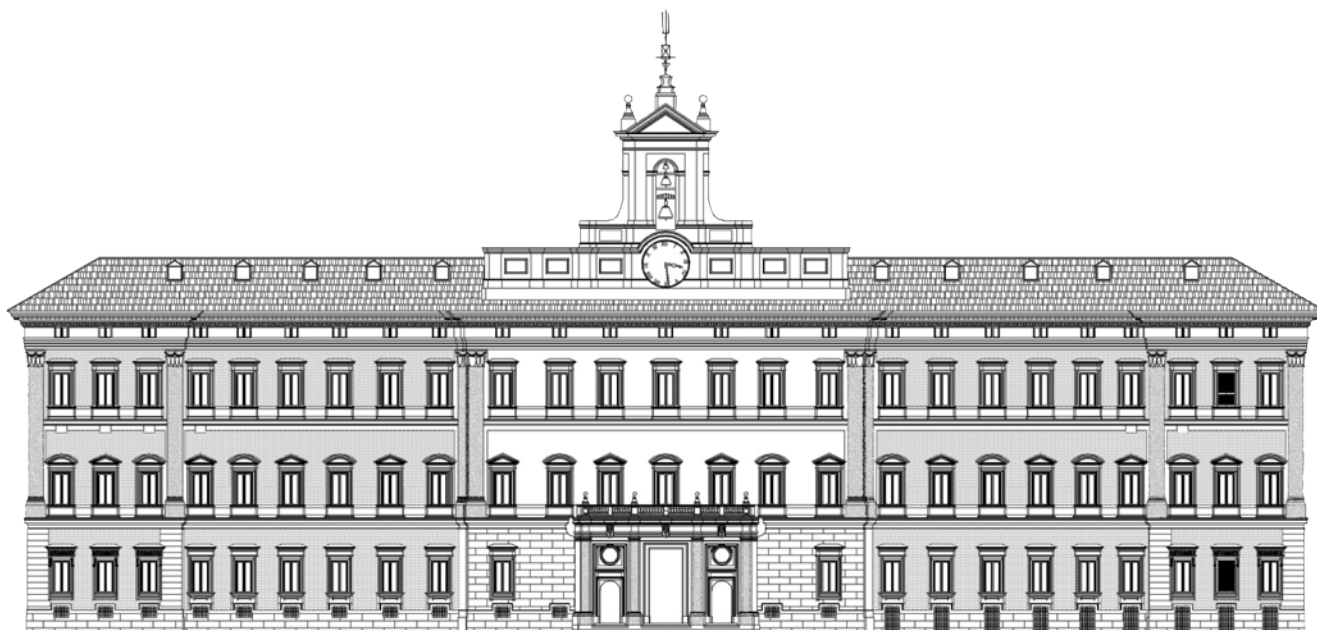




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa

*L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna
e Germania*

n. 102

3 marzo 2020

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa

*L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna
e Germania*

n. 102

3 marzo 2020

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Istituzioni

☎ 066760-3855 / 066760-9475 – ✉ st_istituzioni@camera.it

Ha collaborato

SERVIZIO BIBLIOTECA – Osservatorio della legislazione straniera

☎ 066760-2278 – ✉ bib_segreteria@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: ac0336.docx

I N D I C E

FRANCIA	3
▪ Il sistema costituzionale	3
▪ Il sistema elettorale	4
REGNO UNITO	11
▪ Il sistema costituzionale	11
▪ Il sistema elettorale	12
SPAGNA	17
▪ Il sistema costituzionale	17
▪ Il sistema elettorale	19
GERMANIA	25
▪ Il sistema costituzionale	25
▪ Il sistema elettorale	28
▪ <i>Focus</i> : Gli interventi del Tribunale costituzionale federale in materia elettorale	35

FRANCIA

Il sistema costituzionale

La Francia costituisce l'esempio classico di **forma di governo semipresidenziale**.

La forma di governo è caratterizzata **dall'elezione popolare diretta** sia **dell'Assemblea nazionale** che del **Presidente della Repubblica** e dalla ripartizione del potere esecutivo tra quest'ultimo ed il Primo ministro.

Il Parlamento francese è costituito dall'**Assemblea nazionale** e dal **Senato** (art. 24 Cost.).

L'Assemblea nazionale, composta da 577 deputati, è l'organo rappresentativo dei cittadini, in quanto è eletta a suffragio universale diretto, mentre il Senato, composto da 348 senatori, è eletto a suffragio indiretto e rappresenta le collettività territoriali.

La sola Assemblea nazionale è titolare del rapporto di fiducia con il Governo e può far valere la responsabilità del Governo attraverso il voto di una mozione di censura (art. 49 Cost.).

Diversamente dal Senato, inoltre, l'Assemblea nazionale può essere sciolta anticipatamente dal Presidente della Repubblica (art. 12 Cost.), che gode anch'egli di una legittimazione popolare diretta, essendo eletto a suffragio universale diretto.

Ulteriori differenze tra i due rami del Parlamento riguardano:

- l'età per l'elettorato passivo: 18 anni per l'Assemblea nazionale, 24 anni per il Senato;
- la durata del mandato: 5 anni per i deputati dell'Assemblea nazionale, 6 anni per i senatori;
- le modalità del rinnovo: per il Senato, si ha un rinnovo parziale ogni tre anni che riguarda ciascuna volta la metà dei seggi, mentre per l'Assemblea nazionale il rinnovo è unitario ogni 5 anni (salvo scioglimento anticipato). Il Presidente dell'Assemblea nazionale è eletto per la durata della legislatura; il Presidente del Senato è eletto dopo ciascun rinnovo parziale.

Il sistema elettorale

L'Assemblea nazionale

L'Assemblea nazionale francese è eletta con un **sistema maggioritario a doppio turno**, nell'ambito di collegi uninominali.

Il sistema è in vigore fin dal 1958, anno di approvazione della Costituzione della V Repubblica, con l'eccezione di un breve periodo tra il 1985 e il 1986, in cui è stato applicato un sistema proporzionale.

L'attuale Sistema è stato introdotto dalla legge n° 86-825 dell'11 luglio 1986 di modifica del Codice elettorale. La disciplina elettorale francese è contenuta nel Code électoral che reca una parte di disposizioni comuni per tutti i tipi di elezioni e una parte di disposizioni speciali, tra cui quelle relativa all'Assemblea nazionale.

Con la riforma costituzionale del 2000 è stato ridotto il mandato presidenziale da 7 a 5 anni, facendolo coincidere con quello dell'Assemblea nazionale, e nel 2001 è stato oggetto di modifica del calendario elettorale, assicurando la precedenza delle elezioni presidenziali (che si svolgono normalmente tra aprile e maggio) rispetto a quelle legislative (che si svolgono a giugno) con l'obiettivo di rendere meno probabili le situazioni di *'cohabitation'* (ossia la compresenza di un Presidente della repubblica e di un'Assemblea nazionale di diverso colore politico). Da allora la maggioranza dell'Assemblea nazionale è sempre stata espressione della stessa maggioranza politica del Presidente della Repubblica e le elezioni dell'Assemblea nazionale hanno sempre subito un effetto di "trascinamento" da parte delle presidenziali (così nel 2002, nel 2007, nel 2012 e nel 2017). Da qui il rafforzamento dei due partiti che esprimono i due principali candidati alla Presidenza della Repubblica.

Le circoscrizioni elettorali

Sono istituiti **577 collegi** (*circonscriptions électorales*), uno per ciascun deputato da eleggere all'Assemblea nazionale, di cui 566 individuati all'interno dei dipartimenti metropolitani e d'oltremare e nei territori d'oltremare, e 11 istituiti all'estero (i francesi stabiliti all'estero hanno diritto di voto nell'Assemblea nazionale a seguito di una legge costituzionale del 2008).

La definizione (*découpage*) delle circoscrizioni elettorali deve rispettare una serie di criteri enunciati dalla giurisprudenza del Consiglio costituzionale: la delimitazione delle circoscrizioni elettorali deve basarsi su criteri essenzialmente demografici, cui può derogarsi solo in presenza di «imperativi di interesse generale»; in ogni caso lo scarto tra la popolazione di una circoscrizione e la popolazione media delle circoscrizioni del dipartimento non può superare il 20%;

deve essere garantita la continuità territoriale delle circoscrizioni, salvo eccezioni giustificate da ragioni geografiche o demografiche.

Per espressa disposizione costituzionale (art. 25, terzo comma), una **Commissione indipendente** deve pronunciarsi con un parere pubblico sui progetti di testo e sulle proposte di legge che **delimitano le circoscrizioni** per l'elezione dei deputati o che modificano la **ripartizione dei seggi** dei deputati o dei senatori.

Nessuno può essere candidato in più di una circoscrizione (art. 156 cod. el.).

Votazione e formula elettorale

Il sistema elettorale è basato su uno scrutinio uninominale maggioritario a due turni (art. 123 cod. el.). Le votazioni si svolgono in un'unica giornata, di domenica (artt. 54 e 55 cod. el.).

Sono eletti al **primo turno** i candidati che ottengono contemporaneamente i seguenti risultati:

- la maggioranza assoluta dei voti espressi;
- un numero di voti almeno pari al 25% degli elettori iscritti nel collegio (art. 126 cod. el.).

Nei collegi dove non si verificano queste due condizioni si procede ad un **secondo turno** di votazioni, che si svolge nella domenica successiva a quella del primo turno (art. 56, cod. el.).

Partecipano al secondo turno i candidati che hanno ottenuto al primo turno un numero di voti almeno pari al **12,5% degli elettori iscritti**. Se solo un candidato soddisfa tale requisito, è ammesso al secondo turno anche il candidato che dopo di lui abbia ottenuto il maggior numero di voti in assoluto. Se, invece, nessun candidato ha ottenuto il 12,5%, passano al secondo turno i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti (art. 162).

Per essere eletti al secondo turno è sufficiente la **maggioranza relativa dei voti**. In caso di parità è eletto il candidato più anziano (art. 126).

Nella maggior parte dei collegi si procede ad un secondo turno: nelle elezioni del giugno 2017 solo in 4 casi i seggi sono stati assegnati ai vincitori del primo turno. Inoltre, in quasi tutti i collegi si è andati a un ballottaggio tra i due candidati più votati, visto che a causa della affluenza non alta, in pochi tra i terzi classificati hanno superato il 12,5% del totale degli elettori del collegio.

Generalmente si contrappongono **due candidati degli opposti schieramenti** anche quando il numero dei candidati dei due schieramenti che ha superato la soglia per accedere al secondo turno è superiore. Dopo il primo turno, in cui si misura il peso politico di ciascun partito, si consolidano infatti - e a volte di delineano - le alleanze, e ciascuno schieramento sceglie il candidato su cui 'puntare', mentre gli altri si ritirano, sulla base dei cosiddetti 'accordi di desistenza'.

Oltre ai candidati dei due schieramenti, ve ne possono essere altri di forze politiche che si pongono al di fuori dei due poli, i quali peraltro raramente vengono poi eletti. Gli accordi di desistenza possono inoltre riguardare collegi in cui hanno superato il turno solo due candidati dello stesso schieramento: in tal caso uno dei due candidati si ritira, assicurando l'automatica elezione dell'altro.

L'**affluenza** è un elemento di rilievo per il risultato finale. Nelle ultime elezioni del giugno 2017, coloro che non hanno partecipato alla votazione sono stati in numero superiore ai votanti, sia al primo turno (51,30% a fronte del 48,70% di votanti) che al secondo turno (57,36% a fronte del 42,64% di votanti).

Si segnala inoltre che l'articolo 13 della Loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, ha introdotto un Titolo primorecante *Stabilité du droit dans l'année qui précède le scrutin* all'interno del Libro VIII del Codice elettorale, il cui nuovo articolo L. 567-1 A prevede che non si può procedere ad una modifica del sistema elettorale o del perimetro delle circoscrizioni nell'anno precedente il primo turno di scrutinio.

L'articolo 13 della legge 2019-1269 ha inoltre disposto l'istituzione della Commissione prevista dall'ultimo comma dell'articolo 25 della Costituzione.

Più in particolare ai sensi dei nuovi L567-1 e seguenti del codice elettorale la commissione comprende: 1° una personalità qualificata nominata dal Presidente della Repubblica; 2° una personalità qualificata nominata dal Presidente dell'Assemblea nazionale; 3° Una personalità qualificata nominata dal presidente del Senato; 4° Un membro del Consiglio di Stato, di grado almeno uguale a quello di consigliere di Stato, eletto dall'assemblea generale del Consiglio di Stato; 5° Un membro della Corte di cassazione, di grado almeno uguale a quello di consigliere, eletto dall'assemblea generale della Corte di cassazione; 6° un membro della Corte dei conti di grado almeno uguale a quello di consigliere esperto, eletto dalla sezione del consiglio della Corte dei conti. Le personalità menzionate ai 2° e 3° sono designate dal presidente di ciascuna assemblea, previo parere della commissione permanente incaricata dell'esame delle leggi elettorali dell'assemblea interessata. La designazione non può aver luogo quando i voti negativi rappresentano almeno i tre quinti dei voti espressi in seno a detta commissione. La commissione è presieduta dalla personalità qualificata nominata dal Presidente della Repubblica. I membri della commissione sono nominati per una durata di sei anni non rinnovabile. Essi sono rinnovati per metà ogni tre anni. La commissione può sospendere il mandato di uno dei membri o porvi fine se constatata, all'unanimità degli altri membri, che si trova in una situazione di incompatibilità, che è impedito di esercitare le sue funzioni o che ha mancato ai suoi obblighi. In caso di decesso, di dimissioni o di cessazione del mandato di un membro per uno dei motivi precedenti, si provvede alla sua sostituzione per la restante durata del mandato. Se tale durata è inferiore a un anno, il mandato è rinnovabile. Le funzioni di membro della commissione sono inoltre incompatibili con l'esercizio di qualsiasi mandato elettivo disciplinato dal codice elettorale. Nell'esercizio delle loro funzioni, i membri della commissione non ricevono istruzioni da alcuna autorità. La commissione può designare in qualità di relatore funzionari dello Stato o magistrati dell'ordine amministrativo o giudiziario, in attività o pensionati. Essa può ascoltare o consultare chiunque abbia una competenza utile ai suoi lavori. Essa fa

ricorso, per l'esercizio delle sue funzioni, ai servizi competenti dello Stato. I membri della commissione si astengono dal rivelare il contenuto dei dibattiti, delle votazioni e dei documenti di lavoro interni. Lo stesso vale per i suoi collaboratori e per le persone invitate a partecipare ai suoi lavori. I membri della commissione non prendono, a titolo personale, posizioni pubbliche pregiudizievoli al buon funzionamento della commissione. La commissione può deliberare soltanto se sono presenti almeno quattro dei suoi membri. Essa delibera a maggioranza dei membri presenti. In caso di parità di voti, prevale quella del presidente. La commissione è investita dal primo ministro dei progetti di legge o di ordinanza aventi l'oggetto menzionato all'ultimo comma dell'articolo 25 della Costituzione. Essa è adita dal presidente dell'assemblea parlamentare da cui provengono le proposte di legge aventi lo stesso oggetto. La commissione si pronuncia, entro due mesi dalla sua consultazione, con un avviso pubblicato nella Gazzetta ufficiale. Se la commissione non si pronuncia entro tale termine, il parere si considera emesso. Il presidente della commissione è anche il tesoriere dei suoi stanziamenti. La commissione non è soggetta alla legge del 10 agosto 1922 relativa all'organizzazione del controllo delle spese sostenute. La personalità di cui al 1° articolo L. 567-1 è designata conformemente alle disposizioni della legge organica n. 2010-837 del 23 luglio 2010 relativa all'applicazione del quinto comma dell'articolo 13 della Costituzione.

L'articolo L47 A del codice elettorale, introdotto dall'articolo 8 della Loi n°2019-1269 prevede infine che la campagna elettorale è aperta dal secondo lunedì precedente la data del sondaggio e termina il giorno prima del sondaggio a mezzanotte. In caso di secondo turno, la campagna elettorale viene aperta il giorno dopo il primo turno e termina il giorno prima delle elezioni a mezzanotte.

Nella tabella che segue sono riportati i risultati delle elezioni del 2017 in termini di voti conseguiti (sia al primo, sia al secondo turno) e di seggi ottenuti.

Assemblée nationale - Elezioni 2017

Liste	VOTI primo turno		VOTI secondo turno		Seggi	% seggi
	num.	%	num.	%		
En Marche	6.391.269	28,2	7.826.245	43,1	308	53,4
Les Republicains	3.573.427	15,8	4.040.203	22,2	112	19,4
Front nationale	2.990.454	13,2	1.590.869	8,8	8	1,4
La France insoumise	2.497.622	11,0	883.573	4,9	17	2,9
PS	1.685.677	7,4	1.032.842	5,7	30	5,2
Modem	932.227	4,1	1.100.656	6,1	42	7,3
UDI	687.225	3,0	551.784	3,0	18	3,1
Divers droite	625.345	2,8	306.074	1,7	6	1,0
PCF	615.487	2,7	217.833	1,2	10	1,7
Divers	500.309	2,2	100.574	0,6	3	0,5
Divers gauche	362.281	1,6	263.488	1,4	12	2,1
Regionaliste	204.049	0,9	137.490	0,8	5	0,9
Parti radical de gauche	106.311	0,5	64.860	0,4	3	0,5
Altri	1.482.481	6,5	59.575	0,3	3	0,5
Totale	22.654.164	100,0	18.176.066	100,0	577	100,0

Rielaborazione del Servizio studi della Camera dei deputati su dati del MINISTÈRE DE INTÉRIEUR, [Résultats des élections législatives 2017](#)

Parità di accesso di donne e uomini alle cariche elettive

Al fine di garantire il principio costituzionale della **parità di accesso di donne e uomini ai mandati elettorali** e alle funzioni elettive, è prevista una misura volta a favorire la tendenziale uguaglianza del numero di candidati uomini e di candidate donne dello stesso partito o gruppo politico, applicandosi in caso contrario una riduzione del finanziamento pubblico.

In particolare, se la differenza tra il numero di candidati di un partito o gruppo politico di ciascun sesso è superiore al 2%, la prima *tranche* del finanziamento pubblico al partito o gruppo politico è ridotta in misura pari ai tre quarti della predetta differenza.

Dunque, se un partito presenta il 51% di candidati di sesso maschile ed il 49% di candidate di sesso femminile, la differenza è del 2% e non si dà luogo ad alcuna decurtazione. Se invece, ad esempio, i candidati uomini sono il 60% e le candidate donne sono il 40%, la differenza è del 20%; il finanziamento pubblico è allora ridotto in misura pari a tre quarti di questo 20%, cioè del 15%.

Nelle elezioni del 30 luglio 2017, sono state 228 le **deputate donne** elette all'Assemblea nazionale, pari al **39,5 %** del totale dei componenti.

I deputati supplenti e le elezioni suppletive

La legge elettorale limita i casi di elezioni suppletive, prevedendo, contestualmente all'elezione del **deputato**, quella di un **supplente**, chiamato a sostituirlo in tutti i casi diversi dai seguenti: annullamento dell'elezione da parte del giudice, decadenza, dimissioni (articolo 176 codice elettorale) o in altri casi in cui la sostituzione non è possibile (articolo 178 codice elettorale). Quando si svolge un'elezione suppletiva, essa comunque non può avere luogo nei 12 mesi precedenti la fine della legislatura e deve svolgersi entro il termine di 3 mesi dal momento nel quale si concretizza la necessità della sostituzione.

Dopo la legge costituzionale del 23 luglio 2008, i deputati nominati membri del Governo possono, al termine delle loro funzioni ministeriali, riprendere il loro seggio di deputato e sono sostituiti fino a un mese dopo la cessazione del loro incarico dai supplenti (articolo 176 codice elettorale).

Il Senato

Per quanto riguarda il **Senato**, questo è composto da 348 senatori, eletti a **suffragio universale indiretto** per 6 anni. Ogni 3 anni si procede ad un rinnovo parziale, che riguarda ciascuna volta la metà dei seggi.

I senatori sono eletti a suffragio indiretto, in ogni dipartimento, da un collegio ristretto di "**grandi elettori**", composto da deputati, consiglieri regionali, consiglieri dipartimentali e delegati di consigli municipali.

I consigli municipali risultano di fatto decisivi, in quanto costituiscono il 95% del collegio. In particolare, il sistema determina una sovrarappresentazione dei piccoli comuni rurali (che sono circa 30.000) all'interno del collegio dei grandi elettori.

Il numero dei delegati municipali all'interno del collegio dei grandi elettori varia in base alla popolazione dei comuni:

- i comuni con meno di 9.000 abitanti esprimono da 1 a 15 delegati;
- nei comuni con popolazione compresa tra i 9.000 ed i 30.000 abitanti tutti i consiglieri municipali (da 29 a 69) sono delegati;
- i comuni con più di 30.000 abitanti esprimono, oltre ai consiglieri municipali, delegati supplementari (eletti a scrutinio proporzionale dal consiglio municipale, in ragione di un deputato ogni 1.000 abitanti oltre i 30.000).

Sono previsti due modi di scrutinio:

- lo scrutinio **uninomiale maggioritario a due turni**, che si applica nei 70 dipartimenti di dimensioni minori, che eleggono da 1 a 3 senatori;
- il sistema della **rappresentanza proporzionale**, con liste bloccate, che si applica nei 39 dipartimenti più estesi, che eleggono 4 o più senatori.

Per i seggi da attribuire con sistema proporzionale, al fine di garantire il principio della parità di accesso di donne e uomini ai mandati elettorali, è previsto

che su ogni lista, lo scarto tra il numero dei candidati di ciascun sesso non può essere superiore a uno e che ogni lista è composta alternativamente da un candidato di ciascun sesso.

I **francesi stabiliti all'estero** sono rappresentati da 12 senatori, eletti con il sistema proporzionale, dai 155 componenti dell'Assemblea dei Francesi all'Estero.

Nel complesso, 180 seggi sono assegnati con il sistema proporzionale (circa il 52 % del totale) e 168 con il sistema maggioritario.

L'elezione del Presidente della Repubblica

Il **Presidente della Repubblica**, nonostante la Costituzione (art. 5) sembri attribuirgli un ruolo prevalentemente di garanzia, in realtà dispone di **poteri molto incisivi**, tra i quali il potere di scioglimento dell'Assemblea nazionale senza controfirma ministeriale.

A differenza di quanto avviene per l'Assemblea nazionale e per il Senato, le modalità di elezione del Presidente della Repubblica, con sistema maggioritario a doppio turno, sono disciplinate a livello costituzionale.

Il **Presidente della Repubblica** è eletto per cinque anni a **suffragio universale diretto**. Non può esercitare più di due mandati consecutivi (art. 6 Cost.).

Possono candidarsi tutti i cittadini che abbiano compiuto 23 anni, a condizione di aver ottenuto il sostegno di cinquecento eletti a livello nazionale o locale; è inoltre richiesta una particolare ripartizione geografica dei sostenitori (che devono provenire da almeno 30 dipartimenti o collettività d'oltremare; i sostenitori provenienti dallo stesso dipartimento o collettività d'oltremare non possono inoltre essere più di un decimo). La validità delle candidature è verificata dal Consiglio costituzionale.

Il Presidente della Repubblica è eletto con **sistema maggioritario a doppio turno**.

Il Presidente è eletto a **maggioranza assoluta dei voti espressi**. Se tale maggioranza non viene conseguita al primo scrutinio, si procede ad una nuova votazione il quattordicesimo giorno successivo.

Possono presentarsi al secondo turno soltanto i due candidati che abbiano raccolto il maggior numero di voti al primo scrutinio, a meno che i candidati più favoriti non si ritirino (art. 7 Cost.).

Come si è detto, la riforma costituzionale del 2000 ha ridotto il mandato presidenziale da 7 a 5 anni, facendolo coincidere con quello dell'Assemblea nazionale.

REGNO UNITO

Il sistema costituzionale

Il sistema costituzionale britannico rappresenta un *unicum* nel panorama internazionale in quanto fondato su una **Costituzione non codificata**, frutto di una plurisecolare tradizione di natura consuetudinaria o convenzionale (*constitutional conventions*). Non deve tuttavia essere sottovalutata la rilevanza nel sistema delle fonti scritte, sia che si tratti di documenti risalenti nel tempo, quali la *Magna Charta Libertatum* (1215) o il *Bill of rights* (1688), sia che si tratti di vere e proprie leggi approvate dal Parlamento (*statute law*).

Il Regno Unito è il primo Paese in cui si è affermata una **forma di governo parlamentare**: alla fine del Settecento è riconosciuto il principio secondo cui il Primo Ministro deve godere della fiducia della Camera dei comuni e già in precedenza il Parlamento aveva costituito un rilevante limite ai poteri della Corona.

Lo Stato mantiene tuttora il **carattere monarchico**, ma la Corona riveste un ruolo prevalentemente simbolico dell'unità nazionale ed i poteri che le sono riconosciuti hanno natura eminentemente formale.

Nel governo, il **Primo Ministro** ha una posizione dominante ed è scelto dal sovrano, che nomina il *leader* del partito vincitore delle elezioni. La *premiership* nel governo è infatti tradizionalmente considerata coincidente con la *leadership* del partito maggioritario.

Sulla base della tradizione costituzionale, inoltre, il Parlamento è formalmente composto dalla Corona e da due Camere, la Camera dei Comuni (*House of Commons*) e la Camera dei *Lords* (*House of Lords*), secondo la formula del **Crown in Parliament**. Con questo termine si designa un'istituzione complessa che sintetizza i caratteri di una sovranità che nei paesi continentali è riconosciuta allo Stato o al popolo.

Il peso della Camera dei *Lords* è peraltro andato progressivamente riducendosi nel tempo e pertanto l'attività del parlamento si concentra prevalentemente nella Camera dei comuni.

Anche nell'ambito della **Camera dei Comuni**, peraltro, una posizione di netta **preminenza** è riconosciuta al **Primo Ministro**, che generalmente gode dell'appoggio incondizionato della maggioranza parlamentare e dispone dell'ordine del giorno della Camera. I disegni di legge approvati sono di regola di iniziativa governativa (*Public Bills*), mentre le procedure parlamentari riservano uno spazio esiguo alle proposte dei singoli parlamentari (*Private Members Bills*).

Negli ultimi quindici anni si è peraltro assistito ad una rilevante **evoluzione** del sistema, con il progressivo **intervento della legge in ambiti** in precedenza lasciati alle **convenzioni costituzionali**. Questa evoluzione ha avuto inizio nel 2005, con il *Constitutional Reform Act 2005*, che ha istituito la Corte suprema, ed è poi proseguita con il *Constitutional and Reform Act 2010*, che, oltre ad intervenire sullo *status* dei parlamentari, ha disciplinato i principi del pubblico impiego e la ratifica dei trattati.

Nello stesso senso si segnalano il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*, sulla riduzione delle circoscrizioni elettorali (su cui v. *infra*), e soprattutto il ***Fixed-term Parliaments Act 2011***, che per la prima volta disciplina lo scioglimento del Parlamento e il rapporto fiduciario tra Camera dei comuni e Governo, facendo venir meno in particolare la prerogativa regia di scioglimento anticipato della Camera dei comuni, esercitata su impulso del Primo Ministro.

Secondo la nuova legge si deve procedere allo scioglimento anticipato della Camera dei comuni quando la Camera medesima approva, a maggioranza dei due terzi, una mozione per lo svolgimento di elezioni anticipate o quando approva, a maggioranza semplice, una mozione di sfiducia nei confronti del governo, senza poi accogliere, nei successivi 14 giorni, una mozione di fiducia per un nuovo esecutivo.

Nell'ottobre 2019 è stata approvata la *Early Parliamentary General Election Act 2019* che ha fissato le elezioni politiche anticipate il 12 dicembre 2019, in deroga alla procedura definita dal *Fixed-term Parliaments Act*.

Attualmente è all'esame della Camera dei Comuni una proposta di legge per abrogare definitivamente la legge del 2011 (*Fixed-Term Parliaments Act 2011 (Repeal) Bill.*)

Sono stati così introdotti nel sistema costituzionale britannico alcuni **istituti della razionalizzazione parlamentare** tipici degli ordinamenti costituzionali continentali, disciplinando ambiti dapprima rimessi all'accordo continuativo delle parti.

Il sistema elettorale

La ***House of Commons*** è l'organo direttamente rappresentativo del popolo del Regno Unito ed è attualmente composta da 650 deputati.

Per la ***House of Lords*** - attualmente composta da 792 membri - non vige un limite numerico per la nomina dei Lords, la quale è a vita, da parte della Corona, su indicazione del Primo ministro. Vi sono poi Lords di diritto, esponenti della Chiesa anglicana. E siedono ancora Lords per diritto ereditario, i quali sono 'ad esaurimento' (da quando è stata abolita la trasmissione ereditaria del seggio, con l'*House of Lords Act* del 1999).

Formula elettorale

Le elezioni dei componenti della **House of Commons** si svolgono con **sistema maggioritario a turno unico**.

Il sistema è attualmente codificato nel *Representation of the people Act* 1983 (Schedule 1 – Art. 18). Esso è stato gradualmente introdotto nel corso dell'Ottocento: con il *Representation of the people Act* del 1832 e, soprattutto, con il *Reform Act* del 1867 ed il *Redistribution of the seats Act* del 1885, in forza dei quali il collegio uninominale ha sostituito su tutto il territorio nazionale il collegio binominale (in alcuni casi anche trinominale e quadrinominale) previsto dal precedente sistema.

Il territorio nazionale è diviso in **collegi uninominali**, nei quali sono presentate singole candidature.

Viene eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti (cd. sistema *first-past-the-post*).

I collegi elettorali

La **definizione dei collegi elettorali** (*constituencies*) avviene sulla base di revisioni periodiche affidate a commissioni indipendenti, le *Boundary Commissions*.

Le *Boundary Commissions* sono 4 organi indipendenti, una per ciascuna delle aree nazionali (Inghilterra, Scozia, Galles, Irlanda del Nord), che hanno il compito di riferire al Parlamento e di effettuare proposte al Governo.

Ciascuna Commissione è composta dal Presidente (*Speaker*) della Camera dei Comuni, che formalmente la presiede ma che per prassi non partecipa ai lavori, e da altri 3 membri.

Il Vicepresidente, che di fatto guida i lavori, è un giudice dell'*High Court*, nominato dal Lord Cancelliere (un membro del Governo che generalmente è anche Ministro della giustizia). Gli altri due membri sono nominati al termine di un processo di selezione pubblica.

Conseguenza delle revisioni periodiche è stata per lungo tempo la variabilità del numero dei collegi elettorali e, conseguentemente, dei deputati (nelle elezioni del 2010 sono stati eletti 650 deputati, nelle precedenti elezioni del 2005 i deputati erano 646, in quelle del 2001 i deputati erano 659).

Le revisioni dei collegi sono inoltre frequentemente oggetto di contestazioni da parte delle forze politiche che si ritengono danneggiate.

Il ***Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*** ha peraltro determinato a livello legislativo il **numero dei** collegi elettorali, e quindi dei **deputati**, fissandolo a 600, con finalità anche di contenimento dei costi della politica.

Con la stessa legge è stata dettata una nuova disciplina per la definizione dei collegi elettorali, con la previsione di un limite numerico e di un limite di ampiezza geografica. In particolare, al fine di garantire una maggiore omogeneità numerica nell'elettorato dei collegi, è previsto un limite massimo del 5% alla differenza tra il numero degli elettori di ciascun collegio e la cd. 'quota elettorale', ossia il numero medio di elettori per collegio (che si ottiene dividendo il numero totale degli elettori per il numero totale dei collegi). L'area di ciascun collegio non può poi superare i 13.000 chilometri quadrati. Sono previste eccezioni legate alla particolare situazione di alcuni collegi (per esempio per i 4 collegi insulari e per i collegi dell'Irlanda del Nord).

Le proposte delle *Boundary Commissions* al governo sulla modifica dei collegi divengono inoltre vincolanti.

In occasione delle ultime elezioni del dicembre 2019 sono stati dunque mantenuti i 650 collegi delle precedenti elezioni, poiché la riduzione delle circoscrizioni elettorali raccomandata (nel settembre 2018) dalle *Boundary Commissions* avrà attuazione con lo svolgimento delle prossime elezioni politiche.

Nella tabella che segue sono riportati i risultati delle elezioni del 2019 in termini di voti conseguiti e di seggi ottenuti).

House of Commons - Elezioni 2019

Liste	Numero voti	% voti	Seggi	% seggi
Conservative	13.966.454	43,6	365	56,2
Labour	10.269.051	32,1	202	31,1
Lib Dem	3.696.419	11,5	11	1,7
SNP	1.242.380	3,9	48	7,4
Green	865.715	2,7	1	0,2
DUP	244.128	0,8	8	1,2
Sinn Fèin	181.853	0,6	7	1,1
Plaid Cymru	153.265	0,5	4	0,6
Alliance	134.115	0,4	1	0,2
SDLP	118.737	0,4	2	0,3
<i>Speaker</i>	26.831	0,1	1	0,2
<i>Altri</i>	1.115.162	3,5	-	-
Totale	32.014.110	100,0	650	100,0

Rielaborazione del Servizio studi della Camera dei deputati su dati della HOUSE OF COMMONS LIBRARY, [General Election 2019: results and analysis](#)

La promozione della rappresentanza di genere

Le misure per favorire la rappresentanza femminile nelle assemblee elettive sono rimesse alla libera scelta dei partiti.

Il **Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2002** consente ai partiti di adottare, nella selezione dei candidati alle elezioni, regole volte a ridurre le disuguaglianze nel numero di uomini e donne eletti.

Con questa base normativa il *Labour Party* ha potuto proseguire la pratica – precedentemente dichiarata illegittima - delle *all-women shortlists*, in base alla quale nella metà dei collegi elettorali, in cui i precedenti candidati non si ripresentano, la selezione della nuova candidatura avviene sulla base di un elenco di sole donne.

Il termine per mantenere misure di questo tipo, originariamente fissato nel 2015, è stato esteso fino al 2030 dall'*Equality Act* del 2010.

Le ultime elezioni del 12 dicembre 2019 hanno portato alla *House of Commons* 220 deputate su 650 seggi, con una percentuale del 33,8%, percentuale sempre crescente negli ultimi anni, ferme restando le rilevanti differenze di percentuali tra i partiti.

SPAGNA

Il sistema costituzionale

La forma di governo prescelta dalla Costituzione spagnola del 1978 è la **monarchia parlamentare**, sintesi della tradizione del regime monarchico con l'affermazione del Parlamento (*Cortes Generales*) quale primario organo costituzionale.

Nella Costituzione il **Re** è il capo dello Stato, simbolo della sua unità e continuità, il quale arbitra e modera il funzionamento regolare delle istituzioni, assume la più alta rappresentanza dello Stato spagnolo nelle relazioni internazionali ed esercita le funzioni espressamente conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi (art. 56).

Il **Parlamento spagnolo**, organo rappresentante del popolo e al quale spetta l'esercizio della potestà legislativa dello Stato, è formato da due Camere: il Congresso dei deputati (*Congreso de los Diputados*) e il Senato (*Senado*).

Il **Congresso dei deputati** è composto da 350 membri eletti direttamente in 52 circoscrizioni corrispondenti alle province, con una soglia di sbarramento del 3% che si applica a livello circoscrizionale e con sistema elettorale proporzionale.

Il **Senato** invece, definito "Camera di rappresentanza territoriale" (art. 69 Cost.), ha un numero variabile di membri, poiché è in parte eletto direttamente, secondo un sistema maggioritario corretto, basato su un numero di senatori scelti in ogni circoscrizione provinciale e insulare, e in parte eletto indirettamente dalle assemblee legislative delle singole Comunità autonome. Entrambe le Camere durano in carica per quattro anni.

Sebbene la Costituzione attribuisca l'esercizio della funzione legislativa ad entrambe le Camere, il sistema vigente può definirsi di **bicameralismo differenziato**. Solo in materia di revisione costituzionale il Senato è posto sullo stesso piano del Congresso dei deputati (articoli 66, 167, 168 Cost.).

La prima lettura di un progetto o di una proposta di legge deve sempre avere luogo presso il Congresso dei deputati, con l'eccezione dei progetti governativi riguardanti il Fondo di Compensazione Interterritoriale, la cui prima lettura avviene al Senato, in quanto "Camera di rappresentanza territoriale".

Le proposte di legge di iniziativa del Senato, che abbiano ivi superato la fase di "presa in considerazione", devono essere inviate al Congresso per l'avvio del procedimento legislativo (artt. 87, 88, 89 Cost.).

Il Presidente del Congresso deve informare immediatamente il Presidente del Senato dell'approvazione di un progetto di legge ordinaria od organica. Il Senato può:

- opporre il suo veto a maggioranza assoluta entro due mesi dal ricevimento. Il termine si riduce a 20 giorni nel caso di progetti dichiarati urgenti dal Governo o dal Congresso. Tale veto può essere superato dal Congresso con una prima votazione a maggioranza assoluta, ovvero, in una seconda votazione a distanza di due mesi dal voto del Senato a maggioranza semplice;
 - apportare emendamenti entro due mesi dal ricevimento, ferma restando la facoltà del Congresso di accettarli o respingerli a maggioranza semplice. Anche in questo caso il termine si riduce a 20 giorni per i progetti di legge dichiarati urgenti.
- La terza lettura al Congresso dei Deputati è sempre definitiva (art. 90 Cost.).

Sempre all'interno del procedimento legislativo, va segnalato anche che i decreti-legge, adottati dal Governo in casi di straordinaria e urgente necessità, vanno presentati al Congresso dei deputati e che quest'ultimo ha la facoltà esclusiva di convalidarli nel testo del Governo, senza necessità di sottoporli all'esame del Senato.

Per quanto riguarda le funzioni, oltre a partecipare all'esercizio della potestà legislativa dello Stato e controllare l'azione del Governo nei limiti posti dalla Costituzione, il Senato:

- partecipa all'autorizzazione dei trattati, per i quali la Costituzione espressamente richiede l'autorizzazione di entrambe le Camere (e cioè quelli di carattere politico, militare, o che riguardino l'integrità territoriale dello Stato o i diritti e i doveri fondamentali, o che implicino oneri per la finanza pubblica o modificazioni di leggi) e può richiedere al Tribunale Costituzionale la dichiarazione di costituzionalità dei trattati internazionali (art. 94 e 95 Cost.);
- sceglie 4 membri del Consiglio Generale del Potere Giudiziario e 4 giudici del Tribunale Costituzionale (artt. 122 e 159 Cost.);
- partecipa all'approvazione degli accordi di cooperazione tra le Comunità Autonome e alla distribuzione delle risorse presenti nel Fondo di Compensazione per correggere gli squilibri economici interterritoriali (art. 145, 158 Cost.);
- valuta l'esigenza di un intervento normativo dello Stato di armonizzazione delle disposizioni normative delle Comunità Autonome con l'interesse generale (art. 150 Cost.);
- partecipa alla ratifica degli Statuti delle Comunità Autonome (art. 151 Cost.);
- approva a maggioranza assoluta l'adozione di misure per obbligare le Comunità Autonome all'adempimento degli obblighi costituzionali o per prevenire gravi violazioni contro gli interessi generali nazionali (art. 155 Cost.);
- può proporre (mediante un *quorum* di 50 senatori) ricorso di incostituzionalità innanzi al Tribunale Costituzionale (art. 162 Cost.).

Con riferimento ai **rapporti con il potere esecutivo**, la fiducia iniziale è espressa dal solo Congresso dei deputati (non anche dal Senato) e investe il Presidente del Governo e non i membri del Governo. Pertanto, la fiducia iniziale al Presidente del Governo e l'approvazione di mozioni di fiducia o di censura al

Governo stesso possono essere presentate e votate soltanto presso il Congresso dei deputati.

L'unica procedura a disposizione del Congresso dei deputati per rimuovere il Governo è dunque rappresentata dalla mozione di censura, secondo il meccanismo della **sfiducia costruttiva**. La mozione di censura deve essere proposta da almeno un decimo dei deputati e deve includere la proposta di una candidatura alternativa alla presidenza dell'esecutivo. Se il Congresso dei deputati approva a maggioranza assoluta la mozione, il Governo è tenuto a presentare le dimissioni al Re ed il candidato proposto nella mozione si intenderà investito della fiducia della Camera e sarà nominato dal Re Presidente del Governo.

D'altra parte, il Presidente del Governo spagnolo dispone del potere di proporre al Re lo scioglimento del Congresso dei deputati. L'esercizio di tale può essere paralizzato dall'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva.

Il sistema elettorale

Il Congreso de los Diputados

Il *Congreso de los Diputados* è composto, come ricordato, da 350 deputati eletti direttamente in 52 circoscrizioni, con **sistema proporzionale**, con **liste bloccate** e con una **soglia di sbarramento del 3%**, che si applica a **livello circoscrizionale**.

I **principi fondamentali** del sistema elettorale sono previsti a **livello costituzionale**. In particolare l'art. 68 Cost. prevede che:

- il Congresso dei deputati è composto da un minimo di 300 a un massimo di 400 deputati;
- la circoscrizione elettorale è la provincia; la legge distribuisce il numero totale di deputati assegnando una rappresentanza minima iniziale a ciascuna circoscrizione e distribuendo i rimanenti in proporzione alla popolazione; fanno eccezione Ceuta e Melilla (le due *énclaves* spagnole nel territorio del Marocco), rappresentate ciascuna da un deputato;
- l'elezione avviene in ogni circoscrizione attenendosi a criteri di rappresentanza proporzionale.

La legge elettorale rientra inoltre tra le leggi organiche, per la cui approvazione è richiesta la maggioranza assoluta del Congresso (art. 81 Cost.).

La disciplina elettorale spagnola è contenuta nella *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* n. 5/1985 (LOREG), e successive modificazioni e integrazioni.

La Ley organica n. 5/1985 (LOREG) reca la disciplina comune a tutti i tipi di elezioni (elettorato attivo e passivo, regole generali di procedimento elettorale, costituzione dei seggi, presentazione delle candidature, spese e contributi elettorali) e la disciplina specifica per ciascun tipo di elezione. Le norme per l'elezione del *Congreso* e del *Senado* sono contenute nel Titolo II; i primi due capitoli (articoli 154-160) recano le norme sulla ineleggibilità e sulle incompatibilità; il Capo III (articoli 161-173) reca le norme sul sistema elettorale; seguono le norme sulla procedura elettorale (articoli 167-173) e sulle le spese e i contributi elettorali (articoli 174-175).

La legge elettorale stabilisce in 350 il numero dei deputati (art. 162, comma 1).

A ciascuna delle 50 **province**, che costituiscono le **circoscrizioni elettorali**, sono **assegnati** inizialmente **due deputati** (mentre Ceuta e Melilla eleggono, ciascuna, un deputato); i **restanti** 248 seggi **sono ripartiti** tra le province **in proporzione alla popolazione**, con il sistema dei quozienti interi e dei maggiori resti (art. 162, commi 2 e 3).

Applicando il **sistema dei quozienti interi e dei maggiori resti**, si divide il numero totale degli abitanti delle province per il numero dei seggi da ripartire, ossia 248; successivamente si divide il numero degli abitanti di ciascuna provincia per il quoziente ottenuto e si assegna alla provincia in numero di seggi pari al numero intero (senza decimali) risultante da tale divisione; i restanti seggi sono attribuiti alle province che abbiano ottenuto le frazioni decimali maggiori, in ordine decrescente fino ad esaurimento.

Il decreto di convocazione specifica il numero di deputati da eleggere in ciascuna circoscrizione (art. 162, comma 4).

L'attribuzione di due deputati in numero uguale a tutte le circoscrizioni (circa il 29% dei seggi) implica una sovrarappresentazione delle circoscrizioni meno popolate.

L'elevato numero delle circoscrizioni, inoltre, fa sì che solo **7 circoscrizioni su 52** eleggano un numero di deputati pari o superiore a 10 (**Madrid 37, Barcellona 32, Valencia 15, Alicante e Siviglia 12 ciascuna, Malaga 11, Murcia 10**, così nelle ultime elezioni del 2019).

Le liste contengono un numero di candidati pari al numero di deputati da eleggere; possono essere presentate liste di supplenti, in numero comunque non superiore a 10 (art. 46).

Deve essere indicato l'ordine di collocamento (art. 46), particolarmente importante perché i candidati sono eletti secondo quest'ordine (cd. '**lista bloccata**').

Le liste devono avere una **composizione equilibrata tra uomini e donne**, in modo che i candidati di ciascun genere rappresentino **almeno il 40%**. La proporzione minima del 40% deve essere mantenuta anche per ogni gruppo di 5 candidati nella lista; se il numero di posti da coprire è inferiore a cinque, la

proporzione di donne e uomini deve essere più vicina possibile all'equilibrio numerico (art. 44-*bis*).

Nessuno può essere candidato in più di una circoscrizione (art. 46).

La scheda reca il contrassegno e il simbolo del partito o federazione o coalizione o del raggruppamento di elettori che presenta la candidatura, nonché l'elenco dei candidati (art. 172). A fianco del nome dei candidati può essere indicata la loro condizione di indipendenti o, in caso di coalizioni o federazioni, la denominazione del partito di appartenenza di ciascuno (art. 46, comma 7).

L'elettore dispone di **un voto** che esprime in favore di una delle liste circoscrizionali. Non è prevista l'espressione del voto di preferenza.

I **seggi** sono **assegnati** tutti **a livello circoscrizionale**. Non sono previsti meccanismi che consentano il recupero a livello nazionale dei voti espressi a livello circoscrizionale non utilizzati per l'assegnazione di seggi.

I seggi spettanti alla circoscrizione sono assegnati alle liste con **sistema proporzionale**, applicando il **metodo d'Hondt**. Alla assegnazione partecipano soltanto le liste che hanno ottenuto un numero di voti validi pari ad almeno il 3% dei voti validi espressi nella circoscrizione (art. 163).

Secondo il **metodo d'Hondt**, si divide il totale dei voti di ogni lista per 1, 2, 3, 4... fino al numero di seggi da assegnare. I seggi sono assegnati alle liste seguendo l'ordine decrescente dei quozienti così ottenuti.

Riprendendo l'esempio pratico fornito direttamente dalla legge elettorale spagnola (art. 163), si può ipotizzare che in una circoscrizione che elegge 8 deputati, 480.000 voti siano così ripartiti tra 6 liste: A: 168.000 voti; B: 104.000 voti; C: 72.000 voti; D:64.000 voti; E: 40.000 voti; F: 32.000 voti.

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

Alla lista A sono dunque assegnati 4 seggi, alla lista B 2 seggi, alle liste C e D un seggio ciascuna.

I seggi attribuiti alla lista sono attribuiti ai candidati secondo l'ordine in cui sono inclusi nella lista.

L'adozione del metodo d'Hondt, che costituisce il meno proporzionale tra i criteri di ripartizione proporzionale, favorisce di norma la sovrarappresentazione dei partiti maggiori, con maggiore difficoltà per i partiti minori a 'rientrare' nel riparto dei seggi.

Questo effetto è al contempo accompagnato dalle ridotte dimensioni delle circoscrizioni. Come già rilevato, 45 circoscrizioni su 52 eleggono un numero di deputati inferiore a 10.

La soglia di sbarramento del **3%** ha dunque nella pratica effetto soltanto nelle due circoscrizioni maggiori (Madrid e Barcellona), mentre nelle altre circoscrizioni esiste una soglia implicita che supera ampiamente questo valore.

Come già detto quindi, il numero relativamente ristretto di deputati da eleggere (350), la configurazione delle circoscrizioni elettorali, numerose e di piccole dimensioni, salvo alcune più popolose come Madrid e Barcellona, la distribuzione di 100 seggi in misura fissa (2 per circoscrizione provinciale), l'applicazione del metodo d'Hondt sono tutti elementi che concorrono ad attenuare il carattere proporzionale 'puro' del sistema ed a far sì che esso produca, in sede applicativa, effetti ritenuti assimilabili in gran parte a quelli di un sistema maggioritario.

Nella tabella che segue sono riportati i risultati delle elezioni del 2019 in termini di voti conseguiti e di seggi ottenuti).

Congreso de los Diputatos - Elezioni 2019

Liste	Numero voti	% voti (*)	Seggi	% seggi
PSOE	6.752.983	28,3	120	34,3
PP	5.019.869	21,0	88	25,1
Vox	3.640.063	15,2	52	14,9
Podemos-IU	2.364.192	9,9	26	7,4
Ciudadanos	1.637.540	6,9	10	2,9
Esquerra Rep.Catalunya-Sobiranistes	869.934	3,6	13	3,7
En comú podem-Guanyiem el Canvi	546.733	2,3	7	2,0
Junts per Catalunya	527.375	2,2	8	2,3
EAJ-Partido Nacional Vasco	377.423	1,6	7	2,0
Euskal Herrial-Bildu	276.519	1,2	5	1,4
<i>Altri</i>	1.887.206	7,9	14	4,0
Totale	23.899.837	100,0	350	100,0

Rielaborazione del Servizio studi della Camera dei deputati su dati del MINISTERIO DEL INTERIOR, [Elecciones generales 2019](#). La percentuale dei voti è stata calcolata sul totale dei voti validi.

Il Senato spagnolo

Per quanto riguarda il **Senado**, come già ricordato i senatori spagnoli sono, in maggior parte, eletti a suffragio universale diretto e per una minore parte sono membri designati dai Parlamenti delle 17 Comunità autonome. Si ha dunque una composizione 'mista', elettiva diretta ed elettiva indiretta o di secondo grado.

I senatori designati dai Parlamenti delle Comunità autonome spagnole lo sono in ragione di uno per ciascuna Comunità e di uno ulteriore per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio. Pertanto il numero di senatori designati può risultare variabile (a seguito di variazioni nella popolazione della Comunità).

Ogni Comunità disciplina autonomamente il procedimento per l'elezione dei senatori in quota 'designazione'. Unico requisito richiesto dalla Costituzione è quello di assicurare adeguata rappresentanza proporzionale, circostanza che presuppone la riserva di un numero di seggi proporzionale alla forza numerica dei Gruppi parlamentari rappresentati all'interno delle Assemblee parlamentari delle Comunità. Alcune Comunità richiedono o ammettono che l'elezione avvenga tra gli stessi membri del proprio Parlamento, con la conseguenza che l'eletto assume un doppio mandato; altre escludono, invece, tale eventualità.

Approfondimento

Spagna: le soglie di sbarramento nelle Assemblee delle comunità autonome

Comunità autonoma	Popolazione	Seggi	Circoscrizioni	Soglia
Andalucia	8.426.405	109	Provincie (8)	3% provinc.
Cataluna	7.565.099	135	Provincie (4)	3% provinc.
Comunidad de Madrid	6.640.705	129	Com.autonoma(1)	5% com. aut
Comunidad Valenciana	4.974.475	99	Provincie (3)	5% com. aut
Galicia	2.700.330	74	Provincie (2)	3% provinc.
Castilla y Leòn	2.408.083	84	Provincie (9)	3% provinc.
Canarias	2.207.225	70	Isole(7)	15%isole
Pais Vasco			Com.autonoma(1)	5% com. aut
Castilla La Mancha	2.178.048	75	Provincie (2)	3% provinc.
Regiòn de Murcia	2.035.505	33	Provincie (5)	3% provinc.
Aragòn	1.487.698	45	Com.autonoma(1)	3% com. aut
Islas Baleares	1.320.794	67	Provincie (3)	3% provinc.
Extremadura	1.187.708	59	Isole (4)	5% isole
Principad de Asturias	1.065.371	65	Provincie (2)	3% provinc. o 5% com. aut 3% com. aut
Navarra	1.022.393	45	Circoscrizioni infra-provinciali	3% com. aut
Cantabria			Com.autonoma(1)	5% com. aut
La Rioja	649.966	53	Com.autonoma(1)	5% com. aut
	581.684	35	Com.autonoma(1)	5% com. aut
	313.582	33	Com.autonoma(1)	

Dati tratti da: Le assemblee delle comunità autonome in Spagna - Maria Garrote De Marcos, Universidad Complutense de Madrid

GERMANIA

Il sistema costituzionale

La **Repubblica federale tedesca** è uno **Stato federale** in cui vige una **forma di governo parlamentare** razionalizzata, in cui il funzionamento del sistema parlamentare è oggetto di regolazione tramite norme scritte nella Carta costituzionale (Legge fondamentale – *Grundgesetz GG*).

Il **Bundestag** (Dieta federale) è il Parlamento nazionale della Repubblica federale tedesca. È eletto ogni quattro anni a suffragio universale ed è la Camera che intrattiene il rapporto fiduciario con il Governo, approva le leggi federali e delibera il bilancio federale.

Il **Bundestag** è affiancato dal **Bundesrat** (Consiglio federale) che rappresenta gli interessi dei 16 *Länder* (Stati federali) a livello nazionale e partecipa al procedimento legislativo solo nelle materie espressamente previste dalla Costituzione.

Come stabilisce l'art. 51, comma 2, della Legge fondamentale, il **Bundesrat** è composto da membri dei governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano. I *Land* con meno di due milioni di abitanti ha tre voti; i *Länder* con più di due milioni di abitanti ne hanno quattro; quelli con più di sei milioni di abitanti ne hanno cinque; quelli con più di sette milioni di abitanti ne hanno sei. Ogni *Land* può delegare tanti membri quanti sono i suoi voti. I voti di un *Land* possono essere espressi soltanto globalmente e solo dai membri presenti o dai loro supplenti: è quindi necessario che i Governi locali concordino preventivamente le direttive da impartire ai loro rappresentanti nel *Bundesrat*.

Attualmente il **Bundesrat** è composto da **69 membri**¹ degli esecutivi dei *Länder* (artt. 50-53 GG. riguardano il *Bundesrat*).

Secondo la Legge fondamentale il **rapporto fiduciario** si instaura fra il **Bundestag** e il **Cancelliere federale** (*Bundeskanzler*). Questi viene eletto senza dibattito dal **Bundestag** su proposta del Presidente federale. È eletto chi ottiene i voti della maggioranza dei membri del **Bundestag**. L'eletto deve essere nominato dal Presidente federale.

¹ La ripartizione dei seggi tra i vari *Länder* è stata ridefinita nel 1990 in seguito alla riunificazione tedesca ed è così determinata, per un totale di 69 membri: Amburgo, Brema, Meclemburgo-Pomerania e Saarland hanno 3 delegati; Berlino, Brandeburgo, Renania-Palatinato, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Schleswig-Holstein e Turingia ne hanno 4; l'Assia ha 5 delegati; Baden-Württemberg, Baviera, Bassa Sassonia e Renania settentrionale-Vestfalia hanno 6 delegati.

Se il candidato proposto non viene eletto, il *Bundestag* può eleggere un Cancelliere federale a maggioranza dei suoi membri entro i quattordici giorni successivi alla votazione. In assenza di elezione entro questo termine, ha luogo immediatamente una nuova elezione, nella quale è eletto colui che ottiene il maggior numero di voti. Se l'eletto ottiene i voti della maggioranza dei membri del *Bundestag*, il Presidente federale lo deve nominare entro sette giorni dall'elezione. Se l'eletto non raggiunge tale maggioranza, il Presidente federale, entro sette giorni, deve nominarlo o sciogliere il *Bundestag* (art. 63 GG).

Il Cancelliere federale:

- propone al Presidente federale la nomina e la revoca dei ministri (art. 64 GG);
- determina le direttive politiche del Governo e ne assume la responsabilità (art. 65 GG);
- guida l'attività dei ministri secondo un regolamento stabilito dal Governo federale ed approvato dal Presidente federale (art. 65 GG).

Il Parlamento può sfiduciare (a maggioranza assoluta) il Cancelliere in qualsiasi momento della legislatura e in tal caso il Presidente federale deve nominare Cancelliere il candidato indicato nella mozione (**sfiducia costruttiva**).

L'art. 67, primo comma, della Legge fondamentale recita così: "Il *Bundestag* può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale soltanto eleggendo a maggioranza dei suoi membri un successore e chiedendo al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale deve aderire alla richiesta e nominare l'eletto".

In caso, invece, di rieiezione da parte del *Bundestag* di una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere, sciogliere il *Bundestag*, a meno che non venga eletto un Cancelliere federale (art. 68).

Il Presidente federale, su proposta del Governo federale, può dichiarare, con l'assenso del *Bundesrat*, lo stato di emergenza legislativa per un progetto di legge che il *Bundestag* abbia respinto pur avendo il Governo federale dichiarato la sua urgenza e anche in caso di rieiezione della mozione di fiducia di cui all'art. 68. In questo caso, se il *Bundestag* respinge nuovamente il progetto di legge dopo la dichiarazione dello stato di emergenza legislativa, la legge si considera definitivamente adottata se il *Bundesrat* l'approva. (art. 81).

Per quanto riguarda il **procedimento legislativo**, i progetti di legge vengono presentati al *Bundestag* dal Governo federale, dai membri del *Bundestag* e dal *Bundesrat*. I progetti di legge governativi, prima di essere presentati al *Bundestag*, devono essere presentati al *Bundesrat* che esprime il proprio parere entro sei settimane - il termine può essere prolungato a nove settimane su richiesta del *Bundesrat* o abbreviato a tre settimane per provvedimenti designati dal Governo come urgenti - (art. 76 L.f.). Le leggi federali sono approvate dal *Bundestag*.

Dopo l'approvazione del *Bundestag*, le leggi federali devono essere immediatamente trasmesse al *Bundesrat*. Se la legge non incontra il consenso

della maggioranza del *Bundesrat*, questo può richiedere, entro tre settimane dal ricevimento del provvedimento, la convocazione della Commissione di conciliazione (*Vermittlungsausschuss*) composta da un uguale numero di membri (16) di ciascuna Camera. La legge federale è approvata solo se la Commissione raggiunge un accordo su un testo accettato da entrambe le Camere.

Qualora la Commissione di conciliazione proponga un cambiamento del testo legislativo approvato, il *Bundestag* deve procedere ad una nuova deliberazione. Il *Bundesrat* ha una settimana di tempo per sollevare, con la maggioranza assoluta, opposizione contro la legge davanti allo stesso *Bundestag*.

Si segue la stessa procedura quando non si pervenga ad una decisione della Commissione di conciliazione perché non si riesce a raggiungere una maggioranza o perché la proposta di mediazione formulata dalla Commissione non incontra il consenso del *Bundesrat*.

L'opposizione del *Bundesrat* può tuttavia essere respinta dal *Bundestag*.

Se l'opposizione è stata deliberata con la maggioranza assoluta dei voti del *Bundesrat*, può essere respinta con una deliberazione della maggioranza assoluta dei membri del *Bundestag*.

L'opposizione deliberata invece a maggioranza di due terzi dei voti del *Bundesrat*, può essere respinta dal *Bundestag* con deliberazione a maggioranza di due terzi dei voti che non sia comunque inferiore alla maggioranza dei membri (art. 77 L.f.).

In determinati casi, specificamente enumerati dalla Legge fondamentale, il ***Bundesrat*** è titolare di un diritto di **collaborazione paritaria con il *Bundestag*** nella funzione legislativa, per cui senza la positiva deliberazione del *Bundesrat* la legge non può perfezionarsi.

Le leggi per le quali la Legge fondamentale richiede l'espressa approvazione del *Bundesrat* (*Zustimmungsgesetze*) sono:

- le leggi costituzionali, per la cui approvazione è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat* (art. 79);
- le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (artt. 104a, commi 3 e 4, 107 e 108);
- le leggi che interessano il sistema amministrativo dei *Länder* (artt. 84 e 85);
- leggi relative a: modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29, comma 7); trattamento economico e previdenziale dei dipendenti pubblici (art. 74a, commi 2 e 3); determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (art. 91a, comma 2); esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei *Länder* (art. 96, comma 2).

In seguito alla riforma costituzionale approvata nel 2006 è stato notevolmente ridotto il numero di leggi che richiedono il consenso obbligatorio del *Bundesrat* ai sensi dell'art. 84, comma 1 (disciplina dell'organizzazione degli uffici e procedura amministrativa), e sono state introdotte nuove fattispecie di codecisione per le leggi federali che comportano rilevanti oneri finanziari a carico dei *Länder*.

Il sistema elettorale

L'elezione dei componenti del Bundestag

Il **Bundestag** è composto da (almeno) **598 membri** ed è eletto con un sistema che da un punto di vista formale può essere definito 'misto': metà dei seggi sono assegnati con sistema maggioritario a turno unico, l'altra metà è assegnata con metodo proporzionale.

Il sistema funziona peraltro nel suo complesso come un sistema proporzionale, perché il numero totale dei seggi spettanti a ciascuna lista è stabilito con metodo proporzionale; la **clausola di sbarramento** (*Sperrklausel*) è fissata al **5 per cento**.

Il numero dei seggi del *Bundestag* può aumentare in quanto possono essere attribuiti 'seggi aggiuntivi' per garantire l'elezione di tutti i vincitori nei collegi uninominali e 'seggi di compensazione' per ristabilire la proporzionalità alterata proprio dall'attribuzione dei seggi aggiuntivi (v. *infra*).

Si parla dunque con riferimento al sistema tedesco di '**sistema proporzionale personalizzato**', in coerenza con la Legge elettorale federale (*Bundeswahlgesetz* - BWG), che enuncia il «principio della rappresentanza proporzionale combinato con l'elezione personale dei candidati» (§ 1, comma 1).

La legge elettorale federale disciplina oltre che il sistema elettorale, il diritto di voto e l'eleggibilità, la procedura e le operazioni di voto, la determinazione del risultato elettorale.

Delimitazione dei collegi uninominali

Per l'assegnazione dei seggi con sistema maggioritario, il territorio nazionale è suddiviso in **299 collegi elettorali** (*Wahlkreise*). La delimitazione territoriale dei collegi è riportata in allegato alla BWG.

I collegi elettorali devono rispettare una serie di condizioni (§ 3):

- i collegi devono essere compresi nel territorio dei 16 *Länder*;
- il numero di collegi deve essere proporzionato alla popolazione di ciascun *Land*; nel computo del numero degli abitanti non vengono considerati gli stranieri;
- il numero degli abitanti di un collegio elettorale non deve divergere dalla media della popolazione dei collegi elettorali di più del 15% (in più o in meno); se la divergenza è maggiore del 25%, deve essere effettuata una nuova delimitazione dei confini;
- il collegio deve rappresentare un territorio continuo;
- nella delimitazione dei collegi devono essere rispettati quanto più possibile i confini degli enti territoriali amministrativi.

La legge istituisce una **Commissione centrale** (*Wahlkreiskommission*)² per monitorare l'andamento della popolazione nei collegi al fine di presentare proposte di modifica dei confini dei collegi medesimi.

La ventesima legge di modifica della Legge elettorale federale del 12 aprile 2012 ha autorizzato il Ministero federale dell'interno ad apportare alcune modifiche all'allegato 2, di cui al § 2 comma 2 BWG relativo alla suddivisione del territorio nazionale in collegi elettorali, allo scopo di definire e descrivere nuovamente i collegi in ragione delle modifiche territoriali e nominative subite dai comuni in essi compresi. Trattandosi di modifiche non sostanziali, è rimasto invariato il numero complessivo dei collegi elettorali (299).

Si segnala, infine, una recente proposta di legge di iniziativa parlamentare (stampato BT n. [19/14672](#)), presentata il 22 ottobre 2019 dai gruppi di opposizione dei liberali (FDP), della Sinistra (*Die Linke*) e dei Verdi (*Bündnis 90/Die Grünen*), che introduce alcune modifiche nella Legge elettorale federale volte ad impedire un eccessivo aumento dei seggi del *Bundestag*. A tal fine la proposta prevede, in particolare, la riduzione del numero dei collegi elettorali da 299 a 250 ed eleva il numero minimo di seggi da assegnare da 598 a 630.

Sulla questione del contenimento del numero di deputati definitivamente eletti al *Bundestag* dopo l'assegnazione di mandati in eccedenza e di mandati compensativi era intervenuto anche il Presidente del *Bundestag* Wolfgang Schäuble, che all'inizio dell'attuale legislatura aveva istituito un Gruppo di lavoro sulla riforma elettorale (*Arbeitsgruppe Wahlrechtsreform*), formato dai rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari. Il Gruppo di lavoro ha concluso i lavori all'inizio di aprile 2019 senza riuscire a trovare un compromesso. Esito negativo ha avuto anche la proposta di riforma (riduzione dei collegi e quindi dei mandati diretti da 299 a 270) che il Presidente Schäuble ha indirizzato ai presidenti dei gruppi parlamentari. Singolare anche la proposta avanzata dal Vicepresidente del *Bundestag* Thomas Oppermann (SPD) che, accanto alla riduzione dei mandati diretti a 240, vorrebbe introdurre un terzo voto (*Drei-Stimmen-Wahlrecht*) in modo da poter eleggere in ciascun collegio uninominale un uomo e una donna e mantenere il voto di lista. È stata inoltre respinta la mozione presentata dal gruppo parlamentare Alternativa per la Germania (*Alternative für Deutschland – AfD*), intitolata "*Wahlrechtsreform jetzt – Bundestag auf eine definitive Mandatszähl verkleinern*" (Riforma elettorale adesso – ridurre il *Bundestag* a un numero definitivo di mandati, stampato BT n. [19/14066](#) del 16 ottobre 2019).

Selezione delle candidature, votazione e formula elettorale

Le candidature per i collegi uninominali e per le liste dei *Länder* sono presentate dai partiti, che devono eleggere nelle proprie assemblee i candidati con voto segreto, secondo le procedure previste dalla legge elettorale o dallo statuto del partito.

² Si tratta di una Commissione permanente nominata dal Presidente federale, di cui fanno parte il Presidente dell'Ufficio statistico federale, un giudice del Tribunale amministrativo federale e altri cinque membri (§ 3, comma 2, BWG).

Nei collegi uninominali sono ammesse candidature indipendenti.

L'elettore dispone di due voti che esprime su un'unica scheda elettorale:

- nella colonna di sinistra, in cui viene espresso il cd. '**primo voto**' (*Erststimme*), sono riportati i nominativi dei candidati che concorrono al seggio nel **collegio uninominale**, con l'indicazione del partito per il quale concorrono (o della specificazione che si tratta di candidature indipendenti);
- nella colonna di destra, in cui viene espresso il cd. '**secondo voto**' (*Zweitstimme*), sono riportate le denominazioni delle formazioni che presentano una lista nel *Land*, affiancate dai nomi dei rispettivi primi cinque candidati; con il 'secondo voto' **l'elettore sceglie una delle liste di partito**. L'elettore non ha possibilità di modificare l'ordine delle candidature, trattandosi di liste bloccate.

È ammessa la facoltà di dissociazione tra il voto del candidato e il voto di lista (cosiddetto **voto disgiunto**, *Stimmensplitting*).

Nei collegi uninominali, risulta in ogni caso eletto il candidato che riporta la maggioranza relativa dei 'primi voti' validi (sistema *first-past-the-post*).

I 'secondi voti' sono peraltro decisivi, in quanto determinano la consistenza numerica, in termini di seggi, di ciascun partito all'interno del *Bundestag*.

Per accedere alla ripartizione dei seggi, i partiti devono aver raggiunto il **5 per cento** dei voti validi espressi a livello nazionale (cd. **clausola di sbarramento**). Partecipano alla ripartizione dei seggi anche i partiti che, pur non avendo raggiunto la soglia suddetta, hanno ottenuto almeno **tre seggi nei collegi uninominali**.

Dal totale dei voti validi considerati si escludono i voti attribuiti ai partiti che non hanno superato la clausola di sbarramento.

Preliminarmente, vien determinato il numero dei seggi da assegnare nei singoli *Länder*, in proporzione alla popolazione residente.

Nei singoli *Länder*, è quindi determinato il numero di seggi da assegnare a ciascun partito, in proporzione ai secondi voti ricevuti da ciascuna lista.

Il metodo proporzionale utilizzato in tutti i passaggi è il metodo Sainte-Laguë/Schepers (*v. infra*).

In una seconda fase, è determinato il numero di seggi da assegnare a ciascun partito a livello nazionale (cd. sovraripartizione).

A tal fine, per ciascuna lista di partito sono presi in considerazione, a livello di *Land*, il numero di seggi vinti nei collegi uninominali con i primi voti ed il numero di seggi spettanti con il metodo proporzionale sulla base dei secondi voti. Il maggiore di questi due numeri costituisce il numero minimo di seggi del partito nel *Land*.

Sommando il numero minimo di seggi spettanti al partito in ciascun *Land* si ottiene il numero minimo garantito di seggi a livello nazionale.

Si rende a questo punto generalmente necessario aumentare il numero dei seggi del *Bundestag* per garantire che la ripartizione finale rispecchi la proporzionalità dei secondi voti (cd. 'seggi di compensazione'). In questo modo i 'seggi aggiuntivi' eventualmente conseguiti da alcuni partiti nei *Länder* (nell'ipotesi in cui i seggi vinti nei collegi uninominali risultino superiori a quelli spettanti sulla base del calcolo proporzionale) sono bilanciati dall'attribuzione dei seggi di compensazione.

I seggi sono successivamente redistribuiti per ciascun partito a livello di *Land*, includendo i seggi di compensazione (cd. sottoripartizione), sempre utilizzando il metodo proporzionale Sainte-Laguë/Scheperse garantendo in ogni caso l'assegnazione dei seggi vinti nei collegi uninominali. Dal numero di seggi che risulta complessivamente attribuito a ciascun partito nel singolo *Land* sono sottratti quelli conquistati dai candidati del partito nei collegi uninominali del *Land*, a titolo di mandato diretto. I restanti seggi sono assegnati ai candidati della lista, secondo l'ordine di presentazione.

Rimane comunque ferma la possibilità di ottenere '**seggi aggiuntivi**' (anche in tal caso quando i seggi vinti nei collegi uninominali risultino superiori a quelli che sarebbero spettati al partito nel *Land*).

Il complesso sistema di attribuzione dei seggi volto a garantire quanto più possibile la proporzionalità, modificato da ultimo nel 2013 con l'introduzione, fra l'altro, dei 'seggi di compensazione' a seguito delle censure mosse dalla Corte costituzionale federale (v. *infra*), può comportare un aumento significativo del numero dei seggi, tendenzialmente maggiore quanto più alto è il numero delle forze politiche che superano la soglia di sbarramento.

Alle ultime elezioni del 24 settembre 2017 sono stati assegnati **709 seggi** (nelle precedenti del 2013 erano stati assegnati 631 seggi), 111 in più rispetto al numero minimo di **598**.

Nella tabella che segue sono riportati i risultati delle elezioni del 2017 in termini di secondi voti conseguiti e di seggi ottenuti.

Bundestag - Elezioni 2017

Liste	Numero secondi voti	% secondi voti	Seggi	% seggi
CDU	12.447.656	26,8	200	28,2
SPD	9.539.381	20,5	153	21,6
AfD	5.878.115	12,6	94	13,3
FDP	4.999.449	10,7	80	11,3
Die Linke	4.297.270	9,2	69	9,7
Grüne	4.158.400	8,9	67	9,4
CSU	2.869.688	6,2	46	6,5
<i>Altri</i>	2.325.533	5,0	-	-
Totale	46.515.492	100	709	100,0

Rielaborazione del Servizio studi della Camera dei deputati su dati THE FEDERAL RETURNING OFFICER, [Bundestag election 2017](#).

La promozione della parità di genere

La legge elettorale non prevede specifiche regole per incentivare la **rappresentanza femminile**. Stringenti misure con questa finalità sono peraltro adottate da pressoché tutti i partiti.

In confronto alla precedente legislatura (18a), la percentuale delle donne elette al *Bundestag* è scesa dal 36,5% al 31%, ai livelli del 1998: degli attuali 709 membri del *Bundestag*, 221 sono donne e 488 uomini.

Nella seduta del 16 gennaio 2020 il *Bundestag* ha avviato la discussione di **due mozioni parlamentari** finalizzate ad aumentare la rappresentanza delle donne in Parlamento. A tale scopo viene proposta l'istituzione di una **Commissione ad hoc**, composta da 9 deputati e 9 esperti del mondo scientifico e della società civile che dovranno essere nominati d'intesa dai gruppi parlamentari. Le mozioni sono state assegnate, per la fase istruttoria, all'esame della Commissione per gli affari interni (*Ausschuss für Inneres und Heimat*).

Il metodo Sainte-Laguë/Schepers

Il metodo proporzionale utilizzato è il **metodo Sainte-Laguë/Schepers**, introdotto nel 2008 (in precedenza erano adottati: il metodo d'Hondt fino al 1985, ed il metodo Hare/Nyemeyer, o metodo dei resti più alti, successivamente).

Tale metodo è basato sul quoziente di attribuzione, che deve essere determinato in modo tale che tutti i seggi siano attribuiti. Il quoziente è inizialmente ottenuto dividendo il totale dei voti validi alle liste per il numero complessivo di seggi da attribuire; i seggi sono assegnati alle liste in base al risultato della divisione tra i voti validi di ciascuna lista e il quoziente. Se utilizzando questo primo quoziente si assegna un numero maggiore o

minore di seggi di quelli da attribuire, si corregge il quoziente – rispettivamente in aumento o in diminuzione – fino ad ottenere l'assegnazione del numero esatto di seggi.

Per gli arrotondamenti, alla cifra ottenuta dopo la divisione si applica l'arrotondamento aritmetico (le frazioni decimali inferiori a 0,5 si arrotondano all'unità inferiore, quelle superiori a 0,5 all'unità superiore). Peraltro, se la frazione decimale è pari a 0,5 si arrotonda per difetto o per eccesso in modo da assicurare l'attribuzione di tutti i seggi; quando sono possibili diverse attribuzioni di seggi, si procede per sorteggio.

A titolo esemplificativo, si riportano i calcoli effettuati per la ripartizione del totale dei seggi tra le liste nelle elezioni tedesche del 2009³:

Totale dei voti validi a livello nazionale (A)	43.371.190
Voti delle liste che non hanno superato lo sbarramento (B)	2.606.902
Totale dei voti validi da considerare per il riparto (C=A-B)	40.764.288
Seggi da assegnare (D)	598
Primo quoziente (C/D)	68.168

Successivamente, si ripartiscono i seggi tra le liste che hanno superato la soglia di sbarramento, dividendo il totale dei voti di ciascuna lista per il primo quoziente (68168).

Partito	Voti validi	Seggia primo quoziente	Arrotondamenti
CDU	11.828.277	173,52	174
CSU	2.830.238	41,52	42
SPD	9.990.488	146,56	147
FDP	6.316.080	92,66	93
Die Linke	5.155.933	5,64	76
GRÜNE	4.643.272	68,12	68
Totale seggi			600

Il numero di seggi risultante (600) è superiore al numero dei seggi da assegnare (598). Il primo quoziente (68168) viene dunque rideterminato (in questo caso in aumento) per arrivare a distribuire 598 seggi, procedendo per approssimazioni successive. Dopo i calcoli si arriva al quoziente corretto (pari a 68.195) e si procede alla attribuzione dei seggi alle liste:

Partito	Voti validi	Seggi a quoziente corretto	Arrotondamenti
CDU	11.828.277	173,45	173
CSU	2.830.238	41,50*	42
SPD	9.990.488	146,50*	146
FDP	6.316.080	92,62	93
Die Linke	5.155.933	75,61	76
GRÜNE	4.643.272	68,09	68
Totale seggi			598

³ Si ricorda che nel 2009 il sistema di ripartizione dei seggi a livello nazionale e di *Land* era diverso dall'attuale.

(*) Se la frazione decimale è pari a 0,50 si può arrotondare per eccesso o per difetto, in modo da assegnare tutti i seggi. Quando, come in questo caso, sono possibili diverse attribuzioni si procede per sorteggio.

Si ricorda che il **metodo Sainte-Laguë** si basa invece sull'utilizzo di un divisore applicato ripetutamente al totale dei voti di ciascuna lista, analogamente al metodo d'Hondt, Cambia però il divisore: nel metodo d'Hondt, il totale dei voti è diviso per 1, 2, 3, 4..., nel metodo Sainte-Laguë, esso è diviso per 1, 3, 5, 7... I seggi sono in entrambi i casi assegnati alle liste seguendo l'ordine decrescente dei quozienti ottenuti. Con il Sainte-Laguë è minore il vantaggio che il metodo d'Hondt attribuisce ai partiti maggiori⁴.

Il Bundesrat

Come già ricordato, infine, in **Germania** l'articolo 51 della Legge fondamentale tedesca prevede che il *Bundesrat* sia composto da membri dei governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano (la nomina governativa implica che i requisiti per l'appartenenza al *Bundesrat* siano fissati dalle norme del singolo *Land*).

Il numero di componenti - attualmente pari a **69 membri** - è funzionale alla natura di quell'organo. Ciascun *Land* può inviare al *Bundesrat* tanti rappresentanti quanti sono i voti ad esso attribuiti anche in base alla popolazione. La composizione numerica del *Bundesrat* può pertanto variare (in base agli aggiornamenti dei dati statistici sulla popolazione residente dei *Länder*).

Il medesimo articolo 51 stabilisce (al terzo comma) che i membri provenienti da uno stesso *Land* debbano votare in modo unitario. Tale vincolo, può dirsi, tende a spostare il centro delle decisioni dal *Bundesrat* ai governi dei *Länder* - profilo, questo, che si riverbera sulla composizione numerica, piuttosto snella, dell'organo.

Ancora l'articolo 51 della Legge fondamentale attribuisce a ciascun *Land* un numero di voti in parte a seconda della popolazione (ogni *Land* ha a disposizione almeno 3 voti; i *Länder* con più di due milioni di abitanti hanno 4 voti; i *Länder* con più di sei milioni di abitanti hanno 5 voti; i *Länder* con più di sette milioni di abitanti hanno 6 voti).

⁴ Esiste anche un metodo Sainte-Laguë modificato, applicato per esempio in Svezia, nel quale nella prima divisione, viene utilizzato il divisore 1,4 (anziché 1); nelle successive divisioni, vengono mantenuti i divisori del Sainte-Laguë (3, 5, 7...). In tal modo si limitano gli effetti negativi per i partiti maggiori.

Focus: Gli interventi del Tribunale costituzionale federale in materia elettorale

Il sistema elettorale tedesco è stato oggetto di numerosi interventi del Tribunale costituzionale federale.

Numerose sono le pronunce che hanno riguardato la “**clausola di sbarramento**”, che dal 1953 opera a livello federale (prima funzionava a livello di *Land*). Detta clausola è più volte stata oggetto delle questioni sollevate dinanzi alla Corte di Karlsruhe, con riferimento al principio di uguaglianza del voto ed al principio di uguaglianza delle *chances* dei partiti politici.

Il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato, sin dal 1952, sulla “clausola di sbarramento”, fornendo al legislatore, anche nelle fattispecie in cui ha escluso l'incostituzionalità, indicazioni precise che si estendono anche alle elezioni federali per le quali la clausola è ritenuta legittima (cfr. così sentenza del 29 settembre 1990).

La prima sentenza in materia è del 1952 e si riferisce un ricorso costituzionale diretto avverso la modifica della legge elettorale del *Land* Schleswig–Holstein, nella parte in cui prevedeva un aumento della soglia dal 5% al 7,5% (BVerfGE, 1, 208). Il Tribunale costituzionale federale ha affermato, in tale occasione, il fondamentale significato del **principio di uguaglianza del voto**, riconoscendogli **un valore differenziato in funzione del sistema elettorale** adottato. Nel **sistema maggioritario**, il principio riguarda soltanto il valore numerico dei voti, perché conducono ad un risultato effettivo solo i voti espressi a favore del candidato che riesce ad ottenerne la maggior parte, mentre gli altri voti vanno irrimediabilmente perduti. Nel **sistema proporzionale**, al contrario, assume rilievo anche l'uguaglianza dell'effetto dei voti espressi. Il Tribunale ha dunque sottolineato che, qualora il legislatore decida di adottare il sistema 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”. È stato riconosciuto così, nel sistema proporzionale, il principio dell’“uguaglianza del risultato finale del voto”

La giurisprudenza costituzionale ha dunque ricostruito l'uguaglianza in campo elettorale come una rigorosa e formale uguaglianza. La “**clausola di sbarramento**” è stata dunque considerata, nelle diverse pronunce, 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”, che potrebbe essere compromesso dall'eccessiva frammentazione dei partiti cui il

sistema proporzionale, favorendo i piccoli partiti, potrebbe condurre. 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". Un'affermazione importante del Tribunale riguarda il fatto che una valutazione puramente astratta non è ammissibile, in quanto 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, analizzando in concreto le eventuali disfunzioni che ne possono derivare per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'assemblea parlamentare. Alla luce di queste considerazioni, il Tribunale ha riconosciuto l'incostituzionalità dell'innalzamento della clausola di sbarramento dal 5 al 7,5 per cento (BVerfGE, 1, 208).

Pur non avendo il Tribunale costituzionale escluso la legittimità in astratto di un suo innalzamento, attualmente il **5 per cento** è generalmente riconosciuto come il **limite massimo** della soglia di sbarramento per le elezioni federali.

Deve inoltre essere segnalata la sentenza del 13 febbraio 2008, con la quale è stata dichiarata **incostituzionale la clausola di sbarramento del 5 per cento nelle elezioni comunali** dello Schleswig-Holstein. Tale pronuncia riveste carattere innovativo, in quanto supera la precedente giurisprudenza, che non prevedeva significative differenziazioni in rapporto agli ambiti (*Bund, Land, comuni*) nei quali la clausola opera. L'incostituzionalità della clausola è peraltro stata configurata alla stregua di un'incostituzionalità sopravvenuta legata al mutamento del quadro legislativo: dal momento che il consiglio comunale, a seguito di alcune riforme, non era più chiamato a designare il sindaco e molte delle sue originarie attribuzioni erano state trasferite al sindaco stesso, non si poneva più un problema di ostacoli all'efficienza dell'assemblea

Per quanto riguarda le **elezioni europee**, una pronuncia del 9 novembre 2011 (BVerfG, 2 BvC 4/10), ha invece dichiarato l'**incostituzionalità della clausola di sbarramento del 5 per cento** prevista dalla legge elettorale tedesca per dette elezioni, in quanto contrastante, nel momento storico attuale, con i principi di eguaglianza del voto e di pari opportunità per i partiti politici riconosciuti dalla Legge Fondamentale. 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 e che le pari opportunità tra i vari partiti politici esigono che ogni partito abbia, in linea di principio, le stesse possibilità e *chance* durante l'intero procedimento elettorale e dunque anche in relazione alla ripartizione dei seggi. La soglia di sbarramento per le elezioni europee comporta invece, diversamente da quanto ritenuto in passato (sentenza del 22 maggio 1979, BVerfGE 51, 222), uno squilibrio sugli effetti del voto, poiché i voti a favore dei partiti politici che non avevano superato la soglia di sbarramento rimanevano privi di effetto, compromettendo, al contempo, anche il diritto alle pari opportunità per i partiti. Secondo il Tribunale costituzionale, 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. 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, anche alla luce dei compiti attribuiti a tale Parlamento. 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.

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.

Altri interventi del Tribunale costituzionale federale hanno riguardato gli **effetti dell'attribuzione dei "seggi aggiuntivi" sulla proporzionalità del sistema**, ed hanno portato a due successive modifiche della legge elettorale, nel 2011 e nel 2013.

Con la decisione del 3 luglio 2008, il Tribunale costituzionale rilevava come, secondo il sistema elettorale allora vigente, la previsione dei 'seggi aggiuntivi' producesse regolarmente il cosiddetto "effetto del peso negativo dei voti" (*Effekt des negativen Stimmgewichts*), in base al quale un aumento dei secondi voti espressi in favore di una lista poteva paradossalmente produrre una perdita di seggi, mentre la loro diminuzione poteva portare all'effetto inverso.

Questo effetto risultava lesivo dei principi di uguaglianza e di immediatezza della scelta elettorale sanciti dalla Legge fondamentale. Pertanto, è stata dichiarata l'incostituzionalità della relativa disciplina, con l'obbligo per il legislatore di modificare la legge elettorale entro il 30 giugno 2011.

In attuazione di tale obbligo è stata adottata la diciannovesima legge di modifica della legge elettorale federale del 25 novembre 2011.

Tale legge aveva introdotto rilevanti modifiche al sistema elettorale, introducendo una ripartizione dei seggi non più a livello nazionale, ma nell'ambito dei singoli *Länder* (sulla base del numero dei votanti del *Land* stesso) ed eliminando la possibilità del collegamento tra liste di *Länder* del singolo partito. La nuova normativa ha altresì previsto

i cc.dd. 'mandati compensativi' (*Zusatzmandate*) per partiti che si siano candidati in più *Länder*, il cui numero è pari alla somma che emerge dall'addizione a livello nazionale di tutte le perdite dovute ad arrotondamenti delle liste dei *Länder* riconducibili allo stesso partito (sistema dei voti residui, "Reststimmen").

La legge è stata immediatamente oggetto di ricorsi al Tribunale costituzionale federale, che, con decisione del 25 luglio 2012, è nuovamente intervenuto sul punto, dichiarando l'illegittimità costituzionale anche della nuova disciplina.

Con particolare riferimento ai 'seggi aggiuntivi' (*Überhangmandate*), la pronuncia ricorda che il sistema vigente in Germania ha il "carattere fondamentale di un sistema elettorale proporzionale", mentre l'attribuzione dei 'seggi aggiuntivi' senza compensazioni può snaturare tale carattere del sistema, in contrasto con il principio di uguaglianza del voto e di pari opportunità per i partiti politici. Non si tratta peraltro di un'affermazione assoluta. Secondo il Tribunale costituzionale, un sistema elettorale che consente agli elettori di esprimere preferenze personali nei collegi uninominali non è di per sé incompatibile con il ricorso ad un metodo proporzionale per l'assegnazione dei seggi. Il Tribunale giudica incostituzionale l'entità del meccanismo maggioritario ed individua un numero massimo di 'mandati in eccedenza' che possono essere attribuiti, pari a 15, ossia alla metà del numero dei deputati necessari per la costituzione di un gruppo parlamentare secondo il regolamento del *Bundestag*.

Il Tribunale costituzionale ha altresì ritenuto incostituzionale la previsione della nuova legge secondo cui la quota dei seggi assegnata ad un *Land* viene attribuita in base al numero dei votanti (e non in base al numero degli aventi diritto al voto o in base alla popolazione), in quanto ciò può comportare nuovamente il cd. "effetto del peso negativo dei voti". È stata infine dichiarata anche l'illegittimità costituzionale dei cd. 'mandati compensativi' (*Zusatzmandate*), assegnati sulla base della considerazione unilaterale delle perdite dovute all'arrotondamento, senza invece tener conto dei vantaggi che dagli arrotondamenti sorgano per i rispettivi partiti politici.

Al fine di colmare la grave lacuna normativa venutasi a creare a seguito del nuovo giudizio di illegittimità costituzionale, il legislatore ha dovuto elaborare, sulla base delle indicazioni dello stesso Tribunale, una nuova riforma elettorale, entrata in vigore nel maggio 2013.

La ventiduesima legge di modifica della legge elettorale (del 3 maggio 2013) ha introdotto i c.d. mandati di compensazione (*Ausgleichsmandate*) in aggiunta ai soprannumerari. Per compensare l'effetto dei mandati in eccedenza il modello prevede una fase in cui i gruppi senza seggi in soprannumero possano essere rappresentati da un numero maggiore di deputati, in modo da riprodurre la composizione del Parlamento risultante dai secondi voti. Di conseguenza il numero dei seggi del *Bundestag* potrebbe aumentare significativamente. Nella prima tornata elettorale di applicazione, il 2013, i seggi 'compensativi' risultarono 29.

Si ricorda che il Tribunale costituzionale federale, con decisione del 4 luglio 2012, ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina del **voto dei tedeschi residenti all'estero** (*Auslandsdeutsche*), che consentiva a costoro di eleggere i deputati del *Bundestag* qualora dal 23 maggio 1949 (data della proclamazione della Repubblica federale tedesca e della Legge fondamentale) avessero vissuto in Germania per un periodo di almeno tre mesi.

In base ad una legge approvata nel 2013 a seguito dell'intervento del Tribunale federale, ai tedeschi residenti all'estero è riconosciuto il diritto elettorale attivo se dopo il compimento del quattordicesimo anno di età hanno vissuto in Germania ininterrottamente per un periodo di almeno tre mesi e dalla loro partenza non siano trascorsi più di 25 anni, oppure se per altri motivi, personalmente e direttamente, hanno acquisito familiarità con la situazione politica della Repubblica federale e ne sono interessati.

Infine, a seguito di un ricorso elettorale, il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato incostituzionale, perché in contrasto con il diritto all'uguaglianza del voto sancito dall'art. 3, comma 3 della Legge fondamentale ([ordinanza 2 BvC 62/14 del 29 gennaio 2019](#)), il § 3, commi 1 e 2 della Legge elettorale federale, che sottraeva il diritto di voto alle persone assistite da un curatore o soggette a tutela ai sensi dei §§ 1896 ss del Codice civile tedesco (*Bürgerliches Gesetzbuch – BGB*) oppure a quelle ricoverate in un ospedale psichiatrico per mancata imputabilità. Il Tribunale costituzionale ha ritenuto che l'**esclusione dal diritto di voto attivo** (*Ausschluss vom Wahlrecht*) in capo ad un determinato gruppo di persone possa risultare giustificata costituzionalmente se si può presumere che detto gruppo non abbia una capacità sufficiente per partecipare al processo di comunicazione tra il popolo e gli organi statali. La formulazione della norma contenuta nella *Bundeswahlgesetz*, secondo i giudici costituzionali, non era idonea a definire in maniera sufficientemente chiara ed esaustiva le persone tipicamente prive della capacità di partecipare al processo democratico di comunicazione. Il legislatore è quindi intervenuto con la legge del 18 giugno 2019 (*Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze*) che, modificando il § 13 della *Bundeswahlgesetz*, sancisce l'esclusione dal diritto di voto soltanto per coloro che siano stati privati dell'esercizio di tale diritto da una sentenza giudiziaria.

