere nella funzionalità del Parlamento tedesco, che deve essere messo nelle condizioni di “governare”; e tale funzionalità sarebbe gravemente compromessa dall’eccessivo frazionamento partitico cui il proporzionale, favorendo i piccoli partiti, inevitabilmente condurrebbe (è chiara, al riguardo, la eco del c.d. «*Trauma*» di Weimar).

La clausola di sbarramento è stata anche descritta come il derivato di un bilanciamento tra l’uguaglianza elettorale e l’esigenza di dotare lo Stato di un Parlamento capace, con la sua maggioranza, di formare un governo e di assolvere al lavoro legislativo. D’altronde, «*il voto non ha solo lo scopo di valorizzare la volontà politica degli elettori come singoli, onde creare una rappresentanza popolare che rappresenti lo specchio delle opinioni politiche esistenti nel popolo, ma deve anche produrre un Parlamento come organo statale capace di funzionare*»<sup>63</sup>.

La legittimità della clausola è stata essenzialmente fondata sulla necessità di combattere i cosiddetti “partiti scheggia” (ma non tanto i partiti antisistema<sup>64</sup>) ossia quei partiti che, benché insignificanti dal punto di vista del seguito elettorale o senza un baricentro locale o ancora non politicamente importanti<sup>65</sup>, rischiano di bloccare l’attività legislativa o di inceppare il rapporto Parlamento-Governo. Si tratta, dunque, di uno strumento di lotta contro il pericolo di paralisi della macchina statale.

b) Tra i molti interventi del Tribunale costituzionale in materia di clausola di sbarramento, di notevole importanza è quello del 13 febbraio 2008, con il quale è stata dichiarata incostituzionale la *Fünf-Prozent-Hürde* nelle elezioni comunali in Schleswig-Holstein. Il rilievo della decisione risiede, tra l’altro, nel superamento di una giurisprudenza nella quale non venivano proposte significative differenziazioni in rapporto agli ambiti (*Bund, Land, comuni*) nei quali le clausole si trovavano ad operare.

Con questa decisione, invece, si è tracciata una distinzione chiara tra i livelli di governo, andando a precludere l’operatività della clausola di sbarramento relativa alle assemblee rappresentative del livello più prossimo ai cittadini. Ciò è avvenuto dopo molti anni di applicazione, anche se dubbi sulla sua legittimità erano stati avanzati dalle corti costituzionali di diversi *Länder*, che avevano anche proceduto ad alcune invalidazioni. La decisione del 13 febbraio 2008<sup>66</sup>, dunque, non poteva considerarsi del tutto inattesa.

La Corte amministrativa del *Land Nordrhein-Westfalen* e la Corte costituzionale bavarese, già negli anni cinquanta, erano giunte alla conclusione cui è arrivato, sessant’anni dopo, il *Bundesverfassungsgericht*, sostenendo che la stabilità e la funzionalità degli organi comunali non sarebbero state messe in pericolo dalla presenza di *Splitterparteien*, sull’assunto che il consiglio

---

<sup>63</sup> BVerfG, 23 gennaio 1957, 2 BvE 2/56, in BVerfGE 6, 84, p.to 28.

<sup>64</sup> ... in quanto, «*per provvedere a ciò, esiste il procedimento di cui all’art. 21, comma 2, LF. Inoltre le malattie del corpo elettorale non si lasciano combattere con le tecniche elettorali*»: BVerfG, 5 aprile 1952, cit., p.to 154.

<sup>65</sup> Sul concetto di *Splitterpartei* (partito scheggia), v. M. D. POLI, op. cit., p. 1268, nota 56, con ulteriori riferimenti. Sul concetto dei partiti politicamente importanti che possono essere esonerati dallo sbarramento, cfr. BVerfG, 11 agosto 1954, 2 BvK 2/54, cit., p.ti 38-47.

<sup>66</sup> BVerfG, 13 febbraio 2008, 2 BvK 1/07.

comunale non è un Parlamento, ma semplicemente il supremo organo amministrativo locale con limitate funzioni normative.

Una tale impostazione era stata rigettata, nel 1957, dal Tribunale federale, che aveva avallato le clausole di sbarramento a livello comunale adducendo il carattere “politico” che è tipico delle elezioni, di tutte le elezioni, anche di quelle comunali<sup>67</sup>. Si era rilevato, all’uopo, che, pur con tutte le differenze intercorrenti tra i livelli superiori e quello comunale, il postulato della funzionalità valesse anche per quest’ultimo, dovendo il consiglio comunale provvedere a tutte le incombenze amministrative di carattere comunale ed essendo vieppiù competente ad eleggere il sindaco, il direttore generale del comune e gli assessori comunali. In particolare, si era sottolineato come la giustificazione della *Sperrklausel* alla stregua di una «*garanzia di un’amministrazione autonoma e funzionante*»<sup>68</sup> non potesse essere contestata, né a tal fine valeva addurre la sua assenza nelle leggi comunali di tre *Bundesländer*, nei quali non si era riscontrato alcun pregiudizio all’efficienza. Ad avviso del Tribunale di Karlsruhe, tali esperienze indicavano, non già l’insussistenza del pericolo paventato, bensì l’assenza, nei tre *Länder*, di situazioni di emergenza. Ma – si proseguiva nella sentenza – il legislatore non avrebbe dovuto affidarsi alla fortuna né avrebbe potuto dar adito a possibili situazioni di incertezza, riservandosi di correre ai ripari solo qualora situazioni (divenute) critiche lo avessero imposto<sup>69</sup>.

c) Dopo il 1957, il *Bundesverfassungsgericht* non è tornato sull’argomento per oltre quaranta anni. Poi, in seguito alla modifica di molte leggi elettorali comunali ed alla previsione dell’elezione diretta del sindaco e dei presidenti dei circondari, la questione si è riproposta. Il *Bundesverfassungsgericht*, dopo aver lasciato intravedere un primo spiraglio nel 2003 (quando, pur dichiarando inammissibili per tardività le domande proposte, ha sottolineato come la riforma del diritto comunale imponesse un riesame della *Sperrklausel* da parte del legislatore<sup>70</sup>), ha proceduto, nel febbraio 2008, alla declaratoria di illegittimità costituzionale.

Nonostante il dispositivo adottato, nella motivazione della decisione si è mostrata una certa attenzione a mitigare l’impatto della svolta giurisprudenziale, e si sono altresì ricercati elementi di continuità con il passato. In effetti, il *Bundesverfassungsgericht*, anziché sconfessare apertamente i

---

<sup>67</sup> «[...] anche le elezioni comunali sono elezioni “politiche”, che sono caratterizzate essenzialmente dalla preparazione e dalla realizzazione da parte dei partiti politici, quali “vere forze attive delle elezioni comunali e, inoltre, della politica comunale”»: BVerfG, 23 gennaio 1957, 2 BvF 3/56, in BVerfGE 6, 104, p.to 43.

<sup>68</sup> *Ivi*, p.to 53.

<sup>69</sup> «Dunque, un legislatore non è obbligato ad aspettare per introdurre la clausola del 5% finché uno stato di emergenza non sia divenuto effettivamente riconoscibile, o a trascurare del tutto la sua introduzione perché negli altri Länder senza la clausola del 5% uno stato di emergenza non si è verificato. Egli ha piuttosto la facoltà di impedire fin dall’inizio uno stato di emergenza, che verosimilmente potrebbe verificarsi. Il pericolo di un tale stato di emergenza esiste, sempre almeno negli organi rappresentativi comunali delle grandi città, dove si formano gruppi politici e dove – in maniera simile ai Parlamenti dei Länder e al Bundestag – i partiti-scheggia potrebbero mettere in pericolo l’adempimento senza ostacoli dei compiti amministrativi comunali affidati al consiglio comunale; rispetto a ciò i “candidati solitari” (ossia i partiti minori) potrebbero giocare un ruolo al massimo nei piccoli comuni»: *ibidem*.

<sup>70</sup> V. BVerfGE del 11 marzo 2003, 2 BvK 1/02, in BVerfGE 107, 286.

propri precedenti, ha sottolineato gli argomenti in essi presenti che potevano dirsi preparatori del *revirement*, quali, segnatamente: il diverso significato assunto dal principio di uguaglianza in un sistema proporzionale ed in un sistema maggioritario, i limiti che si impongono alla discrezionalità legislativa, la necessaria sussistenza di un motivo cogente atto a giustificare differenziazioni nell'ambito tratteggiato dal principio dell'uguaglianza del voto, la individuazione di tali giustificazioni nella garanzia della funzionalità degli organi elettivi. Il Tribunale ha sviluppato la sua argomentazione principalmente sulla considerazione per cui l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco ha fatto cadere i presupposti della *Sperrklausel*, i quali, del resto, non possono essere giudicati in astratto una volta per tutte, ma vanno valutati in riferimento al particolare contesto storico-politico. L'incostituzionalità della clausola è stata configurata, quindi, alla stregua di un'incostituzionalità sopravvenuta legata al mutamento della cornice legislativa: poiché il consiglio comunale, a seguito delle riforme legislative intercorse, non era più chiamato a designare il sindaco e poiché molte delle sue originarie attribuzioni erano state trasferite a quest'ultimo, il problema degli ostacoli all'efficienza dell'assemblea non si poneva più<sup>71</sup>. Così argomentando, il Tribunale ha espunto dall'ordinamento comunale lo sbarramento elettorale senza dover smentire patentemente la propria consolidata giurisprudenza.

d) La clausola di sbarramento è stata oggetto anche di altre decisioni, che hanno affrontato profili diversi rispetto a quelli sin qui evocati. Da segnalare è la nota sentenza del 29 settembre 1990<sup>72</sup>, sulle prime elezioni pantedesche a seguito delle riunificazione tedesca. In essa, il *Bundesverfassungsgericht* ha, alla luce delle esigenze particolari nel caso concreto, operato una differenziazione regionale nell'applicazione della clausola di sbarramento<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> «L'elezione diretta del sindaco – e lo stesso vale per il presidente del circondario – garantisce già largamente una amministrazione comunale efficiente, indipendentemente dalla condizione della maggioranza all'interno dell'assemblea comunale. Inoltre, il sindaco ha, tra le proprie competenze esclusive, l'ampia responsabilità per la direzione dell'amministrazione comunale, per il disbrigo oggettivo ed economico dei compiti e per l'andamento dell'amministrazione. Egli esegue le decisioni dell'assemblea comunale e delle giunte. Egli ha un'illimitata competenza ad adottare personalmente decisioni in campo pubblico, lavorativo o tariffario per l'efficacia del servizio comunale. Per i provvedimenti urgenti, che devono essere eseguiti immediatamente, il sindaco ha il diritto di decidere circa la sussistenza dell'urgenza. Nell'espletamento dei compiti fino al loro adempimento secondo quanto prescritto, il sindaco svolge una funzione organica. In definitiva, è il sindaco il legale rappresentante del comune», BVerfG, 13 febbraio 2008, 2 BvK 1/07, cit., p.to 133.

<sup>72</sup> Cfr. BVerfG, 29 settembre 1990, 2 BvE 1, 3, 4/90, 2 BvR 1247/90, in BVerfGE 82, 322, su cui v. M. BRENNER, *Die Entwicklung des Wahlrechts und der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit im wiedervereinigten Deutschland*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1991, spec. 562-569.

<sup>73</sup> Mutato sostanzialmente il territorio nazionale, nel caso concreto il fine che giustificava la clausola di sbarramento poteva essere garantito, ad avviso del Tribunale, solo attraverso «una clausola di sbarramento regionalizzata, che si riferis[s]e, da un lato al territorio [sino ad allora] della Repubblica federale tedesca compresa Berlino (Ovest), dall'altro al territorio della Repubblica democratica tedesca compresa Berlino (Est) e che [era] fissata in uguale entità per entrambi i territori di riferimento». Viceversa, il mero mantenimento della clausola su tutto il nuovo territorio nazionale, a prescindere dalla diversità strutturale delle due zone, «avrebbe certamente leso il principio dell'uguaglianza delle chances fra i partiti: per ottenere la rappresentanza, i partiti attivi solo nella ex-BRD (e che competevano solo in quelle regioni) avrebbero dovuto superare di fatto il 6%, quelli attivi nella sola ex-DDR (e in grado di competere solo là) il 23,75% dei voti di lista». Il *Bundesverfassungsgericht*, tuttavia, non si è fermato a questo punto dell'argomentazione, ma, ritenendo la “regionalizzazione” della clausola incapace da sola di compensare adeguatamente le differenti condizioni di partenza dei partiti, ha ordinato al legislatore di acconsentire ad unioni di liste

e) Alla luce delle pronunce passate in rassegna, e pur potendosi riscontrare un significativo dinamismo degli orientamenti giurisprudenziali, un punto fermo è individuabile nella soglia massima che può essere posta nella disciplina delle clausole di sbarramento, identificata nel 5%. Un suo eventuale innalzamento, che nella decisione del 5 aprile 1952 era stato negato in concreto, non senza aprire ad una sua legittimità in astratto, in presenza cioè di motivi imperativi del tutto particolari<sup>74</sup>, non si è mai prodotto. Come dire che il *Bundesverfassungsgericht*, in ciò seguito dal legislatore, ha ritenuto che il 5% rappresenti il punto massimo entro il quale sia consentito il pregiudizio al pluralismo<sup>75</sup>.

### 3.2.2. *Le elezioni europee*

La clausola di sbarramento posta al 5 % è stata dichiarata conforme alla Legge fondamentale anche con riferimento alle elezioni europee. Il Tribunale costituzionale ha espressamente accertato la costituzionalità di questo correttivo nel 1979, avendo riguardo alla legge elettorale allora vigente. Successivamente, in un'ordinanza dell'8 giugno 2004 (2 BvE 1/04, BVerfGE 110, 403, 406 s.) e, più di recente, nell'ordinanza dell'11 marzo 2009 (2 BvR 378/09), il Tribunale è stato nuovamente sollecitato a prendere posizione sulla *Sperrklausel* prevista nella EuWG, ma non si è espresso nel merito, in ragione dell'inammissibilità per tardività dei ricorsi presentati.

L'unica "vera" pronuncia sulla clausola di sbarramento nelle elezioni europee è quindi rimasta quella del 22 maggio 1979 (BVerfGE 51, 222). In quell'anno si sono svolte le prime elezioni europee, secondo la procedura predisposta da ciascuno Stato membro. Il Tribunale, adito su ricorso diretto di alcuni cittadini nonché di alcuni partiti, ha affermato la costituzionalità della clausola di sbarramento, nonostante la principale giustificazione che ad essa è stata tradizionalmente data non apparisse di auto-evidenza nel caso del Parlamento europeo: la formazione di un governo capace di agire esulava (ed esula, almeno in buona misura) dalle competenze del Parlamento europeo ed il suo ruolo non era (e non è) paragonabile, se non con qualche riserva, a quello dei parlamenti nazionali<sup>76</sup>. Ciò posto, l'utilità della soglia del 5%, ad avviso del *Bundesverfassungsgericht*, non era

---

(*Listenvereinigung*) nel territorio dell'ex DDR. In sostanza, la Corte non ha rinunciato alla *Sperrklausel*, considerandola indispensabile alla stabilità governativa, ma ne ha operato una corposa rimodulazione.

<sup>74</sup> «Dovrebbe sussistere un motivo imperativo del tutto particolare per giustificare l'innalzamento del quorum sopra il principio tedesco comune del 5%», BVerfG, 5 aprile 1952, cit., p.to 152.

<sup>75</sup> È, però, da notare che in nessuna delle sentenze sull'argomento sono stati chiariti i motivi dell'attestazione della soglia su una tale entità e non per esempio intorno al 3% o al 6%. Solo nella pronuncia del 5 aprile 1952 si è inserito un generico riferimento alle riflessioni condotte in merito in sede di lavori preparatori.

<sup>76</sup> Sulla decisione, si mostra critica M. D. POLI, *op. cit.*, p. 1273: «Il Parlamento europeo, innanzitutto, non è un legislatore: partecipa sì all'elaborazione degli atti legislativi comunitari ma il suo intervento ha carattere consultivo o, al massimo, codecisivo rispetto a quello del Consiglio. In secondo luogo, non abbisogna, tranne che per la mozione di censura contro la Commissione ex art. 201 TCE, di maggioranze qualificate. Inoltre, una clausola nazionale del 5% per le elezioni di un organo sopranazionale priva evidentemente i gruppi di elettori di quello Stato delle medesime chances di cui godono invece i Bruderparteien (partiti fratelli) dei Paesi aderenti in cui non esiste. Tutt'al più dovrebbe essere creato uno sbarramento "comunitario". Eppure nemmeno in tal modo il principio di uguaglianza sarebbe salvaguardato poiché una clausola così generalizzata, a parte la sua inutilità per le motivazioni sopra addotte, annullerebbe l'eterogeneità dei contesti nazionali e tratterebbe in modo uguale situazioni evidentemente differenti». Per ulteriori riferimenti, v. H. MEYER, *Wahlgrundsätze und Wahlverfahren*, in P. Kirchhof (ed.), *Handbuch des Staatsrechts des Bundesrepublik Deutschland*, II, Heidelberg, C.F. Müller, 1987, p. 286; D. MURSWIEK, *Die*

né inficiata né dimidiata, in quanto il fine di contrastare il frazionamento partitico sussisteva anche in questo caso. All'uopo si sono evidenziati il ruolo importante del Parlamento europeo per la funzionalità e l'ulteriore sviluppo delle Comunità europee, la sua funzione di "integratore politico", le peculiari facoltà deliberative e di controllo del Parlamento europeo (ad esempio in relazione alla politica di bilancio ed al controllo della Commissione), nonché la sua attitudine a lavorare attraverso la forma organizzativa data dai gruppi politici, simile a quella dei parlamenti nazionali. In definitiva, il Parlamento europeo doveva (e deve) essere "funzionante" e, pertanto, la soglia era (ed è), anche nell'ambito delle elezioni europee, un correttivo "giustificato" dalla lotta alla frammentazione eccessiva dei partiti politici rappresentati<sup>77</sup>.

Il Tribunale ha configurato altresì la *Sperrklausel* come un correttivo all'ampio diritto di presentare candidature di cui all'art. 8, comma 1, EuWG (recante una disciplina più restrittiva di quella presente in altri paesi, tra i quali l'Italia) e come uno strumento di coordinamento delle forze rappresentative, in quanto consente l'ingresso nel Parlamento europeo solo a quei deputati che possano esercitare un'influenza determinante sui grandi partiti e sulle decisioni del Parlamento e del Governo tedesco.

Altrimenti detto, la clausola del 5% della legge tedesca per le elezioni europee trovava una sua giustificazione alla luce dei compiti attribuiti al Parlamento europeo "nel sistema costituzionale" della Comunità europea e nel ruolo assegnatogli nel quadro di una "sempre più stretta collaborazione dei popoli europei". Veniva, quindi, collegata al significato attribuito al Parlamento europeo "per l'ulteriore integrazione degli Stati membri riuniti dalla Comunità europea".

Il Tribunale ha ricordato, inoltre, l'esistenza di regole simili anche negli altri Stati membri (ed in particolare in Francia), la transitorietà della legge e l'influenza minima della clausola a causa del ristretto numero di deputati da eleggere (l'ingresso in Parlamento sarebbe stato impedito solo a quei gruppi formati da non più di quattro deputati).

Sebbene la pronuncia del Tribunale risalga al 1979, non sembrano sussistere soverchi dubbi circa la sua attuale valenza, che risulta rafforzata, tra l'altro, dalla contemplazione espressa della *Sperrklausel* tra i principi comuni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo, ovvero nell'art. 3 della decisione n. 76/787/CECA/CEE/Euratom, come sostituito dalla decisione 2002/772/CE/Euratom, che permette ai Paesi membri di fissare una soglia minima che non superi il 5% dei suffragi espressi a livello nazionale<sup>78</sup>.

---

*Verfassungswidrigkeit der 5% Sperrklausel im Europawahlgesetz*, in *Juristenzeitung*, 1979, 48-53; D. SCHEFOLD, *Sistema elettorale e sistema parlamentare nella Repubblica federale di Germania*, in M. Luciani, M. Volpi (cur.), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 472, e G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Rimini, Maggioli, 1999, p. 236. In senso favorevole alla clausola di sbarramento, v. C. LENZ-T. GERHARDT, *op. cit.*, p. 37, n. 51, che hanno posto in evidenza l'evoluzione del diritto comunitario ed il suo esplicito riconoscimento della legittimità della clausola.

<sup>77</sup> BVerfG, 22 maggio 1979 – 2 BvR 195, 197/79, BVerfGE 51, 222, 249 ss; v. anche HAHLEN, *Europawahlgesetz verfassungskonform*, in DÖV 1979, 282.

<sup>78</sup> Indicativa, al riguardo, è stata la posizione espressa dal Ministero federale dell'interno del 23 settembre 2009, nell'atto redatto su richiesta del *Bundestag*, in merito ad un ricorso elettorale che riguardava la costituzionalità della

#### 4. L'assegnazione dei seggi

Per la determinazione del numero di seggi spettanti ad ogni singola lista o gruppo di liste collegate si utilizza, a partire dalle elezioni europee del 2009, il metodo *Sainte-Laguë/Schepers* (art. 2, commi 2, 3, 4, 5 EuWG)<sup>79</sup>. La scelta del metodo matematico di assegnazione dei seggi è una questione politica e non ha una rilevanza costituzionale: il metodo d'Hondt, quello Hare-Niemeyer e quello *Sainte-Laguë/Schepers* vengono tutti considerati compatibili con la Legge fondamentale<sup>80</sup>.

La ripartizione dei seggi è regolata nell'art. 2, commi 2 – 6, EuWG e si svolge solitamente in due fasi. In una prima fase (c.d. *Oberverteilung*), viene calcolato il numero dei seggi che spetta a ciascuna *Bundesliste* ed alle *Landeslisten* collegate, sempre che – *scil.* – esse abbiano superato la soglia del 5%. In presenza di seggi spettanti a *Landeslisten* collegate (il riferimento, nella prassi, è alle liste della CDU/CSU), si procede, in una seconda fase, al calcolo ed alla ripartizione dei relativi seggi tra le singole liste dei *Länder* (c.d. *Unterverteilung*, art. 2, comma 6, EuWG).

Secondo il metodo di calcolo *Sainte-Laguë/Schepers* (v. art. 2, comma 3, EuWG), il numero complessivo dei voti ottenuti da ciascuna lista nel territorio nazionale viene diviso per un valore numerico prestabilito, il c.d. divisore di attribuzione (*Zuteilungsdivisor*). Il valore numerico che risulta da tale calcolo, arrotondato secondo una procedura standardizzata, corrisponde al numero dei seggi che spetta alla lista. Il calcolo del divisore appropriato si determina, ai sensi dell'art. 2, comma 3, per. 6, EuWG, attraverso la divisione del numero complessivo dei voti di tutte le liste per il totale dei seggi da attribuire. Se, come può talvolta accadere, in base al divisore applicato si attribuiscono seggi in esubero o in difetto rispetto al numero spettante alla Germania, il divisore deve essere adeguato fin quando il risultato coincide con il numero dei seggi da assegnare (art. 2, comma 3, per. 7)<sup>81</sup>.

Le stesse regole vengono applicate anche nella seconda fase.

---

soglia del 5% nel EuWG presentato recentemente al *Bundestag* nella sua funzione di comitato elettorale (<http://www.hfv-speyer.de/vonarnim/Einspruch%20Europawahl%202009/Stellungnahme%20vom%2023.09.2009.pdf>). Il Ministero ha affermato l'attualità della decisione del 1979, che non verrebbe in alcun modo smentita dalla pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* del 3 febbraio 2008 circa l'incostituzionalità delle soglie a livello comunale (v. *supra*). Inoltre, si è sottolineato l'effetto corroborante per tale tesi che deriva dal Trattato di Lisbona, nella misura in cui attribuisce al Parlamento europeo un ruolo sempre più importante e simile a quello dei parlamenti nazionali, con cui deve, d'altronde, stabilirsi un rapporto di collaborazione sempre più stretto. Questo tipo di rapporto non può, ad avviso del Ministero, essere mantenuto da deputati senza un significativo sostegno nazionale e senza la presenza del partito di appartenenza sia nell'organo rappresentativo nazionale sia in quello europeo.

Cfr. anche Parlamento europeo, *Risoluzione sull'elaborazione di un progetto di procedura elettorale contenente principi comuni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo*, 15-7-1998, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>79</sup> Con l'art. 2 della Legge del 17 marzo 2008 (BGBl. I p. 395), relativa alla modifica del diritto elettorale, il legislatore tedesco ha introdotto questo nuovo metodo, che ha sostituito il metodo Hare-Niemeyer applicato dal 1989 (in precedenza, si faceva ricorso al metodo d'Hondt).

<sup>80</sup> Cfr. BVerfG, 24 novembre 1988 – 2 BvC 4/88, in BVerfGE 79, 169, 170 s.; BVerfG, 22 maggio 1963 – 2 BvC 3/62, in BVerfGE 16, 130, 144; cfr. altresì C. LENZ-T. GERHARDT, *op. cit.*, p. 36, n. 48, anche per ulteriori riferimenti, nonché BVerfG, 8 dicembre 2004 – 2 BvE 3/02, in BVerfGE 112, 118, 145 s.

<sup>81</sup> Per ulteriori ragguagli sul metodo *Sainte-Laguë/Schepers*, e per alcuni esempi illustrativi, v. BT-Drucks. 16/7461, p. 9 ss.

Una volta determinato il numero dei seggi spettanti ad una lista, i seggi vengono ripartiti in base all'ordine dei candidati indicati sulle liste (art. 2, comma 5, per. 1, EuWG). Questo principio può subire un'eccezione, poiché la EuWG offre, in presenza di liste collegate, la possibilità che un candidato si presenti in due *Landeslisten* (art. 9, comma 3, per. 3 EuWG). La CDU sfrutta tale possibilità per assicurare la scelta di alcuni suoi candidati provenienti da *Länder* in cui non riceverebbero seggi a causa della debolezza locale del partito (ad es., nei *Länder* Saarland e Bremen), inserendoli anche nelle liste dei *Länder* grandi in cui è più forte. L'art. 2, comma 5, per. 2, disciplina, pertanto, il caso, varie volte verificatosi, in cui un tale candidato risulterebbe eletto in entrambe le liste: il candidato non viene considerato nella lista in cui ha una posizione meno favorevole; nel caso di posizioni identiche nelle due liste, si procede per sorteggio (art. 2, comma 5, per. 2, EuWG). Da notare è che, alla luce del principio del voto diretto, il candidato non ha un diritto personale di opzione.

Per il caso che venga assegnato ad una lista un numero di seggi superiore al numero dei candidati sulla lista, la legge prevede che il seggio eccedente rimanga vacante (art. 2, comma 5, per. 3 e comma 6, per. 2). La norma sembra però porsi in contrasto con il diritto comunitario che stabilisce un numero fisso di deputati per ogni Stato membro, di talché è stato da taluno suggerito di attribuire i seggi eccedenti ad altre liste, in analogia con quanto disposto dall'art. 2, comma 4, EuWG<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Cfr. C. LENZ-T. GERHARDT, *op. cit.*, p. 37, n. 50.

# **REGNO UNITO**

di Sarah Pasetto

## **1. Introduzione**

Con riferimento alle elezioni europee, le peculiarità del Regno Unito rispetto agli altri Stati si apprezzano sotto diversi punti di vista.

In primo luogo, il processo di *devolution*, con cui sono stati trasferiti importanti poteri a tre territori (ovvero la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord), ha avuto ripercussioni sul procedimento elettorale, conducendo, in particolare, ad una frammentazione delle circoscrizioni elettorali. In secondo luogo, il Regno Unito è uno dei pochi paesi europei nei quali viene applicato (anche se soltanto in un territorio, quello dell'Irlanda del Nord) il sistema del voto singolo trasferibile. La differenza più significativa tra il sistema elettorale presente nel Regno Unito (sempre ad eccezione dell'Irlanda del Nord) e quelli in uso, invece, nel resto dell'Unione è venuta, tuttavia, meno nel 1999, quando anche Oltremarica si è adottato un sistema di tipo proporzionale, abbandonando così il tradizionale sistema maggioritario uninominale. Sulla scorta di questa innovazione, nel territorio costituito dalla Gran Bretagna (ricomprensivo dell'Inghilterra, il Galles e la Scozia), si applica oggi un sistema proporzionale di liste bloccate, con una ripartizione dei seggi operata attraverso il metodo d'Hondt.

In assenza di una costituzione formale, i fondamenti della disciplina sulle elezioni al Parlamento europeo sono rintracciabili principalmente in alcuni *Acts of Parliament*. Fra questi, è certamente rilevante lo *European Communities Act 1972*, attraverso il quale il Regno Unito ha formalizzato la propria adesione alle Comunità europee, avvenuta effettivamente nel 1973. Il cuore della disciplina è stato, tuttavia, contenuto nello *European Parliamentary Elections Act 1978*, la prima legge adottata per disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle elezioni dei deputati del Regno Unito al Parlamento europeo. Questa legge è stata sostituita dallo *European Parliamentary Elections Act 2002*, la consolidazione dei tre *Acts* omonimi del 1978, del 1993 e del 1999<sup>83</sup>.

## **2. Lo European Parliamentary Elections Act 2002**

L'*Act* del 2002 prevede la suddivisione del territorio del Regno Unito in dodici circoscrizioni elettorali. La Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord costituiscono ciascuno un'unica circoscrizione, alle quali spettano rispettivamente 6, 4 e 3 seggi, mentre l'Inghilterra è suddivisa in nove articolazioni: le Midlands Orientali (alle quali spettano 5 seggi), l'Est (7 seggi), Londra (8), il Nord-

---

<sup>83</sup> A completamento del quadro può farsi accenno ai *Representation of People Acts* del 1983 e del 1985, leggi che hanno apportato modifiche al diritto elettorale inglese in generale, ed alle quali gli *Acts* più strettamente riguardanti il diritto europeo fanno riferimento. Tra le previsioni di tali *Acts* riguardanti esplicitamente e direttamente le elezioni europee, l'*Act* del 1985 ha aumentato il deposito da versare per potersi candidare alle elezioni; inoltre, è stato stabilito che i cittadini britannici residenti all'estero possano esprimere il proprio voto per delega.

Est (3), il Nord-Ovest (8), il Sud-Est (10), il Sud-Ovest (6), le Midlands Occidentali (6) e lo Yorkshire and the Humber (6)<sup>84</sup>. In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, al Regno Unito spetta un ulteriore seggio; l'attribuzione di questo seggio ad una circoscrizione elettorale non è stata, tuttavia, ancora decisa definitivamente.

I seggi a disposizione delle singole circoscrizioni sono dunque prestabiliti direttamente nella legge.

Altro aspetto da segnalare è che presso ogni circoscrizione è istituito un ufficio apposito per il conteggio dei voti<sup>85</sup>.

Lo *European Parliamentary Elections Act 2002* riprende la legge del 1999 onde ribadire che il sistema elettorale da impiegare per l'elezione degli europarlamentari provenienti dal Regno Unito è un sistema basato sulle liste regionali (*regional list system*)<sup>86</sup>. L'elettore esprime la propria preferenza sia per un partito che per un candidato indipendente nominato sulla scheda elettorale<sup>87</sup>. Il primo seggio viene assegnato al partito od al candidato indipendente che abbia conseguito il maggior numero di voti<sup>88</sup>. Il secondo seggio, e tutti i seggi seguenti, si assegnano allo stesso modo, ma se un partito ha già ottenuto uno o più seggi, il numero di voti ad esso successivamente assegnati deve essere diviso per la cifra costituita dal numero di seggi già ottenuti, più uno<sup>89</sup>. I seggi conseguiti da un partito vengono attribuiti ai candidati nominati sulla lista presentata da quel partito, nell'ordine in cui essi compaiono nella lista medesima<sup>90</sup>.

La procedura per coprire i seggi che risultino eventualmente vacanti (a seguito della cessazione anticipata del mandato dei deputati) viene disciplinata dal Segretario di Stato, attraverso atti normativi di rango secondario<sup>91</sup>. Non è esclusa la possibilità di organizzare, allo scopo, elezioni suppletive straordinarie (le c.d. *by-elections*), anche se, come regola generale, a subentrare sono i primi dei non eletti della lista in cui era stato candidato il deputato uscente.

La disciplina delle condizioni per potersi candidare alle elezioni è stata predisposta in senso negativo; in altre parole, l'*Act* si limita a stabilire tutte le condizioni in presenza delle quali *non* è possibile presentarsi come candidato alle elezioni al Parlamento europeo. Non possono, ad esempio, presentarsi coloro che non hanno l'elettorato passivo nelle elezioni per la *House of Commons*<sup>92</sup>; ciò

---

<sup>84</sup> *European Parliamentary Elections Act 2002, section 1 e Schedule 1*, come aggiornati da *The European Parliament (Number of MEPs and Distribution between Electoral Regions) (United Kingdom and Gibraltar) Order 2008*.

<sup>85</sup> Con riferimento al computo dei voti, giova sin d'ora precisare che non è prevista, dalla normativa del Regno Unito, alcuna soglia di sbarramento.

<sup>86</sup> *European Parliamentary Elections Act 2002, section 2(1)*.

<sup>87</sup> *Ibid.*, section 2(4).

<sup>88</sup> *Ibid.*, section 2(5).

<sup>89</sup> *Ibid.*, section 2(6): trattasi, evidentemente, dell'applicazione del metodo d'Hondt.

<sup>90</sup> *Ibid.*, section 2(8).

<sup>91</sup> *Ibid.*, section 5.

<sup>92</sup> *Ibid.*, section 10(1)(a).

non esclude, tuttavia, i cittadini di altri paesi comunitari residenti nel Regno Unito<sup>93</sup>, eccezion fatta per i casi in cui l'ineleggibilità dipenda da condanne penali o da altri provvedimenti di natura civile dello Stato membro di appartenenza<sup>94</sup>.

Hanno diritto al voto alle elezioni europee tutti i cittadini britannici, europei, del *Commonwealth* o della Repubblica d'Irlanda maggiorenni e residenti nel Regno Unito. I cittadini del Regno Unito residenti all'estero possono votare alle elezioni europee fino al quindicesimo anno di permanenza all'estero<sup>95</sup>.

## 2.1. Il passaggio dal sistema maggioritario al sistema proporzionale

Le prime elezioni europee si sono svolte, naturalmente sulla base di quanto previsto dall'allora vigente *European Parliamentary Elections Act*, nel giugno del 1979. L'*Act* del 1978 prevedeva l'elezione di 78 rappresentanti provenienti dall'Inghilterra, Galles e Scozia, attraverso il sistema maggioritario uninominale (*First-past-the-post*); un regime peculiare era previsto, già allora, per l'Irlanda del Nord, che eleggeva i suoi 3 rappresentanti secondo il sistema del voto singolo trasferibile (*single transferable vote*), il sistema elettorale tradizionale di quel territorio, in stretta analogia con quanto avviene nella Repubblica d'Irlanda<sup>96</sup>.

Tale assetto è rimasto invariato<sup>97</sup> per le elezioni europee fino all'entrata in vigore, il 14 gennaio del 1999, dello *European Parliamentary Elections Act 1999*. La nuova legge è stata fortemente propugnata dal Partito laburista e dal suo *leader*, Tony Blair, salito al governo nel 1997. Il *Labour Party* aveva fatto della necessità di introdurre maggiore rappresentatività nel sistema elettorale per il Parlamento europeo uno dei suoi impegni politico-programmatici, come dimostra l'istituzione, risalente addirittura al 1990, di un gruppo di lavoro sui sistemi elettorali. Il *Report* finale redatto da esso redatto, pubblicato nel 1993 ed accolto dalla conferenza del Partito laburista, raccomandava l'adozione di un sistema proporzionale a liste regionali, alla luce della crescente influenza della dimensione "regionale" all'interno del sistema<sup>98</sup> e della necessità di instaurare una procedura elettorale maggiormente uniforme rispetto al resto d'Europa. Il *Report* aveva concluso che un sistema proporzionale, fosse esso a liste aperte (*open lists*) oppure "bloccate" (*closed lists*), avrebbe costituito il sistema migliore per raggiungere tali obiettivi.

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, section 10(3).

<sup>94</sup> *Ibid.*, section 10(5).

<sup>95</sup> *Ibid.*, section 8.

<sup>96</sup> In queste elezioni del 1979, si è registrata una schiacciante vittoria per il Partito conservatore, il quale ha ottenuto 60 dei 78 seggi disponibili per l'Inghilterra, il Galles e la Scozia; in Irlanda del Nord, i tre seggi sono stati ripartiti tra il *Democratic Unionist Party* (un partito di destra), il *Social Democratic and Labour Party* (di centro-sinistra) e l'*Ulster Unionist Party* (di centro-destra).

<sup>97</sup> Nel 1993 è stato emanato lo *European Parliamentary Elections Act 1993*, che ha riguardato essenzialmente le conseguenze dell'aumento del numero di rappresentanti da 81 ad 87 (i seggi aggiuntivi sono stati assegnati all'Inghilterra ed al Galles, che, alla luce della riforma, disponevano dunque rispettivamente di 71 e 5 seggi).

<sup>98</sup> Il concetto di *region* era da contrapporsi all'idea tradizionalmente prevalente della *constituency*, una suddivisione a fini elettorali di dimensioni relativamente ridotte. Tuttavia, va sottolineato che attualmente il termine *constituency* viene utilizzato anche per indicare i collegi elettorali europei.

Lo *European Parliamentary Elections Bill* che ne era conseguito, una volta divenuto il *Labour Party* maggioranza nella *House of Commons*, conteneva, così, una proposta di modifica del sistema in favore di un sistema proporzionale a liste regionali; l'auspicio era che il cambiamento avrebbe comportato, per un verso, una "modernizzazione della costituzione del Regno Unito" e, per altro verso, ed in termini più pragmatici, un aumento dell'affluenza alle urne, fino a quel momento estremamente bassa (intorno al 30% degli aventi diritto al voto). I proponenti del *Bill* avevano optato per un sistema a liste bloccate, respingendo la possibilità di adottare un sistema a liste "semi-aperte" paragonabile a quello in uso nel Belgio. Quello delle liste bloccate si sarebbe poi rivelato l'aspetto più controverso del *Bill*. Nell'ottobre del 1998, infatti, la *House of Lords* aveva votato a favore di un sistema a liste del tutto aperte, basato sul modello in uso in Finlandia; tuttavia, un tale emendamento non era stato accolto dal Governo. Aveva avuto inizio, in tal modo, una contrapposizione tra la *House of Commons* e la *House of Lords*, che è sfociata nel respingimento totale del *Bill* da parte dei *Lords*, superato soltanto con l'approvazione del *Bill* alla luce dell'applicazione della procedura straordinaria prevista dai *Parliament Acts* del 1911 e 1949, che in sostanza permettono alla Camera dei comuni di superare il potere di veto sospensivo dei *Lords* (il c.d. *suspensory veto*).

La procedura elettorale prevista dallo *European Parliamentary Elections Act 1999* è stata utilizzata per la prima volta per le elezioni del giugno del 1999. La suddivisione del Regno Unito nelle circoscrizioni tuttora vigenti è stata introdotta attraverso questo stesso *Act*.

## 2.2. Gli effetti del passaggio al sistema proporzionale

Nonostante l'auspicio di poter aumentare l'affluenza alle urne sia stato uno dei motivi principali per il passaggio al sistema elettorale proporzionale, i dati raccolti sulle elezioni svoltesi a partire dal giugno 1999 non offrono alcun riscontro probante sul piano statistico all'ipotesi della maggiore attrattività del sistema proporzionale *tout court*. Infatti, l'affluenza alle urne è rimasta notevolmente bassa, attestata tra il 30 ed il 40%. Un sondaggio del *Department for Constitutional Affairs*<sup>99</sup> ha evidenziato che l'introduzione di un nuovo sistema elettorale non è stato in grado, di per sé, di incidere sulla decisione di recarsi o meno a votare del 95% degli aventi diritto intervistati; piuttosto, la presenza alle urne è dipesa da ragioni personali dell'individuo, oltre che dalla conoscenza o meno del ruolo del Parlamento europeo e delle motivazioni su cui si basa lo svolgimento delle elezioni europee.

Un rapido esame dei risultati elettorali dimostra, peraltro, che il sistema proporzionale è molto più accurato nel riflettere le preferenze degli elettori rispetto al sistema maggioritario, permettendo anche ai partiti minori (ad es., il *Green Party* ed il partito ultranazionalista dello *United Kingdom Independence Party*) di ottenere un seggio al Parlamento europeo. La maggiore rappresentatività risulta particolarmente evidente ponendo a raffronto i dati delle elezioni europee svoltesi con il sistema maggioritario e quelli delle elezioni del 2004. Nel 1979, il Partito conservatore aveva

---

<sup>99</sup> Un dipartimento governativo attivo dal 2003 al 2007, anno nel quale la sua denominazione è stata mutata in *Ministry of Justice*.

ottenuto il 50% dei voti, che si erano tradotti nel 77% dei seggi disponibili; analogamente, nel 1994, il Partito laburista era riuscito a conquistare il 74% dei seggi avendo ottenuto il 44% dei voti.

Nel 2004, invece, il Partito conservatore ha totalizzato il 26,7% dei voti, ottenendo 27 seggi; il Partito laburista, con il 22,6% dei voti, ha conseguito 19 seggi, ed i liberal-democratici, con il 12% dei voti, si è visto assegnare 12 seggi; le formazioni minori (lo *UK Independence Party*, il *Green Party* ed il Partito nazionalista scozzese) sono pure risultati rappresentati nel Parlamento europeo, rispettivamente con 12, 2 e 3 seggi.

Il 2009 è stato un anno particolarmente travagliato per le due principali formazioni politiche britanniche, a causa dello scandalo sulle spese dei parlamentari e dell'inizio del materializzarsi degli effetti della crisi finanziaria per i consociati. Gli effetti si sono potuti vedere attraverso le elezioni europee, nelle quali il partito al governo del Regno Unito, il *Labour Party*, ha ottenuto il clamoroso *record* negativo del 15,7% dei voti, che si sono tradotti in appena 13 seggi. Il Partito conservatore ha ottenuto il 27,7% dei voti, per un totale di 25 seggi. Ad ulteriore testimonianza della maggiore accuratezza nella rappresentatività della popolazione, i partiti minori hanno potuto mantenere o addirittura guadagnare seggi, come ad esempio il *British Nationalist Party*, apertamente xenofobo ed “*euroscettico*”, e che ha ottenuto due seggi al Parlamento europeo. Un tale risultato non è, tuttavia, da spiegarsi esclusivamente attraverso la migrazione di voti a tali partiti minori; piuttosto, si tratta di una conseguenza della drastica diminuzione della percentuale di affluenza alle urne: se nel 2004 avevano partecipato al voto poco meno del 39% degli elettori, nel 2009 il dato è sceso al di sotto del 35%.

### **2.3. La rappresentanza delle minoranze politiche ed etniche**

In base al diritto vigente, la disciplina del Regno Unito in materia di elezioni al Parlamento europeo non prevede alcuna forma di tutela esplicita a favore delle minoranze politiche od etniche, né alcuna azione positiva è stata intrapresa a favore dell'accesso ai seggi europei delle donne. L'introduzione del sistema proporzionale, nel 1999, ha comportato, nei fatti, un aumento delle donne e degli esponenti di minoranze etniche tra i rappresentanti espressi dal Regno Unito, una tendenza mantenuta anche nelle ultime elezioni del 2009<sup>100</sup>. È, tuttavia, da sottolineare che ciò dipende dall'interesse e dalla sensibilità mostrati dai singoli partiti a favore di una maggiore rappresentatività, poiché il sistema a liste bloccate fa sì che la scelta dell'elettore si limiti all'espressione di una preferenza per un partito; i candidati presentati dal partito, e l'ordine in cui essi compaiono sulla lista, e dunque l'ordine in cui saranno eletti, sono prestabiliti in modo più o meno democratico dal partito stesso, solitamente in base alle cosiddette *Rulebooks*, gli statuti dei singoli partiti, che, tendenzialmente, non sono soggetti ad alcuna regolamentazione eteronoma<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Ad esempio, gli europarlamentari del Regno Unito provenienti da minoranze etniche eletti nel 2009 costituiscono il 5,8% dell'intera delegazione, in aumento rispetto al 5,1% ottenuto nel 2004.

<sup>101</sup> ... ad eccezione delle questioni inerenti al finanziamento delle elezioni, disciplinate essenzialmente dallo *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*.

Ciò detto, giova comunque ricordare il provvedimento cautelare e la successiva sentenza pronunciata, nel marzo 2010, contro le politiche di iscrizione del *British National Party*, partito ultranazionalistico: tali politiche sono state dichiarate illegittime, in quanto contrarie alle normative contro la discriminazione razziale<sup>102</sup>. Questo caso è stato accolto come il primo in cui un giudice abbia operato una valutazione degli aspetti (in questo caso, fondativi) della normativa interna di un partito politico. Si potrebbe dunque pensare che si sia aperta, per il futuro prossimo, una possibilità per i candidati di contestare le politiche adottate dai propri partiti, in base a percepite distinzioni fondate sulla razza o l'appartenenza etnica.

## 2.4. Le proposte di riforma

Al momento non constano progetti di riforma significativi che riguardino il diritto elettorale del Regno Unito. Una proposta proviene dall'*Electoral Reform Society*, uno dei primi gruppi di pressione politica al mondo ad occuparsi di sistemi elettorali, e da sempre impegnato nella promozione dell'utilizzo del sistema del voto singolo trasferibile all'interno di tutto il Regno Unito<sup>103</sup>. La *Society* si è espressa favorevolmente nei confronti dell'introduzione del voto singolo trasferibile anche nell'ambito delle elezioni al Parlamento europeo, all'uopo rilevando che il sistema del voto singolo trasferibile comporta notevoli vantaggi, consistenti nella maggiore vicinanza tra l'elettorato ed i rappresentanti ed una maggiore rappresentatività rispetto alla popolazione, caratteristiche, queste, che alimentano entrambe l'interesse dell'opinione pubblica per le elezioni e dunque, in ultima analisi, l'affluenza al voto.

## 3. Il voto singolo trasferibile nell'Irlanda del Nord

Come accennato, nell'Irlanda del Nord, le elezioni per il Parlamento europeo si svolgono secondo il sistema del voto singolo trasferibile<sup>104</sup>. Tale sistema è in vigore nell'Irlanda del Nord sin dall'adesione del Regno Unito all'Unione europea. A parte una breve parentesi negli anni Venti del secolo scorso, sin dal ripristino del *direct rule* da parte del Regno Unito nel 1973, esso è in uso anche per tutte le altre elezioni, ad eccezione delle elezioni dei rappresentanti al Parlamento di Westminster.

Lo *European Parliamentary Elections Act 2002* stabilisce che il voto deve essere in grado di indicare l'ordine di preferenza espresso dall'elettore con riguardo a ciascun candidato<sup>105</sup>. Il voto può essere "trasferito" al candidato successivo nell'ordine di preferenza se il candidato elencato come

---

<sup>102</sup> Il Partito aveva eliminato la condizione di appartenenza alla razza bianca, necessaria per l'affiliazione. Ciò nonostante, la *Central London County Court* ha ritenuto che altri requisiti per l'iscrizione costituissero comunque una forma di discriminazione indiretta: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/article7059840.ece>.

<sup>103</sup> La *Society* è riuscita ad ottenere l'impiego del voto singolo trasferibile nella maggior parte delle elezioni in Irlanda agli inizi del ventesimo secolo e, più di recente, per le elezioni locali in Scozia. Il sito della *Electoral Reform Society* è consultabile al seguente indirizzo internet: [www.electoral-reform.org.uk](http://www.electoral-reform.org.uk).

<sup>104</sup> *European Parliamentary Elections Act 2002*, section 3.

<sup>105</sup> *Ibid.*, section 3(a).

preferenza precedente non ha bisogno di ulteriori voti per raggiungere il quoziente prestabilito<sup>106</sup>, oppure se il candidato elencato precedentemente viene eliminato in quanto non ha ottenuto voti sufficienti a permettergli di continuare a partecipare all'elezione<sup>107</sup>.

Il voto singolo trasferibile viene spesso citato come il sistema più idoneo a riflettere le scelte elettorali della popolazione, in quanto i votanti hanno la possibilità di scegliere più candidati. Peraltro, l'aspetto del sistema che maggiormente contribuisce alla effettiva rappresentatività del sistema è costituita dal fatto che gli elettori possono stilare una graduatoria tra i candidati e l'accuratezza della selezione ha, in genere, riscontri in sede di assegnazione dei seggi<sup>108</sup>.

È a queste caratteristiche del sistema del voto che viene ricondotta, tra l'altro, la maggiore affluenza alle urne, che da sempre caratterizza le elezioni europee tenute nell'Irlanda del Nord rispetto al resto del Regno Unito. Infatti, se in Gran Bretagna l'affluenza media resta tra il 30% ed il 40% degli aventi diritto al voto sin dalle elezioni del 1979, nell'Irlanda del Nord la partecipazione è costantemente intorno al 50%, con picchi di oltre il 60%, come avvenuto nel 1984.

Alla maggiore rappresentatività veicolata dal voto singolo trasferibile si può anche ascrivere la relativamente elevata "visibilità", e dunque il maggiore grado di responsabilità personale, che caratterizza gli eurodeputati provenienti dall'Irlanda del Nord.

---

<sup>106</sup> Quoziente che viene calcolato secondo il metodo Droop.

<sup>107</sup> *Ibid.*, section 3(b), rispettivamente, (i) e (ii).

<sup>108</sup> Con riferimento alle elezioni del 2009, è da segnalare che anche il partito indipendentista *Sinn Fein* ha ottenuto un seggio. Gli altri due spettanti all'Irlanda del Nord sono stati assegnati al *Democratic Unionist Party*, partito espressione della destra cristiano-protestante, ed all'*Ulster Unionist Party*, anch'esso di centro-destra.

## 1. Un sistema proporzionale a liste bloccate

La Costituzione spagnola del 1978 non contiene alcun riferimento all'Unione europea o al processo d'integrazione europea e, d'altra parte, è particolarmente parca anche per quanto riguarda la formula elettorale applicabile alle elezioni per il Congresso dei deputati e per il Senato<sup>109</sup>. Alla luce di queste premesse, non stupisce che difettino previsioni relative alla formula elettorale da utilizzare per le elezioni al Parlamento europeo. Sarà la legge *orgánica* n. 5/1985, del 19 giugno, sul regime elettorale generale (più nota come LOREG) e, in concreto, il suo titolo VI, intitolato *Disposiciones especiales para las elecciones al Parlamento Europeo* (artt. da 210 a 226), quella che definirà gli elementi del sistema elettorale applicabile: un sistema elettorale proporzionale, con un collegio unico nazionale e "liste bloccate", in cui i seggi vengono distribuiti secondo il metodo D'Hondt.

Possono presentare liste i partiti, le coalizioni ed i raggruppamenti di elettori che raggiungano 15.000 firme di elettori o 50 sottoscrizioni di titolari di cariche elettive<sup>110</sup> (art. 220 LOREG). Le formazioni politiche che presentano candidature lo fanno all'interno di una lista unica e comune a tutto il territorio nazionale. Tuttavia, le liste possono mutare denominazione, sigla e simbolo nell'ambito di ogni Comunità autonoma e si può chiedere che, nell'ambito di una Comunità autonoma, constino solo i nomi dei candidati e supplenti indicati dall'organizzazione del partito in quella Comunità (artt. 221, comma 4, e 222 LOREG).

Per quel che concerne l'elaborazione delle liste elettorali, l'art. 44 *bis* LOREG<sup>111</sup>, come modificato dalla seconda disposizione aggiuntiva della legge *orgánica* n. 3/2007, del 22 marzo, per

---

<sup>109</sup> Per quanto riguarda la formula elettorale, la Costituzione dispone soltanto che l'elezione del Congresso dei deputati avvenga sulla base di "criteri di rappresentanza proporzionale" (art. 68, comma 3, Cost.). Nella STC 75/1985, del 21 giugno, il Tribunale costituzionale ha dichiarato che la Costituzione non ha preteso un sistema proporzionale "puro" – "il carattere proporzionale è, piuttosto, un orientamento o un criterio tendenziale, perché nella sua attuazione pratica sarà sempre modulato o corretto da molteplici fattori del sistema elettorale" – e si è pronunciato a favore della costituzionalità della formula D'Hondt e della soglia del 3% che vige per le elezioni al Congresso (art. 163, comma 1, LOREG), ritenendo che essa non viola né il diritto di accesso alle cariche pubbliche (art. 23, comma 2, Cost.), né il principio d'uguaglianza (art. 14 Cost.).

Nel caso del Senato, l'art. 69, comma 2, Cost. dispone che "in ogni provincia si eleggeranno quattro senatori a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto per i votanti di ciascuna di esse, secondo le modalità indicate da una legge *orgánica*".

<sup>110</sup> Trattasi, in particolare, di deputati, senatori, deputati spagnoli del Parlamento europeo, membri delle Assemblee legislative delle Comunità autonome o membri delle corporazioni locali.

<sup>111</sup> Secondo cui: "1. Le candidature presentate per le elezioni [...] dei deputati al Parlamento europeo [...] dovranno avere una composizione equilibrata di donne e di uomini, in modo che nell'insieme della lista i candidati di ciascuno dei sessi rappresentino almeno il quaranta per cento. Quando il numero di posti da ricoprire sarà minore di cinque, la proporzione di donne e di uomini sarà la più vicina possibile all'equilibrio numerico [...]. 2. Verrà altresì mantenuta la proporzione minima del quaranta per cento in ogni *tranche* di cinque posti. Se l'ultima *tranche* della lista non dovesse

la parità effettiva tra le donne e gli uomini (*Ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*), ha introdotto il requisito della parità tra sessi.

## **2. La rappresentanza delle formazioni politiche minori, in particolare, dei partiti autonomici**

Per le elezioni europee, nonostante l'attribuzione dei seggi tra le liste che abbiano ottenuto voti validi si realizzi secondo la formula D'Hondt, come accade nelle elezioni al Congresso dei deputati, non vige la soglia di sbarramento prevista dall'art. 163, comma 1, LOREG (art. 216 LOREG). Nonostante ciò, per quanto attiene alla rappresentanza delle formazioni politiche minori, i cosiddetti partiti nazionalisti hanno sistematicamente denunciato un grave pregiudizio (derivante anche, se non soprattutto, dall'esistenza di una circoscrizione unica), in quanto il sistema crea una sotto-rappresentazione delle Comunità autonome nelle quali essi sono più forti, penalizzando così i loro elettori e sacrificando il principio della rappresentanza politica a favore dell'applicazione del metodo proporzionale.

Su posizioni diverse, alcuni autori e lo stesso Consiglio di Stato<sup>112</sup> ritengono che proprio l'assenza di una soglia nelle elezioni al Parlamento europeo, unita alla scelta per un collegio nazionale unico, facilitino la proporzionalità della rappresentanza politica, potenziando per sé il pluralismo politico: per un verso, i partiti nazionali hanno uguali *chances* di successo, indipendentemente dal loro volume o dal loro disuguale radicamento nel territorio; per altro verso, i partiti di matrice autonoma non subiscono gravi pregiudizi.

In questo senso, e sulla base dei dati risultanti dalle cinque elezioni al Parlamento europeo celebrate in Spagna prima del 2009, uno studio ha simulato i risultati che si sarebbero ottenuti con la formula elettorale vigente nel caso in cui il collegio unico nazionale fosse stato sostituito da circoscrizioni elettorali corrispondenti alle singole Comunità autonome. I maggiori beneficiari sarebbero risultati i due grandi partiti nazionali (partito popolare e partito socialista), che avrebbero visto aumentare i loro seggi. Solo le due o tre formazioni politiche di ambito autonomico più grandi avrebbero visto aumentata – ma solo occasionalmente – la loro consistenza in seggi. I partiti maggiormente pregiudicati sarebbero i partiti nazionali minori e gli altri partiti nazionalisti, che non sarebbero stati rappresentati nel Parlamento europeo. Dallo studio si evince che l'inserimento di modelli che riducono la dimensione della circoscrizione, e con ciò il numero di seggi da ripartire,

---

raggiungere i cinque posti, la suddetta proporzione di donne e di uomini per quella *tranche* sarà il più vicino possibile all'equilibrio numerico, anche se si dovrà mantenere in ogni caso la proporzione esigibile rispetto all'insieme della lista. 3. Per quanto riguarda le liste di supplenti, si applicheranno le regole contenute nei commi precedenti [...]”.

La legittimità costituzionale del suddetto requisito è stata confermata dalla STC 12/2008, del 29 gennaio. Il *plenum* del Tribunale costituzionale ha all'uopo sottolineato che le norme non pongono una discriminazione inversa, ma propongono solo una formula di equilibrio tra sessi non strettamente paritaria.

<sup>112</sup> Parere del Consiglio di Stato del 24 febbraio 2009 (su cui v. *infra*, par. 3.1.1.).

aggrava il problema della mancanza di proporzionalità tra voti e seggi, specialmente se si prende in considerazione il limitato numero di seggi che sono attribuiti nelle elezioni europee<sup>113</sup>.

### 3. La circoscrizione elettorale

#### 3.1. Il collegio unico nazionale

Come accennato, la scelta della circoscrizione elettorale unica per le elezioni al Parlamento europeo è stata – ed è tuttora – una questione largamente dibattuta in dottrina ed in sede parlamentare. Fin dalla riforma della LOREG con cui sono state introdotte le modifiche necessarie per lo svolgimento di elezioni europee, la discussione si è incentrata principalmente sulla scelta tra la circoscrizione unica nazionale e la divisione delle circoscrizioni in base alle Comunità autonome<sup>114</sup>. Il legislatore ha preferito adottare una circoscrizione nazionale unica (art. 214 LOREG), il che non ha evitato successive iniziative tese a stabilire come circoscrizioni elettorali le Comunità autonome, sull'assunto che una tale riforma avrebbe comportato un migliore adattamento del sistema elettorale alle peculiarità della struttura territoriale della Spagna quale *Estado de las Autonomías*. In questo senso, può citarsi, limitandosi alla legislatura in corso, la *Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para establecer circunscripciones electorales de ámbito autonómico en las elecciones al Parlamento Europeo*, presentata dal Grupo parlamentare catalano *Convergència i Unió* (CIU)<sup>115</sup>.

##### 3.1.1. La sentenza del Tribunale costituzionale n. 28/1991

Quando il legislatore spagnolo ha stabilito che la circoscrizione per l'elezione dei deputati del Parlamento europeo doveva essere il territorio nazionale, il Parlamento dei Paesi Baschi ha adito il Tribunale costituzionale, ritenendo che gli artt. 211, comma 2, lettera *d*), e 214 della legge *orgánica* n. 1/1987, del 2 aprile, di modifica della LOREG per la disciplina delle elezioni al Parlamento europeo, fossero incostituzionali<sup>116</sup>. È significativo che il ricorrente non identificasse i singoli vizi di legittimità, né sviluppasse una argomentazione propria, limitandosi a trascrivere gli interventi che i capigruppo dei partiti *Eusko Alkartasuna*, *Euskadiko Ezkerra* e *Nacionalistas Vascos* avevano presentato all'assemblea autonómica in occasione della riforma della LOREG.

Con la STC 28/1991, del 14 febbraio, il Tribunale costituzionale ha respinto il ricorso del Parlamento basco, in primo luogo, per l'esistenza di difetti formali, in quanto la trascrizione degli

---

<sup>113</sup> Si veda, J. R. MONTERO e G. CORDERO, “Elecciones europeas en España: partidos nacionalistas y circunscripción única”, in *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n. 89/2009, del 01/06/2009, in [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Pub\\_AnalisisRIElcano](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Pub_AnalisisRIElcano).

<sup>114</sup> Si veda, M. V. GARCÍA-ATANCE GARCÍA DE MORA, “Crónica parlamentaria de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y de la Ley orgánica de modificación de la ley Orgánica del Régimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo”, in *Revista de Derecho Político*, n. 25, 1987, pp. 271-291, in <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=56965>.

<sup>115</sup> Cfr. BOCG, *Congreso de los Diputados*, n. B-25-1, dell'11 aprile 2008, pp. 1 e ss., reperibile in [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B\\_025-01.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_025-01.PDF#page=1).

<sup>116</sup> V. l'*antecedente* 1, lettera *b* della sentenza.

interventi parlamentari nel ricorso comporta che esso non possa definirsi uno “scritto motivato”, ai sensi dell’art. 85, comma 1, LOTC: nei ricorsi in via principale è infatti d’obbligo segnalare con precisione i precetti costituzionali che si ritengono violati (art. 33 LOTC).

Questo rilievo preliminare avrebbe permesso al Tribunale costituzionale di non entrare nel merito del ricorso, ciò nonostante il Tribunale ha deciso di farlo, manifestando perplessità circa la sussistenza di riguardi di fronte al contrasto tra la norma impugnata e gli artt. 1 e 2 Cost.<sup>117</sup>, evocati dai deputati autonomici nei loro discorsi:

“In effetti, nel primo degli interventi parlamentari citati si riconosce che il Parlamento europeo non è una camera di rappresentanza territoriale, poiché in essa non hanno rappresentanti gli Stati – e neanche le unità territoriali infra-statali, possiamo aggiungere ora – ma i cittadini, a seconda delle loro preferenze ideologiche; nel secondo intervento riportato, si ammette che nella nostra Costituzione non vi è un mandato esplicito su come debba configurarsi la circoscrizione elettorale e, infine, nel terzo degli interventi parlamentari si rimprovera alla circoscrizione nazionale unica predisposta dalla LOREG solo il fatto di non essere lo strumento più adatto al principio di autonomia politica delle nazionalità e regioni, ma non si afferma che sia incostituzionale. Tutto ciò mette in rilievo che, nel quadro delle legittime preferenze per l’uno o per l’altro modello di circoscrizione elettorale, la configurazione del territorio nazionale come circoscrizione unica nelle elezioni al Parlamento europeo è, quanto meno, un’opzione lecita costituzionalmente come può esserlo quella che sostengono i deputati autonomici – cioè, le circoscrizioni corrispondenti differenti alle singole Comunità autonome –, senza che questa seconda opzione debba essere necessariamente adottata in ragione delle esigenze della struttura autonoma dello Stato riconosciuta e garantita nell’art. 2 della Costituzione, interpretato in funzione del valore superiore del pluralismo al quale fa riferimento l’art. 1, comma 1, dello stesso testo costituzionale, contrariamente a ciò che credono tali deputati.

“Perciò, nonostante l’assenza di ostacoli – almeno fin quando persista l’autonomia istituzionale di cui ora godono gli Stati membri della Comunità europea (art. 7 dell’Atto elettorale europeo) – a che il legislatore statale, facendo uso della sua libertà, disponga in futuro l’organizzazione territoriale del corpo elettorale nei comizi europei avendo riguardo al disegno autonomistico, dobbiamo ribadire che una tale misura non sarebbe un qualcosa di costituzionalmente obbligato, bensì il frutto di una decisione politica, sulla cui opportunità e sui cui risultati non spetta giudicare a questo Tribunale” (*fundamento jurídico* 8).

In definitiva, si conferma la legittimità dell’art. 214 LOREG, ma anche quella di un’eventuale suddivisione del territorio in circoscrizioni elettorali sulla base delle Comunità autonome. Si tratta, però, di una scelta che spetta unicamente al legislatore.

---

<sup>117</sup> Art. 1, comma 1, Cost.: “La Spagna si costituisce come Stato sociale e democratico di diritto che propugna come valori superiori del suo ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l’uguaglianza ed il *pluralismo politico*”.

Art. 2 Cost.: “La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla *autonomia delle nazionalità e regioni* che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime” (i corsivi sono aggiunti).

### **3.1.2. Il parere del Consiglio di Stato del 24 febbraio 2009**

Uno dei temi attualmente all'ordine del giorno è quello della possibile riforma del sistema elettorale generale<sup>118</sup>. In questo contesto, il 27 giugno 2008, il Governo spagnolo ha chiesto al Consiglio di Stato un suo parere sulle principali proposte di riforma. Si richiedeva, in concreto, l'analisi della loro compatibilità con il quadro costituzionale, nonché una prognosi circa la loro funzionalità per l'insieme del sistema. La questione della circoscrizione elettorale nelle elezioni al Parlamento europeo non era menzionata nella richiesta dell'Esecutivo, ma proprio in considerazione del fatto che è tra i temi che sono stati più frequentemente trattati, il Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno sottoporla a valutazione<sup>119</sup>.

A proposito della circoscrizione nazionale unica, ha segnalato che il suo più grande pregio è quello di produrre risultati altamente proporzionali, anche perché non è accompagnata da alcuna soglia di sbarramento (v. *supra* par. 2). E questo notevole effetto proporzionale si traduce in un maggior pluralismo politico, poiché non si preclude la presenza di partiti minori di ambito statale o di partiti radicati nelle Comunità autonome. D'altro canto, il Consiglio di Stato considera che sia questa l'opzione che si armonizza meglio con il carattere di rappresentanti del popolo spagnolo nel suo insieme che è proprio dei deputati spagnoli chiamati a svolgere i loro compiti in un organo di natura sovranazionale, qual è il Parlamento europeo. E, a questo riguardo, ricorda che il diritto comunitario vigente continua a fare accenno alla rappresentanza dei *popoli* degli Stati membri.

### **3.2. Le proposte di riforma che introducono un elemento di matrice autonoma nella ripartizione dei seggi**

Le proposte di riforma della LOREG che sono state presentate finora si concretizzano generalmente nell'adozione della Comunità autonoma come circoscrizione elettorale o, almeno, come base per la divisione del territorio nazionale in più circoscrizioni. Altre proposte, pur senza abbandonare l'opzione per la circoscrizione elettorale unica nazionale, cercano di porre in maggiore risalto l'elemento autonomistico. Di seguito, si passeranno in rassegna i pregi e i difetti di queste opzioni come sono stati evidenziati dal Consiglio di Stato.

#### **3.2.1. Le proposte favorevoli all'introduzione della suddivisione del territorio nazionale in circoscrizioni elettorali (più o meno) coincidenti con le Comunità autonome**

L'argomento cui si fa ricorso con maggiore frequenza per giustificare le proposte che hanno ad oggetto la costituzione di circoscrizioni plurinomiali di ambito autonomico è che si tratta dell'opzione più rispettosa della struttura territoriale raffigurata nella Costituzione. In effetti, il Consiglio di Stato conferma il valore aggiunto dell'utilizzo come circoscrizioni elettorali delle unità politiche che integrano la struttura territoriale della Spagna e che, in quanto tali, esercitano

---

<sup>118</sup> Il Congresso dei deputati ha creato in seno alla Commissione affari costituzionali la *Subcomisión sobre las posibles modificaciones del Régimen Electoral General*. Il termine per concludere i lavori parlamentari è stato prorogato al 30 giugno 2010.

<sup>119</sup> V. l'*Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, del 24 de febrero de 2009, pp. 234-241.

competenze di natura normativa e di attuazione del diritto comunitario. Orbene, questo vantaggio iniziale si scontra con un ostacolo impegnativo, qual è l'elevato numero di circoscrizioni che deriverebbe da quella divisione (17 Comunità autonome, alle quali bisognerebbe aggiungere le Città autonome di Ceuta e Mellilla), rispetto al ridotto numero di seggi da ripartire. Tutto ciò avrebbe un'incidenza negativa sulla proporzionalità tra voti e seggi: il sistema elettorale si trasformerebbe di fatto in un sistema maggioritario, poiché in molte circoscrizioni potrebbero designarsi, probabilmente, solo uno o due deputati. Inoltre, si produrrebbe un accentuato numero di voti inutili in ogni circoscrizione e questo potrebbe disincentivare gli elettori, già di per sé restii a partecipare alle elezioni europee.

Come si dirà tra breve, in alcune di queste proposte si tenta di attenuare questa incidenza negativa sul piano della proporzionalità agendo sulla formula per l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni o attraverso i criteri che fungono da base per la suddivisione territoriale, cercando di conciliare l'elemento autonomico con l'esistenza di circoscrizioni di "dimensioni ragionevoli", che permettano un'adeguata articolazione del principio di proporzionalità e, al contempo, consentano una maggiore identificazione personale dei cittadini con i "loro" deputati. Le proposte che vengono avanzate sono le seguenti.

- 1) Stabilire tante circoscrizioni quante Comunità autonome vi sono, ma introdurre un meccanismo correttivo per limitare gli effetti negativi in termini di proporzionalità, per esempio, assegnando un numero predeterminato di deputati ad ogni circoscrizione (di solito si suggerisce come minimo 3); si propone altresì l'attribuzione di un numero minimo iniziale di deputati uguale per ogni Comunità autonoma, in modo che il fattore demografico acquisti un ruolo solo in un secondo momento<sup>120</sup>. Pur con questi accorgimenti, questa opzione non elimina il pregiudizio per i partiti minori di ambito statale.
- 2) Operare una divisione artificiale del territorio, ad esempio in quattro o cinque circoscrizioni, che raggruppino diverse Comunità autonome. Questa soluzione presenta significativi inconvenienti: a) su un piano politico, non è in linea con la finalità di proiettare la struttura territoriale dello Stato nella rappresentanza della Spagna nel Parlamento europeo e diluisce il riferimento territoriale reclamato dai partiti autonomici; b) aumenta il rischio di aprire ad un ritaglio politicamente arbitrario delle circoscrizioni (fenomeno conosciuto negli Stati Uniti come *gerrymandering*). Più specificamente, si è suggerito di creare circoscrizioni corrispondenti alle c.d. "comunidades históricas" (Paesi Baschi, Catalogna e Galizia)<sup>121</sup> da aggiungere ad un'altra circoscrizione per il resto del territorio dello Stato. Molte Comunità autonome si sono

---

<sup>120</sup> Nel dibattito parlamentare che aveva preceduto la LOREG del 1987, il gruppo catalano CIU aveva proposto di attribuire un seggio a tutte le Comunità autonome ed un altro a Ceuta-Mellilla, e di ripartire il resto tra tutte le Comunità autonome in funzione della loro popolazione. Essendo 60 i seggi allora da ripartire, in base al calcolo realizzato, solo 3 Comunità autonome avrebbero superato i 5 seggi (Madrid, con 6, e Catalogna ed Andalusia, con 8).

<sup>121</sup> Tale proposta è stata inclusa nel programma elettorale del partito nazionalista basco (PNV) per gli anni 2004 e 2008.

espresse in senso negativo, perché si darebbe luogo a differenze difficilmente giustificabili, e la proposta farebbe nascere interrogativi sull'assegnazione di seggi alle distinte circoscrizioni; in alcuna di esse, poi, il sistema potrebbe trasformarsi in un sistema maggioritario.

- 3) Subordinare l'esistenza della circoscrizione autonoma all'accordo della rispettiva assemblea legislativa autonoma ed al fatto che il numero di abitanti della Comunità autonoma rispetti il criterio della rappresentanza proporzionale<sup>122</sup>. L'assegnazione dei seggi dovrebbe avvenire proporzionalmente alla popolazione di ciascuna delle circoscrizioni di ambito autonomo. Il principale svantaggio di questo sistema risiede nella mancanza di stabilità della circoscrizione elettorale, la cui dimensione finirebbe per variare a seconda della decisione di ciascuna Comunità autonoma.

### ***3.2.2. Le proposte tendenti a conciliare la maggiore proporzionalità tra voti e seggi del collegio unico nazionale con l'introduzione dell'elemento autonomo***

Altre proposte che sono state presentate hanno tentato di conciliare la maggiore proporzionalità tra voti e seggi del collegio unico nazionale con l'introduzione dell'elemento autonomo sulla base di due idee fondamentali: in primo luogo, che la circoscrizione elettorale unica è quella che garantisce al meglio la proporzionalità del sistema; in secondo luogo, che la divisione del territorio spagnolo deve avere un riflesso nel disegno delle circoscrizioni elettorali. Sono state proposte "circoscrizioni a due livelli", secondo il modello tedesco. L'idea è stata quella di operare una prima ripartizione dei seggi a livello nazionale in base al metodo D'Hondt (senza alcuna di sbarramento) e, una volta determinati i seggi spettanti ad ogni formazione politica, di realizzare – sempre con il metodo D'Hondt – una distribuzione tra le distinte circoscrizioni di secondo livello.

Il principale inconveniente di questa proposta è che la sua complessità esige interventi normativi cospicui sull'organizzazione dell'amministrazione elettorale e sul sistema dei ricorsi elettorali.

## **4. La formula proporzionale ed i criteri di attribuzione dei seggi**

Per il computo dei voti e per la ripartizione dei seggi si segue, come detto, il metodo d'Hondt. Ai sensi dell'art. 163, comma 1, LOREG, il totale dei voti ottenuti da ciascuna delle liste viene ordinato, dalla cifra maggiore alla minore, su una colonna. Poi, il totale dei voti ottenuti da ciascuna candidatura si divide per 1, 2, 3 e così via, fino ad un numero uguale a quello dei seggi spettanti alla circoscrizione, dando luogo ad uno schema simile a quello dell'esempio di seguito riportato. I seggi

---

<sup>122</sup> Una simile proposta era presente nel programma elettorale di CIU per 2004 e nella proposta presentata nell'aprile 2008. Alle Comunità autonome che avessero deciso di diventare circoscrizione elettorale si sarebbe concesso un minimo iniziale di due seggi. Le Comunità autonome che non avessero deciso di costituirsi in circoscrizione o quelle che non avessero ottenuto il minimo iniziale di deputati necessario (cioè le Comunità la cui popolazione non avesse coperto due volte la quota di ripartizione risultante da dividere per la cifra totale degli elettori per il numero di seggi assegnati alla Spagna) avrebbero continuato a far parte della circoscrizione elettorale nazionale.

vengono attribuiti alle candidature che ottengono i quozienti maggiori all'interno dello schema, seguendo un ordine decrescente.

Esempio pratico: 480.000 voti validi in una circoscrizione che debba eleggere 8 deputati. Votazione ripartita tra 6 candidature:

A (168.000 voti) B (104.000) C (72.000) D (64.000) E (40.000) F (32.000)

Divisione	1	2	3	4	5	6	7	8
A	168.000	84.000	56.000	42.000	33.600	28.000	24.000	21.000
B	104.000	52.000	34.666	26.000	20.800	17.333	14.857	13.000
C	72.000	36.000	24.000	18.000	14.400	12.000	10.285	9.000
D	64.000	32.000	21.333	16.000	12.800	10.666	9.142	8.000
E	40.000	20.000	13.333	10.000	8.000	6.666	5.714	5.000
F	32.000	16.000	10.666	8.000	6.400	5.333	4.571	4.000

Sulla base delle operazioni eseguite, la lista A ottiene quattro seggi, la lista B due seggi e le liste C e D un seggio ciascuna.

Quando i quozienti di due liste sono coincidenti, il seggio viene attribuito a quella che abbia ottenuto un maggior numero totale di voti. Se anche il numero totale dei voti fosse uguale, il primo pareggio sarebbe risolto per sorteggio ed i successivi con l'alternanza delle liste prevalenti.

I seggi si assegnano secondo l'ordine dei candidati nelle liste. In caso di decesso, incapacità o rinuncia di un deputato europeo, il seggio sarà assegnato al candidato o, se del caso, al supplente della stessa lista, seguendo l'ordine della lista (art. 217 LOREG).