

I «PREMI DI MAGGIORANZA»

a cura di P. Passaglia

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

1. Introduzione

- 1.1. Gli effetti dei criteri di ripartizione dei seggi (il premio di maggioranza puramente eventuale)
- 1.2. L'ampiezza della circoscrizione e gli effetti premiali su base locale
- 1.3. I «premi di maggioranza» propriamente detti

2. Le misure premiali elettorali nella giurisprudenza di alcuni ordinamenti

- 2.1. Premio di maggioranza, governabilità e pluralismo nella giurisprudenza costituzionale francese
- 2.2. L'esperienza tedesca
 - 2.2.1. *La soglia di sbarramento*
 - 2.2.2. *Altri fenomeni di deroga al voto proporzionale e uguale*
- 2.3. La rappresentanza proporzionale “imperfetta” nell'ordinamento spagnolo
- 2.4. La contestazione degli effetti del metodo d'Hondt in Ecuador
- 2.5. Gli effetti distorsivi della clausola di sbarramento nell'esperienza turca

1. Introduzione

Nei sistemi elettorali che adottano, in tutto o in parte, una formula proporzionale, esistono vari strumenti diretti a rafforzare il peso dei partiti maggiori. Non tutti, però, sono necessariamente destinati ad avere effetti premiali.

1.1. Gli effetti dei criteri di ripartizione dei seggi (il premio di maggioranza puramente eventuale)

Lo strumento probabilmente più utilizzato consiste nell'adozione di un criterio di attribuzione dei seggi che privilegi le liste con le cifre elettorali più alte. Tra i diversi metodi in uso, il più idoneo allo scopo è certamente il metodo d'Hondt, o metodo del divisore, in virtù del quale 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, in effetti, le formazioni più votate (ed in particolare la prima), penalizzando quelle minori. Il suo effetto è quindi quello di ridurre la frammentazione politica¹. Ciò posto, deve essere sottolineato come gli effetti descritti siano soltanto tendenziali, nel senso che perché si verifichi l'«effetto-premio» devono verificarsi condizioni che, in parte, prescindono persino dall'entità dei voti ottenuti dalla lista ipoteticamente da premiare. Anzi, a seconda delle situazioni, può prodursi un effetto incentivante per liste diverse da quella più votata. Se ne ha una dimostrazione comparando la ripartizione dei seggi con il metodo d'Hondt con quello Hare-Niemeyer, detto anche dei resti più alti. 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 conseguiti².

¹ Effetti incentivanti per i partiti maggiori, anche se in misura minore rispetto al metodo d'Hondt, sono riconosciuti al metodo Sainte-Laguë, che 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 ha l'effetto di ridimensionare grandemente il vantaggio che il metodo d'Hondt offre ai partiti maggiori: ad esempio, nel metodo d'Hondt, la cifra elettorale delle liste sarà divisa 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.

² L'attribuzione dei seggi 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. Inizia, così, la seconda fase, in cui i «resti» saranno presi in considerazione al fine di assegnare i seggi residui a quelli più elevati.

La comparazione verrà fatta ipotizzando tre diversi scenari di una competizione tra quattro liste che si spartiscano 1.000.000 di voti in una circoscrizione in cui siano 10 i seggi da assegnare.

Scenario 1

Lista A – voti 400.000

Lista B – voti 260.000

Lista C – voti 200.000

Lista D – voti 140.000

Metodo d'Hondt

Lista A:	400.000	200.000	133.330	100.000	80.000	67.667
Lista B:	260.000	130.000	86.667	65.000	52.000	
Lista C:	200.000	100.000	67.667	50.000	40.000	
Lista D:	140.000	70.000	46.667	35.000	28.000	

I 10 seggi vengono assegnati in base alle cifre più elevate che risultano dalle divisioni.

L'applicazione del metodo d'Hondt, in questo caso, si traduce in un vantaggio per la lista seconda classificata, che ottiene il 30% dei seggi con il 26% dei voti (a scapito della lista meno votata, che ottiene il 10% dei seggi con il 14% dei voti). La lista prima classificata vede, invece, una corrispondenza perfetta di voti e seggi.

Metodo Hare-Niemeyer

Lista A	4 seggi	resto di 0
Lista B	2 seggi	resto di 60.000
Lista C	2 seggi	resto di 0
Lista D	1 seggio	resto di 40.000

Ai 9 seggi attribuiti direttamente, si aggiunge il 10° seggio attribuito alla Lista B, per il più alto resto.

Si noterà la coincidenza con i risultati della ripartizione dei seggi in base al metodo d'Hondt.

Scenario 2

Lista A – voti 400.000

Lista B – voti 220.000

Lista C – voti 200.000

Lista D – voti 180.000

Metodo d'Hondt

Lista A:	400.000	200.000	133.330	100.000	80.000	67.667
Lista B:	220.000	110.000	73.333	55.000	44.000	
Lista C:	200.000	100.000	67.667	50.000	40.000	
Lista D:	180.000	90.000	60.000	45.000	36.000	

La lista più votata viene, in questo caso, premiata, passando dal 40% dei voti al 50% dei seggi, a scapito della seconda e, soprattutto, della quarta lista. Il «premio di maggioranza» per la lista più votata, con il metodo d'Hondt, si attiva, infatti, allorché il margine di vantaggio rispetto alla lista seconda classificata sia piuttosto ampio.

Metodo Hare-Niemeyer

Lista A	4 seggi	resto di 0
Lista B	2 seggi	resto di 20.000
Lista C	2 seggi	resto di 0
Lista D	1 seggio	resto di 80.000

Il 10° seggio viene, in questo caso, attribuito alla lista meno votata, rendendo effettivamente minimi gli scostamenti tra le percentuali di voti ottenuti e le percentuali di seggi assegnati.

Scenario 3

Lista A – voti 400.000

Lista B – voti 340.000

Lista C – voti 200.000

Lista D – voti 60.000

Metodo d'Hondt

Lista A:	400.000	200.000	133.330	100.000	80.000	67.667
Lista B:	340.000	170.000	113.333	85.000	68.000	
Lista C:	200.000	100.000	67.667	50.000	40.000	
Lista D:	60.000	30.000	20.000	15.000	12.000	

Quando lo scarto tra lista più votata e la seconda si assottiglia, quest'ultima beneficia di un premio che la porta addirittura agli stessi seggi della lista più votata, nonostante il divario in termini di voti sia del 6%. La frammentazione partitica viene dunque ridotta, come dimostrato dall'esclusione dai seggi della lista meno votata, ma non necessariamente a favore della lista più votata.

Metodo Hare-Niemeyer

Lista A	4 seggi	resto di 0
Lista B	3 seggi	resto di 40.000
Lista C	2 seggi	resto di 0
Lista D	0 seggi	resto di 60.000

Il 10° seggio viene attribuito alla lista meno votata, a scapito della seconda più votata, il che produce la situazione paradossale per cui il metodo Hare-Niemeyer si rivela in questo caso più vantaggioso del metodo d'Hondt per la lista più votata, che mantiene un seggio di vantaggio sulla seconda.

1.2. L'ampiezza della circoscrizione e gli effetti premiali su base locale

Se il criterio di assegnazione dei seggi può avere effetti premiali solo eventuali, più efficace, in tal senso, può dimostrarsi l'individuazione di circoscrizioni piuttosto ristrette, nelle quali cioè il numero di seggi da assegnare è limitato. Un numero elevato di seggi per circoscrizione è, infatti, funzionale ad una rappresentanza il più fedele possibile degli orientamenti del corpo elettorale, consentendo anche alle liste minori di aspirare ad ottenere seggi; di contro, man mano che si restringe il numero dei seggi da assegnare, queste possibilità vengono rarefatte, al punto che – per assurdo – un sistema

proporzionale in una circoscrizione in cui un solo seggio viene attribuito si traduce nell'applicazione di un sistema maggioritario del tipo «*first past the post*».

Nel panorama comparatistico, un caso emblematico di semplificazione del sistema partitico e di realizzazione di un sistema premiale per le forze più rappresentative è quello spagnolo, in cui la gran parte delle circoscrizioni esprimono meno di dieci deputati al *Congreso de los Diputados*, e – almeno nelle elezioni del 2011 – circa la metà delle circoscrizioni hanno eletto tra uno e cinque deputati.

Per avere un'idea dell'impatto della riduzione dell'ampiezza delle circoscrizioni, può farsi riferimento ai tre scenari sopra ipotizzati, indicando non più in dieci ma in quattro i seggi da coprire: l'applicazione del metodo d'Hondt porterebbe, in tutti e tre, lo stesso risultato, e cioè l'attribuzione di due seggi alla Lista A e di uno ciascuno alle liste B e C: la lista più votata avrebbe, quindi, il 50% dei seggi con il 40% dei voti.

L'effetto premiale derivante da circoscrizioni piccole è legato, tuttavia, alla singola circoscrizione, nel senso che il suo esplicarsi su base generale richiede che ci sia una tendenziale omogeneità su base nazionale. Altrimenti detto, il «premio» per una lista in una circoscrizione ben potrebbe essere annullato da quello che un'altra lista potrebbe ottenere in un'altra, con il che il «premio» su scala nazionale può realizzarsi solo sul presupposto di una certa quale omogeneità politica tra le diverse circoscrizioni. In presenza di equilibri politici estremamente variabili da circoscrizione a circoscrizione, gli effetti incentivanti per la prima lista o per le prime due possono risultare, alla fine, di entità modesta o anche sostanzialmente nulla.

1.3. I «premi di maggioranza» propriamente detti

Il c.d. «premio di maggioranza» è un istituto che trova un numero piuttosto esiguo di applicazioni, quanto meno avendo riguardo alle elezioni nazionali. In una comparazione che si estende agli Stati membri del Consiglio d'Europa, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha individuato, in particolare, tre paesi – oltre all'Italia – nei quali ad esso si fa ricorso, quanto meno per le elezioni nazionali: Grecia, Malta e San Marino³.

Pur essendo i tre paesi accomunabili nella misura in cui si accordano mandati supplementari nel quadro di una elezione con formula proporzionale, in concreto il funzionamento del «premio» differisce in maniera sensibile, al punto che può dubitarsi della opportunità di una assimilazione, sia pure tendenziale, dei tre.

³ Cfr. Corte Europea dei diritti dell'uomo, sentenza 13 marzo 2012, *Saccomanno e altri c. Italia*, ric. n. 11583/08, consultabile in italiano alla pagina http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?previousPage=mg_14_7&contentId=SDU747635: «Sulla base delle informazioni a disposizione della Corte, alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa (in particolare Malta, Grecia e San Marino) prevedono esplicitamente nei loro sistemi elettorali delle misure – variabili – di premi di maggioranza che consistono nell'accordare dei mandati supplementari, prima della ripartizione dei seggi propriamente detta, alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti» (par. 27).

Intanto, una prima distinzione che deve essere tracciata riguarda il tipo di «premio», dovendosi distinguere tra il c.d. «*bonus system*» ed il c.d. «*jackpot system*»: il primo consiste in un premio ad entità predeterminata, mentre nel secondo ad essere predeterminato è l'esito della ripartizione dei seggi.

Il *bonus system* è applicato in Grecia, dove, a seguito della nuova legge elettorale del 2007 (applicata per la prima volta nel 2012), soltanto 250 dei 300 seggi parlamentari vengono ripartiti su base proporzionale. I restanti 50 seggi costituiscono il premio che viene assegnato alla lista o alla coalizione più votata, indipendentemente dal numero di voti ottenuti⁴. Ne discende che la maggioranza assoluta dei seggi non è un effetto automatico del premio, giacché ad essa può giungersi solo se la coalizione più votata abbia ottenuto almeno 101 seggi nel riparto proporzionale (*ergo*, circa il 40%). Restando al di sotto di tale soglia, il premio non assicura quindi alcuna maggioranza dei seggi: a seguito delle ultime elezioni, ad esempio, il partito Nuova democrazia, con il 29,66% dei voti, ha ottenuto nel proporzionale 79 seggi (contro i 71, con il 26,89% dei voti, della Coalizione della Sinistra radicale), che, sommati ai 50 seggi di premio, non hanno portato al raggiungimento della maggioranza assoluta⁵.

Il *jackpot system* è applicato, di contro, sia a Malta che a San Marino, sulla base, peraltro, di presupposti assai diversi.

A San Marino, il Consiglio Grande e Generale, composto da 60 membri, è eletto con il sistema proporzionale. Dal 2008, è stato introdotto un sistema a doppio turno, sulla base del quale, qualora nessuna delle liste o coalizioni raggiunga la maggioranza assoluta dei voti espressi, si fa luogo ad un ballottaggio tra le due più votate⁶.

La ripartizione dei seggi avviene, tanto nel primo quanto nel secondo turno, in base al sistema proporzionale. Se, tuttavia, la lista o la coalizione vincitrice ottiene meno di 35 seggi (ossia il 58,33%), si vede assegnato un c.d. «premio di stabilità», volto al raggiungimento di questa soglia⁷. Il premio di stabilità si sostanzia, in definitiva, nell'attribuzione di un numero di seggi supplementari minore o uguale a 5, con un incentivo rispetto ai voti ottenuti – al primo o al secondo turno – che non può superare l'8,33%.

⁴ Nel vigore della precedente legge elettorale, il premio di maggioranza, pure esistente, era però più contenuto, essendo pari a 40 seggi.

⁵ Per un confronto tra le percentuali dei voti ottenuti e quelli dei seggi, v., sul sito *web* del Ministero dell'interno ellenico, la pagina [http://ekloges.yypes.gr/v2012b/public/index.html?lang=en #{"cls":"main","params":{}}](http://ekloges.yypes.gr/v2012b/public/index.html?lang=en #{).

⁶ Nelle due occasioni in cui il sistema è stato applicato, nel 2008 e nel 2012, le elezioni si sono risolte peraltro in un unico turno di votazioni: cfr. sul sito *web* della Segreteria di Stato per gli Affari interni, la pagina <http://www.elezioni.sm/on-line/home/elezioni-politiche---elezioni-2012.html>.

⁷ Art. 7, spec. commi 7 ss., della Legge Qualificata 5 agosto 2008, n. 1, ora trasfuso nell'art. 40 della Raccolta coordinata delle Norme in materia elettorale, consultabile *on line* alla pagina <http://www.elezioni.sm/on-line/home/elezioni-politiche---elezioni-2012/disciplina-elettorale/documento26041872.html>.

A Malta, il sistema elettorale è di tipo proporzionale, collegato al sistema del voto singolo trasferibile (*single transferable vote*): 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 ha come elemento portante il rapporto tra il totale dei voti espressi ed il numero di seggi da assegnare.

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. 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 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 a caso, il territorio maltese è suddiviso in ben 13 circoscrizioni, con ciascuna che elegge 5 deputati.

In ragione degli effetti distorsivi cui si è fatto cenno, ben può darsi che il partito che ha ottenuto il maggior numero dei voti ottenga un numero di seggi non proporzionati al suo peso elettorale, tanto che si prospetta finanche l'ipotesi che il partito più votato non sia anche quello con la maggioranza dei seggi nella *House of Representatives*. Onde evitare una siffatta penalizzazione, si prevede, con una disciplina tratteggiata già in Costituzione (art. 52) e specificata nello *Schedule XIII del General Elections Act (chapter 354)*⁸, un riequilibrio, consistente nell'incremento del numero di seggi per il

⁸ Il testo della Costituzione maltese è consultabile *on line* alla pagina <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566&l=1>; il testo del *General Elections Act* è invece reperibile alla pagina <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8824&l=1>.

partito più votato, derivante dall'applicazione ai voti da questo ottenuti del quoziente elettorale dell'altro partito o della somma degli altri partiti che hanno ottenuto seggi, di modo che il conseguente aumento di seggi per il partito più votato porti ad un sostanziale ripristino in sede parlamentare dei rapporti di forza espressi nel voto popolare. In buona sostanza, il premio di maggioranza si traduce in una sorta di riparazione per una penalizzazione subita in conseguenza delle peculiarità del sistema elettorale.

2. Le misure premiali elettorali nella giurisprudenza di alcuni ordinamenti

2.1. Premio di maggioranza, governabilità e pluralismo nella giurisprudenza costituzionale francese

Nell'ordinamento francese si possono ritrovare misure premiali elettorali nelle elezioni per le assemblee rappresentative locali di alcuni territori d'oltremare, tra cui la Polinesia francese, la cui normativa elettorale ha dato luogo ad alcune decisioni del *Conseil constitutionnel*, dalle quali emerge peraltro una giurisprudenza costante.

Secondo l'articolo 74, quinto comma, della Costituzione, lo statuto di ogni collettività d'oltremare deve fissare le regole di organizzazione e funzionamento delle istituzioni della collettività ed il regime elettorale della sua assemblea deliberante. Nel caso della Polinesia francese, questo statuto è stato adottato con legge organica, fonte per la quale è previsto il controllo di costituzionalità obbligatorio prima della promulgazione.

La legge organica relativa all'autonomia della Polinesia francese del 2004 ha dato luogo alla decisione del *Conseil* n. 2004-490 DC del 12 febbraio 2004⁹. Nell'iniziale proposta di legge depositata al Senato, era prevista in ciascuna circoscrizione la formula proporzionale a turno unico, con una clausola di sbarramento del 10% dei suffragi per accedere alla ripartizione dei seggi. Il Senato, con un emendamento, ha ulteriormente rafforzato il correttivo maggioritario istituendo in ogni circoscrizione un premio di maggioranza equivalente ad un terzo dei seggi arrotondati per eccesso, da attribuirsi alla lista con la cifra elettorale più alta. Per il resto dei seggi si è tenuto fermo il sistema proporzionale, e segnatamente l'utilizzo del metodo d'Hondt. Il testo indi presentato all'Assemblea nazionale poneva, ad avviso dei deputati, seri problemi di rispetto del principio del pluralismo, in ragione del cumulo dei correttivi maggioritari, vale a dire il premio di un terzo dei seggi e lo sbarramento del 10% dei voti, considerato elevato.

Il testo adottato dal Senato introduceva, secondo i deputati, una "sovradeterminazione" della bipolarizzazione della situazione politica. In questo modo, infatti, una lista che avesse ottenuto il 9% dei voti in una circoscrizione, si sarebbe vista esclusa da qualunque rappresentanza nell'assemblea legislativa, quando il premio di maggioranza di un terzo dei seggi era invece sufficiente a garantire la maggioranza dei seggi ad una lista arrivata in testa nella stessa circoscrizione, magari con un quarto

⁹ *Conseil constitutionnel*, decisione n. 2004-490 DC del 12 febbraio 2004, *Legge organica valida come statuto dell'autonomia della Polinesia francese*. La versione integrale in lingua francese della decisione ed il commento ufficiale sono disponibili *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/2004/2004-490-dc/decision-n-2004-490-dc-du-12-fevrier-2004.892.html>.

dei voti validi espressi. Il correttivo maggioritario, che introduce necessariamente delle diseguaglianze nella rappresentanza, non si giustifica se non nella misura in cui è reso necessario dall'interesse generale e da una buona governabilità che si lega ad una maggioranza stabile. Il correttivo veniva qui considerato eccessivo poiché non necessario alla formazione di una maggioranza. Peraltro, la violazione del principio del pluralismo non consisteva in uno dei due correttivi considerati singolarmente, ma nel cumulo dei due meccanismi, reso ancor più grave dall'unicità del turno di scrutinio e dalla relativa esiguità della popolazione di alcune circoscrizioni. La previsione in questione era stata quindi corretta nel corso della *navette* parlamentare e lo sbarramento era stato abbassato dal 10% al 5% degli iscritti, dall'Assemblea nazionale, e infine al 3% dei voti espressi, dalla Commissione mista paritetica prima dell'adozione definitiva del testo di legge. La riduzione al 3% dello sbarramento era stata decisa allo scopo di agevolare la rappresentanza dei piccoli partiti politici, numerosi in Polinesia francese: l'approvazione del premio di maggioranza era stata concepita proprio in chiave di contrappeso rispetto a questa riduzione della clausola di sbarramento, onde evitare una eccessiva frammentazione della maggioranza all'assemblea polinesiana.

Il problema si è posto davanti al *Conseil constitutionnel*, che nella decisione del 2004 ha ricordato il principio giurisprudenziale secondo cui «se è possibile per il legislatore, quando stabilisce le regole elettorali, fissare le modalità che tendono a favorire la formazione di una maggioranza stabile e coerente, ciò non può essere fatto se non in vista della realizzazione di un tale obiettivo» (tale principio era già stato affermato nella decisione n. 2003-468 DC del 3 aprile 2003¹⁰, *Considérant* 12). Infatti, ogni regola che, riguardo a questo obiettivo, dovesse ledere l'eguaglianza tra elettori o tra candidati in maniera sproporzionata, sarebbe contraria al principio del pluralismo delle correnti di idee e di opinioni, che è un fondamento della democrazia (*Conseil constitutionnel*, decisione n. 89-271 DC dell'11 gennaio 1990, *Considérant* 12)¹¹.

In concreto, il *Conseil* ha ritenuto che il metodo proporzionale di ripartizione dei seggi previsto nella legge organica, nel modo in cui era stato in ultimo corretto dal Parlamento, non fosse da considerarsi come una violazione del pluralismo delle correnti delle idee e delle opinioni, in quanto non si trattava di una misura sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, ovvero la costituzione di una maggioranza stabile e coerente. Il *Conseil* ha confermato la validità della legge alla luce di un controllo di proporzionalità inteso in senso stretto¹²: “se è possibile per il legislatore, quando stabilisce le regole elettorali, fissare le modalità tendenti a favorire la formazione di una maggioranza stabile e coerente, qualunque regola che rispetto a questo obiettivo dovesse intaccare l'eguaglianza tra elettori o candidati in maniera sproporzionata violerebbe il principio del pluralismo delle correnti di idee e di opinioni” (*Considérant* 84). Il pluralismo può quindi essere limitato in vista dell'obiettivo di creare

¹⁰ *Conseil constitutionnel*, decisione n. 2003-468 DC del 3 aprile 2003, *Legge relativa all'elezione dei consiglieri regionali e dei rappresentanti al parlamento europeo e agli aiuti pubblici ai partiti politici*. La versione integrale della decisione e il commento ufficiale sono disponibili *on line* in lingua francese alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2003/2003-468-dc/decision-n-2003-468-dc-du-03-avril-2003.856.html>.

¹¹ Il pluralismo è un principio costituzionale già più volte evocato dal *Conseil* (decisioni n. 86-217 DC del 18 settembre 1986, n. 93-333 DC del 21 gennaio 1994, n. 2000-433 DC del 27 luglio 2000, n. 2001-450 DC dell'11 luglio 2001).

¹² Una misura deve essere proporzionata in senso stretto quando “non deve, per gli obblighi che crea, essere sproporzionata rispetto al risultato ricercato”: così X. MAGNON, *La consolidation de la jurisprudence constitutionnelle sur la Polynésie française*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2008, 283 ss.

una maggioranza stabile, in quanto quest'ultimo è un obiettivo da considerarsi costituzionalmente legittimo.

Rilevante con riferimento specifico al premio di maggioranza, la decisione del 2004 non ha rappresentato, tuttavia, un *leading case* nell'applicazione del principio pluralistico in materia elettorale.

Nella decisione del *Conseil constitutionnel* n. 2003-468 DC del 3 aprile 2003, il principio del pluralismo delle correnti di idee e di opinioni era stato utilizzato per la prima volta riguardo a disposizioni legislative che miravano a favorire la formazione di una maggioranza stabile e coerente. Era stato invocato nel caso di specie contro due clausole di sbarramento, una consistente nel 5% dei suffragi ottenuti al primo turno per potersi fondere con un'altra lista al secondo turno, e l'altra relativa al 10% del numero degli elettori iscritti necessario per accedere al secondo turno. Se quest'ultima clausola non era stata oggetto di analisi da parte del *Conseil* perché annullata per ragioni procedurali, per la prima volta il giudice costituzionale aveva deciso che "è possibile per il legislatore, quando stabilisce le regole elettorali relative ai consigli regionali, introdurre misure tendenti ad incoraggiare il raggruppamento delle liste presenti, al fine di favorire la formazione di una maggioranza stabile e coerente" (*Considérant* 12), su riserva però del rispetto del pluralismo. In questa decisione il *Conseil* ha considerato che questo sbarramento non costituiva di per sé una violazione né del pluralismo, né dell'eguaglianza del voto, né della libertà dei partiti politici.

È interessante notare come non sia tanto la misura premiale elettorale a necessitare, secondo il Parlamento francese ma anche secondo il *Conseil*, un ridimensionamento, bensì la clausola di sbarramento. Quest'ultima era stata oggetto di una precedente decisione del *Conseil* riguardante l'elezione dei consiglieri regionali e i consiglieri dell'Assemblea della Corsica (decisione n. 98-407 del 14 gennaio 1999). I deputati ricorrenti lamentavano soglie di sbarramento troppo basse (3% per ottenere un seggio, 5% per potersi presentare al secondo turno) per rispondere all'obiettivo del legislatore, consistente nell'evitare la dispersione dei voti e l'assenza di una maggioranza stabile. Il *Conseil* aveva replicato che, prima di tutto, la Costituzione non conferiva al *Conseil constitutionnel* un potere di valutazione e di decisione identico a quello del Parlamento; per questa ragione, non gli era dato di decidere se l'obiettivo del legislatore si sarebbe potuto raggiungere in altro modo, quando le modalità scelte dalla legge non erano, come in questo caso, manifestamente inappropriate all'obiettivo perseguito, quello di favorire la formazione di una maggioranza stabile nei consigli regionali, ferma restando la rappresentazione delle diverse componenti del corpo elettorale (*Considérant* 4).

In una decisione successiva (n. 2007-559 DC del 6 dicembre 2007¹³), il *Conseil* è ritornato sul sistema elettorale in Polinesia francese, in seguito ad una modifica del sistema elettorale dovuta all'inefficacia mostrata dalla legge del 2004. In seguito alle elezioni del 23 maggio 2004, infatti, il partito Unione per la democrazia aveva ottenuto il maggior numero di seggi, fruendo del premio di maggioranza in una delle circoscrizioni più grandi. Ciononostante, la misura premiale non era riuscita

¹³ *Conseil constitutionnel*, decisione n. 2007-559 DC del 6 dicembre 2007, *Legge organica per la stabilità delle istituzioni e la trasparenza della vita politica in Polinesia francese*. La versione integrale della decisione e il commento ufficiale sono disponibili *on line* in lingua inglese alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/2007/2007-559-dc/decision-n-2007-559-dc-du-06-decembre-2007.1171.html>.

a creare una maggioranza stabile che permettesse di amministrare la regione¹⁴: poiché diversi partiti potevano arrivare in testa in ogni circoscrizione, ed ottenere quindi il premio, gli effetti del premio ben potevano annullarsi, come avvenuto nella fattispecie. Secondo i deputati e senatori francesi, chiamati a modificare la legge, l'organizzazione dello scrutinio in sei circoscrizioni non aveva permesso al premio di maggioranza di ottenere gli stessi effetti avuti nelle elezioni municipali o regionali della Francia metropolitana¹⁵. Emerge dai dibattiti parlamentari, registrati nei lavori preparatori della legge del 2007, che il sistema premiale si sarebbe dovuto applicare a scrutini a circoscrizione unica. In Polinesia francese, invece, gli effetti in termini di governabilità presumibili alla luce dell'esistenza di un premio per ogni circoscrizione erano stati vanificati da risultati divergenti nelle diverse circoscrizioni¹⁶. Da ciò la proposta, accettata in sede di approvazione della legge, di eliminare il premio di maggioranza.

Il *Conseil* nel 2007 ha ribadito lo stesso “*considérant de principe*” delle decisioni precitate sulla possibilità per il legislatore di scegliere i mezzi opportuni per il raggiungimento dell'obiettivo della stabilità governativa, senza poter distorcere però la rappresentanza in maniera sproporzionata. Il *Conseil* ha quindi ritenuto legittima la legge del 2007 che introduceva una elezione dei rappresentanti all'assemblea della Polinesia francese con un sistema proporzionale a doppio turno. Le liste continuavano ad essere bloccate ed i seggi venivano attribuiti seguendo l'ordine di presentazione dei candidati. Se nessuna lista otteneva la maggioranza assoluta dei voti al primo turno, potevano accedere al secondo solo le liste che avevano ottenuto almeno 12,5% dei suffragi; per accedere alla ripartizione dei seggi, la lista doveva aver ottenuto almeno il 5% dei suffragi. In assenza di premio di maggioranza, infatti, era sembrato preferibile sollecitare i partiti a coalizzarsi prima dello scrutinio per fare in modo che maggioranze stabili potessero formarsi nell'assemblea e che gli elettori potessero pronunciarsi con cognizione di causa sulle alleanze formatesi.

Volendo proporre un bilancio della giurisprudenza del *Conseil* in materia di misure premiali (e di soglie di sbarramento), appare innanzitutto chiaro che in materia elettorale predomina il margine di apprezzamento del legislatore sul controllo del giudice costituzionale. Quest'ultimo effettua il c.d. controllo di proporzionalità ridotto (*contrôle restreint*), ovvero un controllo che si limita a sanzionare le sole sproporzioni manifeste. La formazione di una maggioranza stabile è per il *Conseil* un obiettivo

¹⁴ Dalle elezioni del 2004, cinque presidenti della Polinesia si erano succeduti prima della nuova legge del 2007, sei mozioni di censura erano state presentate contro il governo e quattro erano state approvate: cfr. X. Magnon, *La consolidation de la jurisprudence constitutionnelle sur la Polynésie française*, cit.

¹⁵ Secondo l'articolo L336 del codice elettorale, le elezioni regionali si svolgono con uno scrutinio di lista, a doppio turno, con un sistema proporzionale basato sul metodo d'Hondt per la ripartizione dei seggi, senza possibilità di indicare preferenze, e con un premio di maggioranza del 25% dei seggi da attribuire alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti.

Secondo l'articolo L260 del codice elettorale, le elezioni municipali nei comuni di più di 1000 abitanti si svolgono con uno scrutinio di lista, a due turni, con un sistema proporzionale basato sul metodo d'Hondt per la ripartizione dei seggi, e con un premio di maggioranza pari alla metà dei seggi da attribuire alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti.

¹⁶ Cfr. i lavori preparatori alla legge organica n. 2007-1719 del 7 dicembre 2007, *Legge volta a rinforzare la stabilità delle istituzioni e la trasparenza della vita politica in Polinesia francese*, e soprattutto il Rapporto della Commissione delle leggi dell'Assemblea nazionale n. 417 depositato il 20 novembre 2007 dal deputato Jérôme Bignon (disponibile *on line* in lingua francese alla pagina <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0417.asp>) ed il Rapporto della Commissione delle leggi del Senato n. 69 (2007-2008) del senatore Christian Cointat, depositato il 6 novembre 2007 (disponibile *on line* in lingua francese alla pagina <http://www.senat.fr/rap/107-069/107-069.html>).

di interesse generale, e il controllo del rispetto di principi costituzionali come il pluralismo politico non giustifica una sanzione se non nel caso di una sua lesione manifestamente eccessiva.

I due principi costituzionali applicabili nelle questioni elettorali sono il principio di eguaglianza del voto (valido tra gli elettori, tra i candidati, e tra elettori e candidati) ed il principio del pluralismo in senso politico¹⁷. Questi due principi sono collegati, nel senso che la violazione eccessiva del principio di eguaglianza del voto, che si ottiene per esempio con una discrepanza manifesta tra suffragio e rappresentanza politica, porta alla violazione anche del pluralismo. L'eguaglianza del voto deve essere intesa come una "eguaglianza di mezzi" e non di risultati, e per questa ragione è possibile, per il legislatore, impedire ad alcuni candidati di vedersi attribuire un seggio, per esempio attraverso le clausole di sbarramento, se il legislatore così facendo persegue l'obiettivo legittimo della stabilità della maggioranza. Il principio di eguaglianza del voto così inteso è valido anche per gli elettori. "Per preservare questo principio, è necessario che tutti i candidati siano grosso modo e *in abstracto* in condizioni di parità per poter ottenere un seggio e che tutti gli elettori siano in condizione di far eleggere il candidato scelto"¹⁸. Per dare un esempio di misura sproporzionata, la dottrina ipotizza che una clausola di sbarramento del 15% degli elettori iscritti costituirebbe senza dubbio una violazione del principio di eguaglianza di voto¹⁹. L'entità della soglia di sbarramento deve quindi essere "ragionevole", per superare indenne il controllo di costituzionalità.

2.2. L'esperienza tedesca

Nella Repubblica Federale di Germania non esistono misure premiali nel senso stretto del termine, ma si hanno e si avevano, in particolare nel sistema elettorale anteriore alla riforma operata da ultimo con la 22^a legge di modifica della legge elettorale per il *Bundestag* (entrata in vigore il 9 maggio 2013), dei meccanismi che derogano, sebbene entro limiti rigorosi, l'uguaglianza del voto e delle *chances* elettorali dei partiti politici nonché il principio del voto proporzionale. Tali meccanismi sono stati considerati, da alcuni autori italiani²⁰, alla stregua di una sorta di premio per alcuni partiti politici (vincitori nel maggioritario), quantomeno in determinate situazioni.

Come noto, il *Bundestag* (Dieta federale con almeno 598 deputati) viene eletto dal popolo tedesco attraverso un sistema proporzionale personalizzato, ovvero un sistema proporzionale a doppio voto con soglia di sbarramento al 5%²¹. La Legge fondamentale non impone tale sistema, limitandosi,

¹⁷ Nella giurisprudenza costituzionale francese esistono tre figure del pluralismo, associato a tre espressioni diverse: le correnti di idee e di opinioni, i quotidiani di informazione politica e generale, le correnti di espressione socio-culturale. Ogni espressione corrisponde ad una materia specifica: la politica per la prima, la stampa per la seconda e il settore audiovisivo per la terza. Cfr. X. MAGNON, *La consolidation de la jurisprudence constitutionnelle sur la Polynésie française*, cit.

¹⁸ X. MAGNON, *La consolidation de la jurisprudence constitutionnelle sur la Polynésie française*, cit.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Cfr. ad esempio: V. LOSCO, *Germania: Deroghe al principio costituzionale dell'uguaglianza del voto nelle recenti elezioni del Bundestag tedesco: anomalie da correggere o crisi del sistema politico?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, 400 ss.; v. anche <http://www.ildirittoamministrativo.it/allegati/i-sistemi-elettorali-spiegati-in-parole-comprensibili.doc>.

²¹ Cfr. anche <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0146.htm>.

all'art. 38, comma 1, periodo 1, a stabilire che “*i deputati del Bundestag tedesco sono eletti con elezioni a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto*”.

Ogni cittadino con diritto di voto può infatti assegnare due voti.

(i) La c.d. *Erststimme* ovvero il voto destinato ad un singolo candidato – di partito o indipendente –, espresso nell'ambito di un collegio uninominale (il territorio federale è ripartito in un numero di collegi che sono pari alla metà del numero minimo di deputati del *Bundestag*). Il candidato che nel collegio uninominale ottiene più voti degli altri (*first pass the post*) risulterà eletto. Si tratta di un c.d. mandato diretto.

(ii) La c.d. *Zweitstimme* ovvero un voto destinato ad una lista regionale bloccata (lista del rispettivo *Land*) presentata da un partito politico (l'elettore non può quindi dare alcuna preferenza, ma può invece dare il proprio voto alla lista di un partito diverso da quello a cui appartiene il candidato scelto nel sistema uninominale).

Solo sulla base di tale secondo voto, con un criterio proporzionale, si calcola il totale dei seggi cui ogni partito ha diritto. Il sistema funziona, infatti, nel suo complesso come un sistema proporzionale: il numero totale dei seggi spettanti a ciascuna forza politica è stabilito con metodo proporzionale; nell'ambito del numero di seggi così attribuiti, la metà di essi viene assegnata ai candidati che hanno prevalso nei collegi uninominali. Una volta quindi determinato il numero totale dei seggi spettante al partito, i vincitori nelle circoscrizioni uninominali sono i primi ad entrare nel *Bundestag* ed i loro seggi vengono sottratti alla quota totale spettante al partito. I seggi residui vengono poi assegnati ai candidati di lista (eletti con il secondo voto). In questo senso, il secondo voto è senz'altro più importante, poiché determina la quota dei seggi di ogni partito e con ciò il suo peso politico nel *Bundestag*.

La metà dei 598 deputati che necessariamente entrano nel *Bundestag* (numero minimo dei parlamentari) è infatti eletta per mandato diretto negli altrettanti 299 collegi elettorali, mentre l'altra metà tramite le liste regionali dei partiti. Dal 2008 per le elezioni del *Bundestag*, la distribuzione dei seggi si attua in base al metodo *Sainte-Laguë/Schepers*.

Nella trasformazione dei voti in seggi, inoltre, interviene una clausola di sbarramento (*Sperrklausel* o *Fünf-Prozent-Hürde*) che impedisce alle formazioni politiche che non superino il 5% dei secondi voti validi di partecipare alla distribuzione proporzionale dei seggi. Tuttavia, anche se non si supera la clausola di sbarramento, è possibile partecipare alla distribuzione dei seggi, vincendo la competizione in almeno tre collegi uninominali (*Alternativklausel* o *Grundmandatsklausel*).

2.2.1. La soglia di sbarramento

La *Sperrklausel* che opera a livello federale (secondo una previsione che fu introdotta nel 1953: prima era a livello di *Land*) è senz'altro uno degli elementi del sistema elettorale tedesco che comporta un effettivo ed oggettivo pregiudizio al principio di uguaglianza del voto (dato che una niente affatto esigua quantità di voti va letteralmente persa) ed al principio di uguaglianza delle *chances* dei partiti politici (perché impedisce l'accesso al *Bundestag* ai piccoli partiti e ne inibisce la formazione di nuovi). La soglia di sbarramento, considerata una formula atta a garantire la compattezza dell'articolazione partitica, autorizza infatti alla ripartizione dei seggi solo quei partiti che hanno raggiunto almeno il 5% dei voti validi (ovviamente riferendosi ai secondi voti) a livello federale, dove detta clausola è stata applicata finora in tutte le elezioni del *Bundestag*. Non sono

ammessi apparentamenti di liste, volti al superamento dello sbarramento (così una sentenza del Tribunale costituzionale federale del 29 settembre 1990 - BVerfGE 82, 322 -).

La clausola di sbarramento è il più rilevante correttivo in senso maggioritario del sistema elettorale tedesco, dal momento che non solo esclude dalla ripartizione dei seggi le formazioni politiche minori, ma assicura altresì alle formazioni che superino lo sbarramento un numero maggiore di seggi rispetto ai voti conseguiti.

La *Sperrklausel* si estendeva, quantomeno fino a poco tempo fa, anche alle elezioni del Parlamento europeo, oltre ad essere prevista dalle leggi elettorali di molti *Länder* (con piccole varianti) e di alcune assemblee comunali.

Il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato, sin dal 1952²², sulla *Sperrklausel*, fornendo al legislatore, anche nelle fattispecie in cui ha escluso un contrasto con la Costituzione, direttive ed orientamenti ben precisi che si estendono anche alle elezioni federali ove, ad oggi, detta clausola viene ritenuta legittima (cfr. sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, BVerfGE 82, 322, del 29 settembre 1990).

La sentenza “madre” sulla *Sperrklausel* è del 1952 e riguarda un ricorso costituzionale 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 costituzionale federale 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 l’uguaglianza dell’effetto dei voti espressi.

Il *Bundesverfassungsgericht* ha sottolineato che, qualora il legislatore decida di adottare il proporzionale, anche solo in modo parziale, l’uguaglianza del voto deve essere garantita secondo quella particolare impronta che il sistema proporzionale gli 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*”. La *Erfolgswertgleichheit* (uguaglianza del risultato finale del voto) si traduce, quindi, in un principio a tutela della (pur non esplicitata) ispirazione proporzionalista della Legge fondamentale.

L’evoluzione giurisprudenziale ha condotto ad una vera e propria formalizzazione dell’uguaglianza elettorale alla stregua di una rigorosa e formale uguaglianza. Il *Bundesverfassungsgericht* ha alla luce di ciò, in tutte le pronunce sull’argomento, descritto la clausola di sbarramento come un’eccezione alla regola, un temperamento al principio di uguaglianza del risultato finale del voto che trova la sua ragion d’essere nel valore della “governabilità”. Il Tribunale si è al riguardo basato sull’art. 3 della

²² Per una più ampia trattazione cfr. M.D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, 1257 ss., nonché il contributo di M.Th. Rörig nel *dossier* dell’Area di diritto comparato avente ad oggetto *Le formule elettorali previste per l’elezione del Parlamento europeo*, del giugno 2010.

Legge fondamentale (sul principio di uguaglianza) e sulle limitazioni che esso incontra in presenza di “*un motivo ragionevole derivante dalla natura delle cose o altrimenti oggettivamente evidente*”.

Il Tribunale ha individuato un motivo di tal genere appunto 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. 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 alla funzione legislativa²³. D’altronde, “*il voto non ha solo lo scopo di valorizzare la volontà politica degli elettori come singoli, onde creare una rappresentanza popolare che sia lo specchio delle opinioni politiche esistenti nel popolo, ma deve anche produrre un Parlamento come organo statale capace di funzionare*”. Di conseguenza, nell’ambito del sistema proporzionale, si consente l’ascesa di piccoli partiti, ciò che può condurre a “*perturbamenti della vita costituzionale*”²⁴.

La legittimità della clausola è stata infatti essenzialmente fondata sulla necessità di combattere i cosiddetti “partiti scheggia”, ossia quei partiti che, benché insignificanti dal punto di vista del seguito elettorale e politico o senza un baricentro locale, 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 il cui utilizzo è tuttavia sottoposto ad una importante limitazione: il legislatore deve tenere conto della natura del caso singolo e delle circostanze del momento storico quando valuta la verosimiglianza dell’ingresso in Parlamento di partiti minori, il che significa che deve in concreto analizzare le eventuali disfunzioni che ne possono derivare per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell’assemblea parlamentare. Una valutazione puramente astratta non è invece ammissibile.

Tra i molti interventi del Tribunale costituzionale in materia di clausola di sbarramento, da segnalare è anche quello del 13 febbraio 2008, con il quale è stata dichiarata incostituzionale la *Fünf-Prozent-Hürde* nelle elezioni comunali dello Schleswig-Holstein. In tale pronuncia, il Tribunale costituzionale ha in particolare superato una giurisprudenza nella quale non venivano proposte significative differenziazioni in rapporto agli ambiti (*Bund, Land, comuni*) nei quali le clausole si trovavano ad operare. Andando a precludere l’operatività della clausola di sbarramento relativa alle assemblee rappresentative del livello più prossimo ai cittadini, si è infatti tracciata una distinzione chiara tra i livelli di governo. Ciò è avvenuto dopo molti anni di applicazione, anche se dubbi sulla legittimità di un regime uniforme erano stati avanzati dalle corti costituzionali di diversi *Länder*, che avevano anche proceduto ad alcune declaratorie di invalidità.

Nella sentenza del 2008, l’incostituzionalità della clausola è peraltro stata configurata alla stregua di un’incostituzionalità sopravvenuta legata al mutamento della cornice legislativa: poiché il consiglio comunale, a seguito di alcune 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. Così argomentando, il Tribunale ha espunto dall’ordinamento comunale lo sbarramento elettorale senza dover smentire patentemente la propria consolidata giurisprudenza.

²³ BVerfGE 1, 208, 247 e s.

²⁴ BVerfGE 1, 208, 248.

Nonostante un certo 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 escluso in concreto, non senza aprire ad una sua legittimità in astratto, in presenza cioè di motivi imperativi del tutto particolari, non si è mai prodotto. In altri termini, il *Bundesverfassungsgericht*, in ciò seguito dal legislatore, ha ad oggi ritenuto che il 5% rappresenti il punto massimo entro il quale sia consentito il pregiudizio al pluralismo.

Per quanto riguarda le elezioni europee²⁵, merita infine menzione una recente pronuncia del 9 novembre 2011 (BVerfG, 2 BvC 4/10), in cui il Tribunale costituzionale tedesco ha invece dichiarato incostituzionale la clausola di sbarramento del 5% prevista dalla legge elettorale tedesca per dette elezioni (*Europawahlgesetz*) in quanto contrastante, nel momento storico attuale, con i principi di eguaglianza del voto e di pari opportunità per i partiti politici (art. 38 LF) e quindi con la Legge fondamentale²⁶.

Le elezioni della quota dei parlamentari ‘europei’ spettanti alla Germania sono “generalmente, dirette, uguali, libere e segrete”, come sancito anche nella Legge fondamentale, all’art. 38, comma 1, per le elezioni dei membri del *Bundestag*. Il sistema elettorale adottato è di tipo proporzionale a liste bloccate. Ogni elettore dispone di un solo voto ed il conteggio dei voti viene operato a livello federale secondo il metodo *Sainte-Laguë/Schepers*.

Nella sentenza in discorso, il Tribunale costituzionale ha ribadito che il principio dell’uguaglianza del voto di cui alla Legge fondamentale esige che il voto di ogni elettore abbia la stessa influenza sulla composizione dell’organo elettivo. Le pari opportunità tra i vari partiti politici esigono, inoltre, che ogni partito abbia, in linea di principio, le stesse possibilità e *chances* durante l’intero procedimento elettorale e dunque anche in relazione alla ripartizione dei seggi.

Ad avviso dei giudici costituzionali, la soglia di sbarramento per le elezioni europee comportava, invece, e diversamente da quanto ritenuto dal *Bundesverfassungsgericht* nel passato²⁷, uno squilibrio

²⁵ Cfr. anche G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, <http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Delledonne.pdf>.

²⁶ Il Tribunale ha tuttavia precisato come l’incostituzionalità della soglia di sbarramento, che ha per conseguenza la nullità della relativa disposizione della legge elettorale, non comporta l’inefficacia delle elezioni europee del 2009 e la necessità di nuove elezioni. Nell’ambito di una ponderazione degli interessi coinvolti, l’interesse al mantenimento dell’organo rappresentativo (alimentato dall’affidamento sulla legittimità delle elezioni europee) prevale sulla rimozione del vizio elettorale, che non risulta comunque intollerabile.

²⁷ Cfr. in particolare la pronuncia 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 da alcuni cittadini nonché di alcuni partiti, ha affermato la costituzionalità della clausola di sbarramento, nonostante la principale giustificazione che ad essa è stata tradizionalmente fornita non apparisse in maniera evidente sussistere nel caso del Parlamento europeo. Sostanzialmente, la clausola del 5% della legge tedesca per le elezioni europee trovava, secondo tale pronuncia, 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”. Cfr., per ulteriori dettagli, il contributo di M.Th. Roerig in *Le formule elettorali previste per l’elezione del Parlamento europeo*, cit.

sugli effetti del voto (*Erfolgswert*), poiché i voti a favore dei partiti politici che non avevano superato la soglia di sbarramento rimanevano privi di effetto. Al contempo, anche il diritto alle pari opportunità per i partiti veniva, secondo i giudici costituzionali, compromesso.

Il Tribunale ha del resto anche in questa pronuncia evidenziato come le regole che comportano differenziazioni in relazione all'uguaglianza del voto e delle opportunità per i partiti politici necessitano sempre di un motivo "cogente", ossia di una legittimazione particolare. Esse devono essere idonee e necessarie ai fini del perseguimento del loro scopo. Al riguardo, il legislatore deve vigilare sul diritto elettorale al fine di assicurarne la conformità alla Legge fondamentale, riformandolo se e quando nuovi sviluppi lo richiedano.

Nella specie, il margine di manovra spettante al legislatore era, secondo i giudici costituzionali, piuttosto limitato. Il diritto elettorale per le elezioni europee è soggetto ad un severo controllo di costituzionalità che tiene conto del pericolo che la maggioranza parlamentare, attraverso formule e meccanismi elettorali (quali, ad esempio, la clausola di sbarramento), cerchi di garantire l'elezione a livello europeo dei candidati dei partiti che la compongono. L'affermazione astratta e generica secondo cui la formazione della volontà nel Parlamento europeo viene resa più difficile in assenza di una soglia di sbarramento, che garantisce contro l'ingresso di partiti piccoli, non poteva di per sé giustificare l'incidenza sui principi dell'uguaglianza del voto e delle pari opportunità tra i partiti. Per poter giustificare la soglia di sbarramento era, dunque, necessario che potesse argomentarsi nel senso (non di una generica difficoltà di decisione, ma) di un probabile pregiudizio per la funzionalità dell'organo rappresentativo.

Alla luce di tali considerazioni, la soglia di sbarramento prevista dalla legge elettorale tedesca per le elezioni europee è stata dichiarata illegittima. Le circostanze fattuali e giuridiche sussistenti durante le elezioni europee del 2009 e quelle sussistenti al momento della decisione non giustificavano secondo il Tribunale costituzionale la grave ingerenza sull'uguaglianza del voto e sulle pari opportunità tra partiti politici che la clausola non può non produrre.

La valutazione del legislatore secondo cui l'abolizione della soglia di sbarramento comprometterebbe la funzionalità del Parlamento europeo non si era fondata su presupposti fattuali sufficienti e non teneva conto delle particolari condizioni di lavoro del Parlamento europeo e dei suoi compiti. L'assunto secondo cui l'abolizione della soglia in Germania (e, come conseguenza, eventualmente anche in altri Stati membri) comportava un aumento dei piccoli partiti nel Parlamento europeo, sebbene realistico e corretto, non poteva tuttavia di per sé solo significare che vi sarebbe stato un probabile pregiudizio per la funzionalità del Parlamento europeo. Le unità centrali di lavoro, ovvero i gruppi parlamentari (*Fraktionen*), hanno secondo il Tribunale costituzionale una notevole capacità di integrazione, di talché sarebbero riusciti, nel corso degli anni, in particolare durante il processo di allargamento dell'Ue, ad integrare i vari partiti politici nonostante la molteplicità di tendenze politiche. Si poteva pertanto ritenere che, anche in assenza della soglia di sbarramento, i nuovi e piccoli partiti politici sarebbero riusciti ad integrarsi nei gruppi parlamentari preesistenti.

I gruppi parlamentari sarebbero, inoltre, sempre stati in grado di trovare ed organizzare in tempi adeguati accordi per deliberare con la necessaria maggioranza. Si sarebbero dimostrati vicini alle esigenze della prassi e disposti a cooperare. Da ciò l'impossibilità di ricavare con certezza che, in assenza della clausola di sbarramento, si sarebbero prodotti cambiamenti e che tali cambiamenti avrebbero pregiudicato il regolare processo deliberativo. Anche se il processo deliberativo si complicasse con l'ingresso di molti piccoli partiti nel Parlamento europeo, ciò non sarebbe di per sé

sufficiente per poter affermare la sussistenza di un “probabile pregiudizio” alla funzionalità del consesso parlamentare europeo.

Ciò – ha sottolineato il Tribunale costituzionale – vale anche alla luce dei compiti attribuiti a tale Parlamento. Compiti disciplinati dai trattati europei in maniera tale da escludere la sussistenza di motivi cogenti che possano giustificare una incidenza sull’uguaglianza del voto e sulle pari opportunità. La situazione del Parlamento europeo non sarebbe infatti paragonabile a quella del *Bundestag* tedesco. In proposito, si è argomentato che la soglia di sbarramento per le elezioni europee non ha ragione di essere, poiché i parlamentari europei – a differenza dei colleghi del *Bundestag* – non eleggono un *Governo* dell’Unione che esige un supporto permanente da parte del Parlamento. Né, tantomeno, la legislazione europea dipende da una maggioranza costante nel Parlamento europeo formata da una coalizione stabile di determinati gruppi parlamentari cui si contrappone la c.d. opposizione: la legislazione dell’Ue è piuttosto concepita dal diritto primario in una maniera tale per cui non dipende da determinate maggioranze all’interno del Parlamento europeo.

Due giudici costituzionali (Di Fabio e Mellinshoff) hanno redatto opinioni dissenzienti in proposito. A loro avviso, la maggioranza aveva applicato criteri di scrutinio formali che non risultavano convincenti. La maggioranza aveva interpretato il margine di manovra del legislatore in maniera troppo restrittiva ed aveva trascurato la possibilità del prodursi di un pregiudizio per la funzionalità del Parlamento europeo e per la sua responsabilità politica.

I giudici dissenzienti hanno sottolineato come la soglia di sbarramento possa essere configurata come un completamento del sistema proporzionale. Ma tale sistema, pur con lo sbarramento, inciderebbe sull’uguaglianza degli effetti del voto e sulle pari opportunità in misura assai più contenuta di un sistema elettorale maggioritario a turno unico, il quale potrebbe comportare che più del 50% dei voti in una circoscrizione elettorale possano risultare privi di effetto sui seggi da distribuire.

I principi elettorali sanciti dall’art. 38 LF, del resto, non esigono sempre – ad avviso dei giudici dissenzienti – sistemi elettorali puri, ma consentirebbero sistemi misti e modifiche. Lo scrutinio di costituzionalità non doveva pertanto essere limitato ad un singolo elemento del sistema, estrapolato e valutato isolatamente.

In definitiva, la soglia di sbarramento dovrebbe essere, secondo i giudici dissenzienti, legittimata alla luce del suo scopo, vale a dire impedire un frazionamento eccessivo dei partiti politici presenti nell’organo rappresentativo a livello europeo. La Germania (anche perché possiede un gran numero di seggi), assieme agli altri Stati membri, sarebbe responsabile della funzionalità del Parlamento europeo. Un motivo che giustifichi la soglia del 5% consisterebbe, pertanto, secondo i giudici Di Fabio e Mellinshoff, già nella riduzione dei rischi di possibile pregiudizio per la funzionalità del Parlamento, senza doversi necessariamente prospettare un blocco nel funzionamento. Al riguardo, non dovrebbe essere sufficiente ribadire che il Parlamento riuscirebbe comunque a trovare le maggioranze necessarie, anche perché ogni ulteriore frammentazione politica aumenta il dispendio in termini di costi e di personale al fine di ottenere un consenso e riduce la visibilità o la riconoscibilità da parte degli elettori delle principali tendenze politiche.

2.2.2. Altri fenomeni di deroga al voto proporzionale e uguale

Quando un partito ottiene, con i primi voti, un numero superiore di mandati diretti rispetto ai seggi che gli spettano in base al computo proporzionale dei secondi voti, questo mantiene tali mandati ancorché essi eccedano i seggi spettanti in base al sistema proporzionale (secondi voti). I partiti che vincono nei collegi uninominali possono quindi ottenere i c.d. *Überhangmandate* (mandati in sovrannumero o in eccedenza che corrispondono alla differenza tra il numero dei seggi da assegnare ed il numero dei mandati spettante ad ogni partito) e pertanto una sorta di “premio di maggioranza” a favore del partito che vince le elezioni. Questa situazione si verifica in particolare nel caso dei partiti politici il cui elettorato è concentrato in alcuni distretti ma che non ottengono buoni risultati a livello nazionale. I mandati in sovrannumero, mai aboliti durante le varie riforme del diritto elettorale negli ultimi anni, sono stati oggetto di varie pronunce del Tribunale costituzionale federale che verranno di seguito brevemente illustrate. Si anticipa, peraltro, che, a seguito dell’ultima riforma elettorale entrata in vigore il 9 maggio 2013, l’effetto distorsivo del principio di proporzionalità e dell’uguaglianza del voto che si poteva creare alla luce dei mandati in eccedenza è stato eliminato; infatti, detti mandati vengono ora bilanciati attraverso *Ausgleichsmandate* (mandati compensativi) conferiti agli altri partiti, onde mantenere invariata la proporzione tra i partiti che emerge dal voto. Ne consegue ovviamente che il numero dei componenti del *Bundestag* non è fisso bensì variabile, di legislatura in legislatura, a seconda di quanti seggi in sovrannumero si aggiungano ai 598 previsti per legge come numero minimo. In generale, se alle elezioni nel sistema maggioritario un partito ottiene degli *Überhangmandate*, il Parlamento si allarga in modo che la distribuzione proporzionale dei mandati venga ripristinata (*Ausgleichmandate*)²⁸.

La legge di modifica del 2013 ha tenuto conto di quanto censurato da parte del Tribunale costituzionale federale da ultimo nella pronuncia del 25 luglio 2012 (BVerGE 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11)²⁹. In detta pronuncia, il Tribunale costituzionale era intervenuto su alcune disposizioni della legge elettorale federale che era stata modificata nel dicembre 2011³⁰ in conseguenza di una precedente pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* resa nel 2008, in quanto in contrasto con il principio fondamentale di uguaglianza ed immediatezza del voto e delle pari opportunità tra i partiti.

Con la sentenza del 3 luglio 2008 (BVerfGE 121, 266)³¹, il Tribunale costituzionale federale aveva ritenuto in contrasto con il citato principio costituzionale un sistema elettorale che consentisse il cosiddetto “effetto negativo dei voti” (letteralmente: “effetto *del peso* negativo dei voti” – *Effekt des negativen Stimmgewichts*). Detto effetto si rinveniva regolarmente in presenza dei c.d. *seggi* ovvero “*mandati*” (diretti, *id est* ottenuti dai candidati nei collegi uninominali) *in eccedenza* e veniva

²⁸ Ciò può far nascere, tuttavia, il problema dell’attribuzione ad un *Land* di un numero di collegi eccessivo rispetto alla sua popolazione.

²⁹ V. anche, per un commento alla sentenza, A. DE PETRIS, *Il Tribunale costituzionale federale e lo spirito delle leggi.. elettorali. Commento alla sentenza BvF 3/11 del 25 luglio 2012*, in *Federalismi.it*, n. 17/2012, <http://109.168.120.63/federalismi/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=20774&dpath=document&dfile=04092012172152.pdf&content=Il+Tribunale+costituzionale+federale+e+lo+spirito+delle+leggi...elettorali.+Commento+alla+sentenza+BvF+3/11+del+25/07/2012+-+stato+-+dottrina+->.

³⁰ Per una illustrazione del sistema elettorale tedesco in generale e delle modifiche normative introdotte nel 2011 v. http://www.astrid-online.it/Dossier--r1/Documenti/Dossier_370.pdf.

³¹ Cfr., per ulteriori dettagli, le *Segnalazioni del Servizio Studi concernenti l’attività del Bundesverfassungsgericht*, luglio – agosto 2008, a cura di M. RÖRIG.

originato dal metodo di calcolo e di ripartizione dei seggi ottenuti con il primo voto (quindi seggi “diretti”, ivi inclusi i *seggi/mandati in eccedenza* rispetto al peso proporzionale delle singole liste di candidati) ed il secondo voto (quindi seggi ottenuti in sede di scrutinio proporzionale di lista all’interno dei *Länder*). In estrema sintesi, i seggi venivano ripartiti in base alla percentuale di voti conseguiti da un partito su base nazionale; ma se i candidati eletti nei collegi uninominali avessero ottenuto più voti del loro partito di appartenenza, veniva costituito, appositamente per detti candidati, un numero maggiore di seggi, che il partito conservava senza che tale vantaggio venisse in alcun modo compensato. In altri termini, quando un partito otteneva più voti in ragione del successo ottenuto dai singoli candidati ad esso collegati, rispetto al numero di seggi che avrebbe dovuto ottenere sulla base della percentuale dei voti di lista, aveva diritto, per colmare la differenza, ad un numero maggiore di seggi, che venivano aggiunti al totale dei seggi assegnati.

Sulla base di una serie di combinazioni legate anche ai mandati in soprannumero e soprattutto al sistema di ripartizione dei seggi, poteva poi verificarsi il suddetto “effetto negativo dei voti”, consistente nel fatto – invero paradossale – che l’incremento dei secondi voti espressi a favore della lista di un partito potesse far sì che il medesimo partito perdesse dei seggi, mentre il decremento di tali voti poteva produrre la situazione inversa.

Il Tribunale costituzionale federale aveva ritenuto, nella sua pronuncia del 2008, che tale fenomeno integrasse una violazione dei principi per cui il voto è diretto ed eguale (art. 38, comma 1, periodo 1, LF). Di conseguenza, aveva dichiarato incostituzionale la legge federale elettorale nella misura in cui consentiva l’effetto del peso negativo dei voti, invitando il legislatore a porre rimedio alla incostituzionalità riscontrata entro e non oltre il 30 giugno 2011.

Il legislatore aveva optato, con la legge di modifica del 3 dicembre 2011, per un rimedio alla luce del quale si era rinunciato, per le future elezioni federali, ad un sistema di ripartizione dei seggi basato su un collegamento a livello federale tra le liste locali dei partiti. Era stato previsto che il numero dei seggi spettante a ciascuna lista dei *Länder* venisse determinato direttamente nell’ambito dei vari *Bundesländern*, e non più a livello nazionale. Ad ogni *Land* veniva quindi attribuita una quota di seggi in base al numero dei votanti, postulando che alla ripartizione dei seggi potevano concorrere soltanto le liste che si fossero presentate nel *Land*. Altrimenti detto, la scelta del legislatore del 2011 si era incentrata sulla previsione di una ripartizione dei seggi (da assegnare sui “secondi voti” ossia sui voti di lista) effettuata in base ai seggi attribuiti ai singoli *Länder*, eliminando così la possibilità di collegamento tra liste (locali) di uno stesso partito a livello federale.

La nuova normativa aveva altresì previsto i c.d. “*Zusatzmandate*” (seggi in aggiunta) per partiti che si fossero candidati in più *Länder*, il cui numero fosse pari alla somma che emergeva dall’addizione a livello federale di tutte le perdite dovute ad arrotondamenti delle liste dei *Länder* riconducibili allo stesso partito (sistema dei voti residui, “*Reststimmen*”).

Nella pronuncia del 25 luglio 2012 il *Bundesverfassungsgericht* aveva in primo luogo censurato la previsione della nuova normativa secondo cui la quota dei seggi assegnata ad un *Land* veniva attribuita in base al *numero dei votanti* (e non invece in base al numero degli aventi diritto al voto o in base alla popolazione di un *Land*), ciò che poteva ancora comportare il prodursi del c.d. effetto negativo del voto (*negatives Stimmgewicht*). Tale effetto, già illustrato ampiamente nella precedente pronuncia del Tribunale costituzionale del 3 luglio 2008, poteva – contrariamente allo spirito del sistema elettorale prescelto – verificarsi in caso di particolari circostanze nell’espressione delle preferenze degli elettori, in presenza delle quali il voto espresso si poneva in evidente contraddizione con l’effettivo risultato della consultazione, disattendendo non solo il principio di uguaglianza dei voti

ed il diritto alle pari opportunità per le formazioni politiche in lizza, ma anche l'immediatezza del voto espresso. Faceva infatti sì che l'elettore non potesse sapere se il proprio voto avrebbe portato o meno dei vantaggi al partito prescelto³².

La normativa approntata nel 2011 non era dunque stata considerata tale da escludere l'effetto negativo del voto, donde la riscontrabilità di un vizio di costituzionalità al riguardo.

In secondo luogo, il Tribunale costituzionale aveva riconosciuto la violazione del principio di eguaglianza e di pari opportunità tra i partiti politici, alla luce del fatto che la normativa del 2011 prevedeva i c.d. *Zusatzmandate* derivanti dalla considerazione unilaterale delle perdite dovute all'arrotondamento, senza invece tener conto dei vantaggi che dagli arrotondamenti sorgevano per i rispettivi partiti politici (presenti in vari *Länder*), di cui non beneficiavano invece gli altri partiti. Il problema sorgeva quindi poiché la disciplina prendeva in considerazione solamente gli arrotondamenti per difetto dei voti di lista conseguiti da ciascun partito, senza però valutare nel contempo gli arrotondamenti per eccesso. In questo modo, pertanto, i voti rimasti privi di effetto in termini di concorso all'attribuzione di seggi potevano recuperare influenza attraverso l'arrotondamento dei resti, mentre permaneva invariata la maggiore capacità di influenza dei risultati elettorali ottenuta attraverso le approssimazioni per eccesso.

In terzo luogo, la normativa si era rivelata viziata in quanto permetteva l'ottenimento dei c.d. *seggi in eccedenza* senza alcuna compensazione derivante dal computo dei secondi voti, donde la produzione di effetti fortemente distorsivi del sistema proporzionale. L'attribuzione di mandati in soprannumero senza compensazione o perequazioni finiva, a giudizio del Tribunale costituzionale federale, per sostanziarsi in un disuguale trattamento dei voto espressi dagli elettori nel processo di ripartizione dei seggi, poiché in tal modo, accanto ai voti di lista, anche i primi voti dati al candidato, e non al partito, concorrevano ad influenzare il risultato finale della consultazione. Il Tribunale costituzionale aveva tuttavia specificato che un sistema elettorale teso a consentire preferenze personali tra i candidati in gara non doveva considerarsi di per sé incompatibile con il sistema proporzionale di trasformazione dei voti in seggi. Ciò che determinava invece l'incostituzionalità della disciplina era piuttosto l'entità di tale opzione maggioritaria: quando infatti il numero dei mandati eccedenti attribuiti ad una formazione politica risulta superiore alla metà del numero dei seggi richiesti dal regolamento del *Bundestag* per la costituzione di un gruppo parlamentare (pari ad almeno il 5% del totale dei membri del *Bundestag*), ne deriva un'inevitabile violazione dei principi del voto e delle pari opportunità per i partiti politici. Il Tribunale costituzionale aveva di conseguenza fissato una soglia massima di 15 mandati eccedenti nell'ambito del diritto elettorale allora vigente come soglia da ritenersi conforme a Costituzione.

Il legislatore, prendendo atto dei chiari limiti che la sentenza appena richiamata poneva, ha pertanto dovuto elaborare una nuova riforma elettorale prima dello svolgimento delle elezioni politiche, fissate per il 22 settembre 2013. Grazie ad uno sforzo di quasi tutte le forze politiche rappresentate al

³² Il fenomeno trae il proprio fondamento normativo dal combinato disposto dell'articolo 7, comma 3, secondo alinea (sulle liste collegate), e dell'art. 6, commi 4 e 5 (sul computo dei seggi), della Legge elettorale federale del 23 luglio 1993 e successive modifiche (*Bundeswahlgesetz - BWahlG*). V. anche le precitate *Segnalazioni concernenti l'attività del Bundesverfassungsgericht*, luglio-agosto 2008.

Bundestag, è stata approvata la citata 22^a Legge di riforma del *Bundeswahlgesetz*, di cui di seguito vengono segnalati gli elementi più significativi³³.

a) Il numero di base al fine di ripartire tra i *Länder* i seggi spettanti nel *Bundestag* viene ora stabilito in base al numero di aventi diritto al voto (e non più in base al numero di elettori effettivamente votanti nelle precedenti consultazioni): in questo modo, si determina il numero di partenza di mandati da distribuire tra le liste regionali con candidati dei vari partiti nei diversi *Länder*. Questo numero corrisponde al doppio del numero di circoscrizioni elettorali in cui è suddiviso il territorio della Repubblica federale di Germania, dal momento che, come visto, il sistema elettorale tedesco prevede l'attribuzione di una metà dei seggi del *Bundestag* con voto maggioritario a turno unico e l'altra metà con voto di lista bloccato. Con tale modifica legislativa si è cercato di scongiurare il citato effetto di "ponderazione negativa dei voti".

b) Una delle novità sostanziali della nuova legge riguarda poi la prima "sovraripartizione" (*Oberverteilung*). I 598 seggi 'regolari' (numero minimo) vengono ripartiti tra i partiti politici a seconda del risultato ottenuto nei *Länder*. In presenza dei c.d. *Überhangmandate*, il numero di parlamentari spettanti a ciascun partito a livello federale viene poi corretto nella sovraripartizione in modo tale che ogni forza politica si veda riconosciuta l'entità di seggi corrispondente alla quota di voti di lista effettivamente conseguiti: tramite la concessione di un numero di mandati compensativi viene pienamente riequilibrato il numero di mandati eccedenti eventualmente percepiti da alcuni dei partiti (c.d. perequazione dei mandati eccedenti attraverso un corrispondente numero di mandati compensativi).

c) Nell'ultimo passaggio, ovvero nella "sottoripartizione" (*Unterverteilung*), i seggi – ivi inclusi quelli risultanti da mandati compensativi – vengono ripartiti tra le liste regionali di ciascun partito nei diversi *Länder*. I seggi, calcolati con il metodo di Sainte-Laguë/Schepers, vengono assegnati sulla base dei voti di lista ottenuti in ciascun *Land*, ma si tiene tuttavia conto nel contempo dei mandati diretti ottenuti dai partiti nei singoli collegi uninominali. Per ogni forza politica viene stabilito un apposito divisore al fine di garantire che a ciascuna delle liste regionali ad essa collegate siano attribuiti sia tutti i mandati diretti conseguiti, sia i mandati proporzionali calcolati dividendo i voti di lista percepiti per tale divisore. Viene effettuata una compensazione interna a ciascun partito, nel senso che ogni mandato diretto ottenuto da una lista regionale comporta la sottrazione di un seggio cui lo stesso partito avrebbe avuto diritto nella quota proporzionale in quel *Land* (i candidati vincitori nei collegi uninominali sono sempre certi di ottenere un seggio, mentre i candidati di lista lo otterranno solo se a tale partito resteranno ancora mandati di lista da occupare con propri candidati nella quota proporzionale). Rimane quindi comunque possibile il fenomeno dei c.d. mandati eccedenti: ove un partito riesca a conseguire un numero di mandati diretti superiore alla quantità di mandati di lista a cui avrebbe diritto, li mantiene (come già nel passato). Rispetto alla precedente disciplina, il numero complessivo di seggi riconosciuto alle varie liste regionali di ciascun partito deve ora necessariamente corrispondere al numero di mandati già individuato dal procedimento di "sovraripartizione" a livello federale (calcolato sulla base della somma dei voti di lista ottenuti nei 16 *Länder*). In particolare, nel caso di mandati eccedenti, viene introdotto il citato bilanciamento tramite il conferimento di *Ausgleichsmandate* agli altri partiti. In questo modo, per ogni mandato eccedente conquistato da una

³³ Cfr., per una più ampia illustrazione, A. DE PRETIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in *Federalismi.it*, n. 18/2013, <http://www.math.uni-augsburg.de/stochastik/bazi/DePetris2013.pdf>.

delle forze politiche, si avvia un calcolo perequativo con cui compensare con un proporzionale numero di seggi gli altri partiti. È stato rilevato che in quest'ultima fase della c.d. "sottoripartizione" dei mandati a livello regionale il pieno rispetto dell'entità proporzionale del voto non può essere completamente assicurato, perché entrano in gioco i già citati mandati diretti eventualmente ottenuti dai partiti con il primo dei due voti a disposizione degli elettori e che si possa creare un effetto di "sproporzionalità" (*Unproportionalität*). Il Tribunale costituzionale federale³⁴ ha tuttavia dichiarato che l'effetto di "sproporzionalità federale" è comunque accettabile se ha luogo a livello di "sottoripartizione", fin quando viene garantito il rispetto del puro principio proporzionale a livello federale, di "sovvaripartizione" dei seggi, ed assicurato il rispetto del principio dell'eguale possibilità di successo (*Erfolgswertgleichheit*) del voto di ciascun elettore. Di contro, gli elettori non devono più essere trattati in modo assolutamente paritario per quanto attiene alla loro appartenenza geografica all'interno della Federazione: al riguardo, il *Bundesverfassungsgericht* sembra consentire infatti delle lievi discrepanze fin quando la piena proporzionalità del voto di lista venga pienamente rispettata.

2.3. La rappresentanza proporzionale "imperfetta" nell'ordinamento spagnolo

La Costituzione spagnola sancisce il principio della rappresentanza proporzionale sia per le elezioni alla Camera dei deputati che per le assemblee legislative autonome (rispettivamente, artt. 68 e 152, comma 1, Cost.). Le elezioni al Senato seguono, invece, un modello diverso (art. 69 Cost.).

Come evidenziato più volte dalla dottrina, nel caso delle elezioni alla Camera dei deputati è stata la stessa Carta fondamentale ad introdurre elementi che limitano il carattere proporzionale della rappresentanza, e cioè: un numero di deputati contenuto, l'individuazione delle province come circoscrizioni elettorali ed il fatto che debba esservi una rappresentanza minima per ogni provincia³⁵.

In attuazione dell'art. 68 Cost., la legge *orgánica* n. 5/1085, del 19 giugno, sul regime elettorale generale³⁶ (d'ora in avanti, LOREG) prevede all'art. 162 (commi da 1 a 3) che la Camera sia composta da trecentocinquanta deputati, che ad ogni provincia (a prescindere dall'entità della popolazione) debba corrispondere un minimo iniziale di due deputati, fermo restando che Ceuta e

³⁴ Da ultimo BVerfG BvF 3/11 del 25/7/2012, 81 ss.

³⁵ I primi commi dell'art. 68 Cost. così recitano: "1. La Camera è composta da un numero di deputati compreso tra un minimo di 300 ed un massimo di 400, eletti a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto, secondo le condizioni stabilite dalla legge. – 2. La circoscrizione elettorale è la provincia. Le popolazioni di Ceuta e Melilla saranno rappresentate ciascuna da un deputato. La legge distribuirà il numero totale di Deputati assegnando una rappresentanza minima iniziale a ciascuna circoscrizione e distribuendo i rimanenti in proporzione alla popolazione. – 3. L'elezione avrà luogo in ogni circoscrizione secondo criteri di rappresentanza proporzionale [omissis]".

Durante il dibattito costituente, il centro-sinistra e la sinistra propugnarono la consacrazione del principio di rappresentanza proporzionale, mentre *Alianza Popular* si mostrò favorevole ad un sistema maggioritario. Il risultato finale, come per altri aspetti controversi, è stato una formulazione flessibile, di compromesso. Cfr. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Sinopsis del artículo 68*, febbraio 2011, <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=68&tipo=2>.

³⁶ La versione consolidata della legge è reperibile alla pagina <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>.

Melilla sono rappresentate ciascuna da un deputato³⁷, e che i restanti 248 seggi si distribuiscano tra le province in proporzione alla loro popolazione. L'art. 163 LOREG sancisce una clausola di sbarramento del 3 per cento all'interno della circoscrizione e l'applicazione del metodo d'Hondt per l'attribuzione dei seggi³⁸. Ne risulta, dunque, un sistema proporzionale dagli effetti maggioritari, oggetto sovente di critiche³⁹ da parte della dottrina e delle formazioni politiche di minoranza, in cui opera una sovra-rappresentazione dei due partiti maggiori a livello nazionale e dei partiti regionali fortemente radicati sul territorio⁴⁰.

Per quanto riguarda, invece, le elezioni autonome l'art. 152, comma 1, Cost. prevede che "l'organizzazione istituzionale autonoma si baserà su un'assemblea legislativa, eletta a suffragio universale in conformità ad un sistema di rappresentanza proporzionale che garantisca, inoltre, la rappresentanza delle varie zone del territorio [...]". La maggior parte della dottrina ritiene che la rappresentanza territoriale che si esige leda il principio di uguaglianza del voto, poiché, nella prassi, il differente numero di voti necessario per eleggere i vari deputati nella stessa assemblea produce una specie di "voto rafforzato in ragione della residenza"⁴¹. D'altronde, lo stesso Tribunale costituzionale riconosce che questo obbligo costituzionale tempera l'imperativo della proporzionalità (STC 225/1998, del 25 novembre, FJ 7)⁴².

Tutte le Comunità autonome hanno scelto di utilizzare il metodo D'Hondt per la ripartizione dei seggi e si hanno parimenti clausole di sbarramento, ma, a differenza delle elezioni per la Camera, il sistema proporzionale spiega tutti i suoi effetti caratteristici perché in questo caso le circoscrizioni hanno una "dimensione idonea".

³⁷ La rappresentanza media delle circoscrizioni è assai ridotta, di 6,7 deputati. Per questi e altri dati riguardanti le ultime elezioni, v. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Sistemi elettorali: Spagna, XVII legislatura, dossier n. 51*, settembre 2013, reperibile alla pagina web http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/000/245/Dossier_051.pdf.

³⁸ La LOREG ha confermato, sul punto, quanto già stabilito durante la transizione alla democrazia dal regio decreto-legge n. 20/1977, del 18 marzo, sulle norme elettorali.

³⁹ Cfr., per tutti, N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Artículo 68: El Congreso de los Diputados*, in O. ALZAGA (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Edersa-Cortes Generales, Madrid, 1997 (consultato in versione elettronica), e J. C. GAVARA DE CARA, *Los regímenes electorales autonómicos como sistemas proporcionales*, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 22-23, maggio-dicembre 2004, 205 ss.

Nel 2009, il Consiglio di Stato ha dichiarato che la dis-proporzionalità poteva essere corretta novellando la LOREG, senza riformare la Costituzione, in particolare: elevando il numero dei deputati a 400; riducendo il numero di seggi spettanti di diritto alle circoscrizioni da due a uno; abbandonando il metodo d'Hondt a favore di un altro più proporzionalista; introducendo un sistema di utilizzazione dei resti a livello nazionale. Si veda l'*Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general* del 24 febbraio 2009, scaricabile alla pagina <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>.

⁴⁰ V. G. ARIÑO ORTIZ, *Partidos políticos y democracia en España. Así no podemos seguir*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 4, 2009, 65.

⁴¹ Sui problemi interpretativi derivanti dall'indeterminatezza del concetto di "zone", sui diversi modi di dare attuazione al mandato costituzionale e sulle conseguenze a livello di una possibile lesione del principio di uguaglianza del voto, si veda J. OLIVER ARAUJO, *Los sistemas electorales autonómicos*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, Barcellona, 2011, 219-232, reperibile alla pagina web http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/ctA_15.pdf.

⁴² Le decisioni del Tribunale costituzionale possono essere consultate alla pagina <http://hj.tribunalconstitucional.es/>.

La giurisprudenza costituzionale inerente al principio della rappresentanza proporzionale ed alla legittimità delle clausole di sbarramento riguarda casi che hanno visto coinvolte diverse leggi elettorali delle Comunità autonome.

Il Tribunale costituzionale intende per “rappresentanza proporzionale” quella che “pretende di attribuire ad ogni partito o ad ogni gruppo di opinione un numero di mandati in relazione alla loro forza numerica. Quali che siano le sue modalità concrete, l’idea fondamentale è quella di assicurare ad ogni partito o ad ogni gruppo di opinione una rappresentanza, se non matematica, almeno sensibilmente adeguata alla loro importanza reale”. Tuttavia, lo stesso Tribunale ha rilevato che “la proporzionalità nella rappresentanza, già di per sé difficile di raggiungere, lo è ancora di più quanto minori siano” i seggi da distribuire in relazione al numero di forze politiche che partecipano alle elezioni. Quindi, la “rappresentanza proporzionale richiesta [dalla Costituzione] può esserlo solo imperfettamente, entro un margine di discrezionalità che la renda flessibile” (STC 40/1981, del 18 dicembre, FJ 2).

Successivamente il Tribunale costituzionale ha ribadito, con una giurisprudenza consolidata, che la Costituzione non ha preteso un sistema “puro” di proporzionalità. “La proporzionalità è, piuttosto, un orientamento o criterio tendenziale, perché, mediante la sua messa in pratica, sarà sempre modulata o corretta da molteplici fattori del sistema elettorale, fino al punto che si può affermare che qualsivoglia concretizzazione o sviluppo normativo” della formula elettorale, per rendere possibile la sua applicazione, “implica necessariamente una incidenza sulla «purezza» della proporzionalità considerata in astratto”⁴³. Per questo il legislatore gode di un notevole margine di decisione. La deviazione della proporzionalità intesa come violazione dell’art. 23, comma 2, Cost. “non può essere intesa in modo matematico, ma deve essere collegata ad una situazione notevolmente svantaggiosa ed all’assenza di qualunque criterio oggettivo e ragionevole che la giustifichi” (SSTC 36/1990, del 1° marzo, FJ 2, e 4/1992, del 13 gennaio, FJ 2)⁴⁴.

⁴³ V., tra le altre, le SSTC 75/1985, del 21 giugno; 193/1989, del 16 novembre; 36/1990, del 1° marzo; 45/1992, del 2 aprile; 225/1998, del 25 novembre; 19/2011, del 3 marzo.

⁴⁴ Di recente, la STC 19/2011, del 3 marzo, ha respinto il ricorso di incostituzionalità presentato nei confronti della legge autonoma n. 12/2007, dell’8 novembre, che modificava la legge elettorale di Castilla-La Mancha, aumentando il numero di deputati delle Cortes della Comunità autonoma da quarantasette a quarantanove ed assegnando i due nuovi seggi alle circoscrizioni elettorali di Guadalajara e Toledo. In primo luogo, ha affermato il *plenum*, dal vincolo costituzionale alla proporzionalità “non si desume un’esigenza di controllo costante delle variazioni demografiche per adattare ad esse le norme legislative sulla distribuzione provinciale dei seggi”, così come non è stato escluso dalla giurisprudenza che “una prolungata inerzia del legislatore, consentendo per periodi eccessivi alterazioni significative che snaturano la proporzionalità dell’attribuzione dei seggi, poss[a] giungere a provocare l’incostituzionalità sopravvenuta della norma che stabilisca la distribuzione provinciale” (ATC 240/2008, del 22 luglio). In secondo luogo, non poteva essere considerata arbitraria o irragionevole l’assegnazione dei due nuovi deputati alle circoscrizioni di Guadalajara e Toledo, trattandosi delle province le cui popolazioni avevano conosciuto un aumento sostanzialmente rilevante rispetto al resto delle circoscrizioni elettorali. È vero che la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni elettorali rivelava una rappresentanza proporzionalmente più elevata per le circoscrizioni meno popolate ed una rappresentanza sottodimensionata per le circoscrizioni più popolate. Ma la rappresentanza proporzionale potrà essere adeguata senza mai poter ambire alla perfezione: la proporzionalità è, infatti, “un orientamento o criterio tendenziale”, modulato o corretto da molteplici fattori del sistema elettorale. In definitiva, la decisione del legislatore non mancava di giustificazione obiettiva e ragionevole; né i ricorrenti avevano provato che essa avesse generato, di per sé, una manifesta sproporzione (FJ 7).

Nel caso della formula attuata dalla LOREG e scelta da tutte le Comunità autonome, cioè il metodo d'Hondt, il Tribunale costituzionale non riscontra vizi di legittimità, limitandosi a dichiarare che: “dalla sua applicazione ne risulta un certo vantaggio relativo – benché non superiore a quella di altre formule considerate altrettanto proporzionali – per le liste più votate” (STC 75/1985, del 21 giugno, FJ 5). La formula opera come “correttivo della regola della proporzionalità pura e, in quanto tale, la modula” (STC 4/1992, FJ 3).

Il Tribunale costituzionale ha altresì confermato la legittimità delle soglie elettorali, volute dal legislatore affinché la rappresentanza degli elettori non sia eccessivamente frammentaria, restando affidata alle sole formazioni politiche di una certa rilevanza. “Il processo elettorale, nel suo insieme, non è solo un canale per esercitare diritti individuali (personali o di gruppo) sanciti dall'art. 23 della Costituzione, ma è anche [...] un mezzo per dotare di capacità di espressione le istituzioni dello Stato democratico e predisporre centri di decisione politica efficaci ed atti ad imprimere un orientamento generale all'azione [dello Stato].

“L'esperienza di alcuni periodi della nostra storia contemporanea e di altri regimi parlamentari insegna, tuttavia, il rischio che, in relazione a tali obiettivi istituzionali, si annida nell'atomizzazione della rappresentanza politica, per cui non è illegittimo che la disciplina elettorale tenti di coniugare il valore supremo che, secondo l'art. 1, comma 1, Cost., rappresenta il pluralismo – e la sua espressione, in questo caso, nel criterio della proporzionalità – con la pretesa di effettività nell'organizzazione e nell'attuazione dei poteri pubblici, per cui la possibilità di tale limitazione della proporzionalità elettorale è giustificata [...].

“È importante ricordare, a questi effetti, che sono varie le norme costituzionali (artt. 99, comma 3, *in fine*, 112 e 113, comma 1) che possono essere ritenute espressione di un'esigenza razionalizzatrice riguardo alla forma di governo, e tali sono state interpretate da questo Tribunale [costituzionale] nella

Per quanto riguarda, invece, la violazione del principio dell'eguaglianza di voto (artt. 14 e 23 Cost. e art. 10 dello Statuto), nella legge impugnata si denunciava una discriminazione tra le province castigliane e, quindi, tra i loro cittadini. Il *plenum* ha constatato che, in effetti, il principio di uguaglianza nel suffragio subiva talune restrizioni o deviazioni nel sistema elettorale di Castilla-La Mancha; altrimenti detto, il voto dei cittadini delle differenti circoscrizioni non aveva la stessa incidenza sul risultato elettorale, perché favoriva la rappresentanza nelle province meno popolate. Peraltro, considerato globalmente il sistema elettorale, la differenza tra il valore del voto degli abitanti della circoscrizione con un minore quoziente nel rapporto deputato/abitanti – Cuenca – e quello degli abitanti della circoscrizione che richiedeva un maggiore quoziente – Toledo – era inferiore a 2 (1,96). Questa deviazione o correzione del principio di uguaglianza nel suffragio trovava la sua giustificazione nell'obbligo costituzionale e statutario che il sistema elettorale, oltre ad essere proporzionale, assicurasse la rappresentanza delle diverse zone del territorio della regione. Inoltre, il Tribunale costituzionale ha osservato che, in realtà, con la nuova legge, si era ridotta significativamente la differenza tra il valore del voto tra il quoziente massimo e quello minimo: si era, infatti, passati dal 2,14 nella distribuzione minima dei seggi fatta dallo Statuto di autonomia all'1,96. Non si poteva dunque imputare al legislatore autonomico una violazione del principio dell'eguaglianza di voto, giacché ci si era mossi nell'ambito definito dal legislatore statutario.

D'altra parte, la distanza nel valore del voto tra la circoscrizione con il quoziente maggiore e quella con il quoziente minore, per quanto fosse migliorabile, non risultava – ad avviso del *plenum* – eccessiva né costituzionalmente inammissibile. Non solo era notevolmente inferiore a quella che si riscontrava, per esempio, nelle elezioni alla Camera dei deputati, ma, anche considerata di per sé, senza che i ricorrenti avessero presentato argomenti che permettessero di giungere ad una conclusione diversa, non era sufficientemente significativa in un sistema in cui l'eguaglianza del voto deve essere bilanciata con le esigenze di proporzionalità e di rappresentanza delle diverse zone del territorio; non a caso, non sono infrequenti differenze simili nei sistemi elettorali di altre Comunità autonome (FJ 10).

sentenza 16/1984, del 6 febbraio, nel dichiarare che «accanto al principio di legittimità democratica, in ossequio al quale tutti i poteri emanano dal popolo, ed alla forma parlamentare di governo, la nostra Costituzione si ispira ad un principio di razionalizzazione di questa forma»; per cui, in funzione di questa esperienza o principio si può senz'altro ritenere che si collochino anche le clausole limitative dello scrutinio proporzionale” (STC 75/1985, del 21 giugno, FJ 5, che reca citazioni delle decisioni del Tribunale costituzionale federale tedesco che hanno dichiarato la legittimità delle clausole di sbarramento).

Per quanto riguarda il Senato, l'art. 69 Cost. ha creato una Camera alta a composizione mista⁴⁵.

a) In parte è ad elezione diretta, nell'ambito della quale ogni circoscrizione ha un medesimo numero di seggi (quattro). L'art. 166, comma 1, LOREG stabilisce un sistema maggioritario, corretto con un meccanismo di voto limitato⁴⁶.

b) In parte è ad elezione di secondo grado, poiché un senatore sarà designato da ciascuna Comunità autonoma ed a questo seggio se ne aggiungeranno altri attribuiti proporzionalmente alla rispettiva popolazione (uno per ogni milione di abitanti). L'unico limite che la Costituzione sancisce per la nomina da parte delle assemblee legislative autonome è che esse rispettino l'adeguata rappresentanza proporzionale.

Il Tribunale costituzionale ha chiarito più volte che “l'adeguata ‘rappresentanza proporzionale’ richiesta potrà esserlo solo imperfettamente entro i margini di una discrezionalità che la renda flessibile, purché non alteri la sua essenza. Sarà necessario, in ogni caso, evitare l'applicazione pura e semplice di un criterio maggioritario o di minima correzione” (STC 40/1981, del 18 dicembre). Questa massima flessibilità si vede confermata nella STC 76/1989, del 27 aprile, dove si afferma la costituzionalità possibile di diversi modelli di proporzionalità. Non c'è, dunque, un unico modello né può esigersi l'applicazione analogica del metodo D'Hondt che vige per la Camera come se fosse l'unico possibile (STC 4/1992, del 13 gennaio).

⁴⁵ I commi da 2 a 5 così recitano: “2. 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*. – 3. Nelle province insulari, ogni isola o loro raggruppamento, con *Cabildo* o Consiglio Insulare, costituirà una circoscrizione agli effetti dell'elezione dei Senatori, spettandone tre a ciascuna delle isole maggiori - Gran Canaria, Maiorca e Tenerife - e uno per ognuna delle seguenti isole o raggruppamenti: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma. – 4. Le popolazioni di Ceuta e Melilla eleggeranno ciascuna due Senatori. – 5. Le Comunità autonome designeranno inoltre un Senatore e uno in più per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio. La designazione spetterà all'Assemblea legislativa o, in sua mancanza, all'Organo Collegiale Superiore della Comunità Autonoma, conformemente a quanto stabilito dagli Statuti, che assicureranno in ogni caso l'adeguata rappresentanza proporzionale [omissis]”.

⁴⁶ Secondo l'art. 166, comma 1, LOREG, “l'elezione diretta dei Senatori nelle circoscrizioni provinciali, insulari e Ceuta e Melilla è disciplinata nel modo seguente: a) Gli elettori possono dare il loro voto fino ad un massimo di tre candidati nelle circoscrizioni provinciali, due in Gran Canaria, Maiorca, Tenerife, Ceuta e Melilla, e uno nelle rimanenti circoscrizioni insulari. b) Saranno proclamati eletti i candidati che ottengano il maggior numero di voti fino al raggiungimento del numero di Senatori assegnati alla circoscrizione”.

Insiste sulla differenziazione formale ma non di fatto tra i diversi sistemi di Camera e Senato F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Artículo 69*, in O. ALZAGA (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Edersa-Cortes Generales, Madrid, 1997 (consultato in versione elettronica).

2.4. La contestazione degli effetti del metodo d'Hondt in Ecuador

Con la *resolución* n. 025-2003-TC del 17 febbraio 2004, il Tribunale costituzionale dell'Ecuador ha dichiarato incostituzionali gli artt. 105 e 106 della legge elettorale, riferiti all'applicazione del metodo d'Hondt, in quanto ha ritenuto che violassero l'art. 99 della Costituzione politica del 1998, oggi abrogata⁴⁷.

L'art. 99 Cost. sanciva un sistema di liste aperte e richiedeva l'approvazione di una legge che rendesse compatibile il sistema di liste aperte con il principio di rappresentanza proporzionale delle minoranze. Il Tribunale costituzionale riteneva che l'applicazione del metodo d'Hondt fosse inadeguata ad un sistema di liste aperte, poiché l'elettore che avesse espresso la propria preferenza per un candidato non doveva votare solo per questi, ma anche il resto della lista, poiché solo in questo modo si assicurava di contribuire a che il suo candidato raggiungesse il seggio ambito. In sostanza, si diceva, il metodo d'Hondt considera i voti della lista e non della persona, conducendo all'effetto contrario rispetto a quello voluto dalla sovranità popolare che aveva optato per un sistema di liste aperte.

Successivamente alla pronuncia, sono mutati sia il quadro costituzionale che il massimo interprete della Costituzione e la questione della legittimità del metodo d'Hondt si è ripresentata. La sentenza n. 028-12-SIN-CC, del 17 ottobre 2012 della Corte costituzionale (cause 0013-12-IN, 0011-12-IN, 0012-12-IN, 0014-12-IN e 006-12-IN)⁴⁸ ha esaminato, tra l'altro, l'art. 19 della legge organica di riforma della legge elettorale (*Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, pubblicata ufficialmente il 6 febbraio 2012). La norma ha novellato l'art. 164 della legge elettorale, introducendo di nuovo il metodo d'Hondt. I ricorrenti sostenevano che fosse provato che questo metodo non si conformava alla richiesta proporzionalità ed equità, promuovendo il beneficio delle maggioranze affinché, con meno voti, ottenessero una maggior rappresentanza. L'art. 116 della Costituzione della Repubblica dell'Ecuador del 2008 sancisce che, “per le elezioni pluripersonali, la legge stabilirà un sistema elettorale conforme ai principi di proporzionalità, eguaglianza del voto, equità, parità ed alternanza tra donne e uomini, e determinerà le circoscrizioni elettorali dentro e fuori il paese”.

La Corte costituzionale ha affermato che l'obiettivo principale del sistema proporzionale è quello di riflettere la diversità politica, sociale ed etnica nella maggiore misura possibile, facendo sì che la maggior parte di gruppi politicamente riconosciuti sia rappresentata nell'Assemblea legislativa. E non si può concludere che il metodo d'Hondt sia di per sé estraneo ad un sistema elettorale proporzionale; è un tipo di scrutinio proporzionale che può essere applicato a liste aperte o chiuse. Per valutare la sua legittimità bisogna prendere in considerazione l'insieme degli elementi che conformano il sistema elettorale, ovvero: la circoscrizione elettorale, la forma della candidatura, la struttura del voto, le soglie elettorali e la formula elettorale. Tutti questi fattori sono interdipendenti ed ognuno adempie ad una funzione basilare. In questo senso, la proporzionalità consiste in un orientamento o criterio

⁴⁷ I passi più significativi della sentenza sono riportati nella sentenza della Corte Interamericana dei diritti umani del 28 agosto 2013 (causa *Tribunal constitucional – Camba Campos y otros – v. Ecuador*), che ha condannato l'Ecuador per aver costretto i giudici costituzionali autori della suddetta decisione ad abbandonare la loro carica. Il testo è reperibile alla pagina web http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_268_esp.doc.

⁴⁸ Il testo della sentenza è reperibile alla pagina web <http://www.derechoecuador.com/productos/producto/catalogo/registros-oficiales/2012/octubre/code/20554/registro-oficial-no-811--miercoles-17-de-octubre-de-2012-tercer-suplemento#1>.

tendenziale, poiché, nella prassi, la formula applicata rimarrà modulata o corretta da altri fattori del sistema elettorale, per cui non si può ritenere che la norma controversa sia contraria alla Costituzione della Repubblica per quanto riguarda il principio di proporzionalità del sistema elettorale.

A fugare ogni dubbio inerente ai rapporti tra la decisione del 2012 e quella del 2004, la Corte costituzionale si è dichiarata esplicitamente non vincolata alla giurisprudenza del precedente Tribunale costituzionale, vacillante e contraria al principio di certezza del diritto (v. anche la sentenza n. 001-10-PJO-CC del 22 dicembre 2010).

2.5. Gli effetti distorsivi della clausola di sbarramento nell'esperienza turca

In Turchia non esistono premi di maggioranza nel stretto senso del termine. Tuttavia, il Parlamento unicamerale, composto da 550 deputati eletti nelle circoscrizioni di 81 dipartimenti⁴⁹ (85 circoscrizioni nel 2011) con un sistema proporzionale, ha elementi che favoriscono senz'altro le maggioranze e che sono, in certa misura, in grado di distorcere il risultato proporzionale⁵⁰. Oltre ad una soglia di sbarramento del 10% a livello nazionale e una sorta di 'doppio' sbarramento (in particolare per i candidati indipendenti), nella ripartizione dei seggi, la rappresentanza proporzionale è applicata in base al sopra illustrato metodo d'Hondt che favorisce, tendenzialmente, il partito di maggioranza.

Le elezioni nazionali turche sono ad un solo turno e si svolgono sull'intero territorio nazionale, lo stesso giorno, a suffragio libero, uguale, universale e segreto. L'esercizio del diritto di voto è obbligatorio e la sua omissione è passibile di sanzione pecuniaria. Lo spoglio dei voti e la conseguente redazione del verbale sono pubblici.

Ognuno degli 81 dipartimenti è rappresentato in Parlamento da almeno un deputato. Gli altri deputati si ripartiscono in funzione del numero di abitanti. I dipartimenti che eleggono da 1 a 18 deputati formano una sola circoscrizione elettorale, quelli che eleggono da 19 a 35 deputati due circoscrizioni; il dipartimento di Istanbul, che conta più di 35 deputati, dà luogo a tre circoscrizioni.

La legge elettorale prevede che «[...] i partiti politici non possono presentare liste comuni [...]» e che «nelle elezioni generali i partiti possono ottenere seggi solo se superano la soglia di sbarramento del 10% dei voti validamente espressi a livello nazionale [...]. Un candidato indipendente iscritto nella lista di un partito politico può essere eletto solo se la lista di tale partito supera la soglia di sbarramento del 10% a livello nazionale [...]».

La legge prevede inoltre che, «[per] poter partecipare ad un'elezione, un partito politico deve avere un seggio in almeno la metà dei dipartimenti ed aver svolto il suo congresso generale almeno sei mesi prima della data delle elezioni, oppure deve disporre di un gruppo in seno alla Grande Assemblea nazionale turca», e dispone altresì che «i partiti politici non hanno il diritto di asserire che esistano sul territorio della Repubblica turca minoranze fondate su una razza, una religione, una setta, una cultura o una lingua».

⁴⁹ V. anche sentenza della Corte EDU sul caso *Yumak e Sadak c. Turchia* (n. 10226/03) dell'8 luglio 2008 (v. nota 52).

⁵⁰ Cfr. OSCE/ODIHR *Election Assessment Mission Report del 31 ottobre 2011, Republic of Turkey - Parliamentary elections 12 June 2011*: <http://www.osce.org/odihr/84588>.

Ai sensi della relativa disciplina legislativa, il nome dei candidati indipendenti non è scritto sulle schede elettorali fornite presso le frontiere turche⁵¹.

La Corte costituzionale turca si è espressa più di una volta sulla compatibilità delle soglie di sbarramento elettorale con il principio dello Stato democratico. La giurisprudenza costituzionale non appare comunque priva di contraddizioni, come rilevato dalla Corte EDU nella sentenza sul caso *Yumak e Sadak c. Turchia* (n. 10226/03) dell'8 luglio 2008⁵².

Nell'ultima pronuncia della Corte costituzionale turca in materia, datata 8 novembre 1995 (E. 1995/54, K. 1995/59), la Corte turca riteneva, in merito alla soglia di sbarramento nazionale del 10%, che essa potesse considerarsi conforme all'articolo 67 della Costituzione turca, che dispone nel suo primo comma che "i cittadini hanno il diritto di votare e di essere eletti conformemente alla disciplina prevista dalla legge". Ai sensi della citata disposizione, le elezioni debbono svolgersi sotto l'amministrazione ed il controllo del potere giudiziario e secondo i principi del voto libero, uguale, segreto, di unico grado ed universale, e con conteggio e spoglio dei voti pubblici. Nel rispetto di tali regole, il legislatore può dunque adottare il sistema elettorale che ritiene appropriato. In particolare, la Corte costituzionale si è così espressa:

«(...) [La] Costituzione definisce lo Stato turco una Repubblica [...]. La struttura costituzionale dello Stato, basata sulla sovranità nazionale, discende dalla volontà nazionale e passa attraverso elezioni libere. Questa scelta, sottolineata da diversi articoli della Costituzione, viene evidenziata in maniera evidente e precisa dall'articolo 67, rubricato "diritto di votare, di essere eletti e di dedicarsi ad attività politiche". Il novellato comma 6 di questo articolo precisa che devono adottarsi leggi elettorali tali da conciliare il principio di un'"equa rappresentanza" con quello della "stabilità del potere di governo". Lo scopo perseguito è che la volontà degli elettori si rifletta, per quanto possibile, [nell'] organo legislativo. [Per] scegliere il sistema con i metodi più adatti a consentire alla volontà e alle decisioni collettive di riflettersi nell'organo legislativo, [...] adottando le disposizioni legislative alla luce delle caratteristiche proprie del paese e delle necessità costituzionali, dovrebbe optarsi per [il sistema] che è maggiormente conforme alla Costituzione o scartare quello ad essa contrario.

«L'impatto di una democrazia rappresentativa è visibile in diversi settori. I sistemi iniqui che l'hanno adottata con la convinzione di assicurare la stabilità, hanno finito con l'ostacolare in maniera significativa lo sviluppo sociale [...]. Nei sistemi rappresentativi, l'importanza accordata alla giustizia è la principale condizione per la stabilità di governo. La giustizia garantisce la stabilità. Tuttavia, l'idea di stabilità, in assenza di giustizia, crea instabilità. Il principio di un'"equa rappresentanza" di cui la Costituzione esige il [rispetto] si riassume in un [voto] libero, uguale, segreto, di unico grado ed universale, [con] conteggio e spoglio pubblici, e si traduce in un numero di rappresentanti proporzionale al numero di voti ricevuti. Quanto al principio della "stabilità di governo", si ritiene che esso rinvii a metodi con i quali riflettere i voti [in seno] all'organo legislativo in maniera tale da garantire la forza del potere esecutivo. "La stabilità di governo", che si mira ad assicurare grazie ad una soglia minima qualificata di "sbarramento", così come la rappresentanza

⁵¹ Gli elettori turchi residenti all'estero non hanno del resto la possibilità di votare se non per un partito politico presso i seggi collocati nelle stazioni di frontiera o nei grandi aeroporti. I candidati indipendenti non hanno inoltre la possibilità (di cui godono invece i partiti politici) di parlare nell'ambito della loro propaganda elettorale per un determinato tempo alla televisione e alla radio.

⁵² Per una traduzione italiana, v. <http://www.osservatoriocedu.eu/Database/Sentenze/Yumak%20e%20Sadak%20C%20Turchia.pdf>.

equa [...], sono previste dalla Costituzione. Nelle elezioni [...], bisogna attribuire importanza alla combinazione di questi due principi, che sembrano contraddittori in determinate situazioni, in maniera tale [che essi] siano in equilibrio e si completino a vicenda [...]. Per conseguire l'obiettivo della "stabilità di governo", enunciato dalla Costituzione, si è prevista una [soglia] nazionale [...]. È evidente che la [soglia] del 10 % dei voti a livello nazionale prevista dall'articolo 33 della legge n. 2839 [...] è entrata in vigore con l'approvazione dell'organo legislativo. I sistemi elettorali devono essere conformi ai principi costituzionali [...], ed è inevitabile che alcuni di questi sistemi comprendano dei requisiti obbligatori. Le soglie che risultano dalla natura dei sistemi e [espresse] in percentuale, e [che] nei paesi che limitano il diritto di voto e il diritto di essere eletti sono applicabili [e] accettabili [...] fin quando non superano le misure normali [...]. La [soglia] del 10% è conforme ai principi di un governo stabile e di un'equa rappresentanza [...]]».

Tre giudici costituzionali su undici non avevano tuttavia condiviso le argomentazioni della maggioranza e ritenuto che la soglia nazionale del 10% non fosse conciliabile con l'articolo 67 della Costituzione.

Merita peraltro di essere segnalato il fatto che, nella stessa sentenza, la Corte costituzionale turca aveva annullato una soglia elettorale del 25% fissata per la ripartizione dei seggi assegnati ai dipartimenti (soglia dipartimentale). Ritenendo che una tale soglia di sbarramento non fosse in linea con il principio di un'equa rappresentanza, la Corte sottolineava che: *«se una soglia nazionale è imposta nelle elezioni legislative in applicazione del principio della "stabilità di governo", stabilire una soglia anche per ogni circoscrizione elettorale è incompatibile con il principio di un'«equa rappresentanza»».*

Come accennato, il sistema elettorale turco, con precipuo riguardo all'elevata soglia di sbarramento, è stato oggetto di una sentenza della Corte EDU. Nel già citato caso *Yumak e Sadak v. Turchia*⁵³, la Grande camera della Corte EDU si è pronunciata sulla asserita illegittimità della soglia di sbarramento in Turchia per contrasto con l'art. 3, Protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Detto articolo impone agli Stati membri l'organizzazione, ad intervalli ragionevoli, di libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione d'opinione del popolo nella scelta del corpo legislativo.

Nel caso di specie, due cittadini turchi, Mehmet Yumak e Resul Sadak, candidati alle elezioni del 3 novembre 2002 per il partito DEHAP (Partito democratico) nella provincia di Sirnak, lamentavano una violazione del precitato art. 3 facendo valere l'illegittimità dello sbarramento del 10% dei voti ottenuti nel collegio elettorale nazionale al fine di porre rimedio all'instabilità politica e alla frammentazione dei partiti in Parlamento. Secondo i ricorrenti la previsione della soglia del 10%, applicata peraltro ad un'unica circoscrizione nazionale e non a livello di singolo distretto, limitava illegittimamente "la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo" (art. 3, Protocollo I CEDU).

I due ricorrenti si erano rivolti alla Corte di Strasburgo a seguito dell'anomalo esito delle elezioni politiche del loro Paese nel 2002: infatti, era stato reso inutile, in quanto erano stati assegnati a partiti che non avevano superato la soglia del 10%, addirittura il 45% del totale dei voti validi (pari a circa 14,5 milioni di voti); soltanto due partiti sui diciotto in gara, l'AKP (Partito della giustizia e dello

⁵³ Per una dettagliata descrizione e commenti alla citata sentenza, v. V. CARDINALE, *Corte europea dei diritti dell'uomo – La Grande camera si pronuncia sulla legittimità delle soglie elettorali in Turchia*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2008, 1946 ss., nonché R. DE CARIA, *Soglie elettorali e tutela delle minoranze*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2008, 1912 ss.

sviluppo) e il CHP (Partito repubblicano del popolo), erano riusciti a superare la barriera del 10%, dividendosi così circa il 99% dei seggi in Parlamento (il restante 1% era stato ottenuto da candidati indipendenti, cioè non direttamente collegati a liste di partito, i quali sono esentati dalla soglia di sbarramento).

Fra i partiti che non avevano raggiunto la soglia di sbarramento nazionale figurava anche il partito DEHAP. Nella circoscrizione nella quale erano candidati, il DEHAP aveva in realtà ottenuto il 45,95% dei suffragi, ma – per via dell’elevato livello di sbarramento su base nazionale – i tre seggi in palio in quel distretto erano stati assegnati ad altri candidati, che avevano ottenuto un numero di voti notevolmente inferiore.

Sulla legge elettorale era intervenuta, come sopra illustrato, nel 1995 la Corte costituzionale turca, che aveva confermato la validità della soglia di sbarramento del 10%, ritenendola compatibile con i principi della stabilità di governo, mentre aveva dichiarato l’invalidità della soglia di sbarramento del 25% prevista per la distribuzione dei seggi su base regionale.

Nonostante tale intervento, il dibattito sulla legge non si era fermato ed era stato anzi rinvigorito dall’intervento dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa che, con la risoluzione n. 1380 del 2004, aveva sottolineato la necessità di abbassare tale soglia, al fine di garantire una maggiore rappresentatività in Parlamento.

I Giudici di Strasburgo non hanno comunque accolto l’istanza dei ricorrenti ed hanno ritenuto che la clausola di sbarramento, come prevista dal sistema turco, non avesse “nel caso di specie” – e quindi con riferimento alle elezioni del 2002 – condotto ad una violazione dei diritti di cui all’art. 3, Protocollo n. 1 della Convenzione EDU, per quanto dovesse ritenersi, in linea generale, eccessiva. La Corte ha così concluso la propria argomentazione:

«In conclusione la Corte stima che da un punto di vista generale una soglia di sbarramento elettorale del 10% sia eccessiva. Da tale punto di vista essa concorda con le valutazioni fatte dagli organi del Consiglio d’Europa che sottolineano il carattere eccezionale di un siffatto sbarramento e ne raccomandano la riduzione [...]. Tale sbarramento, in effetti, costringe i partiti politici ad adottare tutta una serie di stratagemmi che non contribuiscono di certo alla trasparenza del processo elettorale. Nel caso di specie, tuttavia, la Corte non è convinta che lo sbarramento in questione, considerato il contesto politico delle elezioni in esame nonché le misure correttive e le altre garanzie di cui esso era dotato e che ne hanno circoscritto l’effetto nella pratica, abbia avuto per effetto quello di violare la sostanza dei diritti dei ricorrenti garantiti dall’articolo 3 del Protocollo n°1».

Gli argomenti principali con cui i giudici di Strasburgo hanno respinto l’istanza sono stati essenzialmente i tre che si passano di seguito in rassegna.

Il primo consiste nella riaffermazione di un principio consolidato nella giurisprudenza di Strasburgo secondo cui gli Stati membri godono, in materia di sistemi elettorali, di un ampio margine di discrezionalità. La Corte evidenzia al riguardo come, pur essendo la soglia elettorale molto elevata, essa può considerarsi comunque legittima poiché la scelta della percentuale di voti necessari dipende dai fini cui il sistema elettorale tende. Questi sarebbero rimessi alla discrezionalità degli Stati membri e possono essere anche opposti gli uni rispetto agli altri. In alcuni sistemi si privilegia, infatti, l’aspetto dell’equa rappresentanza dei partiti in Parlamento, mentre in altri si mira ad evitare la

frammentazione, incentivando la formazione di maggioranze di governo stabili, composte da un solo partito. Nessuno di questi scopi potrebbe considerarsi irragionevole in sé e per sé.

Il secondo argomento, collegato al primo, riguarda l'adeguata considerazione di situazioni particolari nei diversi Stati: ciò che è considerato ammissibile in uno Stato per via di particolari situazioni storico-politiche non necessariamente sarebbe tollerato in un altro, ove il contesto istituzionale fosse stabilmente definito da più tempo. I giudici si soffermano in particolare sulla situazione eccezionale in cui si erano svolte le elezioni del 2002, con una grave crisi economica e istituzionale in atto che aveva profondamente condizionato l'esito della consultazione, e affermano, inoltre, che un simile risultato non si era mai prodotto nelle elezioni precedenti da quando tale soglia era stata adottata, né si era ripetuto nelle successive elezioni del 2007. Vari fattori sembrano inoltre aver contribuito a formare nei giudici l'opinione che il risultato delle elezioni del 2002 non fosse una diretta conseguenza dell'elevata soglia di sbarramento, ma dipendesse piuttosto dalla contingente situazione di crisi politico-economico-istituzionale in cui la Turchia era andata al voto in quell'occasione.

La Corte ha del resto osservato che, sebbene alte soglie di sbarramento possano privare parte dell'elettorato della rappresentanza, tale circostanza da sola non può essere ritenuta decisiva nel valutarne la (il)legittimità. Si tratta infatti di un necessario correttivo nei sistemi proporzionali, accettato ovunque come meccanismo che controbilancia l'eccessiva frammentazione delle forze politiche nel Parlamento. Per questa ragione, è da ritenersi che l'articolo 3 del Protocollo n. 1 non imponga agli Stati membri l'obbligo di adottare un sistema elettorale proporzionale che garantisca la rappresentanza parlamentare ai partiti che abbiano una base essenzialmente regionale. Pertanto, il sistema elettorale turco non può essere considerato illegittimo, solo perché un partito a base regionale non abbia superato la soglia prevista per le elezioni nazionali.

Infine, il terzo argomento pone in rilievo l'esistenza nella legislazione turca di correttivi che permettono di attenuare i rigidi effetti di una soglia così elevata, fra cui soprattutto la possibilità di candidarsi come indipendenti (in tal caso non si applica alcuno sbarramento), e la possibilità di chiedere ospitalità nelle liste di un partito che abbia maggiori *chances* di superare la soglia, per poi eventualmente ritornare al proprio partito all'indomani delle elezioni (la legislazione turca non ammette infatti coalizioni pre-elettorali). Al riguardo, la Corte EDU stessa ha peraltro rilevato come ciò rischi di configurarsi come uno stratagemma, che non contribuisce affatto alla trasparenza del processo elettorale. Tuttavia la Corte ha ritenuto che, alla luce del contesto in cui si sono svolte le elezioni in questione, un simile stratagemma fosse da ritenersi accettabile, e addirittura necessario per mantenere la clausola controversa entro i confini della legittimità.

I giudici Tulkens, Vajié, Jaeger e Sikuta hanno allegato una *dissenting opinion* alla pronuncia, esprimendo perplessità in ordine alle conclusioni della maggioranza.

La Corte avrebbe infatti dovuto esaminare il sistema elettorale nel complesso e verificare la legittimità delle condizioni imposte ai partiti politici. Pur riconoscendo che molti ordinamenti hanno adottato un sistema elettorale proporzionale con clausole di sbarramento, i giudici dissenzienti hanno

sottolineato che ciò non può giustificare la scelta di percentuali tanto elevate di esclusione dei partiti dal Parlamento. Le elezioni del 2002 avevano infatti comportato l'esclusione del 45,3% degli elettori, i cui voti erano andati persi a causa della soglia. L'ampio margine di discrezionalità garantito dalla Convenzione ad ogni Stato membro in materie come quella elettorale non avrebbe potuto, quindi, secondo i giudici dissenzienti, giustificare la sussistenza di una soglia di sbarramento che risultava, nei fatti, doppia rispetto alla media europea (asestata su soglie del 5%) e per la quale l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa aveva ammonito la Turchia nella risoluzione n. 1380 del 2004.

Hanno inoltre evidenziato come l'attuale sistema elettorale turco non consenta ai partiti politici forti a livello regionale (come, appunto, il partito DEHAP), di ottenere dei seggi nel Parlamento nazionale, né preveda validi meccanismi correttivi del difetto di rappresentatività.