

L'ELEZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO:
I DODICI SISTEMI ELETTORALI ATTUALI
ED I PROGETTI PER UN SISTEMA ELETTORALE
UNIFORME

di INES CASCIARO

1. *L'Atto del 20 settembre 1976*

Nel giugno 1989 i 518 membri del Parlamento europeo sono stati eletti per la terza volta a suffragio universale diretto dai popoli della Comunità, in base alle leggi elettorali di ciascuno degli stati membri. Ancora una volta è mancato, in seno all'Assemblea di Strasburgo, l'accordo necessario per proporre al Consiglio dei ministri l'adozione della procedura elettorale uniforme prevista dal Trattato Cee al III comma dell'art. 138, che recita: «L'Assemblea elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto secondo una procedura elettorale uniforme in tutti gli stati membri».⁽¹⁾

Questa disposizione, rimasta parzialmente inattuata nella parte relativa alla procedura elettorale da adottare, era stata formulata dagli estensori dei Trattati per modificare il sistema di elezione indiretta in un primo tempo vigente, che era stato considerato fin dall'inizio inadeguato e quindi provvisorio⁽²⁾.

¹ Solo nel caso previsto dal III comma dell'art. 138 il Parlamento europeo ha un potere di iniziativa legislativa. Sebbene, infatti, sia composto dai «rappresentanti dei popoli riuniti nella Comunità», come statuisce l'art. 137 del Trattato, il Parlamento europeo non esercita in sede comunitaria i poteri che tipicamente fanno capo ad un'istituzione parlamentare nazionale. Nonostante le recenti disposizioni introdotte dall'Atto unico europeo, firmato tra il 17 e il 28 febbraio 1986, che avrebbe dovuto incrementare i poteri dell'Assemblea, questa rimane per molti aspetti ai margini del procedimento di legislazione comunitaria. Procedimento che rimane che nelle materie indicate dall'art. 6 dell'Atto unico (nelle quali è prevista una procedura di cooperazione che consente al Parlamento europeo una doppia lettura dei provvedimenti da adottare) continua a far perno sul potere di iniziativa della Commissione e sul potere deliberativo che il Consiglio esercita dopo avere consultato il Parlamento europeo nei casi in cui tale consultazione è obbligatoriamente prescritta dai Trattati. Il Parlamento europeo esprime dunque solo un parere che anche nei casi in cui è obbligatorio non è mai vincolante. Cfr. C. ROMANELLI GRIMALDI, *Il Parlamento europeo*, CEDAM, Padova, 1977, pp. 188 ss. Per la procedura di cooperazione prevista dall'Atto unico, cfr. G. BOSCO, *Lezioni di diritto internazionale*, Giuffrè, Milano 1987, pp. 568 ss. Sui risultati insoddisfacenti raggiunti con l'Atto unico europeo, cfr. F. LAY, «L'Atto unico europeo», in *Rivista di studi politici ed internazionali*, 1986, p. 396. J. DE ROY, *L'Acte Unique Européen*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1987, p. 133. Secondo una parte della dottrina l'Atto unico è l'unica soluzione di compromesso accettabile; cfr. D. SIBANSKI, «Du projet de traité d'union du Parlement Européen à l'Acte Unique Européen», in *Revue d'intégration européenne*, 1987, pp. 133-134.

Sull'atteggiamento diffidente della Gran Bretagna cfr. A. CAMPBELL, «The Single European Act and the Implications», in *International and Comparative Law Quarterly*, 1986, pp. 934-938.

² L'originaria formulazione del I comma dell'art. 138 prevedeva che l'Assemblea fosse composta dai «delegati che i parlamenti erano richiesti di designare secondo una procedura fissata in ogni stato membro». Così, in seno all'Assemblea di Strasburgo erano rappresentate quelle stesse forze

Un primo passo verso l'attuazione della norma fu compiuto il 20 settembre 1976, quando il Consiglio dei ministri delle Comunità europee adottò all'unanimità la decisione n. 76/787 con la quale si stabiliva di eleggere a suffragio universale diretto il Parlamento europeo (1). Alla decisione fu allegato un Atto nel quale furono fissate tutte le modalità dell'elezione ma si sancì il ricorso alle leggi elettorali di ciascuno stato membro in attesa che l'«Assemblea direttamente eletta elaborasse progetti intesi a dar vita ad una procedura elettorale uniforme» (2).

Si scelse quella che potremmo definire "l'attuazione per tappe" del Trattato, mediante la creazione di una situazione "transitoria" da questo non prevista (3).

E' vero, infatti, che nel III comma dell'articolo 138 l'uso del plurale («progetti intesi...») poteva essere interpretato come una autorizzazione all'adozione di misure parziali (e quindi anche di un periodo transitorio); ma è più logico credere che questa (ormulazione al plurale concedesse piuttosto al Parlamento europeo di ripetere nel tempo il suo potere di «elaborare progetti», anche per far fronte ad eventuali "boccature" a cui i progetti stessi fossero andati incontro.

politiche che, sorreggendo i governi nazionali e, per usare le parole di Ferrari Bravo, il Parlamento europeo rischiava di diventare «un doppio organo politico del Consiglio dei ministri anziché un organo in rapporto dialettico con quello». Cfr. F. PENNACCHINI, R. MONACO, I. FERRARI BRAVO, S. PUGLISI, *Manuale di diritto comunitario*, vol. 1, UTET, Torino, 1983, p. 100.

¹ Cfr. G.U.C.E. 8 ottobre 1976, n. 278, pp. 1, 5.

² Il Consiglio dei ministri deliberò il 20 settembre 1976 sulla base di un progetto elaborato ed approvato dal Parlamento europeo su relazione dell'on. Patijn il 14 gennaio 1975 (cfr. G.U.C.E. 11.2.1975, p. 32).

La procedura prevista dall'art. 138 III comma prevede che la delibera del Consiglio su progetto del Parlamento debba avere il valore di una raccomandazione (atto comunitario di natura non vincolante) rivolta agli stati membri affinché la adottino conformemente alle rispettive norme costituzionali. La procedura poteva dirsi rispettata sebbene il Consiglio avesse adottato il termine «decisione» (atto comunitario di portata concreta obbligatoria in tutti i suoi elementi) invece del termine «raccomandazione» perché si trattava di una «decisione sui generis» in cui sostanzialmente si «addeveva di raccomandazione», e quindi di una raccomandazione. Cfr. A. CHITTI-BATELLI, *I poteri del Parlamento europeo*, Giuffrè Milano, 1981, p. 317; F. FOX AR, *Lezioni di diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 94. La tesi non è comunque pacifica in dottrina: cfr. M. CARISIO, «La Decisione del Consiglio delle Comunità Europee per l'elezione dei componenti dell'Assemblea a suffragio universale diretto» in *Riv. trim. di diritto pubblico*, 1977, p. 1081; G. TRACCOLI, «L'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento Europeo», in *Riv. trim. di diritto pubblico*, 1977, vol. 2, pp. 1555-1556.

³ La via della «attuazione per tappe» dell'art. 138 era stata scelta dal Parlamento europeo (iano nel progetto Patijn del 1975, quanto nel precedente progetto, rimasto lettera morta, elaborato da un gruppo di lavoro sotto la presidenza dell'on. Dehousse ed approvato dal Parlamento europeo il 17 maggio 1960). In quest'ultimo si prevedeva esplicitamente un periodo transitorio in cui solo due terzi dei deputati europei sarebbero stati eletti a suffragio diretto e durante il quale sarebbe rimasta incompiuta la creazione di un sistema elettorale uniforme, in attesa che, decorso questo periodo, l'Assemblea decidesse il passaggio all'uniformità (cfr. F. FOX AR, «Evoluzione storica del problema delle elezioni a suffragio universale diretto del Parlamento Europeo dal 1957 ad oggi», in *Diritto comunitario e diritti scabini internazionali*, n. 1, 1978, pp. 351-354).

Nel progetto Patijn non si menzionava esplicitamente alcun periodo transitorio ma l'art. 7, facendosi lo spirito dell'art. 9 del vecchio progetto, stabiliva che le prime elezioni si sarebbero svolte secondo le disposizioni interne di ciascuno stato membro, mentre il Parlamento europeo sarebbe stato tenuto ad approvare una procedura uniforme entro il 1980.

Nessun riferimento ad un periodo transitorio, quindi, sarebbe contenuto nei Trattati ed il fatto che in concreto l'Atto ne abbia predisposto uno pone dubbi sulla sua legittimità (4).

E' certo, comunque, che, se non la lettera, l'Atto ha rispettato lo spirito dell'art. 138 del Trattato Cee consentendone una attuazione graduale piuttosto che lasciarlo del tutto disapplicato (5).

Vediamo in sintesi le principali disposizioni in esso contenute.

Innanzitutto, fu portato a 410 il numero dei seggi del Parlamento europeo i quali furono distribuiti in base al criterio indicato dal I comma dell'art. 138. Fu effettuata cioè l'attribuzione ad ogni Stato di un numero di rappresentanti non strettamente variabile in rapporto al numero degli elettori (ossia un seggio per ogni numero "x" di votanti) ma rigido, fissato anche in rapporto all'importanza economica degli Stati stessi.

Se si fosse optato per una distribuzione rigidamente proporzionale, gli Stati più piccoli avrebbero rischiato di rimanere schiacciati da quelli di maggiori dimensioni mentre, in un unico organo assembleare, si doveva conciliare la rappresentanza dei cittadini con quella degli Stati: accanto al bisogno di rappresentatività democratica c'era quello del rispetto dell'eguaglianza di questi ultimi e cioè del diritto anche degli Stati più piccoli ad essere rappresentati in modo adeguato.

Furono assegnati 81 seggi ai quattro Stati maggiori (Gran Bretagna, Francia, Repubblica federale tedesca ed Italia), 25 seggi all'Olanda, 24 al Belgio, 16 alla Danimarca, 15 all'Irlanda e 6 al Lussemburgo. Furono inoltre stabiliti alcuni principi uniformi per tutti gli stati membri come il carattere dell'universalità del suffragio (art. 1), nonché della individualità e personalità del voto. L'Atto stabilì, inoltre, norme che uniformavano la disciplina di materie come quella dei privilegi, delle immunità e delle incompatibilità con lo status di membro dell'Assemblea (art. 4, 5 e 6) (6).

L'art. 3 stabiliva che la durata della legislatura doveva essere di 5 anni e che il mandato di ogni rappresentante doveva iniziare e scadere contemporaneamente al quinquennio.

Ancora, l'art. 9, stabiliva la simultaneità delle elezioni europee nei vari stati membri per agevolare la mobilitazione dell'opinione pubblica europea intorno all'evento elettorale: la data delle elezioni, stabilita per il maggio-giugno 1978 (art. 9 e 10), doveva cadere per tutti nello stesso lasso di tempo compreso tra la mattina del giovedì e la domenica successiva (7). Rimase

⁴ Per la tesi da noi illustrata sulla ammissibilità o meno di un periodo transitorio, cfr. G. VAN DE BERGHE, «Direct elections in accordance with a uniform procedure», in *European Law Review*, 1979, vol. 4, n. 5, pp. 336-337.

⁵ Cfr. A. CHITTI-BATELLI, *I poteri...*, op. cit., p. 310.

⁶ Cfr. F. ROSSOLILLO, «Il ruolo del Parlamento europeo nella costruzione dell'Unione Europea», in *Uni Europa*, 31 gennaio 1980, pp. 5 ss.

⁷ L'Atto non ribadiva il divieto, contenuto nella convenzione Dehousse del 1960, di tenere simultaneamente le elezioni nazionali ed europee.

di tenere le elezioni nel maggio successivo non essendo stata ancora varata la legge elettorale britannica, rinvio definitivamente la data dell'elezione al periodo tra il 7 e il 10 giugno 1979.

Questa fu la data infine approvata dal Consiglio dei ministri il 4 luglio 1978 (1).

L'Atto del 20 settembre 1976 era in grado di modificare il contenuto dei trattati solo nel limitato ambito implicitamente ammesso dall'art. 138 (nomina dei parlamentari europei ed aumento del numero dei membri dell'Assemblea). Esso era, perciò, assolutamente inidoneo ad operare una redistribuzione dei poteri tra le istituzioni comunitarie. Il dubbio, però, che ciò potesse avvenire non mancò di sollevare discussioni e questioni giuridiche all'interno degli Stati quando vi giunse per essere adottato (2).

Gli Stati si sarebbero dovuti limitare a verificare la compatibilità delle modalità pratiche dell'elezione diretta con il regime costituzionale interno e su questo si sarebbero potuti pronunciare gli organi statali di controllo della legittimità costituzionale.

Invece, merita di essere segnalato l'eclatante caso francese, aperto dall'iniziativa dell'allora presidente Giscard d'Estaing, il quale sottopose l'Atto al Conseil Constitutionnel, che si pronunciò *ultra petita* (3). I membri del Conseil, infatti, non si limitarono soltanto ad esaminare la costituzionalità delle modalità pratiche delle elezioni dirette, ma risalirono anche alla costituzionalità del principio stesso dell'elezione, ed in quanto, ad essa non si sarebbe accompagnato un accrescimento dei poteri dell'Assemblea parlamentare europea; la qual cosa era ritenuta in contrasto con la sovranità francese.

La sentenza del Conseil ribadiva che la Francia non avrebbe tollerato alcun ampliamento dei poteri del Parlamento europeo che fosse derivato dalla sua elezione diretta.

Nonostante tutto questo, gli Stati adottarono l'Atto nel corso del 1977 e

(1) La legge elettorale britannica fu votata con un certo ritardo, per la opposizione all'elezione diretta del Parlamento europeo manifestata con vigore da alcuni ambienti politici.

(2) Per i dibattiti politici in Gran Bretagna cfr. EDWARDS e A. M. WATKINS, «Il dibattito nel Regno Unito sulle elezioni dirette del Parlamento europeo», in *Partiti e le elezioni del Parlamento europeo. Indagini nazionali ed europee a confronto*, a cura di G. BOSCHETTI e S. VIGI, Il Mulino, Bologna, 1979, pp. 61-67, e CASARICA, «Regno Unito - in *Le leggi per le elezioni del Parlamento europeo*, Camera dei Deputati, Roma, 1984, pp. 248-249; e BOSCHI, «L'armonizzazione della legge elettorale europea», in *L'evoluere comparato dei riformismi elettorali in Europa*, Badia Fiesolana, 28-30 marzo 1988, pp. 13-14.

(3) Per quanto concerne gli avvenimenti in Italia cfr. G. TOCCOLI, «L'elezione...», loc. cit., pp. 155-155b.

(4) Per le ragioni che indussero il Presidente francese a ricorrere al Conseil Constitutionnel cfr. pp. 131-136; G. VOLPE, «L'elezione del Parlamento europeo al vaglio del Conseil Constitutionnel», in *La Fata Italiana*, IV, 1978, pp. 37-44, e a pp. 850-851 a decisione...», loc. cit., p. 1081.

provvidero, entro il febbraio del 1979, ad adottare le rispettive leggi elettorali in osservanza dell'obbligo imposto dall'art. 7 dell'Atto stesso.

I punti centrali del dibattito sviluppatosi all'interno della Comunità, in vista dell'approvazione da parte degli stati membri delle leggi elettorali, sono stati quelli relativi al sistema elettorale da applicare e, in particolare, relativi alla scelta tra principio proporzionalistico e principio maggioritario, tra scrutinio di lista e collegio uninominale, tra ambito nazionale, ambito regionale ed ambito locale per la determinazione dei collegi, con l'aggiunta del problema dell'applicazione o meno del sistema dei voti di preferenza accanto a quelli di lista per quei sistemi che ammettono le liste concorrenti.

Alla fine, ogni paese membro ha optato per una soluzione il più possibile compatibile con le proprie tradizioni nazionali; le differenze tra i vari sistemi elettorali prescelti hanno, tuttavia, fatto sì che non fosse omogeneo il peso rappresentativo di tutti i deputati in seno al Parlamento europeo.

2. Le leggi elettorali nazionali per le elezioni dirette del Parlamento europeo: un confronto

A questo punto è interessante analizzare le leggi elettorali applicate all'interno dei singoli stati membri per l'elezione dei propri rappresentanti al parlamento europeo: un'analisi di questo tipo servirà a comprendere l'esigenza e al tempo stesso la difficoltà di creare una procedura elettorale uniforme, tali e tante essendo le difformità.

In linea generale esistono alcuni sistemi elettorali detti "forti", che hanno una spiccata capacità "manipolativa", che hanno cioè una forte capacità di alterare i risultati elettorali e di incidere sulle scelte degli elettori (sistema maggioritario uninominale); e sistemi detti "deboli" che hanno invece scarsa capacità "manipolativa" (sistemi proporzionali a collegi plurinomiali) (20).

Ecco allora che alcuni dei sistemi elettorali adottati dai dodici consentono di riprodurre a livello europeo più fedelmente di altri il panorama politico interno e quindi i rapporti di forza tra i vari gruppi politici esistenti nei singoli Stati.

Come si può notare dal quadro sinottico, undici Stati della Comunità Europea eleggono i loro rappresentanti in seno all'Assemblea di Strasburgo con un sistema di tipo proporzionale, e tra questi, eccetto l'Irlanda, che adotta il voto singolo trasferibile, dieci prevedono lo scrutinio di lista.

Un solo stato membro, la Gran Bretagna, ha adottato un sistema maggioritario con collegi uninominali (fatta eccezione per l'Irlanda del Nord, in cui si applica il sistema proporzionale).

(20) Cfr. D. FISICHELLA, «Sistemi elettorali», in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV (voce Elezione), p. 650, su tutti gli elementi di base per lo studio dei sistemi elettorali, cfr. F. CASARICA, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981.

sottratti, invece, ad una disciplina uniforme alcuni dei più importanti aspetti dell'elezione diretta: fra questi, come si è detto, la determinazione della procedura elettorale da adottare. L'Atto stabiliva in proposito all'art. 7, par. 2, che: «Fino all'entrata in vigore di una procedura elettorale uniforme, e con riserva delle altre disposizioni del presente Atto, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno stato membro dalle disposizioni nazionali»⁽¹²⁾.

Altra materia non disciplinata dall'Atto è quella delle cause di ineleggibilità per la quale riteniamo, tuttavia, implicito il rinvio alle legislazioni nazionali. Nel silenzio dell'Atto, il rinvio appare addirittura scontato per la disciplina di quella parte delle cause di ineleggibilità che coincide con la capacità elettorale passiva, visto che le disposizioni sulla capacità elettorale attiva e passiva sono assolutamente indispensabili in qualsiasi legge elettorale⁽¹³⁾. Per la restante parte delle cause di ineleggibilità, riteniamo invece che il rinvio sia stato implicito per ragioni di opportunità.

L'Atto non conteneva, inoltre, alcuna disposizione che uniformasse la disciplina della importantissima materia del voto all'estero dei cittadini di uno stato membro residenti in un altro paese della Comunità.

A causa del fenomeno dell'emigrazione, il problema, invece, era molto sentito sia per ragioni politiche che di giustizia sociale. Ed anche perché appariva paradossale indire votazioni per eleggere l'organo assembleare dell'Europa Unita e poi costringere il "cittadino europeo" a spostarsi da un paese all'altro, a varcare, cioè, delle barriere territoriali dentro la stessa Comunità, per andare ad esprimere il suo voto.

Mancando nell'Atto qualsiasi disposizione a riguardo, alcuni interpreti hanno inteso inserire il problema tra quelli per la cui soluzione l'art. 8 rinvia alle leggi nazionali. E si sa che, mentre Irlanda, Belgio e Olanda sarebbero stati disposti addirittura ad ammettere al voto e all'eleggibilità tutti i cittadini comunitari, residenti sul proprio territorio, Francia, Gran Bretagna e Germania erano decisamente contrarie.

Merita, infine, di essere presa in considerazione la disposizione di cui

¹² L'Atto del 1976, allegato alla decisione del Consiglio segnò un piccolo passo indietro rispetto al progetto Pajot. Questo, come si è detto nella nota 5, poneva il 1980 quale scadenza ultima per varare una legge elettorale uniforme. L'Atto, invece, non poneva alcun termine entro il quale il nuovo sistema elettorale avrebbe dovuto essere elaborato.

¹³ Si deve ritenere che le norme sulla capacità elettorale passiva concorrono a costituire la materia elettorale in senso stretto, cfr. A. CHIETI-BATELLI, «Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari», in *Enciclopedia del diritto*, XXI, 1971, pp. 41 ss. È chiaro che il rinvio alle legislazioni nazionali si riferisce a quella parte del sistema elettorale che non potessero rimanere prima di disciplina a causa del silenzio dell'Atto. Perciò le disposizioni nazionali sul tema dovevano essere conformi nei limiti strettamente necessari. Cfr. S. TRAVERSA, «L'elezione del Parlamento europeo: un sofferto universale e la legge elettorale italiana», in *Riv. trim. di diritto pubblico*, 1977, vol. 3, p. 1588.

all'art. 5 dell'Atto, che ammetteva, senza limiti temporali, la compatibilità tra mandato parlamentare europeo e mandato nazionale⁽¹⁴⁾.

L'articolo in questione non è stato però interpretato nel senso di obbligare gli Stati a stabilire il doppio mandato: se da una parte riconosceva possibile il cumulo dei due mandati, dall'altro non ne prevedeva l'obbligatorietà⁽¹⁵⁾.

Appare piuttosto evidente che l'art. 5 fu inserito nell'Atto al solo scopo di formalizzare il compromesso tra contrapposte posizioni emerse in seno al Consiglio: da un lato, i danesi avevano chiesto di confermare l'obbligatorietà del doppio mandato, insita nel sistema di elezione indiretta, dall'altro, era stato richiesto di dichiarare l'incompatibilità del mandato europeo con quello nazionale.

Che l'art. 5 sia stata una norma di "circostranza", lo conferma il fatto che a rendere ammissibile, ma non obbligatorio, il doppio mandato sarebbe da solo bastato l'art. 6 dell'Atto. Questo, al primo comma, elencando tassativamente le cariche incompatibili con quella di parlamentare europeo, non inseriva tra esse la carica di parlamentare nazionale; ma prevedendo la facoltà di fissare delle incompatibilità aggiuntive in sede nazionale lasciava agli Stati la possibilità di proibire il doppio mandato⁽¹⁶⁾.

Tutto sommato, la disciplina contenuta nell'Atto del 1976 faceva sì che, almeno in un primo periodo, alcuni importanti leaders politici mantenessero il cumulo dei due mandati, essendo improbabile che questi rinunciassero al mandato nazionale in favore di quello europeo⁽¹⁷⁾.

Secondo quanto era previsto nell'Atto, le prime elezioni europee avrebbero dovuto svolgersi nel maggio-giugno 1978. Invece, il Consiglio europeo di Copenaghen⁽¹⁸⁾, tenutosi tra il 7 e l'8 aprile di quell'anno, preso atto dell'impossibilità

¹² In seno alla Commissione giuridica, in occasione della approvazione del progetto del 1975, si era già evidenziata l'opportunità di non consentire il doppio mandato. Se da un lato la duplice investitura poteva garantire in seno alle istituzioni comunitarie, di recente e non ancora solida costituzione, la presenza di personalità di primo piano nella vita politica di ciascuna nazione, il che contribuiva al prestigio e alla autorità dell'Organo rappresentativo comunitario, dall'altro la sempre più intensa attività dell'Assemblea di Strasburgo e i sempre più gravosi compiti affidati ai parlamentari favorivano inevitabilmente l'assenteismo sia nel Parlamento nazionale che in quello europeo. Cfr. «Rapporto Vedels», in *Boll. C.E.E. suppl.* 4/72, pp. 68-69.

¹³ Cfr. F. POCAR, «Evoluzione...», loc. cit. pp. 358-359; G. BROCCHI, «L'elezione...», loc. cit. pp. 1547-1549.

¹⁴ Cfr. S. TRAVERSA, «L'elezione...», loc. cit. pp. 1585-1586.

¹⁵ Cfr. A. CHIETI-BATELLI, *Il Parlamento europeo*, Cedam, Padova, 1982, p. 310; A. MACCANICO, «Parlamento europeo: problemi della legislazione elettorale», in *Prospettive settant.*, 1976, n. 2, p. 13.

¹⁶ Il Consiglio europeo, è rappresentato dagli incontri al vertice tra i capi di stato e di governo ed è stato per la prima volta inserito nel quadro organizzativo comunitario dall'art. 2 dell'Atto unico europeo.

¹⁷ Prima di quel momento molte dispute si erano svolte in dottrina per stabilire se il Consiglio europeo fosse inserito nel quadro delle istituzioni comunitarie: per la soluzione positiva cfr. C. BLUMANN, «Le Conseil Européen», in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1976, pp. 6-7, p. 11; LAUWAARS, «The European Council», in *Common market law review*, 1977, p. 28; Contra, cfr. A. PUGHALL, «Prime indicazioni sul dialogo politico tra Parlamento europeo e Consiglio europeo», in *Rivista di diritto europeo*, 1982, p. 33 e ss.

Fra tutti, quello britannico è senz'altro il sistema più fortemente manipolato e su di esso, considerata la sua radicale diversità rispetto agli altri sistemi elettorali, che svolgiamo le prime considerazioni.

Nazione	Metodo distrib. seggi	Clasole sbarramento	Sbarrato impli-cito	Scelta dei candid.	Voto all'estero	Voto per corr. o procura
Belgio	d'Hondt	No	4,1%	voto prefer.	Si	Si
Danimarca	d'Hondt	No	6,2%	voto prefer.	Si	Si
Francia	d'Hondt	5%	1,25%	liste bloccate	Si	Si
Gr Bret	Maggioranza relativa	-	1,25%	-	Si	Si
Grecia	Quozie naturale+ Hagenbach-Bischoff + magg. resti	No	4,1%	liste bloccate	Si	No
Italia	Quozie intero e più alti resti	No	1,25%	voto prefer.	Si	No
Irlanda	Uninom.le preferale con riporto dei voti	-	6,6%	voto trasferibile	No	-
Lussemb	Hagenbach-Bischoff	No	16,7%	panachage	Si	Si
Olanda	d'Hondt	No	4,0%	voto prefer.	Si	Si
Portog	d'Hondt	No	4,1%	liste bloccate	Si	Si
R.F.G.	Hare-Niemeyer	5%	1,25%	liste bloccate	Si	Si
Spagna	d'Hondt	No	1,6%	liste bloccate	Si	Si

Nazione	N. seggi	Sistema elett.	Collegi	Seggi per circoscriz.
Belgio	24	Proporzionale con scrutinio di lista	2+1	13+11
Danimarca	16	Proporzionale con scrutinio di lista	1	16
Francia	81	Proporzionale con scrutinio di lista	1	81
Gran Bretagna	81	Maggioritario con collegi uninominali	78+1	1 e 3 in Irlanda del Nord
Grecia	24	Proporzionale con scrutinio di lista	1	24
Italia	81	Proporzionale con scrutinio di lista	5	(1)
Irlanda	15	Proporzionale con voto sing. trasferibile	4	3,3,4,5
Lussemburgo	6	Proporzionale con scrutinio di lista	1	6
Olanda	25	Proporzionale con scrutinio di lista	1	25
Portogallo	24	Proporzionale con scrutinio di lista	1	24
Rep. Fed. Ted.	81	Proporzionale con scrutinio di lista	10+1	(2)
Spagna	60	Proporzionale con scrutinio di lista	1	60

(1) In Italia il numero dei seggi per circoscrizione varia in rapporto al numero dei votanti.
(2) In Germania il computo dei seggi è fatto a livello nazionale.

La scelta del sistema maggioritario relativo a collegio uninominale, com'è noto, implica la divisione del territorio nazionale in tanti collegi quanti sono i seggi da distribuire e l'elezione per ogni collegio solo di quel candidato che abbia raccolto un numero di voti superiore a quello degli altri candidati della stessa circoscrizione. Restano, perciò, prive di rappresentanza le cospicue minoranze che in ciascun collegio non sono riuscite a conquistare il seggio; e ciò provoca inevitabilmente una notevole dispersione di voti. Si pensi che in occasione delle elezioni europee del 1984, i candidati di alcuni distretti conquistarono il seggio con solo il 30% dei voti, mentre il restante 70% rimase privo di rappresentanza (21). Sul piano nazionale, questo significa che può conquistare la maggioranza dei seggi anche un partito che non abbia ottenuto la maggioranza dei voti (22) e che, quindi, la volontà popolare può risultare notevolmente distorta dalla formula elettorale prescelta.

Naturalmente, questo sistema, adottato in Gran Bretagna, *ab initio*, anche per le elezioni nazionali, influisce in maniera determinante sulla struttura del sistema partitico, spingendo inevitabilmente verso il bipartitismo. Infatti, oltre al fatto che i partiti minori, pur raggiungendo percentuali di voti notevoli sul piano nazionale, rischiano ad ogni elezione di non essere rappresentati in seno al Parlamento europeo, il proliferare dei partiti è scoraggiato anche dalla penalizzazione di ogni forma di scissionismo (23).

La rappresentanza britannica in seno al Parlamento europeo non esprime, quindi, la molteplicità di opinioni presente nel corpo elettorale. Ma si può segnalare, quale caratteristica sotto certi aspetti positiva del sistema, la ridotta dimensione dei collegi. Questa, se da un lato provoca una notevole dispersione dei voti, come si è detto, dall'altro garantisce un rapporto immediato e "visibile" tra elettori ed eletti, ed obbliga i partiti a presentarsi all'elettorato candidati che godono di vasta popolarità e della stima dei concittadini. Il che facilita l'accesso al Parlamento europeo di spiccate ed autorevoli personalità (24).

(21) Cfr. G. SOTTILI, «Le elezioni dirette per il Parlamento europeo», in *La Civiltà Cattolica*, n. 3, 1979, p. 88.

(22) F. S. BELLINI, «Sistema elettorale», loc. cit., p. 662, il quale spiega tecnicamente questo risultato con un esempio: «... se da attribuire tre seggi in tre collegi con 10 elettori ciascuno, nel primo e nel terzo collegio il partito A conquista 6 voti, il partito B 4 voti. Nel secondo collegio il partito A conquista 2 voti e il partito B 8 voti. Il partito A con complessivi 14 voti popolari ottiene 2 seggi e il partito B con complessivi 16 voti popolari ottiene un seggio solo».

(23) Minoranze fortemente concentrate, soprattutto quando i collegi sono molto piccoli, riescono, invece, ad ottenere più facilmente un seggio in regime di sistema maggioritario semplice che con altri meccanismi. Per la spiegazione di questo fenomeno rinviamo a F. TANCHESTER, *Sistemi elettorali*, op. cit., p. 124.

(24) In questo senso vedi G. SOTTILI, *Una procedura elettorale uniforme per il Parlamento europeo*, edito dal Movimento Europeo, Roma, 1982, pp. 51-53; R. SCARPA, «Considerazioni in ordine ad una procedura uniforme per l'elezione dei deputati dell'Assemblea del Parlamento europeo», in *Atti e lavori del Parlamento europeo*, n. 2, 1985, pp. 64-65. *Contra*, vedi P. VIRCA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 103, il quale considera invece il personalismo elettorale un difetto del sistema maggioritario britannico.

E' vero che il basso numero di seggi da distribuire in occasione delle elezioni europee, rende i collegi più estesi rispetto a quelli delle elezioni nazionali britanniche, ma, in ogni caso, i mezzi di comunicazione di massa garantiscono ugualmente una campagna elettorale intensa e capillare.

Il sistema maggioritario non è stato adottato, comunque, per tutto il territorio del Regno Unito. Furono riservati tre seggi all'Irlanda del Nord (facendo con ciò una certa concessione a quella regione che, in base alla consistenza demografica, avrebbe avuto diritto a soli 2,2 seggi) e fu previsto che, invece della formazione di collegi uninominali, venisse costituita un'unica circoscrizione e che venisse adottato il sistema proporzionale a voto singolo trasferibile, già in uso, come vedremo, nella Repubblica d'Irlanda (25).

Non solo, dunque, fu concesso un seggio in più a quella regione, ma si dette anche la possibilità alla minoranza cattolica di ottenere un proprio rappresentante al Parlamento europeo grazie al sistema proporzionale.

Classificare i sistemi elettorali degli altri Stati membri della Comunità Europea come «proporzionali» equivale solo a dire che si tratta di sistemi che, per loro natura, "tendono" a garantire alle diverse correnti politiche un numero di seggi corrispondente alla loro forza numerica; ma non è detto che sistemi con formule che tendono a raggiungere risultati proporzionalistici riescano in tutti a pervenire con medesima efficacia all'obiettivo (26).

Fattori che possono incidere sulla proporzione, più o meno rigorosa, tra il totale dei voti espressi per ciascuna lista e il numero di seggi da questa conquistati sono certamente la presenza o meno di clausole di sbarramento, la dimensione dei collegi e la formula prescelta per la ripartizione dei seggi (metodo del quoziente, del divisore, ecc.).

Le leggi elettorali francese e tedesca per l'elezione del Parlamento europeo, ad esempio, prevedono l'impossibilità di guadagnare seggi per quelle forze politiche che non abbiano raggiunto almeno il 5% dei voti validi espressi (27).

(25) Gli altri seggi furono così assegnati: 66 all'Inghilterra, 8 alla Scozia e 4 al Galles. Questa ripartizione dette adito a rimostranze da varie parti: il Partito nazionalista scozzese (Plaid Cymru), ad esempio, commentò che la popolazione della Scozia, pari a quella della Danimarca, aveva ottenuto 8 seggi rispetto ai 18 danesi. Tuttavia, un aumento dei seggi della Scozia avrebbe penalizzato l'Inghilterra già sottorappresentata. Sull'argomento cfr. B. CAROCCI, «Regno Unito», loc. cit., p. 240.

(26) Cfr. F. TANCHESTER, *Sistemi elettorali*, op. cit., p. 119.

(27) Durante le discussioni per l'approvazione della legge elettorale francese fu proposto di lasciare la facoltà alle liste di raggrupparsi per evitare gli effetti limitativi della clausola di sbarramento. Ma la maggioranza della Commissione si pronunciò negativamente, perché una simile concessione avrebbe potuto portare a pratiche da condannare sul piano morale.

In Germania, invece, le liste possono essere presentate, oltre che da partiti politici, anche da «altri gruppi» politici organizzati che hanno come scopo quello di concorrere alla formazione della volontà politica e di collaborare all'attività delle rappresentanze popolari e che hanno sede amministrativa, attività e residenza dei membri in uno dei paesi della Comunità.

Per «gruppi politici» si devono intendere «raggruppamenti tra partiti tedeschi e altri partiti europei, le unioni a carattere sovranazionale ed anche i raggruppamenti costituiti in vista delle elezioni europee». In questo modo anche i partiti più piccoli, che in virtù di questa norma hanno la possibilità di raggrupparsi ed «apparentarsi», possono conquistare un seggio al Parlamento europeo.

Un correttivo di questo tipo, che dovrebbe servire a scoraggiare un abnorme proliferare di liste, il quale impedirebbe a sua volta la formazione di maggioranze stabili e forti, potrebbe trovare giustificazione, a garanzia di una certa governabilità, nell'ambito di una legge elettorale per un Parlamento nazionale. Invece, nel caso dell'elezione dei membri del Parlamento europeo, che ha funzioni prevalentemente consultive, l'obiettivo da raggiungere non è quello di far emergere una maggioranza omogenea, che serva da garanzia di stabilità ad un governo parlamentare, quanto piuttosto quello di coinvolgere una quantità più ampia possibile di energie nel processo di costruzione dell'Europa (28). Ecco, dunque, che in questa prospettiva ogni inserzione di clausole selettive diviene ingiustificata.

Il fatto, comunque, che negli altri nove stati membri che adottano sistemi proporzionali non siano state esplicitamente previste clausole di sbarramento non deve indurre a credere che in quegli Stati l'acquisto di seggi sia accessibile a tutte le forze politiche.

Nelle elezioni europee, infatti, esiste un ostacolo subdolo alla possibilità di concedere spazio ai gruppi politici minori: essendo esiguo il numero dei seggi da distribuire, esiste una sorta di "clausola di sbarramento implicita" che varia secondo il numero dei seggi attribuiti a ciascuno stato membro (29). Tanto più piccolo è il numero dei seggi che uno stato membro è chiamato a ricoprire in seno all'Assemblea di Strasburgo, tanto più è difficile per un gruppo politico ottenerne uno se resta al di sotto di una certa percentuale di suffragi.

Un caso limite si raggiunge nel Lussemburgo, che deve eleggere solo sei rappresentanti al Parlamento europeo: praticamente, un partito, nonostante il sistema proporzionale, per ottenere un seggio deve raggiungere il 16,7% dei voti, cioè un sesto dei voti dell'intero elettorato (o poco meno in caso di utilizzo dei resti (30)). Le clausole di sbarramento più basse si riscontrano, invece, in Italia (1,25% circa) e in Spagna (1,6% circa).

Un ulteriore elemento che può incidere sulla più o meno rigorosa proporzionalità di un sistema elettorale si è detto che è la dimensione dei collegi.

Per i piccoli raggruppamenti politici risulta particolarmente grave la dispersione dei voti che si produce inevitabilmente quando il territorio nazionale viene ripartito in collegi di ridotte dimensioni. Lo abbiamo visto nel caso della

Gran Bretagna, ma il discorso vale anche se si adotta un sistema di tipo proporzionalistico e qualunque sia il metodo adottato per il computo dei voti (31).

E' chiaro, dunque, che la soluzione più rigorosamente proporzionale, e pertanto più favorevole ai gruppi politici minori, è quella che considera il territorio di ogni stato membro come unica circoscrizione elettorale; anche se le ampie dimensioni del collegio non consentono di mantenere quel collegamento stretto tra candidati ed elettori, che è la prerogativa dei collegi di modeste dimensioni.

La soluzione del collegio unico nazionale è stata adottata in sette stati membri: Danimarca, Olanda, Spagna, Lussemburgo, Grecia, Portogallo e Francia (32).

In Belgio, in Irlanda e in Italia, il territorio nazionale è stato ripartito in più circoscrizioni. Nella Repubblica federale tedesca, invece, i partiti hanno la possibilità di presentare liste di candidati tanto a livello di Land, nel qual caso ogni Land costituisce una circoscrizione, quanto a livello nazionale; ed in questo caso il territorio federale costituisce un'unica circoscrizione elettorale (33).

Prima di vedere in quante circoscrizioni sono stati ripartiti i territori di Belgio, Irlanda, Italia, ed in parte della Repubblica federale tedesca, è interessante verificare quali connotazioni assume la rigorosa proporzionalità, conseguita con l'adozione del collegio unico nazionale, nel caso della particolare situazione politica spagnola.

In Spagna, dopo la scomparsa di Franco, avvenuta nel 1975, le minoranze etniche godono di una concreta autonomia (34), che si esprime attraverso parlamenti e governi propri, cui sono demandati molti compiti e, in certi casi (Catalogna, Paese Basco, Galizia, Andalusia) tutti i poteri, tranne quelli inerenti la difesa e la politica estera che restano al governo centrale di Madrid.

31) Anche il metodo d'Hondt - che ha il grosso vantaggio, rispetto ai metodi del quoziente, di evitare il problema dell'utilizzazione dei resti e, perciò, delle variazioni di costo-seggio tra le liste - è più proporzionale se applicato in un collegio unico nazionale. Infatti, se fosse applicato in un territorio ripartito in più circoscrizioni porrebbe il problema della diversità di quoziente tra queste, lasciando inutilizzate, cospicue quantità di voti. Cfr. S. F. RIBESI, «I sistemi elettorali», in *Novissimo Digesto*, vol. VI, p. 443; G. SIEPIS, *I sistemi elettorali, teoria, tecnica, legislazioni positive*, Empoli, 1955, pp. 90 ss. Il minimo indispensabile perché il metodo d'Hondt sia rigorosamente proporzionale è di 5 seggi per circoscrizione.

32) La scelta del collegio unico nazionale in Francia è stata condizionata dalla sentenza del Conseil Constitutionnel, pronunciata in relazione all'Alto del 20 settembre 1976, nella quale si ribadiva la irrinunciabilità del principio di indivisibilità della Repubblica.

33) Il sistema più funzionale al rispetto della indivisibilità nazionale - è quello che fa dello Stato tutto intero una circoscrizione unica». Cfr. G. VOUP, «L'elezione del Parlamento europeo...», loc. cit. p. 43; R. KOVAR e D. SIMONS, «Some Reflections on the Decision of the French Constitutional Council of December 30, 1976», in *Common Market Law Review*, 1977, p. 541.

34) I tre deputati di Berlino Ovest sono eletti dalla Dieta Regionale.

35) Cfr. P. Biscaretti Di Rufina, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le forme di Stato e le forme di Governo*, Le costituzioni moderne, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 330, 352.

28) Cfr. R. BASKASSEL, «Elezioni europee 1989: quale sistema elettorale per l'Italia?», in *Foro per Italia*, n. 57, 1988, p. 13; e COSTANTINO, *Una procedura elettorale uniforme...*, op. cit. p. 47; e, v. supra, nota 1, e elezioni per il Parlamento europeo», in *Aff. soc. ed internazionali*, n. 3, 1979, p. 21.

29) Cfr. S. F. RIBESI, «I meccanismi elettorali per l'elezione del Parlamento europeo e le loro implicazioni politiche», in *AA.VV.*, *Parlamento europeo, forze politiche e diritti dei cittadini*, Comunità, Milano, 1979, p. 13.

30) Cfr. S. F. RIBESI, «Le elezioni per il Parlamento europeo: problemi di rappresentatività per i raggruppamenti e per le minoranze», in *Stato e Regione*, n. 1, 1979, p. 37.

I partiti nazionalisti, che operano all'interno di queste Comunità Autonome, hanno una forza elettorale veramente notevole nella Comunità Autonoma in cui militano, ma praticamente inesistente nel resto del territorio nazionale. La loro forza complessiva scompare di fronte a quella di partiti che raccolgono voti in tutta la Spagna. Ecco, dunque, che essi risultano penalizzati da una ripartizione dei seggi proporzionale ai voti riportati nell'intero territorio nazionale (5). Adottare una circoscrizione unica significa garantire una rappresentanza rigorosamente proporzionale ai partiti minoritari nazionali, oltre a quelli maggioritari, ma non anche ai partiti locali di maggioranza.

Solo la creazione di circoscrizioni corrispondenti alle Comunità Autonome, avrebbe potuto aprire la via verso il Parlamento europeo ai partiti nazionalisti di maggioranza, senza pregiudicare quelli di maggioranza nazionali. La rilevanza delle autonomie locali in Spagna ha indotto, allora, taluno a chiedersi se non sarebbe stata più significativa la presenza in seno all'Assemblea di Strasburgo di gruppi di maggioranza locali, piuttosto che di minoranza nazionale (6). Ciò avrebbe contribuito, tra le altre cose, a generare una sensibilità europea verso le problematiche regionali spagnole (7).

Quel che, comunque, non va dimenticato, è che, essendo solo 60 i deputati spagnoli da eleggere al Parlamento europeo, se si fossero create circoscrizioni corrispondenti alle Comunità Autonome, solo tre di queste (Madrid, Catalogna ed Andalusia) avrebbero potuto eleggere più di cinque deputati, minimo indispensabile perché il metodo d'Hondt produca effetti ragionevolmente proporzionati (8).

(5) Ovviamente la decisione di fare della Spagna un'unica circoscrizione nazionale generò enormi polemiche: i gruppi che operano all'interno delle Comunità Autonome non condividevano la decisione di assegnare i seggi in proporzione ai voti riportati nell'intero territorio nazionale. D'altronde tra le soluzioni possibili fu subito esclusa quella di creare, come per le elezioni nazionali, circoscrizioni corrispondenti a ciascuna delle 50 province perché, essendo 60 i seggi da distribuire nel caso delle elezioni europee, si sarebbe praticamente creato un sistema maggioritario puro simile a quello britannico.

L'idea, invece, di raggruppare varie Comunità Autonome in più circoscrizioni con un sistema simile a quello italiano fu esclusa perché non avrebbe soddisfatto né le pretese dei nazionalisti, né quelle dei sostenitori della circoscrizione unica. Le uniche due soluzioni possibili erano: quella di creare circoscrizioni corrispondenti alle Comunità Autonome o quella di costituire un Collegio unico nazionale.

L'adozione di una circoscrizione unica, fu alla fine preferita perché consentiva il rispetto di una pura ripartizione proporzionale. Cfr. ASSAVAL AL ALONZ, «Reflexiones sobre la normativa española para las elecciones del Parlamento europeo», in *Revista de las Cortes Generales*, n. 9, 1986, p. 10.

(6) Cfr. F. DE FRAGA, «El Parlamento europeo, sistema electoral», in *Boletín del Centro de Estudios de Europa de Galicia*, vol. 1, 1987, p. 33.

(7) Cfr. GONZÁLEZ BARRANZ, «Notas sobre los problemas que plantea la elección de los representantes españoles al Parlamento europeo», in *Los días de la cultura*, Implicaciones científicas y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las CCAA, Instituto Vasco de Administración Pública, Oviedo, 1986.

(8) Pur riconoscendo l'esistenza di una sola circoscrizione nazionale, la legge elettorale spagnola consente ai partiti di indicare l'ambito territoriale nel quale vogliono che le loro schede

Passiamo ora ad analizzare la struttura delle circoscrizioni in Belgio. Il Belgio è uno stato plurinazionale, fondamentalmente costituito da due gruppi linguistici: il fiammingo e il vallone, ai quali si aggiunge una esigua minoranza di lingua tedesca (9).

L'adozione di un collegio unico nazionale per la ripartizione dei seggi avrebbe potuto compromettere il già difficile equilibrio tra le due maggiori comunità culturali, ragion per cui i seggi sono stati prioritariamente ripartiti, assegnandone 13 alla comunità fiamminga ed 11 a quella vallona, alla quale deve considerarsi aggregata la piccolissima comunità di lingua tedesca.

Sono stati così individuati due grandi collegi in base alla personalità nazionale degli elettori: uno per i Belgi di lingua francese e tedesca (che è definito «vallone», considerata la notevole prevalenza numerica di questa componente etnica) ed uno di lingua fiamminga.

Dal punto di vista geografico, però, le due comunità popolano: quella fiamminga la regione a nord di Bruxelles, quella vallona la regione a sud ed entrambe la capitale, che è tradizionalmente definita come «un nocciolo tra le due metà di un frutto» e che è, quindi, come un'isola bilingue.

Inevitabilmente si sono create, perciò, tre circoscrizioni territoriali (una fiamminga comprendente le regioni settentrionali, una vallona comprendente le regioni meridionali, ed una limitata al territorio della capitale) e ciò per riservare un trattamento particolare agli abitanti di Bruxelles i quali possono appartenere all'uno o all'altro collegio: essi possono scegliere di esprimere il voto (e con ciò determinare l'appartenenza ad uno dei due collegi) per le liste di una delle due regioni linguistiche.

In Irlanda, il territorio nazionale è ripartito in 4 circoscrizioni plurinomiali: due da 3 seggi, una da 4 e una da 5.

Nella Repubblica federale tedesca, invece, benché sia prevista la divisione

vengano diffuse e se questo è inferiore a quello statale deve almeno coincidere con le sezioni elettorali esistenti in una Comunità Autonoma (art. 221 par. 4). Inoltre essi hanno la possibilità di chiedere che in determinate sezioni elettorali figurino unicamente i nominativi dei candidati di partito o di loro organizzazioni territoriali con un ambito di intervento delimitato a detto territorio in forza dello statuto (art. 222).

Entrambe le norme sono sembrate di dubbia utilità e pare che nessun partito finora vi abbia fatto ricorso. Per capire il motivo della inutilità di queste norme, cfr. P. DE FRAGA, «El Parlamento...», loc. cit., p. 33.

(9) Il gruppo fiammingo costituisce il 57% circa dell'intera popolazione belga ed abita le regioni settentrionali del paese, cioè quelle contigue all'Olanda dalla quale ha mutuato la lingua, essendo il fiammingo praticamente un dialetto olandese.

Il gruppo vallone costituisce il 42% circa della popolazione, parla il vallone che è praticamente un dialetto francese, ed abita la regione a sud di Bruxelles.

La capitale, invece, nella quale vive il 10,2% della popolazione complessiva del paese, raggruppa esponenti di entrambe le comunità linguistico-culturali.

Esiste infine una piccola minoranza di lingua tedesca (0,6% circa). Cfr. S. CORRADO, «Le elezioni per il Parlamento europeo...», loc. cit., p. 36, s. CORRADO, *I sistemi elettorali nei paesi della Comunità Europea*, Rimini, Maggioli Editore, 1984, pp. 33-35.

del territorio nazionale in circoscrizioni l'attribuzione dei seggi ai partiti è fatta a livello nazionale. Più precisamente, ai partiti tedeschi è offerta la possibilità di presentare liste distinte per ogni Land, oppure una lista comune per tutti e dieci i Länder.

I partiti devono optare per una delle due possibilità e l'elettore, dal canto suo, dispone di un solo voto da assegnare o alla lista federale, o ad una delle liste presentate nei singoli Länder (40). In entrambi i casi, però, il calcolo dei voti ottenuti da un singolo partito e l'attribuzione a questo dei seggi sono fatti a livello nazionale (41).

La vera differenza tra le due scelte si rivela soltanto nella distribuzione regionale dei seggi ottenuti da ciascun partito e nell'individuazione dei candidati eletti. Con il sistema delle liste regionali i seggi sono distribuiti tra le liste dei singoli Länder in proporzione ai voti ottenuti in ciascuna di esse. Invece, nel caso di una lista federale, i candidati vengono eletti nell'ordine di iscrizione dell'unica lista, indipendentemente dai voti ottenuti nelle diverse regioni. Sono, cioè, i partiti, prima delle elezioni, a determinare un equilibrio complessivo tra le varie rappresentanze regionali scegliendo l'ordine dei candidati nella lista.

In Italia, come nella Repubblica federale tedesca, la distribuzione dei seggi tra le liste avviene nell'ambito del collegio unico nazionale. Solo che, dopo, si procede necessariamente alla distribuzione, nelle singole circoscrizioni, dei seggi assegnati complessivamente alle liste nella fase precedente; distribuzione che deve essere effettuata in proporzione ai voti ottenuti in ciascuna circoscrizione.

Non esiste, cioè, per i partiti italiani la possibilità di optare tra la presentazione di liste nazionali e quella di liste circoscrizionali.

Tra gli stati membri che non adottano la soluzione del collegio unico nazionale, l'Italia è quello che ha costituito le circoscrizioni di maggiori dimensioni: solo 5 per 81 seggi da distribuire (42). Queste, però, hanno ricevuto una articolazione interregionale che ha fatto molto discutere.

(40) Le liste presentate nei singoli Länder dallo stesso partito sono considerate collegate salvo che esplicitamente non si chieda l'esclusione di una lista dal collegamento.

(41) Se, invece del sistema elettorale fin qui descritto, si fosse adottato un sistema proporzionale a liste distinte per i singoli Länder, non si sarebbero ottenuti risultati analogamente positivi.

(42) Un sistema così strutturato avrebbe falsato i rapporti di forza tra partiti e avrebbe penalizzato eccessivamente i partiti minori a causa della dispersione dei voti che si sarebbe prodotta.

Questa situazione si sarebbe accentuata nei Länder più piccoli come Brema e la Saar, che in un sistema proporzionale a liste separate si sarebbero visti assegnare solo un seggio o due; si sarebbe così ridotta in modo significativo la possibilità di ottenere una rappresentanza in quei Länder. Cfr. A. MARIOTTI, L'elezione diretta del Parlamento europeo, note sul progetto di legge della Repubblica federale di Germania, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979, pp. 1608-1609.

(43) Le 5 circoscrizioni interregionali sono: Italia nord occidentale (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Italia nord orientale (Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Italia centrale (Umbria, Marche e Lazio), Italia meridionale (Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata), Italia insulare (Sicilia, Sardegna).

Le circoscrizioni si trovano indicate nella tabella «A», allegata alla legge n. 61 del 1984, sostituita dalla tabella «A» allegata alla precedente legge.

Si è detto innanzitutto che la loro composizione «ha scarsa giustificazione dal punto di vista regionalistico» (43).

Ciò è provato, ad esempio, dall'accorpamento di Sicilia e Sardegna in un'unica circoscrizione: «l'Italia insulare».

Tra le due regioni non esiste né comunanza di interessi attuali, né legami storici, né culturali, né vicinanza tra le due popolazioni. L'unica caratteristica comune alle due regioni è, infatti, quella di essere isole.

Nella creazione di questi collegi interregionali, inoltre, non si è tenuto conto dei problemi di bilanciamento della forza elettorale delle singole regioni all'interno di ciascuno di essi. Le regioni meno popolose corrono, pertanto, il rischio, a seguito dell'accorpamento con regioni più popolose in una stessa circoscrizione, di essere schiacciate con il gioco delle preferenze.

Sempre nel caso della circoscrizione «Italia insulare», ad esempio, la Sicilia ha un rapporto di popolazione con la Sardegna di quattro a uno; sarebbe, perciò, destinata ad accaparrarsi con il gioco delle preferenze tutti i seggi della circoscrizione se non esistesse un intervento dei partiti.

Più in generale, poi, non è garantito un bilanciamento di forza tra le varie circoscrizioni. Non è possibile, infatti, determinare a priori, ed in rapporto all'entità della popolazione, il numero dei seggi spettante ad ogni circoscrizione. In Italia, i collegi con minore percentuale di votanti sono penalizzati rispetto agli altri (44). L'art. 21 della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo, infatti, prevede un'assegnazione dei seggi in proporzione ai voti validi riportati dalle liste, in sede nazionale prima, in sede circoscrizionale poi, ma non la mai riferimento all'entità della popolazione di una certa circoscrizione.

Così, nelle elezioni del 1979, accadde che le circoscrizioni dell'Italia meridionale ed insulare ebbero sei rappresentanti in meno di quanti ne sarebbero stati loro attribuiti seguendo il criterio della proporzionalità alla popolazione di ogni circoscrizione.

Queste regioni sono state penalizzate perché il numero complessivo dei votanti è stato inferiore a quello delle regioni centro-settentrionali a causa, forse, dell'impossibilità di partecipazione al voto di tutti gli emigrati meridionali che sono residenti all'estero, peraltro non tutti nei paesi della Comunità.

L'argomento ha grande rilevanza, anche perché ruota intorno ad un principio costituzionale, in base al quale il riparto dei seggi deve avvenire sulla base della popolazione e non sulla base dei votanti.

Lo dice l'art. 56 della Costituzione, per quanto riguarda la Camera dei

(43) Cfr. V. MISSERINI, «Le leggi elettorali italiana e francese per il Parlamento europeo e la loro connessione con quella del Parlamento Nazionale: un esempio delle difficoltà che ostacolano il processo di unificazione della legge elettorale europea», in *Nova Rivista*, n. 1, 1984, p. 153.

(44) Cfr. G. VEDOVATO, «Elezioni europee...», loc. cit., p. 184.

Deputati, ed il principio, per analogia, non può non essere applicato quando si tratta di eleggere i deputati italiani per il Parlamento europeo⁽⁴⁶⁾.

Il problema non è stato neppure risolto dalla legge di modifica n. 61 del 1984, approvata troppo frettolosamente nell'aprile antecedente alle elezioni⁽⁴⁷⁾. L'art. 1 di tale legge stabilisce, e vero, che: «L'assegnazione dei seggi alle singole circoscrizioni, di cui alla tabella "A" allegata alla presente legge, è effettuata sulla base dell'ultimo censimento generale della popolazione... La ripartizione dei seggi di cui al precedente comma si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero di rappresentanti spettanti all'Italia, e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione...».

Ma, nello stesso dibattito alla Camera, sul testo di questo articolo furono manifestate perplessità circa la effettiva applicazione della norma in presenza di quella contenuta nell'art. 21 della legge del 1979, rimasto immutato⁽⁴⁸⁾. In alcune circoscrizioni si potrebbe, infatti, in base all'art. 21, giungere all'assegnazione, in sede di risultati, di un numero maggiore o minore di seggi rispetto a quello previsto dall'art. 1 della nuova legge.

Risulta evidente che il legislatore non ha voluto dare risalto a livello europeo alle singole realtà regionali⁽⁴⁹⁾.

L'unico richiamo specifico a situazioni locali, riguarda le minoranze linguistiche. L'art. 12 della legge elettorale europea prevede, infatti, che liste di candidati presentate da partiti o gruppi politici che appartengono a minoranze di lingua francese (della Valle d'Aosta), tedesca (della provincia di Bolzano), slovena (del Friuli Venezia Giulia), possano ottenere un seggio con un numero di voti inferiore a quello richiesto per le altre liste a condizione, però, che un loro candidato abbia ottenuto almeno cinquantamila preferenze e che queste liste «siano collegate a quelle di un altro gruppo politico presente in tutte le circoscrizioni con lo stesso contrassegno».

In questo modo, il legislatore ha voluto perseguire due risultati: evitare un'alterazione in sede nazionale del principio proporzionalistico e garantire un certo rilievo ai gruppi di minoranza linguistica. Non ha tenuto conto, però, che la elevata cifra di preferenze richieste per ottenere un seggio, (cinquantamila), è eccessiva per i candidati francesi e sloveni e che, perciò, la norma «sembra modellata alle esigenze solo dei gruppi di lingua tedesca»⁽⁵⁰⁾.

⁴⁶ Cfr. La dichiarazione dell'on. D'Acquisto in Camera, IX legislatura - discussioni, seduta pomeridiana del 4.4.1984, p. 10089.

⁴⁷ Cfr. Artt. 1 e 21 della legge 9.4.1984, n. 61, in Gazzetta Ufficiale n. 101, 11.4.1984, p. 3062, che modifica la legge 24.1.1979 n. 18.

⁴⁸ Cfr. La dichiarazione dell'on. Tedolin in Camera, IX legislatura - discussioni, seduta pomeridiana 4.4.1984, pp. 10085-10100.

⁴⁹ Cfr. V. MESSERINI, «Le leggi elettorali», in: *ib.*, cit., p. 153; G. ZAVARZELSKY, «I meccanismi», in: *ib.*, cit., p. 14.

⁵⁰ Cfr. G. ZAVARZELSKY, «I meccanismi», in: *ib.*, cit., p. 15; ma sul punto la maggior parte degli autori in dottrina concordano.

Degli undici Stati che eleggono i propri deputati al Parlamento europeo con il sistema di tipo proporzionale, sei utilizzano il metodo d'Hondt per il computo dei voti e la ripartizione dei mandati. Si tratta di Belgio, Danimarca, Spagna, Francia, Olanda e Portogallo.

In Italia i seggi sono assegnati secondo il sistema dei quozienti interi e dei più alti resti che, come si sa, è più favorevole alle minoranze di quanto sia il metodo d'Hondt. Esso, infatti, consente alle liste, utilizzando i resti, di ottenere i seggi residuati dopo la prima distribuzione effettuata in base ai quozienti interi, con un numero di voti inferiore al quoziente elettorale nazionale. Questo sistema si pone, però, in contrasto, con il principio della massima possibile uguaglianza del costo-seggio tra le varie liste, essendoci un premio per quelle tra esse che vedono utilizzati i propri resti perché più alti⁽⁵¹⁾.

In Lussemburgo si adotta il metodo "Hagenbach-Bischoff", o del quoziente corretto. Rispetto al sistema del quoziente intero esso dovrebbe avere il pregio di ridurre i resti⁽⁵²⁾.

Aumentando fittiziamente di un'unità il numero dei seggi da distribuire si ha, infatti, il risultato di abbassare il quoziente elettorale e quindi di permettere una più facile assegnazione dei seggi in base alla prima operazione, senza procedere a successive elaborazioni⁽⁵³⁾.

Dovrebbero risultare agevolati quei partiti che, avendo ottenuto pochi voti, non raggiungerebbero il quoziente naturale. È chiaro, comunque, che una correzione di questo tipo può risultare efficace solo se, come avviene nelle elezioni europee, si devono ripartire pochi mandati.

Anche il metodo Hare-Niemeyer, adottato nella Repubblica federale tedesca, è più favorevole ai piccoli raggruppamenti politici di quanto non sia il metodo d'Hondt⁽⁵⁴⁾.

Un caso particolare è rappresentato dalla Grecia, dove in tre fasi successive di ripartizione, i seggi sono assegnati secondo il quoziente naturale, secondo il quoziente corretto e, per ultimo, secondo i maggiori resti.

⁵⁰ Ciò è particolarmente importante perché sono considerati resti anche le cifre elettorali nazionali che non hanno raggiunto il quoziente elettorale. Cfr. S. TRAVERSA, «L'elettorale del Parlamento europeo», in: *ib.*, cit., p. 1596; per maggiori indicazioni sull'argomento cfr. G. SCUPIS, *I sistemi elettorali*, op. cit., pp. 90 e ss.

⁵¹ Cfr. S. FORLANI, «Introduzione», in *ib.*, *Le leggi per l'elezione del Parlamento europeo*, Camera dei Deputati, Roma, 1984, p. XVIII, nella quale si spiega che il metodo Hagenbach Bischoff, «benché molti lo ignorino è solo un'operazione matematica semplicistica di calcoli assai faticanti richiesti dal d'Hondt, ma che, in sostanza dà risultati totalmente coincidenti con quelli del metodo d'Hondt».

⁵² Sul funzionamento del metodo del quoziente corretto, che si sintetizza con la formula: quoziente = numero dei voti validi/numero dei seggi+uno, cfr. F. LANGHESTER, *Sistemi elettorali*, op. cit., pp. 100-101 e S. CORRADO, *I sistemi elettorali*, op. cit., pp. 22-23.

⁵³ Gli effetti del metodo Hare-Niemeyer sono simili a quelli di una variante del d'Hondt: il metodo St. Laque. Quest'ultimo sistema considera intervalli maggiori tra i divisori successivi rispetto al d'Hondt e, per esperienza matematica, più aumenta l'ordine di grandezza tra i divisori, più i risultati sono vantaggiosi per le liste minori.

Se, quindi, dopo una prima ripartizione sulla base del quoziente naturale non sono stati assegnati tutti i seggi, quelli restanti sono distribuiti, sulla base della cifra dei voti residui, con il metodo Hagenbach-Bischoff. Se, infine, per effetto di tale procedimento non sono stati distribuiti tutti i seggi, quelli ancora vacanti spettano alle liste con maggiori resti.

Il meno trasparente, ed uno dei più, se non il più complicato dei metodi di calcolo adottati nei dodici Paesi della Comunità Europea, resta, invece, quello irlandese: il sistema del voto singolo trasferibile funziona mediante schede elettorali nelle quali i nomi dei candidati di una circoscrizione figurano in ordine alfabetico senza distinzione partitica⁽⁵⁷⁾.

L'elettore esprime il proprio voto a favore di un determinato candidato (voto principale) ma indica anche la sua preferenza per uno o parecchi altri candidati (voto ausiliario).

Per computare i voti, allora, si fissa il quoziente elettorale e si inizia lo spoglio delle schede, tenendo conto solo dei primi nomi scritti sulle medesime. Quando un candidato ha raggiunto un numero di voti pari a quello del quoziente elettorale più uno, per tutte le schede che saranno estratte successivamente e che portano per capofila ancora il suo nome, si terrà conto, invece, del secondo candidato indicato nella lista, cioè si effettuerà il "trasferimento" del voto.

Quando il secondo candidato avrà eventualmente raggiunto il quoziente determinato si "trasferirà" il voto al terzo candidato indicato sulla scheda, e così via finché non si giunge al candidato che può utilmente beneficiare della preferenza dell'elettore.

Questo sistema con «rapporto dei voti» ha come effetto principale quello di ridurre la dispersione degli stessi proclama dai voti in eccesso dei candidati che superano il quoziente elettorale e dai voti di quelli che non lo raggiungono affatto⁽⁵⁸⁾. Quel che però non si può fare a meno di notare, è che esso presenta notevoli difficoltà dal punto di vista tecnico (alle volte sono necessari fino a dodici computi successivi) e lascia un largo margine al caso nella scelta delle schede da scrutinare per prime⁽⁵⁹⁾.

Andrea Chiti-Battelli ha sostenuto che: «con un preciso sistema di calcolo, esso consentirebbe di realizzare una proporzionalità così rigorosa e un utilizzo dei resti così completo da essere l'unico sistema realmente proporzionale»⁽⁶⁰⁾.

In realtà, (lo fa notare il Corrado), se questo sistema viene applicato in circoscrizioni elettorali con un numero piuttosto ridotto di candidati da eleggere

⁽⁵⁷⁾ Si osservano, comunque, che il rilevante numero di candidati elencati sulle schede in ogni circoscrizione fa sì che di fatto risultino avvantaggiati i primi e gli ultimi dell'elenco.

⁽⁵⁸⁾ Cf. l'articolo «Verso l'uniformità del suffragio diretto nella Comunità», in *Cina e regione*, citato, p. 27. Per ulteriori precise indicazioni sul funzionamento del sistema Cf. S. CORRADO, *I sistemi elettorali*, op. cit., p. 135.

⁽⁵⁹⁾ Cf. *Valéry Durré-Costantini*, op. cit., p. 109.
⁽⁶⁰⁾ Cf. *Chiti-Battelli*, *Dal voto individuale alla ripartizione europea*, Le Monnier, Firenze, 1979, p. 72.

(da 3 a 5, come abbiamo visto), benché sia nominalmente definito come proporzionale, produce effetti molto vicini a quelli di un sistema elettorale di tipo maggioritario⁽⁵⁸⁾.

Ma allora, tra i vari sistemi elettorali adottati dagli Stati membri per l'elezione del Parlamento europeo, è possibile individuarne uno che, per le sue caratteristiche, possa essere definito come "il più proporzionale"; e' n'è uno, cioè, che rispetti più fedelmente degli altri il rapporto tra percentuale dei seggi e quota dei voti ottenuti in campo elettorale?

Esistono alcuni elementi che lasciano ipotizzare che sia quello spagnolo uno tra i sistemi più rigorosamente proporzionali. Il territorio della Spagna, infatti, costituisce un'unica circoscrizione elettorale; non sono previste clausole di sbarramento; infine, tra tutti gli Stati membri con caratteristiche simili, la Spagna è quello chiamato ad eleggere il maggior numero di rappresentanti al Parlamento europeo (40, contro i 25 dell'Olanda, 24 di Grecia e Portogallo, 16 della Danimarca e 6 del Lussemburgo), il che impedisce di far scattare un rilevante sbarramento di fatto.

Le differenze tra i dodici sistemi elettorali non riguardano, comunque, soltanto gli elementi che possono influire sulla maggiore o minore proporzionalità del meccanismo prescelto. Differente, ad esempio, è l'influenza che i diversi cittadini europei possono esercitare sull'individuazione degli eletti: in alcuni sistemi le preferenze degli elettori sono interamente filtrate dai gruppi politici presentatori di liste.

In cinque stati membri, ad esempio, Spagna, Portogallo, Grecia, Francia e Repubblica federale tedesca è accolta la proporzionale su liste concorrenti ma non è concesso agli elettori di esprimere voti preferenziali per i singoli candidati (sistemi a liste bloccate)⁽⁵⁹⁾.

I candidati sono iscritti nelle liste nell'ordine prestabilito dal partito e, secondo quest'ordine, risultano eletti.

L'elettore dispone di un solo voto, che esprime la scelta della lista, e con il quale, implicitamente, accetta l'ordine delle candidature deciso dal partito.

Negli altri cinque stati membri che ammettono liste concorrenti (Italia, Belgio, Lussemburgo, Danimarca, Olanda), l'ordine delle candidature può essere, invece, modificato dall'elettore attraverso voti preferenziali, ed in Lussemburgo è anche possibile votare per più candidati appartenenti a più liste diverse.

E' quest'ultimo il così detto panachage: ogni elettore ha la possibilità di esprimere i voti a sua disposizione (che sono tanti per quanti sono i deputati da eleggere) o a favore di singoli candidati, come si è detto anche appartenenti a liste diverse, o a favore di un'intera lista. In quest'ultimo caso, se la lista comprende

⁽⁵⁸⁾ Cf. S. CORRADO, *I sistemi elettorali*, op. cit., p. 134.

⁽⁵⁹⁾ Per considerazioni sulla applicazione delle liste bloccate cf. V. MENSIERI, «Le leggi elettorali...» loc. cit., pp. 153-154.

un numero di candidati inferiore al numero dei deputati da eleggere, alla lista spettano tanti voti per quanti sono i suoi candidati e l'elettore può esprimere i voti che restano a sua disposizione a favore di candidati di altre liste⁽⁶³⁾.

Il panache non è uno dei meccanismi più semplici e «la sua applicazione su vasta scala potrebbe presentare delle complicazioni. Esso richiede una notevole maturità dell'elettore sia dal punto di vista culturale che da quello politico. Il fatto che ogni elettore disponga di tanti voti di preferenza per quanti sono i deputati da eleggere, e che, ammesso che li voglia esprimere tutti, non è detto che li esprima a favore di candidati appartenenti tutti allo stesso partito, impedisce di ottenere delle statistiche attendibili sui successi riportati da ciascun partito politico»⁽⁶⁴⁾.

Quel che rileva ai fini del nostro discorso è che, nel Lussemburgo, l'ordine degli eletti viene determinato esclusivamente dai suffragi nominativi espressi dagli elettori.

I voti individuali di preferenza sono altrettanto importanti in Danimarca quando il candidato votato appartiene ad una lista senza contrassegno di partito (7), perché i gruppi di elettori che presentano le liste non possono fissare alcun ordine vincolante per le candidature, ed i mandati sono assegnati secondo l'ordine decrescente dei voti personali ottenuti da ciascuno dei candidati.

Non altrettanto influente è il voto preferenziale espresso, sempre in Danimarca, per candidati appartenenti a liste di partito ed in Belgio. L'elettore può sì modificare l'ordine delle candidature, ma nella distribuzione dei suffragi si deve tenere conto della precedenza di alcuni candidati rispetto ad altri. Infatti, l'elettore dispone di un solo voto che può essere espresso sia a favore di un candidato (il che, in Belgio, presuppone il voto per la lista alla quale il candidato appartiene), sia in favore di un'intera lista, nel qual caso implica l'accettazione della graduatoria proposta dal partito. Ecco, allora, che quando si devono individuare gli eletti, ai voti individuali ottenuti dai singoli candidati si devono sommare anche i voti di lista. Questi ultimi si aggiungono, innanzitutto, ai voti personali del primo candidato nella lista, fino a che questi non raggiunge il quoziente di lista che gli assicura il mandato. I restanti voti di lista si distribuiscono, fino ad esaurimento, prima ad un secondo candidato della lista, poi al terzo e così di seguito. E' chiaro che i candidati ai quali il partito ha concesso una posizione privilegiata, anche se hanno ottenuto un basso numero di preferenze, hanno più possibilità degli altri di beneficiare di voti di lista e quindi di essere eletti.

⁶³ Cfr. VITTO, «Verso l'antimandato...», loc. cit., pp. 22-23.

⁶⁴ Cfr. CRONICO, *Lavoro*, cit. cit., pp. 174-176.

⁶⁵ Nel sistema danese, infatti, sono abilitati a presentare liste (con un numero di candidati comunque non superiore a 30) oltre ai partiti che abbiano ottenuto mandati al Parlamento nazionale, anche i partiti senza rappresentanza parlamentare: i gruppi di elettori, mentre i partiti possono fissare anche una precedenza per la nomina dei candidati, specificando che questi sono elencati nell'ordine di precedenza, i liste di partito e i gruppi di elettori non possono fissare alcun ordine vincolante per le candidature.

L'elettore olandese formalmente non esprime voti di lista, ma vota per un candidato di una sola lista⁽⁶⁵⁾. La cifra elettorale di ciascuna lista è calcolata sulla somma dei voti ottenuti da tutti i candidati raccolti nella lista stessa. Sono eletti immediatamente, e quindi senza rispettare alcun ordine di lista, i candidati che hanno ottenuto un numero di suffragi personali pari o superiore al quoziente di lista. Per assegnare eventuali ulteriori seggi spettanti alla lista stessa si effettua a vantaggio dei candidati non eletti, nell'ordine in cui essi compaiono nella lista, un trasferimento dei voti in eccesso rispetto al quoziente di lista dei candidati già eletti.

Del tutto irrilevante (se non nell'ipotesi marginale di parità di preferenze tra più candidati) è, invece, l'ordine delle candidature nelle liste italiane: gli eletti sono individuati in ogni lista, quando è noto il numero di seggi ad essa spettanti, esclusivamente in base alle maggiori preferenze.

In concreto, l'elettore italiano dispone di due voti: un voto di lista di portata nazionale ed uno o più voti di preferenza, per candidati di quella stessa lista, di portata interregionale. Il legislatore italiano ha inteso ottenere da un lato la massima proporzionalità, cosa per la quale è indispensabile che il riparto dei seggi avvenga nel collegio unico nazionale, e dall'altro un minimo di collegamento tra candidati ed elettori, ciò che si esprime con il voto di preferenza di portata circoscrizionale⁽⁶⁶⁾.

Com'è noto, infatti, il voto di preferenza è considerato difficilmente proponibile in collegi troppo grandi e meno che mai, quindi, nel collegio unico nazionale⁽⁶⁷⁾.

All'elettore competono, perciò, due scelte nel momento in cui si reca a votare: una di politica generale, che esprime tramite l'adesione al programma elettorale di un partito (voto di lista), ed una di carattere individuale, che si esprime con la scelta all'interno della lista dei candidati ritenuti più idonei alla realizzazione di tale programma (voto di preferenza). Si tratta di un meccanismo che garantisce, in teoria, la massima libertà degli elettori e che, «riducendo il potere cooptatorio dei partiti potrebbe garantire il massimo ricambio della classe politica...»⁽⁶⁸⁾.

In dottrina, tuttavia, si è più volte manifestato il dubbio che il voto di preferenza favorisca processi disgregativi all'interno dei partiti: questo «sembra,

⁶⁵ Cfr. S. FRIJAS, «Paesi Bassi», in ID., *Le leggi per l'elezione del Parlamento europeo*, Camera dei Deputati, Roma, 1984, p. 227.

⁶⁶ Cfr. G. ZAGREBELSKY, «I meccanismi...», loc. cit., p. 13.

⁶⁷ Le circoscrizioni grandi significano in genere aree geografiche e composizioni sociali differenziate, un numero di contendenti piuttosto ampio, incapacità dei singoli candidati di estendere la propria influenza a tutto territorio circoscrizionale. Tutti questi elementi rendono il controllo delle preferenze più difficile e l'elezione di certi candidati meno sicura. Cfr. I. BARTOL, «Il voto di preferenza in Italia e la legge elettorale europea», in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 1985, p. 306.

⁶⁸ Cfr. A. PARSICA, «Commento al disegno di legge governativo per la disciplina dell'elezione europea», in *L'Europa*, n. 3, 1978, p. 223; I. BARTOL, «Il voto di preferenza in Italia...», loc. cit., pp. 306-310.

infatti, essere stato maggiormente utilizzato in presenza di situazioni clientelari e caratterizzate da un alto grado di frazionismo partitico» (65).

Più di recente, invece, si è cercato di dimostrare (66) che il voto di preferenza è il mezzo di "espressione" del correntismo nei partiti, piuttosto che essere la causa. Si è cioè riscontrato che il maggiore o minore uso del voto di preferenza dipende dalle sollecitazioni più o meno forti al suo uso da parte dei partiti. Partendo da queste premesse, Bardi non vede perché il voto di preferenza dovrebbe essere eliminato, visto che è l'unico strumento messo a disposizione degli elettori per controllare l'attività dei partiti a livello europeo e per fare sentire gli eletti "individualmente responsabili" nei confronti dell'elettorato. «Una lista nazionale bloccata sarebbe rispetto alla tradizione italiana una riforma peggiorativa» (67), che potrebbe fare sorgere il sospetto che le elezioni europee si svolgano con meno garanzie democratiche di quelle nazionali.

La influenza decisiva sulla graduatoria degli eletti ha il voto degli Irlandesi, anche perché i candidati sono elencati in ordine alfabetico, senza distinzione partitica. L'aspetto personalistico dell'elezione è altamente privilegiato, solo che per la massa degli elettori non è facilmente comprensibile il rapporto diretto tra rappresentanti eletti ed il risultato delle elezioni in voti a causa della possibilità di "trasferire" gli stessi.

All'elettore irlandese è offerto un ampio margine di scelta: si è detto che può esprimere un voto principale ed uno o più voti ausiliari (68). Ma, oltre ad essere richiesta grande precisione da parte degli scrutatori, è necessaria esattezza da parte degli elettori, che sono obbligati a scrivere sulle schede i nomi dei candidati, il che esclude inevitabilmente dalla partecipazione al voto tutte le persone analfabete (69).

L'ultimo aspetto che prendiamo in considerazione è quello dei rapporti tra le leggi elettorali adottate per l'elezioni nazionali e quelle adottate, invece per l'elezione del Parlamento europeo.

65. In questo senso cfr. lo stesso BARDI, «Le radici del frazionismo e il voto di preferenza», in *Rivista italiana di storia politica*, n. 2, 1972, pp. 353-368.

66. Cfr. l'osservazione, e ancora oggi oggetto di scontro tra le opposte forze politiche, e competizione intrapartitica nelle elezioni europee. Prospettive per la armonizzazione della legge elettorale, in *Rivista italiana di storia politica*, n. 1, 1988, pp. 107-111.

67. Cfr. BARDI, «Elezioni europee», loc. cit. p. 14, il quale scrive: «Se si vuole superare o limitare le preferenze e bene farlo non con sistemi centralistici o dominati esclusivamente dai partiti o dalle loro segretarie, ma in direzione di meccanismi che consentano trasparenza, permeabilità e scelte chiare per gli elettori».

68. È ancora il Corrado a chiarire il significato del voto dell'elettore irlandese che è come se desse all'ufficio elettorale: «Desidero votare per il candidato A, ma nel caso in cui questo non avesse necessariamente il mio voto, oppure non abbia possibilità di essere eletto, intendo trasferire il mio voto sul candidato B. Se anche B, a sua volta, non avesse possibilità del mio voto, oppure non avesse possibilità di essere eletto, intendo trasferire il mio voto al candidato C. Così via». Cfr. S. CORRADO, *I sistemi...*, op. cit. p. 143.

69. Cfr. S. BARDI, *Diritto Costituzionale*, op. cit. p. 109.

Se in queste ultime è stata prevista qualche innovazione rispetto alle leggi elettorali nazionali dei vari stati membri, questa è stata quasi sempre a favore di una maggiore proporzionalità.

A parte la Gran Bretagna, che si è mantenuta fedele alla sua radicata tradizione nazionale, anche nel Lussemburgo non sono state apportate modifiche che siano degne di nota.

Lo stato membro che ha innovato di più rispetto al sistema elettorale adottato per le elezioni politiche è senz'altro la Francia che ha applicato all'elezione dei propri deputati al Parlamento europeo un sistema proporzionale con collegio unico nazionale, mettendo da parte lo scrutinio maggioritario a doppio turno, con collegi uninominali, fortemente manipolativo, in vigore per l'elezione dell'Assemblea nazionale (70).

I meccanismi adottati per le elezioni nazionali in Spagna e Grecia, sebbene siano di tipo proporzionale, risultano particolarmente distorti e rispetto ad essi cambiamenti significativi si riscontrano nelle leggi elettorali dei due Stati per il Parlamento europeo.

In occasione delle elezioni europee essi rappresentano un'unica circoscrizione elettorale: hanno abbandonato la divisione in numerose piccole circoscrizioni (cinquanta in Spagna; cinquantasei di base in Grecia) previste per le rispettive elezioni politiche. Inoltre, è stato semplificato il complicato sistema greco della proporzionale "rafforzata" (Enishimeni Analogiki) che prevede tre livelli di distribuzione dei seggi con clausole di esclusione molto alte per l'accesso al secondo e terzo round di suddivisione degli stessi (17% per i singoli partiti; 25% per le coalizioni di due partiti; 30% per coalizioni di più di due partiti); ed in Spagna è stata abbandonata la tradizionale clausola di sbarramento del 3%.

Anche in Italia, pur avendo conservato l'ispirazione altamente proporzionalistica tipica del sistema in vigore per la Camera, si è predisposto per l'elezione del Parlamento europeo un sistema elettorale più favorevole alle formazioni

70. Con la legge organica 85-688 del 10.7.1985 il presidente Mitterrand introdusse per le elezioni politiche interne un sistema elettorale proporzionale con collegi dipartimentali.

Era previsto un solo turno di voto ed un premio attraverso la distribuzione dei resti alle liste con più voti (con la necessità per le liste stesse di raggiungere almeno il 5% dei voti per partecipare all'assegnazione dei seggi). Era un sistema molto simile (a parte la presenza dei collegi coincidenti con i dipartimenti) a quello attualmente in vigore per le elezioni europee. La modifica della legge elettorale era stata il frutto di una mossa tattica del presidente Mitterrand.

Infatti, poiché i sondaggi di opinione indicavano una sicura vittoria dei partiti di centro-destra, se fosse stato usato il tradizionale sistema elettorale questi partiti avrebbero ottenuto un numero di seggi molto al di sopra della maggioranza assoluta, analogamente a quanto era avvenuto per il partito socialista nelle precedenti elezioni del 1981. Cfr. A. MAUCCHI, «Le elezioni legislative in Francia», in *Aggiornamenti sociali*, maggio 1986, pp. 363-365.

Ma il primo ministro di centro-destra, Chirac, ottenne quasi subito dall'Assemblea Nazionale eletta il 16.3.1986 che, con legge 86-825 del 11.7.1986, fosse ripristinato lo scrutinio maggioritario a due turni con l'autorizzazione per il Governo di ridisegnare i collegi uninominali con una propria ordinanza. Cfr. P. RISCARETTI DI RUFFA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, op. cit., pp. 295-297.

politiche minori. Le 32 circoscrizioni, di ampiezza variabile da 10 a 50 seggi sono state, infatti, sostituite dalle 5 grosse circoscrizioni interregionali, e la proporzionale pura è subentrata al posto del metodo del quoziente corretto con +2 usato per le elezioni politiche.

Per la prima volta, in occasione delle elezioni europee, inoltre, il legislatore italiano ha affrontato e risolto il problema del voto all'estero, introducendo la disciplina del voto "in loco" anche se solo per i cittadini italiani che risiedono nel territorio di altri paesi della Comunità europea.

Come in Grecia, anche in Danimarca in occasione delle elezioni europee è stato semplificato il complesso sistema di attribuzione dei seggi. Come è noto, nelle elezioni nazionali danesi c'è una distinzione tra i 135 seggi territoriali e i 40 seggi supplementari per distribuire i quali vengono fatte esclusioni a svantaggio dei partiti minori, anche tramite una clausola di sbarramento del 2%. Per il Parlamento europeo esiste un solo tipo di mandato e, quindi, un unico metodo di ripartizione dei seggi, senza alcuna clausola di sbarramento. Inoltre, il sistema proporzionale è stato applicato in una circoscrizione unica anziché nelle tre circoscrizioni previste per le elezioni nazionali.

Anche in Irlanda, Belgio e Portogallo è prevista una riduzione del numero delle circoscrizioni, ed in quest'ultimo i 22 collegi di dimensioni variabili da uno a 55 seggi, sono stati sostituiti dal collegio unico nazionale. In Irlanda le 41 circoscrizioni sono divenute 4, ma, sostanzialmente, non è cambiato il numero dei deputati da eleggere in ciascuna di esse. In Belgio i collegi elettorali sono divenuti due, invece delle 30 circoscrizioni in cui sono ripartite le nove province per l'elezione della Camera dei deputati. Comunque, tutti gli altri aspetti del sistema si possono considerare praticamente uguali a quelli del sistema in uso per le elezioni politiche.

Nella Repubblica federale tedesca, invece, per eleggere i deputati europei non si adotta il sistema «proporzionale personalizzato» con doppio voto in vigore per le elezioni del Bundestag. Questo ha l'inevitabile vantaggio di combinare il sistema proporzionale a liste apparenate, con il sistema maggioritario a collegio uninominale (17); tuttavia non si ritenne opportuno adottarlo per l'elezione del

¹⁷ Il sistema adottato per l'elezione del Bundestag prevede che i seggi siano divisi in due metà, delle quali la prima è assegnata con scrutinio maggioritario in collegi uninominali e la seconda con scrutinio di lista in collegi di dimensioni più vaste.

L'elettore dispone, così, di un doppio voto: il primo voto ha caratteristiche maggioritarie, il secondo è un voto di lista. Tutti i seggi sono divisi tra i partiti sulla base del quoziente nazionale cioè in proporzione ai voti ricevuti.

Dai numero dei seggi ottenuti da ciascun partito a livello nazionale vengono detratti quelli assegnati allo stesso partito nei collegi uninominali. Gli altri seggi sono ripartiti tra le diverse liste con il metodo Hare-Niemeyer. Quando però un partito ha ottenuto nei collegi uninominali un numero di seggi maggiore di quello che gli sarebbe spettato in base alla divisione proporzionale (mandati di sovrarappresentazione) conserva questi seggi.

In questo caso il totale dei membri del Bundestag viene aumentato del corrispettivo di questi mandati di sovrarappresentazione. L'ipotesi che ciò si verifichi è però piuttosto rara e non si è più ripresentata alle elezioni del 1961.

Parlamento europeo perché, data l'ampiezza dei collegi elettorali che si sarebbero costituiti, questo sistema non sarebbe stato in grado di assicurare quel rapporto diretto tra elettore ed eletto che costituisce la sua principale ragione d'essere. Al suo posto, per l'elezione del Parlamento europeo, si è adottato, come abbiamo già visto, un sistema proporzionale per eleggere tutti i deputati, anche quella metà che nelle elezioni politiche viene eletta con sistema maggioritario a collegio uninominale.

In Olanda, infine, il sistema elettorale previsto per l'elezione della Seconda Camera, già altamente proporzionale, non ha subito grosse modifiche. Se, infatti, è vero che i partiti olandesi, in occasione delle elezioni politiche, hanno la possibilità di scegliere se presentare liste in tutto il territorio nazionale o solo in alcune delle diciotto circoscrizioni amministrative in cui è diviso il paese, è vero anche che ai fini elettorali l'Olanda anche nelle elezioni politiche costituisce sempre un'unica circoscrizione. È chiaro, però, che se per le elezioni europee la cauzione da versare per presentare le candidature è di 18.000 fiorini, nelle elezioni interne potendo i partiti decidere di presentare le proprie liste solo in alcune circoscrizioni, la cauzione è fissata in mille fiorini per ciascuna di esse.

3. I progetti elaborati dal Parlamento europeo per una procedura elettorale uniforme dalle prime elezioni dirette ad oggi

Dopo le prime elezioni dirette, il Parlamento europeo ritenne di esercitare immediatamente il potere di iniziativa che i Trattati gli avevano affidato per la realizzazione di una legge elettorale unica o quanto meno uniforme per tutti gli stati membri. Già durante la prima legislatura, il 24 giugno 1980, la Commissione politica fu autorizzata dal Segretario generale del Parlamento europeo ad elaborare una relazione su una procedura elettorale uniforme, sulla base dei lavori fino a quel momento svolti dalla sottocommissione «progetto di procedura elettorale uniforme» che aveva nominato relatore l'on. Seiflinger il 18 dicembre 1979.

Il lavoro della Commissione sfociò nella approvazione di una proposta di risoluzione per il primo progetto di procedura elettorale uniforme il 28 gennaio 1982, con 24 voti favorevoli, 8 contrari e 3 astensioni. Essa era ispirata al principio della «attuazione per tappe»: voleva cioè rappresentare solo un primo passo verso la progressiva introduzione dell'uniformità. Come si è visto, l'Atto del 20 settembre 1979 aveva già posto in essere una fase interlocutoria non prevista dai Trattati, nella quale si consentiva l'immediata elezione diretta del Parlamento europeo, e si rinviava la definizione della procedura uniforme ad una convenzione successiva che desse «piena» attuazione al disposto dell'art. 138 par. 3 (14).

¹⁴ I trattati, come si è avuto modo di rilevare, contemplavano unicamente il passaggio da un Parlamento i cui membri venivano designati dai rispettivi Parlamenti nazionali ad una istituzione parlamentare europea composta da rappresentanti eletti a suffragio universale sulla base di una «procedura uniforme».

Non sarebbe stato perciò consigliabile ripartire in ulteriori scadenze il raggiungimento dell'obiettivo.

In 8 articoli complessivi, il progetto prese in esame una procedura uniforme solo in materia di sistema elettorale, di diritto di voto, di eleggibilità, di seggi vacanti e di data dell'elezione (7).

La Commissione dette una prima impostazione ai problemi più importanti, rinviando una legislazione più completa e dettagliata ad un momento successivo.

Essa ritenne che fosse preferibile, in un primo tempo, perseguire obiettivi limitati ed elaborare una prima legislazione, di carattere semplice, che modificasse il meno possibile le abitudini elettorali di ciascuno stato membro della Comunità.

Il punto di partenza dell'intero progetto fu il tentativo di interpretare la definizione «procedura uniforme»: La Commissione giunse alla conclusione che «uniforme» non dovesse significare «identica».

Le caratteristiche principali del sistema elettorale dovevano essere tali da: assicurare un massimo di uniformità per conferire un peso sensibilmente uguale ai voti permettendo tutta via di considerare l'e e particolarità nazionali; e da consentire di avvicinarsi il più possibile ai modelli collaudati e familiari ai cittadini dei diversi Stati». Il sistema elettorale uniforme doveva contribuire a creare legami diretti tra elettori ed eletti e «doveva assicurare la rappresentanza in seno al Parlamento europeo delle principali forze politiche». Il sistema elettorale doveva, infine, «garantire a ciascun cittadino degli Stati membri della Comunità, residente all'interno della Comunità stessa, il diritto all'elettorato attivo e passivo» (7).

Partendo da queste premesse, il progetto prevedeva, all'art. 1, che i Parlamentari europei venissero eletti «secondo quanto previsto dal progetto stesso, dall'Atto del 1976 e, in mancanza di disposizioni comunitarie, dalle disposizioni nazionali».

Nell'art. 2 si stabiliva che l'elezione dei rappresentanti europei dovesse avvenire con scrutinio proporzionale, in circoscrizioni plurinomiali, ciascuna con un minimo di 3 e un massimo di 15 seggi da assegnare. Ad ogni elettore doveva spettare un solo voto.

Si lasciava agli Stati il compito di fissare le modalità di presentazione delle liste e alla loro discrezionalità l'introduzione o meno del voto preferenziale.

La ripartizione dei seggi doveva essere effettuata con il metodo d'Hondt (art. 5).

L'introduzione di una soglia per essere ammessi alla ripartizione dei seggi era lasciata alla discrezionalità dei singoli stati membri.

In caso di particolarità geografiche o etniche riconosciute dalla Costituzione, scritta o non scritta, di uno stato membro, lo Stato interessato poteva adottare misure che derogassero ai principi stabiliti dagli artt. 2 e 3; in pratica, cioè, a tutte le disposizioni fondamentali del sistema elettorale (art. 4).

Una delle norme più interessanti ed innovative del progetto era l'art. 5, successivamente modificato in Assemblea plenaria, che riconosceva il diritto di voto in uno stato membro ai cittadini di un altro stato membro purché residenti nel primo da almeno 5 anni.

L'art. 6 concedeva, invece, ad ogni cittadino della Comunità il diritto elettorale passivo solo nel proprio Stato di origine indipendentemente dal luogo di residenza. L'art. 7, infine, fissava la data per l'appuntamento elettorale che doveva cadere per tutti nello stesso periodo di 2 giorni con inizio la domenica mattina e termine il lunedì sera (7).

Complessivamente, il progetto lasciava agli Stati ampie facoltà in almeno 3 materie: nella disciplina delle condizioni per la presentazione delle liste, nella scelta dall'uso o meno del voto di preferenza, nell'inserimento di eventuali soglie elettorali.

Nella seduta del Parlamento europeo del 26 febbraio 1982 l'on. Seitlinger presentò a nome della Commissione politica la relazione sul progetto.

Nella parte riguardante la motivazione, il relatore illustrò i criteri per la scelta del sistema elettorale comunitario: dal momento che, come si è visto, il progetto doveva avere l'obiettivo «di garantire la rappresentanza delle principali forze politiche», doveva far riferimento ad un sistema proporzionale per la ripartizione dei seggi; poiché d'altra parte dovevano essere garantiti anche «legami diretti tra elettori ed eletti» il progetto aveva introdotto un elemento che mirava a personalizzare il voto: era stato deciso di creare circoscrizioni di massimo 15 seggi in modo da evitare la formazione di collegi elettorali troppo vasti nei quali sarebbe stato più difficile il contatto tra candidati ed elettori.

Si sarebbe dovuto creare cioè un sistema con caratteristiche «miste» (7) che cumulasse i vantaggi della rappresentanza proporzionale con i vantaggi del voto personale (7).

Per Seitlinger, un sistema proporzionale con collegi troppo ampi avrebbe comportato trasformazioni radicali nelle tradizioni politiche della Gran Bretta-

77 Per il testo del progetto approvato dalla Commissione politica cfr. *Comunità Europea Parlamento europeo Documenti di veduta 1981-1982*, Doc. 1-988/81/A, 10 febbraio 1982, pp. 7-14.

78 I sistemi citati come esempio di sistemi misti furono quelli per l'elezione del Senato italiano e quello per l'elezione dei deputati tedeschi al Parlamento europeo. Cfr. *Comunità Europea Parlamento europeo Documenti di veduta 1981-1982*, Doc. 1-988/81/B-C, 26 febbraio 1982, p. 7.

79 Cfr. *Comunità Europea Parlamento europeo Documenti di veduta 1981-1982*, Doc. 1-988/81/PC, 26 febbraio 1982, p. 14.

gna: un sistema maggioritario avrebbe prodotto, invece, mutamenti profondi nella prassi politica degli altri Stati membri»⁽⁸⁵⁾.

La mancata introduzione di una soglia elettorale identica in tutti gli Stati fu giustificata dalla convinzione che questa non avrebbe portato ovunque agli stessi risultati. In alcuni paesi, infatti, il numero relativamente poco elevato dei parlamentari da eleggere già comportava l'esistenza di una "soglia tecnica" piuttosto alta.

La convinzione inoltre che il sistema elettorale dovesse «considerare le particolarità nazionali» giustificava la facoltà concessa agli Stati di derogare ai principi degli artt. 2 e 3 in caso di particolarità geografiche o etniche (art. 4, par. 2).

Quest'ultima norma fu voluta dal relatore anche per il persistere di quelle condizioni che avevano indotto i parlamenti nazionali ad adottare, per le elezioni del 1979, disposizioni particolari nei territori di Bruxelles, Berlino Ovest, Alto Adige, Friuli, Valle D'Aosta e Irlanda del Nord⁽⁸⁶⁾.

La Commissione giuridica consultata per un parere il 5 ottobre 1981 espresse critiche severissime nei confronti del progetto. L'on. D'Angelosante, nominato relatore, criticò la scelta della attuazione per tappe della procedura uniforme⁽⁸⁷⁾ come pure il tentativo di creare un sistema che si avvicinasse il più possibile ai modelli collaudati e familiari ai cittadini dei diversi Stati membri: esso, date le diversità tra i vari sistemi elettorali avrebbe reso impossibile il raggiungimento dell'uniformità⁽⁸⁸⁾.

Ma quel che il relatore definì «una burla della legge al cui rispetto chiunque poteva sottrarsi» era l'art. 4 che consentiva deroghe generali ed incondizionate, tali per cui alla fine ogni Stato avrebbe potuto: «applicare la regola proporzionale o maggioritaria; scegliere per la preferenza o contro la preferenza; optare per la soglia o contro la soglia esattamente come oggi»⁽⁸⁹⁾.

⁸⁵ Il relatore aveva inizialmente prospettato due possibilità: l'adozione generalizzata del sistema proporzionale da un lato o dall'altro un sistema misto. Tale sistema misto era basato su una percentuale (almeno un quarto) di deputati eletti con il sistema maggioritario e su un'altra percentuale (almeno un quarto) di deputati eletti con il sistema proporzionale. Un sistema con doppio voto, insomma, ma solo apparentemente simile a quello usato in Germania per l'elezione del Bundestag.

Esso avrebbe lasciato agli Stati il non piccolo problema della scelta del sistema da applicare a quella metà di deputati che non era stata prioritariamente impegnata né in senso proporzionalistico né in senso maggioritario (Cfr. G. ORLANDO, *Una procedura elettorale uniforme*, op. cit., p. 42). In secondo luogo non era facile trovare una soluzione per il problema della sovrarappresentazione, dato che il numero dei seggi al Parlamento europeo era stato fissato dal Consiglio dei ministri nel 1976 e che la Commissione politica aveva sempre ritenuto inopportuna qualsiasi proposta volta a modificare la distribuzione dei seggi tra i paesi membri (Cfr. *Comunità Europee-Parlamento europeo-Documenti di seduta 1981-1982*, Doc. 1-988/81/B.C. 26 febbraio 1982, p. 7. Cfr. anche F. LANCHESTER, «Osservazioni etniche su una proposta di sistema elettorale europeo», in *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, 1980, pp. 957-959).

⁸⁶ Cfr. *Comunità Europee-Parlamento europeo-Documenti di seduta 1981-1982*, Doc. 1-988/81/B.C. 26 febbraio 1982, pp. 13-14.

⁸⁷ Cfr. *ibidem*, p. 31.

⁸⁸ Cfr. *ibidem*, p. 42.

⁸⁹ Cfr. C. U. C. F., *Documenti del Parlamento europeo*, I, 1982, 10 marzo 1982, p. 83.

Alla fine resta da dubitare perfino sul fatto che il progetto potesse essere considerato una prima tappa verso l'uniformità⁽⁹⁰⁾.

Il testo definitivo, approvato in seduta plenaria con 158 voti favorevoli, 76 contrari e 27 astensioni, presentava inoltre un elemento di contraddizione. Caduto l'art. 5, così come era stato formulato inizialmente, ed emendato l'art. 6, alla fine si applicava in materia di elettorato attivo il criterio della «nazionalità» (ciascuna aveva diritto al voto nel suo Stato di origine indipendentemente dalla residenza e poteva votare solo in quello); mentre in materia di diritto elettorale passivo si adottava il criterio della «residenza» (l'art. 6 nella definitiva versione consentiva l'eleggibilità nello Stato ospite dei cittadini che vi risiedessero da almeno da 5 anni).

La combinazione di queste due disposizioni produceva una situazione paradossale: un italiano, ad esempio, poteva essere candidato in una lista presentata da un partito francese, se residente in Francia da almeno 5 anni, ma non poteva votare per quella stessa lista⁽⁹¹⁾.

I giudizi negativi sul progetto abbondarono sia in dottrina sia tra i politici europei. L'on. Mauro Ferri, che era membro della Commissione giuridica consultata per il parere, lo definì un «pasticciaccio brutto»⁽⁹²⁾.

«Troppo flessibile e fitto di deroghe, quindi non unificante» lo definì l'on. Roberto Barzanti, relatore della Commissione giuridica consultata per il parere sul progetto elaborato durante la seconda legislatura⁽⁹³⁾. Giuseppe Vedovato scrisse che si trattava di un progetto che «piuttosto che trovare soluzione alle gravi difficoltà, manifesta chiaramente l'intenzione di far dimenticare l'obiettivo fissato dai Trattati: vale a dire l'uniformità»⁽⁹⁴⁾.

Si è dubitato, infine, della reale proporzionalità del sistema proposto dall'on. Seitlinger. Il metodo d'Hondt applicato in circoscrizioni di 3 seggi (il minimo considerato nel progetto) non garantisce una ripartizione veramente proporzionale degli stessi poiché avvantaggia i gruppi politici che hanno conseguito più voti⁽⁹⁵⁾.

Il sistema proposto dall'on. Seitlinger poteva insomma rivelarsi in concreto estremamente selettivo e cioè solo «apparentemente proporzionale»⁽⁹⁶⁾.

⁸⁵ Cfr. Y. QUINTIN, «Vers une procédure électorale uniforme», in *Revue de Méthode Communale internationale*, 1984, p. 612.

⁸⁶ Cfr. S. SOLARI, «Il progetto di procedura elettorale uniforme per l'elezione dei deputati al Parlamento europeo», in *Affari sociali ed internazionali*, n. 1, 1983, pp. 63-64; Y. QUINTIN, «Vers...», loc. cit., p. 271.

⁸⁷ Cfr. Le dichiarazioni di Mauro Ferri in CIRCOLO EUROPEO, *La legge elettorale europea del 1984*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 85-94.

⁸⁸ Cfr. F. BARZANTI, «Elezioni europee 1989», loc. cit., p. 13.

⁸⁹ Cfr. G. VEDOVATO, «La legge...», loc. cit., p. 612.

⁹⁰ Cfr. M. STEEP, *Pr. for Europe: a Guide to the European Parliament Proposals*, edito dal Parliamentary Democracy Trust, Londra, 1982, pp. 9-10.

⁹¹ Cfr. F. LANCHESTER, «Osservazioni...», loc. cit., p. 960.

Il Consiglio dei ministri degli Esteri della Comunità Europea, nella seduta del 24-25 gennaio 1983, constatò che la realizzazione della procedura uniforme sollevava ancora molti problemi e decise di proseguire i lavori nella sessione di febbraio (73).

Alla fine, ritenendo che il progetto avrebbe incontrato sicuramente l'opposizione da parte di alcuni stati membri (principalmente dalla Gran Bretagna), il Consiglio decise di non adottarlo.

La questione della procedura uniforme era così demandata all'Assemblea che si sarebbe formata dopo la consultazione elettorale del giugno 1984. Immediatamente dopo le elezioni, allora, fu deferito alla Commissione affari politici il compito di riprendere i lavori per l'elaborazione di un nuovo progetto.

Il 18 settembre 1984 fu nominato relatore l'on. Reinhold Bocklet.

Il progetto di relazione dallo stesso elaborato fu esaminato nelle riunioni del 19-20 dicembre 1984, 27 e 28 febbraio 1985, ed infine il 1 marzo successivo fu approvato dalla Commissione politica con una strettissima maggioranza: solo 10 voti favorevoli, 8 voti contrari, 13 astenuti.

Il progetto presentato dall'on. Bocklet ufficialmente denominato «progetto di primo atto concernente l'introduzione di una procedura uniforme per l'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo», risultò sostanzialmente simile a quello presentato dall'on. Seitzinger nel 1982 (74).

Entrambi i progetti si basavano sul presupposto che l'obiettivo di una procedura elettorale uniforme fosse più facilmente realizzabile adottando una serie di singole misure piuttosto che un unico provvedimento. Anche il nuovo progetto, come il vecchio, era improntato all'idea di una progressiva armonizzazione tra i vari sistemi elettorali nazionali.

Durante la preparazione del progetto Bocklet, come già era accaduto in occasione dei lavori per la redazione del progetto del 1982, si dette una definizione fiduciosa del concetto di «uniformità»: secondo il relatore, la nozione di «carattere uniforme» non richiedeva una «assoluta identità» della procedura elettorale in tutti gli stati membri, ma piuttosto una «concordanza degli elementi fondamentali» di essa.

Il relatore spiegava poi che per «elementi fondamentali» dovevano intendersi solo le procedure di calcolo e le disposizioni relative all'elettorato attivo e passivo (75).

73 Cfr. Consiglio dei ministri europei, *Scrittatura Generale/Comunicazione alla stampa*, no. 444/83, p. 12.

74 Cfr. il caso di studio, Parlamento europeo, «progetto di procedura elettorale uniforme», in *Giornale Costituzionale*, n. 1, 1987, pp. 148-151; e, ancora, «Voto di preferenza e competizione all'europarlamento nelle elezioni europee. Prospettive per una armonizzazione della legge elettorale», in *Riv. di diritto costituzionale*, n. 1, 1988, p. 106.

75 Cfr. *Commissione Europea Parlamento europeo Documenti di seduta 1985-86*, Doc. A2-1/85, 22 marzo 1985, p. 6.

Il Parlamento europeo, secondo l'on. Bocklet, avrebbe assunto la sua funzione di rappresentanza in modo più efficace se in esso fossero state rappresentate le molteplici correnti nazionali, regionali e ideologiche dei popoli della Comunità, in proporzione alla loro consistenza numerica, pur sempre nel rispetto del numero dei seggi fissato per ciascuno stato membro dall'Atto del 1976.

Bocklet riteneva, di conseguenza, che le elezioni avrebbero dovuto svolgersi con un sistema proporzionale a liste concorrenti «aperto ad elementi di nominatività» (76). La proposta approvata il 1 marzo 1985, partendo da queste premesse, si componeva globalmente di 9 articoli.

In essa venivano, innanzitutto, garantiti il diritto di voto e l'elettorato passivo nel paese di appartenenza a tutti i cittadini degli stati membri che il giorno delle elezioni avessero compiuto 18 anni, a prescindere dal loro luogo di residenza, purché quest'ultimo si trovasse in uno stato membro della Comunità.

Era lasciata alla discrezionalità degli Stati tanto la concessione dell'elettorato attivo e passivo ai cittadini residenti fuori del territorio della Comunità, quanto la concessione di tali diritti ai cittadini di un altro stato membro residenti nel proprio territorio (artt. 2 e 3).

Dopo aver previsto l'elezione dei parlamentari europei «su liste secondo il principio del sistema proporzionale», l'art. 4 concedeva una serie di opzioni agli stati membri, che avevano la possibilità di considerare il proprio territorio come unica circoscrizione nazionale o di suddividerlo in circoscrizioni regionali; di scegliere tra l'adozione delle liste bloccate o il voto preferenziale; di fissare liberamente le norme per la presentazione delle liste e dei candidati.

L'art. 5 prevedeva il computo dei seggi che spettano a ciascuna lista in base al metodo d'Hondt, tenendo conto del totale dei voti ottenuti da ogni lista a livello nazionale.

L'art. 6 rimetteva agli stati membri la decisione di applicare o meno una soglia di sbarramento comunque non superiore al 5% per l'acquisizione di un seggio.

Il secondo comma dell'art. 6 concedeva, invece, agli Stati membri la possibilità di derogare al metodo di calcolo per la distribuzione dei seggi e alla norma sulla soglia di sbarramento per tenere conto di particolari situazioni di carattere geografico o etnico.

L'art. 7, infine, lasciava immutato rispetto all'Atto del 1976 il periodo entro il quale possono svolgersi le elezioni: dal giovedì mattina alla domenica sera (76). Evidentemente, il livello di uniformità prospettato dall'on. Bocklet in questo progetto era piuttosto basso.

Si può dire che le uniche norme uniformi siano quelle relative al limite di età per godere dell'elettorato attivo e passivo e al conteggio dei voti che sarebbe

76 *Ibidem*, p. 7.

76 *Ibidem*, pp. 9-12.

dovuto avvenire prima di tutto a livello nazionale; questo anche nel caso in cui il territorio di uno Stato venisse ripartito in circoscrizioni.

La Commissione giuridica consultata il 9 ottobre 1984 espresse il parere motivato sul progetto Bocklet il 28 febbraio 1985, alla vigilia della decisione della Commissione politica.

Il parere, adottato su relazione dell'on. Barzanti, fu approvato con voto quasi unanime dalla Commissione giuridica: 15 voti favorevoli, nessuno contrario, 3 astensioni. Nel complesso il parere della Commissione giuridica enunciava obiettivi molto più ambiziosi della proposta Bocklet perché secondo l'on. Barzanti «l'uniformità» del sistema elettorale europeo doveva consistere in una «sostanziale identità degli elementi portanti e costitutivi» del sistema stesso, «al di là di necessarie flessibilità organizzative in questioni marginali o del tutto specifiche»⁽⁹⁷⁾.

I sistemi elettorali avrebbero dovuto avere in comune alcuni elementi caratterizzanti come: «chi vota; il peso di ciascun elettore e cioè il tipo di circoscrizione; le procedure elettorali; i livelli di scelta offerti all'elettore; la procedura di calcolo con cui i voti sono trasformati in seggi».

Per avere un processo di uniformazione non sarebbe cioè bastato affermare come si faceva nell'art. 4 del progetto Bocklet, con formula piuttosto vaga, che in ciascuno stato membro i rappresentanti dovevano essere eletti «su liste secondo il principio proporzionale»⁽⁹⁸⁾, perché ciò non implicava la scelta di alcun tipo particolare di sistema proporzionale ed apriva quindi la via ad una quantità indefinita di opzioni. Gli Stati avrebbero potuto liberamente scegliere se adottare o meno una soglia di sbarramento; optare per le liste bloccate o per il voto preferenziale; istituire una circoscrizione unica nazionale o circoscrizioni regionali.

L'on. Barzanti ritenne che sarebbe stato opportuno escludere per tutti gli Stati la possibilità di usare una soglia elettorale per impedire l'acquisizione di seggi ai partiti minori.

L'uso di tale soglia è contrario alle finalità generali di rappresentanza cui deve assolvere il Parlamento europeo che deve dare voce a tutte le istanze, le sensibilità e le culture e all'interno del quale la presenza di una pluralità di correnti ideologiche diviene fattore di rappresentatività⁽⁹⁹⁾.

Ed ancora, sarebbe stato auspicabile eliminare l'istituto della cauzione previsto in alcuni stati per la presentazione delle candidature, come significativa sarebbe stata la concessione del diritto di voto ai cittadini comunitari nel luogo di residenza, indipendentemente dalla loro cittadinanza.

⁹⁷ Cf. *Parlamento europeo - Commissione e per i diritti dei cittadini - Parere per la Commissione politica su un progetto di procedura elettorale uniforme per le elezioni del Parlamento europeo*, 4 marzo 1985, PE, 442, p. 8.

⁹⁸ Cf. BARZANTI, «Come eleggere i rappresentanti dei popoli europei», in *Europa Italia* n. 33, novembre 1985, p. 9.

⁹⁹ Cf. il passo 150, «Una legge per l'Europa», in *La Repubblica*, 15-16 maggio 1988, p. 10.

Infine, secondo la Commissione giuridica era auspicabile la creazione di collegi non troppo ampi, tali da mantenere un collegamento stretto tra candidati ed elettori, e di dimensioni approssimativamente uguali per tutti gli Stati. Ciò avrebbe mitigato gli effetti del sistema proporzionale a liste concorrenti che, secondo alcuni (i deputati britannici ad esempio), rischiava di attribuire troppo potere alle «macchine dei partiti»⁽¹⁰⁰⁾.

La votazione del progetto Bocklet in Commissione politica si era conclusa senza una maggioranza assoluta dei voti favorevoli rispetto ai contrari e alle astensioni. Il progetto godeva pertanto di un consenso troppo limitato perché fosse consigliabile presentarlo in Assemblea plenaria per la discussione.

Ragioni di opportunità politica consigliavano di far proseguire l'iter legislativo solo ad un progetto che, in ogni momento, fosse in grado di suscitare appoggi convinti e che arrivasse perciò, dinanzi al Consiglio, con qualche possibilità di essere adottato.

Il successo ottenuto dal parere dell'on. Barzanti in Commissione giuridica, tuttavia, faceva sperare che fosse ancora possibile arrivare ad un compromesso. Così, sulla base delle considerazioni formulate in quella sede, nel marzo 1986 fu costituito un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti di tutti i gruppi politici del Parlamento europeo con l'incarico di elaborare una proposta per la modifica degli articoli centrali del progetto Bocklet, quelli relativi al vero e proprio sistema elettorale. Questa proposta avrebbe dovuto essere presentata in aula dai gruppi politici sotto forma di emendamento comune agli artt. 4, 5 e 6; doveva godere perciò dell'appoggio di tutte le forze politiche presenti nel Parlamento europeo.

Il testo della proposta fu messo a punto nei dettagli tra l'ottobre e il novembre 1986 ed infine fu approvato il 10 dicembre dello stesso anno.

Questo è stato l'ultimo progetto fino ad oggi elaborato, e mai presentato in Assemblea plenaria.

4. Il lavoro del gruppo composto dai rappresentanti dei gruppi politici: il progetto Bocklet-Barzanti

Il dato indiscusso nell'ambito del gruppo di lavoro costituito nel marzo 1986 fu la proporzionalità del sistema elettorale da adottare in sede europea.

Tuttavia, il gruppo fece propria la convinzione, dell'on. Barzanti, espressa nel parere sul progetto Bocklet, che fosse indispensabile creare una procedura

¹⁰⁰ Cf. *Parlamento europeo - Commissione giuridica e dei diritti dei cittadini - Parere per la Commissione politica*, cit., pp. 11-13; per le considerazioni già fatte sull'argomento nel corso di questa trattazione vedi cap. 3 par. 3.

elettorale uniforme che fosse un equo compromesso tra uno scrutinio di lista con sistema proporzionale e uno scrutinio nominale basato su circoscrizioni⁽¹⁰⁴⁾.

Perciò, nella proposta si prevede che gli Stati che inviano più di sei rappresentanti al Parlamento europeo devono, innanzitutto, ripartire il proprio territorio nazionale in circoscrizioni elettorali, nelle quali possono venire eletti da cinque a quindici rappresentanti (art. 4 par. 2); circoscrizioni di dimensione misurata, quindi, non eccessiva da vanificare qualsiasi forma di rapporto tra elettori ed eletti e non piccola da provocare una frammentazione inadeguata.

In tema di presentazione delle candidature è previsto che per i candidati dei partiti rappresentati nel Parlamento europeo e nel Parlamento di uno Stato membro non sono richieste particolari condizioni di ammissione; gli Stati membri potrebbero, dettare condizioni dettagliate per l'ammissione di altri candidati (art. 4 par. 4).

L'art. 4 par. 6 contiene la previsione del voto di preferenza obbligatorio. Si tratta di una norma che da un lato dovrebbe salvaguardare la libertà di scelta dell'elettore e dall'altro contrastare lo strapotere dei partiti: ogni elettore, infatti, dovrebbe di un solo voto da assegnare necessariamente ad un candidato. Il voto dato ad un candidato si considererebbe, allo stesso tempo, come dato alla lista sulla quale il candidato figura.

I seggi verrebbero attribuiti ai partiti a livello nazionale sulla base della somma dei voti ricevuti da tutti i candidati presenti nelle loro liste. Successivamente i seggi complessivamente ottenuti da ogni lista a livello nazionale verrebbero distribuiti nelle circoscrizioni in proporzione ai risultati ottenuti in ciascuna di esse, entrambe le ripartizioni sarebbero effettuate con il metodo Hare-Niemeyer, senza utilizzare alcuna soglia di sbarramento (art. 5 par. 1)⁽¹⁰⁵⁾.

L'elezione dei singoli candidati avverrebbe alla fine in base al numero dei voti riportati individualmente, e non in base all'ordine di presentazione sulla lista, normalmente deciso dal partito (art. 5 par. 2).

Questa norma evidenzia l'importanza data all'aspetto personalistico dell'elezione. Ma l'intento di privilegiare le scelte personali degli elettori balza maggiormente agli occhi quando si legge il 3° comma dell'art. 5: esso attribuisce un seggio in ogni caso a quel candidato che ottenga complessivamente il maggior numero di preferenze nella circoscrizione, ciò anche nell'ipotesi, piuttosto improbabile, in cui, fatta la distribuzione dei seggi tra i partiti, non ne spettasse alcuno al partito cui egli appartiene⁽¹⁰⁶⁾.

⁽¹⁰⁴⁾ Per il testo dell'ultima versione del progetto Bocklet, così come emendato dallo speciale gruppo di lavoro sulla base dei punti commentati nel parere espresso dall'on. Barzanti, cfr. *Parlamento Europeo. La nascita di un Trattato. Documento di procedura elettorale unificata*, Lussemburgo, 14 aprile 1987, pp. 2-7.

⁽¹⁰⁵⁾ Il metodo Hare-Niemeyer è oggi usato nella Repubblica federale tedesca, cfr. *supra*, par. 2. Il seggio da attribuire al candidato in questione dovrebbe essere dedotto dalla quota spettante al suo partito in quella circoscrizione, in cui questa avesse ottenuto meno seggi.

Questa disposizione rappresenta l'unica eccezione, del tutto teorica, al criterio della proporzionalità.

Ultima norma di rilievo è l'art. 6 che disciplina un argomento del tutto trascurato nella prima versione del progetto Bocklet. L'articolo in questione da un lato attribuisce agli Stati l'onere di sostenere le spese per lo svolgimento delle elezioni e di rimborsare le spese sostenute dai partiti per la campagna elettorale (art. 6 par. 1 e 3); dall'altro prevede che il Parlamento europeo, «nel quadro del suo diritto all'organizzazione autonoma dei suoi poteri di bilancio garantisce che gli elettori vengano informati sulle forze politiche che agiscono all'interno del Parlamento europeo, sui loro principi e sui loro obiettivi»⁽¹⁰⁴⁾. Come si può facilmente notare, la nuova versione del progetto Bocklet, elaborata dal gruppo di lavoro concede agli stati membri un numero di opzioni e di deroghe molto inferiore rispetto a quello concesso dalla originaria versione del progetto.

Gli stati membri conserverebbero un potere di regolamentazione solo per quanto riguarda la delimitazione delle circoscrizioni (e non la scelta del tipo di circoscrizione) e l'ammissione di candidati appartenenti a partiti o gruppi politici non rappresentati in seno al Parlamento europeo e al Parlamento nazionale.

Il sistema previsto da questa proposta ha nell'insieme tutte le caratteristiche del sistema proporzionale con meccanismo preferenziale e senza soglia di sbarramento: da un lato si prevede l'elezione di un numero di candidati di uno stesso partito proporzionale al numero dei voti complessivi ottenuti dalla lista, e dall'altro si prevede l'elezione dei candidati in base al numero dei voti riportati individualmente.

Questo risultato è il frutto dell'impegno del gruppo di lavoro per arrivare ad una soluzione che fosse equidistante dalle esigenze della Gran Bretagna e da quelle degli altri paesi della Comunità.

Si può dire che alcune norme siano state inserite al solo fine di rendere accettabile il sistema proporzionale con liste di partito anche ai rappresentanti britannici. Ci riferiamo in particolare a quella disposizione che prevede l'elezione in ogni caso del candidato che ottenga il maggior numero di voti personali in una circoscrizione. La stessa considerazione, tuttavia, potrebbe valere per la previsione del voto preferenziale obbligatorio per un solo candidato, e per la decisione di adottare le circoscrizioni regionali⁽¹⁰⁵⁾.

Queste norme mirano, infatti, a rendere più incisivo il voto di preferenza espresso dall'elettore e più stretto il collegamento tra l'elettorato e i candidati. Questo voto di preferenza forte potrebbe essere in teoria accettato dagli Inglesi quale surrogato del sistema maggioritario uninominale al quale essi dovrebbero

⁽¹⁰⁴⁾ Questa norma ha generato discussioni per una sua probabile illegittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza. Per questo argomento rinviamo a F. CASATI, «Parlamento», *op. cit.*, pp. 152-154.

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. I. BARONI, «L'armonizzazione...», *loc. cit.*, p. 25.

rinunciare¹⁰⁷). D'altra parte l'entrata in vigore della legge proposta dal gruppo di lavoro comporterebbe una rinuncia al sistema delle liste bloccate da parte di Grecia, Spagna, Portogallo, Francia e Repubblica federale tedesca. Queste ultime due dovrebbero rinunciare anche alla soglia di sbarramento del 5%, ritenuta particolarmente importante dai Tedeschi, i quali sono preoccupati dalla frammentazione del sistema partitico.

In Francia, inoltre, dovrebbe anche rinunciare al collegio unico nazionale e di conseguenza al principio della "indivisibilità" della Repubblica che costituisce perfino un principio costituzionalmente garantito.

Si tratta di un «delicato e complicato compromesso» come lo ha definito Lion Barzanti al momento di presentare il progetto al suo gruppo politico; di un compromesso che andrebbe accettato così com'è perché qualunque tentativo di emendarlo stravolgerebbe il faticoso equilibrio raggiunto¹⁰⁸.

La proposta ha innegabili pregi, primo fra tutti quello di prospettare un livello di uniformità di gran lunga più elevato rispetto ai progetti elaborati in precedenza. Ne condividiamo per questo l'impostazione generale e gli intenti, convinti che la sua eventuale approvazione avrebbe costituito un enorme passo avanti verso l'unificazione dei sistemi elettorali europei. Tuttavia, non possiamo fare a meno di osservare che in alcuni punti esso desta perplessità e interrogativi. Di questa proposta riteniamo positiva l'esclusione di una soglia minima (10%) e delle liste bloccate; il voto di preferenza oltre ad essere uno strumento nelle mani dei cittadini per modificare l'ordine delle candidature proposto dai partiti, assicura la responsabilità individuale dei parlamentari anche in un sistema elettorale proporzionale con collegi plurinominali e liste di partito. Luciano Bardi in una sua recente pubblicazione scrive: «Solo nel caso che un parlamentare in carica abbia motivo di temere una possibile diminuzione del favore personalmente goduto presso l'elettorato, specialmente in periodi di aumento della forza complessiva del partito del parlamentare in questione, egli si sentirà individualmente responsabile nei confronti dell'elettorato»¹⁰⁹.

Riteniamo, invece, che lasci insoddisfatti il prevalente riferimento fatto alla cittadinanza anziché alla residenza per dare fondamento al diritto elettorale attivo e passivo.

Infine, come si è visto, la proposta garantisce una ripartizione dei seggi tra le liste a livello nazionale.

Grazie a queste disposizioni tutti i voti espressi all'interno di un paese hanno uguale valore; ma le differenti dimensioni di quelle grandi circoscrizioni

¹⁰⁷ Cf. G. PASQUINO, «Una legge», loc. cit., p. 10.

¹⁰⁸ Cf. Parlamento europeo. Nota sulla proposta di Progetto di Atto concernente l'introduzione di una procedura elettorale uniforme, Bruxelles, 27 aprile 1987, p. 3.

¹⁰⁹ In questo senso vedi L. BARDI, «Le riforme elettorali e il sistema elettorale del Parlamento europeo», in *L'Unità*, 15 gennaio 1988, p. 6.

¹¹⁰ Cf. L. BARDI, «Voto di preferenza», loc. cit., p. 108.

che sono gli Stati, fanno sì che non sia uguale il peso del voto di tutti i cittadini europei. D'altra parte l'applicazione della proporzionale pura a livello europeo è resa praticamente impossibile dal fatto che il numero dei rappresentanti che spetta ai vari Stati è prefissato e non è strettamente proporzionale al numero dei cittadini che hanno diritto al voto.

L'Atto del 1976, che prevede tale attribuzione, segna perciò un limite inevitabile all'uniformità.

5. Considerazioni sulla mancata approvazione del progetto Bocklet-Barzanti entro la seconda legislatura del Parlamento europeo direttamente eletto

Il fatto che il «progetto di primo atto concernente l'introduzione di una procedura uniforme per l'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo», non abbia ottenuto l'appoggio di tutte le forze politiche presenti in Assemblea è da addebitare alle resistenze che gollisti francesi, conservatori e laboristi inglesi continuano ad opporre all'entrata in vigore della procedura elettorale uniforme. Nel caso specifico l'atteggiamento è stato determinato dal fatto che il progetto Bocklet-Barzanti avrebbe imposto a Francia ed Inghilterra di rinunciare ad elementi fondamentali dei loro sistemi elettorali.

Questo fallimento appare grave se lo si valuta in un'ottica più ampia con riferimento al processo di integrazione comunitaria. In un momento di progressi nel campo dell'integrazione culturale¹¹⁰ e di grandi attese in quello dell'integrazione economica, in vista dell'importante scadenza del 1992, l'insuccesso degli sforzi per adottare una procedura elettorale uniforme costituisce un mancato passo in avanti nel campo dell'integrazione politica. Questo insuccesso ritarda l'accrescimento della capacità rappresentativa dell'organo assembleare comunitario: il voto dei cittadini europei continuerà ad avere un peso diverso in ogni Stato, come diverse continueranno ad essere le garanzie democratiche offerte sia ai candidati che agli elettori.

Poco prima delle elezioni del giugno scorso, quando è apparso evidente che non c'era più un margine di tempo sufficiente perché la procedura elettorale uniforme potesse entrare in vigore, in molti paesi si è aperto il dibattito per modificare, all'ultimo momento, le rispettive leggi nazionali per l'elezione dei deputati europei.

In Italia le soluzioni prospettate sono state le più disparate ma non hanno portato ad alcun risultato se non all'estensione del diritto di candidarsi per le nostre liste a tutti i cittadini comunitari.

¹¹⁰ Riteniamo un passo importante per l'integrazione culturale europea il progetto Erasmus, varato dalla Comunità, per almeno due motivi: primo, intensificare gli scambi di studenti e docenti da uno Stato all'altro per facilitare l'avvicinamento delle culture europee; secondo, avviare decisamente il cammino sulla strada di un'effettiva equiparazione dei titoli di studio nell'Europa comunitaria.

Con Adolfo Sarti ha depositato una proposta nella quale si prevedeva per le elezioni europee un meccanismo simile a quello adottato per le elezioni del Senato, basato sulla creazione di collegi uninominali raggruppati in circoscrizioni (1). Il Governo aveva invece in preparazione un disegno di legge che avrebbe dovuto prevedere: l'aumento del numero delle circoscrizioni da 5 a 10 (e, di conseguenza, una loro più ridotta e più omogenea estensione territoriale); e l'elezione del 20 o 30% dei deputati italiani in un collegio unico nazionale, con lista bloccata.

Altre forze politiche della maggioranza governativa italiana avrebbero voluto che queste disposizioni fossero integrate con la previsione di una clausola di sbarramento del 3 o 5%.

Come si può notare le disposizioni che avrebbero dovuto costituire l'ossatura della nuova legge italiana per le elezioni europee sono state informate da principi ben lontani da quelli che ispirano il progetto Bocklet-Barzani.

Alla previsione del voto di preferenza obbligatoria, contenuto in questo, si è opposta la richiesta di eleggere almeno una percentuale dei deputati italiani al Parlamento europeo con il sistema delle liste bloccate. Si è prospettata perfino l'introduzione di una clausola di sbarramento che, invece, il progetto di procedura elettorale uniforme categoricamente esclude.

Si sarebbero dovute invece perseguire soluzioni che non contrastassero con i faticosi tentativi compiuti per cercare di armonizzare le varie leggi nazionali per l'elezione del Parlamento europeo. Il progetto Bocklet-Barzani, come si è detto, rappresenta un compromesso sostanzialmente positivo ai cui principi non si dovrebbe rinunciare.

La linea di tendenza che si è sviluppata in Italia sul tema della riforma elettorale in occasione delle europee del giugno 1989 è parsa perciò ispirata ad una logica tutta nazionale; l'impressione è che dietro le proposte che si sono delineate si nascondesse il desiderio di sperimentare nuove soluzioni utilizzabili in futuro per una riforma del sistema elettorale interno. Per questa via si svilisce l'importanza delle elezioni europee che spesso sono considerate un banco di prova per le elezioni nazionali.

Ogni sistema elettorale dovrebbe, invece, essere modellato in base all'organico cui deve essere predisposto e alla logica di rappresentanza cui deve ubbidire.

Qualora si volesse proseguire nella direzione preannunciata si dimostrerebbe ancora una volta la mancanza di una volontà diretta ad anteporre le problematiche europee agli interessi nazionali e a collaborare all'adozione di una legge elettorale uniforme.

(1) La proposta dell'on. Sarti è stata depositata il 17 ottobre 1988, ma era già stata preannunciata nel maggio precedente.

IL VOTO COMUNISTA IN ANDALUSIA

di ANTONIO J. PORRAS NADALES