

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

Area di diritto comparato

**APPUNTO SULLA SOTTOSCRIZIONE DA PARTE
DEGLI ELETTORI DELLE CANDIDATURE**

a cura di P. Passaglia

febbraio 2021

Avvertenza

La Corte costituzionale ha la titolarità, in via esclusiva, dei contenuti del presente documento.

La Corte costituzionale fa divieto, in assenza di espressa autorizzazione, di riprodurre, estrarre copia ovvero distribuire il documento o parti di esso per finalità commerciali. Il riutilizzo per finalità diverse è soggetto alle condizioni ed alle restrizioni previste nel contratto di licenza Creative Commons (CC by SA 3.0).

Per informazioni e richieste, si invita a contattare il Servizio Studi, scrivendo al seguente indirizzo email: servstudi@cortecostituzionale.it.

APPUNTO SULLA SOTTOSCRIZIONE DA PARTE DEGLI ELETTORI DELLE CANDIDATURE

Il presente appunto rappresenta la sintesi del lavoro di documentazione e di analisi condotto, in relazione ai singoli ordinamenti presi in considerazione, dalla dott.ssa Carmen Guerrero Picó, dalla dott.ssa Sarah Pasetto, dalla dott.ssa Maria Theresia Rörig e dalla dott.ssa Céline Torrisi.

INDICE

1. Introduzione	7
2. La mancata previsione di sottoscrizioni da parte di elettori	7
3. La sottoscrizione da parte di elettori come condizione per la candidatura	8
3.1. Le candidature individuali	8
3.2. Le liste di candidati	11
<i>3.2.1. Le differenze basate sulla tipologia di liste di candidati</i>	<i>11</i>
<i>3.2.2. Le differenze basate sulle presunzioni di rappresentatività</i>	<i>16</i>

1. Introduzione

Un'analisi di impronta comparatistica relativa alle condizioni previste per la presentazione delle candidature alle elezioni mostra un'ampia varietà di regimi normativi, varietà nell'ambito della quale si coglie una significativa divaricazione anche relativamente alla previsione di sottoscrizioni da parte di elettori a sostegno delle candidature. Su questo punto specifico, anche solo prendendo in considerazione alcuni ordinamenti europei (quali Austria, Belgio, Francia, Germania, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia), possono individuarsi almeno due grandi categorie di soluzioni, e cioè quelle che *non* contemplano l'istituto delle sottoscrizioni da parte di elettori e quelle che, invece, a questo istituto ricorrono. All'interno di questa categoria – come intuibile – figurano, poi, soluzioni anche molto diverse, di cui si cercherà di dar sommariamente conto nel prosieguo. Giova peraltro sottolineare, sin da ora, che la riconducibilità all'una o all'altra categoria non è necessariamente riferibile agli ordinamenti in quanto tali, potendosi anzi riscontrare, almeno in qualche caso, discrepanze non secondarie in base alle elezioni che si prendano in considerazione.

2. La mancata previsione di sottoscrizioni da parte di elettori

La scelta di non subordinare la presentazione di candidature o di liste di candidature alla sottoscrizione di un certo numero di elettori che possa essere rappresentativo del seguito che la proposta politica ha nella società è indice, evidentemente, di una opzione a favore della funzione rappresentativa dei partiti. Come dire che ai partiti si affida, in buona sostanza, il compito di predisporre il paniere delle offerte politiche da mettere a disposizione dei votanti nelle sezioni elettorali.

Questa impostazione è seguita in Svezia e in Francia (con la sola eccezione delle elezioni presidenziali), nonché in Portogallo, limitatamente alle elezioni parlamentari (cioè quelle per l'Assemblea della Repubblica)¹.

3. La sottoscrizione da parte di elettori come condizione per la candidatura

La sottoscrizione da parte di un certo numero di elettori come requisito per la candidatura è una condizione che conosce epifanie di vario tipo. Di primo acchito, si potrebbe ricollegare la variabilità delle soluzioni sul punto contemplate alla pluralità di sistemi elettorali ipotizzabili: così, si potrebbe pensare che esista una profonda divergenza a seconda che il sistema preveda liste concorrenti o candidature individuali. Come è chiaro, questa differenza non può non avere un impatto sul tema che ci occupa, e infatti se ne farà menzione subito; ciò nondimeno, una classificazione operativamente più efficace, se non altro perché di più ampio respiro, pare che possa prescindere da questo elemento, onde concentrarsi sul grado di applicazione di un'istanza egualitaria (o, viceversa, di una divaricazione) nella presentazione delle liste.

3.1. Le candidature individuali

L'esigenza di garantire che le candidature non siano collegate a meri fini perturbativi della competizione elettorale presenta una forza commisurata all'importanza delle elezioni. In tal senso, può leggersi la previsione della necessità di sottoscrizioni per le elezioni presidenziali in ordinamenti nei quali, tendenzialmente, l'istituto delle sottoscrizioni non ha un particolare radicamento.

¹ L'art. 151, comma 1, Cost. fonda il monopolio dei partiti nella determinazione in ordine alla presentazione delle candidature, stabilendo che le candidature alle elezioni politiche sono presentate, nei termini stabiliti dalla legge, dai partiti politici, singolarmente considerati o in coalizione. L'art. 23, comma 1, della legge n. 14/79, del 16 maggio (*Lei Eleitoral para a Assembleia da República*), stabilisce che la presentazione delle candidature per le elezioni all'Assemblea della Repubblica portoghese spetta agli organi competenti dei partiti politici. Identiche previsioni si trovano nell'art. 24 della legge elettorale dell'Assemblea regionale delle Azzorre (decreto-legge n. 267/80, dell'8 agosto) e nell'art. 25 della legge elettorale della regione autonoma di Madeira (legge organica n. 1/2006, del 13 febbraio).

Per le elezioni europee (legge n. 14/87, del 29 aprile, *Lei eleitoral para o Parlamento Europeu*), non si hanno al riguardo disposizioni specifiche e quindi si applicano in via suppletiva quelle delle elezioni all'Assemblea della Repubblica.

Le leggi portoghesi sono reperibili *on line* alla pagina <https://dre.pt/>.

a) Francia

Comunemente denominata *parrainage*², le sottoscrizioni per il sostegno dei candidati all'elezione presidenziale sono disciplinate all'art. 3 della legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962 sull'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale diretto, che subordina l'eleggibilità alla carica di Presidente della Repubblica alla condizione di presentare la sottoscrizione di almeno 500 firme di soggetti eletti³.

All'origine, la norma prevedeva il *parrainage* di soli cento eletti. Tale regola fu attuata per le prime tre elezioni presidenziali (1965, 1969, 1974)⁴. Tuttavia, di fronte all'aumento notevole del numero di candidati ammissibili allo scrutinio presidenziale del 1974 – dodici candidati contro i sei del 1965 e i sette nel 1969 – il *Conseil constitutionnel* aveva auspicato l'innalzamento del numero delle firme necessarie per potersi candidare⁵. Tale auspicio, volto a limitare le candidature «fantasiose», si è concretizzato nell'adozione della legge organica n. 76-528 del 18 giugno 1976 che, per l'appunto, ha innalzato il numero delle sottoscrizioni a cinquecento. Inoltre, con l'intento di limitare le candidature motivate dalla difesa di interessi meramente locali, tale norma ha aggiunto anche una clausola di c.d. rappresentatività nazionale in applicazione della quale le candidature possono essere ammesse solo se, tra i firmatari, vi siano eletti provenienti da almeno trenta dipartimenti o collettività di oltremare, senza che ne risultino più di un decimo provenienti dalla stessa collettività. Ciascun eletto può sottoscrivere per un solo candidato e tale scelta è irrevocabile.

Ad oggi⁶, sono abilitati a firmare i membri del Parlamento e i rappresentanti francesi al Parlamento europeo; i sindaci, i presidenti degli organi deliberanti delle

² Formalmente non si parla di *parrainage* bensì di *présentation*, nella misura in cui i sottoscrittori presentano un candidato a titolo individuale, e in maniera autonoma, senza che sia necessario che la persona presentata abbia manifestato la sua intenzione di candidarsi alle elezioni presidenziali. Nei fatti però, sono i candidati che sollecitano le firme.

³ J.-C. COLLIARD, *Les parrainages à l'élection présidentielle*, in *Nouveaux Cahiers de Conseil constitutionnel*, n. 34, gennaio 2012, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-parrainages-a-l-election-presidentielle>.

⁴ V. <https://presidentielle2017.conseil-constitutionnel.fr/tout-savoir/parrainages/historique-de-procedure-de-parrainage/index.html>

⁵ *Conseil constitutionnel*, dec. 74-33 PDR del 24 maggio 1974, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1974/7433pdr.htm>.

⁶ L'elenco degli eletti abilitati a presentare il candidato è stato modificato più volte nel corso del tempo al fine di prendere in considerazione le evoluzioni dell'organizzazione territoriale dello Stato. L'ultima modifica è avvenuta con la legge organica n. 2016-516 del 25 aprile 2016 di modernizzazione delle regole applicabili all'elezione presidenziale.

metropoli, delle comunità urbane, delle comunità di agglomerazione e delle comunità di comuni; i consiglieri di Parigi e della metropoli di Lione, i consiglieri dipartimentali e regionali, i consiglieri territoriali di Saint-Barthélemy, di Saint-Martin e di Saint-Pierre-et-Miquelon; i membri eletti delle Assemblee di Corsica, della Guyana, della Martinica, della Polinesia francese, della Nuova-Caledonia e dell'assemblea territoriale delle isole Wallis-et-Futuna; il presidente della Polinesia francese e il presidente del governo della Nuova-Caledonia; infine, i consiglieri all'Assemblea dei Francesi all'estero. In tutto sono circa 40.000 soggetti.

Il sistema di *parrainages* è ciclicamente criticato. Mentre, per un verso, si evidenziano i limiti di tale sistema nell'impedire la moltiplicazione delle candidature nonostante l'innalzamento del numero delle firme richieste, per altro verso si sottolinea l'incapacità di tale procedura a fare spazio a candidati cc.dd. popolari, non affiliati al sistema politico tradizionale, o legati a formazioni politiche composte da pochi eletti.

b) Portogallo

Onde garantire il suo ruolo di arbitro *super partes* del Presidente della Repubblica, per le relative elezioni l'art. 124, comma 1, Cost. e l'art. 13 del decreto-legge n. 319-A/76, del 3 maggio (*Regulamenta a eleição do Presidente da República*), stabiliscono che le candidature possono essere presentate solo se possono contare sulle sottoscrizioni di un numero di elettori compreso tra 7.500 e 15.000.

c) Regno Unito

Come noto, nel Regno Unito, l'applicazione pervasiva del sistema maggioritario uninominale impedisce la presentazione di liste di candidati, giacché la rappresentanza presso la *House of Commons* è veicolata soltanto attraverso collegi uninominali. Nell'ambito della documentazione che i candidati devono presentare figurano anche le sottoscrizioni di almeno dieci elettori registrati provenienti dal collegio elettorale in cui il candidato intende presentarsi. Il numero è tale da rendere un semplice *pro forma* la richiesta di sottoscrizioni, al punto che può dubitarsi se non sia corretto inserire il Regno Unito tra i sistemi che non prevedono un sostegno alle candidature da parte di elettori.

d) Germania

Anche in Germania sono previste candidature individuali; l'esposizione della relativa disciplina può comunque essere esposta in parallelo con quella delle sottoscrizioni delle liste di candidati⁷.

3.2. Le liste di candidati

Con riferimento alle liste di candidati, la distinzione fondamentale che può proporsi attiene al tipo di differenziazione riscontrabile tra le liste. Sul presupposto, infatti, che differenziazioni esistano, in alcuni sistemi esse si fondano sulla struttura dalla quale la proposta politica si sviluppa, mentre in altri (*recte*, nella maggioranza dei casi) le differenziazioni discendono da presunzioni di rappresentatività che possono darsi.

3.2.1. Le differenze basate sulla tipologia di liste di candidati

Se la sottoscrizione delle liste da parte degli elettori ha la funzione di garantire il carattere non estemporaneo dell'offerta politica, è chiaro che questa garanzia richieda forme di attuazione differenziate a seconda del soggetto cui la lista di candidati sia riferibile. I casi spagnolo e portoghese, nel proporre una chiara differenziazione tra i soggetti, offrono sul tema interessanti spunti di riflessione.

a) Spagna

La Costituzione spagnola non esige la sottoscrizione delle liste elettorali o dei candidati alle elezioni, tuttavia le leggi elettorali (statale e autonome) in certi casi la richiedono. Il legislatore, in ossequio alla rilevanza che l'art. 6 Cost. riconosce ai partiti politici quali strumenti fondamentali per la partecipazione politica, ha reso per loro agevole la presentazione di candidature; trattandosi invece di raggruppamenti di elettori (di natura temporanea, poiché costituiti per una concreta elezione) ha ritenuto necessario esigere un numero minimo (variabile) di sottoscrizioni per farli partecipare alle consultazioni elettorali.

L'art. 44, comma 1, della legge organica n. 5/1985, del 19 giugno, sul regime elettorale generale⁸ (d'ora in avanti, LOREG), prevede che possano presentare

⁷ V. *infra*, par. 3.2.2. *sub a*).

⁸ Il testo consolidato è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/06/19/5/con>.

candidati o liste di candidati: a) i partiti e le federazioni iscritte nel relativo registro; b) le coalizioni costituite conformemente all'art. 44, comma 2, LOREG; c) i raggruppamenti di elettori che rispettino i requisiti stabiliti nelle norme speciali sui diversi tipi di elezioni.

L'art. 46, comma 8, LOREG esige che le candidature presentate dai raggruppamenti di elettori debbano essere accompagnate da documenti che attestino il numero delle firme legalmente richiesto per partecipare alle elezioni.

– *Le elezioni politiche*

L'art. 169, comma 3, LOREG esige che le candidature per le elezioni alla Camera dei deputati e al Senato presentate dai raggruppamenti di elettori siano sottoscritte da almeno l'1% degli iscritti al *censo electoral* (registro degli elettori) della circoscrizione (la provincia). Lo scopo del legislatore non era altro che evitare prassi ritenute incompatibili con la serietà del procedimento elettorale⁹. La Commissione europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che questa compressione del diritto di elettorato non era contraria all'art. 3 del Protocollo n. 1 della CEDU, né agli artt. 13-14 CEDU (decisione di irricevibilità del 9 maggio 1994, caso *Josep Asensio Serqueda c. Spagna*)¹⁰.

In deroga a questa netta contrapposizione tra partiti e offerte politiche estemporanee, nel 2011, il legislatore organico ha aggiunto un secondo paragrafo all'art. 169, comma 3, LOREG, secondo il quale le liste di partiti, federazioni o coalizioni senza rappresentanza nella precedente legislatura devono essere sottoscritte da almeno l'0,1% degli elettori della circoscrizione.

Il Tribunale costituzionale ha confermato la legittimità della novella con la STC 163/2011, del 2 novembre¹¹. Il Tribunale ha dichiarato che, nonostante la Costituzione non preveda esplicitamente l'esigenza di sottoscrittori, il legislatore può introdurla (come hanno fatto in altri paesi vicini e come previsto dalla stessa LOREG in altre elezioni, con soglie diverse), visto il margine di libertà che gli è riconosciuto nel disciplinare il regime elettorale. La libertà di presentazione di candidature non è assoluta e l'introduzione di un numero minimo di sottoscrittori è legittima, purché si abbia un fondamento costituzionale che la giustifichi, fondamento che in questo caso è stato individuato nella razionalizzazione e nel

⁹ V. il preambolo della LOREG. Nello stesso senso si è espresso il legislatore basco, nella esposizione dei motivi della legge elettorale basca.

¹⁰ Il testo della decisione è reperibile *on line* alla pagina <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-27232>.

¹¹ Il testo della sentenza è reperibile *on line* alla pagina <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/22602>.

perfezionamento dell'organizzazione e dello svolgimento del processo elettorale, attraverso il quale si articola la rappresentanza politica. L'adeguato funzionamento del processo elettorale potrebbe essere compromesso dall'eccessiva proliferazione di candidature che, per qualsivoglia motivo, potrebbero non godere di sostegno o di radicamento nel corpo elettorale. D'altro canto, questa scelta del legislatore contribuisce a chiarire l'offerta elettorale ed evita la dispersione del voto tra opzioni politiche che sono espressione di uno stesso orientamento o di una stessa corrente ideologica, facendo sì che le opzioni politiche che godono di un sostegno sufficiente e sono espressione di correnti ideologiche minoritarie (ma non esigue) possano superare la soglia elettorale che dà accesso alla rappresentanza parlamentare. Tutto ciò contribuisce a preservare il valore costituzionale del pluralismo politico.

Nel 2016 è stata introdotta una settima disposizione aggiuntiva alla LOREG. Nel caso debbano «ripetersi» le elezioni perché nessun candidato abbia ottenuto la fiducia della Camera entro un termine di due mesi (un'ipotesi prevista dall'art. 99, comma 5, Cost.), i raggruppamenti di elettori, i partiti, le federazioni o le coalizioni senza rappresentanza non dovranno presentare di nuovo le sottoscrizioni richieste dall'art. 169, comma 3, LOREG se lo avessero fatto validamente la prima volta.

– *Le elezioni autonome*

Sulla scia di quanto previsto nella LOREG per le elezioni politiche, quasi tutte le leggi elettorali autonome¹² esigono dai raggruppamenti di elettori un numero di sottoscrizioni equivalente almeno all'1% degli elettori della circoscrizione. Si

¹² V. l'art. 22, comma 2, della *Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía*; l'art. 18, comma 2, della *Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón*; l'art. 20, comma 2, della *Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias*; l'art. 18, comma 4, della *Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias*; l'art. 22, comma 2, della *Ley 5/1987, de 27 de marzo, de Elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria*; l'art. 25 della *Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León*; l'art. 22, comma 2, della *Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha*; l'art. 21, comma 3, della *Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia*; l'art. 16, comma 2, della *Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares*; l'art. 20, comma 2, della *Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia*; l'art. 18, comma 3, della *Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra*; l'art. 53, comma 2, della *Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco*; l'art. 25 della *Ley 3/1991, de 21 de marzo, de elecciones a la Diputación General de La Rioja*; e l'art. 26, comma 2, della *Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana*.

Le leggi elettorali autonome possono essere consultate *on line* alla pagina <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/normativa/autonomica>.

discostano da questa tendenza solo l'Estremadura¹³, che richiede almeno il 2% (una percentuale ritenuta troppo alta in dottrina), e la Comunità autonoma di Madrid¹⁴, che esige almeno lo 0,5% (una decisione invece che si considera giustificata per l'alta densità demografica di questa comunità).

La legittimità dell'applicazione in via suppletiva dell'art. 169, comma 3, LOREG alle elezioni catalane è stata confermata dal Tribunale supremo¹⁵.

– *Le elezioni amministrative*

Per quanto attiene ai raggruppamenti di elettori, il numero di presentatori richiesti varia in funzione della popolazione del comune. L'art. 187, comma 3, LOREG esige: *a*) nei comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, le firme di almeno l'1% degli iscritti all'anagrafe comunale, purché il numero dei presentatori sia più del doppio del numero di consiglieri da eleggere; *b*) nei comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti, almeno 100 firme; *c*) nei comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 50.000 abitanti, almeno 500 firme; *d*) nei comuni con popolazione compresa tra 50.001 e 150.000 abitanti, almeno 1.500 firme; *e*) nei comuni con popolazione compresa tra 150.001 e 300.000 abitanti, almeno 3.000 firme; *f*) nei comuni con popolazione compresa tra 300.001 e 1.000.000 abitanti, almeno 5.000 firme; *g*) nei restanti casi, almeno 8.000 firme.

¹³ V. l'art. 25, comma 2, della *Ley 2/1987, de 16 de marzo, de Elecciones a la Asamblea de Extremadura*.

¹⁴ V. l'art. 10, comma 3, della *Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid*.

¹⁵ La Catalogna non ha una legge elettorale: si applica quanto previsto dallo Statuto di autonomia e, in via suppletiva, le norme della LOREG sulle elezioni politiche (v. la quarta disposizione transitoria dello Statuto catalano). L'*acuerdo* della *Junta Electoral Central* del 10 ottobre 2012 ha dichiarato applicabile l'art. 169, comma 3, LOREG, ma alcuni autori ritenevano che l'estensione fosse illegittima (per tutti, M. A. PRESNO LINERA, *Sobre la indebida extensión a las elecciones catalanas de la exigencia de firmas para presentar candidaturas*, del 31/10/2012, <https://hayderecho.com/2012/10/31/sobre-la-indebida-extension-a-las-elecciones-catalanas-de-la-exigencia-de-firmas-para-presentar-candidaturas/>). Il Tribunale supremo ha confermato la legittimità di questa decisione, poiché la *Junta Electoral Central* si era limitata ad attuare il rinvio previsto dallo Stato catalano. V. la sentenza della *sala* amministrativa del 28 febbraio 2013 (ric. n. 530/2012), <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/d213b54f4a91e063/20130327>.

In occasione delle elezioni catalane del 14 febbraio 2021, e considerata la situazione di emergenza sanitaria, alcuni partiti senza rappresentanza e raggruppamenti di elettori catalani avevano chiesto alla *Junta Electoral Central* di esimerli dalle sottoscrizioni richieste ex art. 169, comma 3, LOREG. Questa ha ribadito: di non avere la competenza per farlo; che il Tribunale costituzionale ritiene sanabile il mancato raggiungimento del numero minimo di presentatori; e che è possibile effettuare la raccolta firme avvalendosi della firma elettronica. V. gli *acuerdos* del 17 dicembre 2020, e del 7 e 22 gennaio 2021 (<http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/buscador>).

– *Le elezioni europee*

Per le elezioni al Parlamento europeo, si pone il principio della parità tra i diversi soggetti che presentano candidature: l'art. 220, comma 3, LOREG prevede infatti che per presentare candidature i partiti, le coalizioni, le federazioni ed i raggruppamenti di elettori debbano esibire le sottoscrizioni di 15.000 elettori (in questo caso, la circoscrizione è nazionale). Tuttavia, all'eguaglianza in linea di principio fa riscontro una deroga di notevole importanza, giacché, in alternativa alle 15.000 sottoscrizioni, l'art. 220, comma 4, LOREG prevede che i partiti, le federazioni e le coalizioni (ma non i raggruppamenti di elettori) possano presentare le firme di 50 cariche elette tra deputati, senatori, deputati spagnoli presso il Parlamento europeo, membri delle assemblee legislative delle Comunità autonome o membri delle corporazioni locali (art. 220, comma 4, LOREG).

b) Portogallo

Se per le elezioni politiche non sono previste sottoscrizioni, nel caso delle elezioni amministrative la disciplina risulta più complessa.

L'art. 16, comma 1, della legge organica n. 1/2001, del 14 agosto (*Eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais*, d'ora in avanti LEOAL), prevede che possono presentare candidature: *a)* i partiti politici; *b)* le coalizioni di partiti politici costituite con fini elettorali; *c)* i gruppi di elettori. Ai sensi dell'art. 19, comma 1, le candidature presentate da gruppi di elettori debbono essere sottoscritte da un numero di elettori pari al 3% del registro degli elettori, ma nel comma 2 si introducono alcuni elementi di correzione. La formula del 3% non può comportare un numero di proponenti: *a)* inferiore a 50 o superiore a 2.000, trattandosi di «parrocchie civili» (*órgão da freguesia*) o comuni con meno di 1.000 elettori; *b)* inferiore a 250 o superiore a 4.000, nei restanti comuni. I presentatori hanno l'onere di produrre una dichiarazione in cui consti la loro inequivocabile volontà di presentare quella lista di candidati (art. 19, comma 3).

Il Tribunale costituzionale si è pronunciato sulla legittimità dell'art. 19, comma 3, LEOAL con l'*acórdão* n. 582/2013¹⁶, del 16 settembre, giudicando sulla questione posta dai rappresentanti di gruppi di elettori i quali ritenevano che il loro diverso trattamento rispetto a quello (meno oneroso) dei partiti e coalizioni fosse contrario al principio di uguaglianza (art. 13 Cost.).

¹⁶ La pronuncia è reperibile *on line* alla pagina <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130582.html>.

Nel FJ 10 della pronuncia, il Tribunale costituzionale ha dichiarato di non avere dubbi sulla legittimità della norma: «quando la legge riconosce la legittimità dei gruppi di elettori per presentare candidature alle elezioni amministrative (cfr. artt. 16, comma 1, par. c, e 19 LEOAL), conferisce tale facoltà agli elettori proponenti, che, in tal modo, esercitano il diritto di partecipazione politica espressamente riconosciuto dalla Costituzione (art. 239, comma 4, CRP).

«Orbene, da questo si desume che la sottoscrizione delle proposte di liste di candidati alle elezioni per un determinato ente locale non equivale a una mera manifestazione di appoggio o di adesione al progetto politico di un movimento o di un gruppo che intende candidarsi alle elezioni amministrative, piuttosto conferma la scelta, da parte degli elettori, dei candidati da presentare. Si intende così il requisito di cui all'art. 19, comma 3, LEOAL, il quale, esigendo che nelle dichiarazioni dei presentatori risulti, in maniera inequivocabile, la volontà espressa di proporre quei cittadini come candidati alle elezioni in questione, implica, inoltre, che le liste dei candidati siano conosciute ed effettivamente proposte dai cittadini presentatori.

«In questi termini, e per garantire tale senso, rientra nella disponibilità del legislatore stabilire requisiti specifici per le candidature presentate da gruppi di cittadini elettorali, nelle forme dell'art. 239, comma 4, della Costituzione, come avviene nell'attuale disciplina delle elezioni amministrative».

3.2.2. Le differenze basate sulle presunzioni di rappresentatività

Nella disciplina delle condizioni per la presentazione di candidature elettorali, non di rado si distingue tra i soggetti in base al «passato», o meglio in ragione della rappresentatività che le elezioni precedenti possono aver attestato per taluni soggetti e non per altri. Un riferimento in tal senso è già stato operato nella disciplina introdotta nel 2011 per le elezioni politiche spagnole, in cui la presentazione di liste di candidati è stata subordinata alla raccolta di firme per le forze politiche prive di rappresentanza nella precedente legislatura. Analoghe previsioni possono essere rintracciate anche altrove.

a) Germania

– La disciplina federale

Il sistema elettorale a livello del *Bund* è un sistema proporzionale personalizzato nel quale i deputati del *Bundestag* sono eletti per metà con collegi

uninominali maggioritari a turno unico e per metà con scrutinio di lista a livello dei *Länder* (con liste bloccate di candidati definiti a livello dei *Länder* dai rispettivi partiti). Si deve pertanto distinguere tra le liste del *Land* e le liste per i collegi uninominali, le cc.dd. proposte elettorali distrettuali (*Wahlkreisvorschläge*). Le prime possono essere presentate soltanto da partiti politici.

Il § 18, primo comma, della Legge sulle elezioni federali (*Bundeswahlgesetz – BWahlG*), con riferimento alle elezioni politiche a livello del *Bund*, stabilisce che «le candidature possono essere presentate da partiti e, a norma del § 20, da elettori». Il § 20 disciplina le proposte elettorali distrettuali.

Il secondo comma del § 18 BWahlG pone una prima distinzione nella categoria dei «partiti politici», giacché quei partiti politici che *non* sono stati rappresentati nel *Bundestag* o in un parlamento di un *Land* con almeno cinque membri ininterrottamente dalle ultime elezioni sulla base delle proprie proposte elettorali, onde poter presentare candidature, debbono comunicarlo al direttore delle elezioni federali per iscritto e debbono vedersi accertata la loro qualità di partito politico dalla commissione federale elettorale. Allo scopo, sono previste una serie di formalità da espletare.

Sulla scorta di queste previsioni, possono darsi quattro diverse categorie di proposte elettorali: (i) quelle di candidati nei collegi uninominali che si presentano individualmente oppure che sono collegati a partiti che non sono stati rappresentati nel *Bundestag* o un *Landtag* ma riconosciuti come tali; (ii) quelle di candidati nei collegi uninominali collegati a partiti già rappresentati in un parlamento; (iii) le liste di candidati composte a livello di *Länder* da parte dei partiti già rappresentati in un parlamento; (iv) le liste di candidati composte a livello di *Länder* da parte di partiti non rappresentati ma riconosciuti come tali.

Per i candidati nei collegi uninominali (cc.dd. proposte elettorali distrettuali), se esiste il collegamento con un partito già rappresentato in un parlamento (ii), allora è tale collegamento che deve essere documentato. Di contro, per i candidati senza partito o per quelli di partiti politici che *non* siano stati rappresentati nel *Bundestag* o in un parlamento di un *Land* con almeno cinque membri ininterrottamente dalle ultime elezioni (i), sono necessarie 200 sottoscrizioni di elettori idonei nel collegio (§ 20, comma 2, per. 2, e comma 3, BWahlG). Tale requisito, peraltro, non si applica alle proposte elettorali distrettuali dei partiti delle minoranze nazionali.

Per quel che concerne le liste di partito del *Land*, se per i partiti già rappresentati in un parlamento in maniera ritenuta adeguata (iii) si prescinde dal

requisito delle sottoscrizioni a sostegno, che è invece richiesto dai partiti non ininterrottamente rappresentati nel *Bundestag* o in un parlamento di un *Land* con almeno cinque membri dalle ultime elezioni (*iv*): tali partiti devono presentare cc.dd. «firme a sostegno» pari ad almeno un millesimo del numero degli aventi diritto di voto nel *Land* alle ultime elezioni del *Bundestag*, ma comunque con un limite massimo di non più di 2.000 firme (cfr. §§18, comma 2, e 27, comma 1, secondo periodo, BWahlG).

Simili disposizioni e requisiti per le cc.dd. «firme a sostegno» si riscontrano anche nella normativa sulle elezioni del Parlamento europeo e nelle leggi sulle elezioni nei *Länder* e nei comuni. Con riferimento alle elezioni dei parlamenti dei *Länder*, il numero delle firme a sostegno richieste varia notevolmente (e dipende, almeno in alcuni casi, dal numero degli elettori idonei del *Land* o distretto, e comunque dal tipo di lista). D'altronde, anche il sistema elettorale cambia nei vari *Länder* sebbene sia ovunque proporzionale e, per la maggior parte, anche *personalizzato*. Ci sono inoltre regole diverse nell'individuazione di chi sia o meno esentato dal presentare le firme a sostegno. In tutti i *Länder*, tuttavia, i partiti politici già rappresentati senza interruzione nel parlamento del *Land* sin dall'ultima elezione non sono comunque tenuti a raccogliere firme a sostegno dei loro candidati sulle liste.

– *La giurisprudenza costituzionale*

La giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di affrontare a più riprese la tematica delle «firme a sostegno» di candidature, segnatamente con riferimento al numero di sottoscrizioni richieste.

Il Tribunale costituzionale federale ha considerato giustificata la richiesta di tali sottoscrizioni nella misura in cui mira a limitare la partecipazione all'elezione a quei candidati che possano dimostrare una certa serietà¹⁷. La previsione delle

¹⁷ Cfr. BVerfGE 82, 353 [364] con ulteriori riferimenti; v. *inter alia* BVerfGE 71, 81 [96 s.] e BVerfGE 60, 162 [168, 172]: la previsione di un numero minimo di firme può anche perseguire l'obiettivo di impedire che gli elettori riservino le loro preferenze a candidati che non abbiano alcuna prospettiva di successo (v. anche BVerfGE 67, 369 [378 s.]).

In questo senso si è espressa anche la Corte costituzionale del *Land* Berlino nell'ordinanza del 24 gennaio 2003 (155/01), evidenziando che il legislatore rinuncia al requisito delle firme di sostegno soltanto per i partiti che sono stati rappresentati nella Camera dei deputati o nel *Bundestag* senza interruzione durante l'ultimo periodo elettorale e richiede in tal caso solo la firma del comitato esecutivo del *Land* o del distretto per l'ammissione delle liste presentate da tali partiti. Così facendo ci si basa su un criterio fattuale legittimo, perché il successo elettorale attestato dalla presenza in un parlamento può essere regolarmente considerato come una prova adeguata e significativa della serietà delle proposte elettorali di un partito e dell'esistenza del sostegno necessario tra gli aventi diritto al voto. A conferma di ciò vengono richiamate varie

sottoscrizioni può anche perseguire l'obiettivo di ostacolare che gli elettori diano le loro preferenze a candidati che non abbiano alcuna prospettiva di successo¹⁸. In tal modo, si assicura che ogni singolo voto abbia un suo peso, evitandosi indirettamente il pericolo di una frammentazione del voto¹⁹. Tuttavia, il Tribunale costituzionale ha sottolineato che il numero di firme richieste può essere fissato solo nella misura necessaria per raggiungere questo scopo. Se possibile, non deve condizionare la decisione degli elettori e non deve essere così alto da rendere la partecipazione alle elezioni di un nuovo candidato praticamente impossibile o eccessivamente difficile²⁰.

In una sentenza del 1° agosto 1953, il Tribunale ha dichiarato che un numero minimo di firme pari a un millesimo degli aventi diritto di voto era ammissibile per le liste del *Land*²¹. Nella stessa decisione, ha ritenuto che il requisito all'epoca vigente di 500 firme per proposte distrettuali con una media di 140.000 elettori idonei nel distretto elettorale (corrispondente a 3,57 millesimi) non era più compatibile con il principio del suffragio uguale e universale²². Al contrario, la richiesta di 100 firme posta dalla Legge elettorale del *Land* della Renania Settentrionale-Vestfalia – corrispondente a 1,67 millesimi della media di 60.000 aventi diritto al voto – è stata ritenuta ineccepibile²³.

Secondo una sentenza del 6 febbraio 1956 sulla Legge elettorale del *Land* Baden-Württemberg, ai partiti non ancora rappresentati nel parlamento del *Land* può essere richiesto di presentare un massimo di 150 firme per una media di 67.000 aventi diritto al voto (pari a 2,24 millesimi)²⁴. Nella sentenza del 25 gennaio 1961 sulla Legge elettorale del *Landtag* del Saarland, il Tribunale ha inoltre deciso che un numero di firme nei singoli distretti elettorali compreso tra 1,8 e 2,6 millesimi rientrava nel *range* di ammissibilità²⁵. Nell'ordinanza del 13

decisioni del Tribunale costituzionale federale: BVerfGE 3, 19 [27]; 7, 99 [107]; 12, 10 [27 s.]; 82, 353 [364 s.]; 89, 266 [270]; 89, 291 [300 s.].

¹⁸ BVerfGE 60, 162 [168, 172].

¹⁹ Cfr. BVerfGE 12, 135 [137]; 14, 121 [135]; 24, 300 [41].

²⁰ Lo scopo delle sottoscrizioni di tenere fuori i candidati non promettenti senza però rendere inutilmente difficile la partecipazione alle elezioni può, in linea di principio, essere soddisfatto solo con una chiara distanza tra il numero di sottoscrizioni richieste e i voti necessari per il successo elettorale (cfr. BVerfGE 60, 162 [174 s.]; 67, 369 [378 s.]).

²¹ BVerfGE 3, 19 [30].

²² BVerfGE 3, 19 [28].

²³ BVerfGE 3, 383 [395].

²⁴ BVerfGE 4, 375 [386].

²⁵ BVerfGE 12, 132 [134].

giugno 1956 ha infine ritenuto che il requisito all'epoca vigente di 500 firme per candidati senza supporto di un partito non ledeva né il principio di uguaglianza elettorale né quello della segretezza del voto²⁶.

Merita infine segnalare una recente pronuncia della Corte costituzionale del *Land* Baden-Württemberg che si è espressa (in una decisione del 9 novembre 2020, 1 GR 101/20) a favore della riduzione del numero delle sottoscrizioni richieste per le elezioni parlamentari del *Land* durante la pandemia. Cinque piccoli partiti politici avevano presentato un ricorso contro il parlamento del *Land* lamentando che la legge elettorale del *Land* richiedeva, nonostante la pandemia, che venissero raccolte 150 firme dai sostenitori in ogni circoscrizione (cioè 10.500 firme per l'ammissione del partito a livello del *Land*). I piccoli partiti consideravano questa soglia troppo alta. A causa della pandemia molti passanti mantenevano le distanze per timore del contagio e quindi la raccolta delle firme si rendeva difficile, mentre ai piccoli partiti doveva essere data la possibilità di entrare nella competizione politica. D'altronde si rilevava che anche i parlamenti della Renania-Palatinato e della Renania Settentrionale-Vestfalia avevano recentemente abbassato il numero di firme richieste.

Dal punto di vista del *Landtag*, i piccoli partiti stavano strumentalizzando l'emergenza sanitaria per migliorare le loro possibilità di partecipazione elettorale. Le 150 firme per circoscrizione erano ben al di sotto della soglia del costituzionalmente ammissibile (la soglia avrebbe potuto essere alzata anche a 275 firme). Inoltre, i partiti avrebbero avuto tempo sufficiente per raccogliere il sostegno necessario anche con l'attività profusa nelle strade.

La Corte costituzionale, tuttavia, si è pronunciata a favore dei piccoli partiti. Il parlamento statale aveva, a suo avviso, violato il loro diritto alle pari opportunità e avrebbe dovuto adattare la legge alle condizioni della sopravvenuta pandemia. Il modo tradizionale di raccogliere le firme avvicinandosi direttamente alle persone nelle strade e nelle piazze, così come facendo visita nelle abitazioni, non avrebbe potuto, durante il periodo pandemico, produrre risultati promettenti. La Corte costituzionale non ha fornito indicazioni concrete per la rideterminazione del numero di firme, ma ha comunque segnalato che una riduzione del 50% sarebbe stata senz'altro considerata conforme alla Costituzione.

²⁶ BVerfGE 5, 77.

b) Austria

– *La disciplina federale*

Il caso dell’Austria, come del resto quello del Belgio che segue, possono essere fatti rientrare nella stessa categoria di quello tedesco (e di quello spagnolo), e quindi tra quelli che distinguono in base alla rappresentatività presunta, anche se si impone una distinzione concettuale rispetto alle esperienze sopra analizzate.

Per poter partecipare alle elezioni politiche a livello del *Bund*, e, a tal fine, registrare le liste in tutti i 9 *Länder*, in effetti, si deve ottenere le sottoscrizioni di almeno tre membri del Consiglio nazionale (la camera bassa federale) o, in alternativa, di un certo numero di elettori iscritti nelle liste elettorali in un comune del distretto elettorale del *Land*; sono necessarie in totale almeno 2.600 dichiarazioni a sostegno dei candidati elencati, con un minimo di 500 firme nei *Länder* Vienna e Bassa Austria, di 400 firme nei *Länder* Alta Austria e Stiria, di 200 firme in Tirolo, Carinzia e Salisburgo, e di 100 firme nel Burgenland e Vorarlberg.

L’alternativa che si pone non è, *a rigori*, riferita alla rappresentatività presunta di una lista di candidati, tanto più che i tre membri del Consiglio nazionale possono sostenere più liste di candidati (a differenza degli elettori) e comunque potrebbero anche decidere di sostenere una lista diversa da quella in cui sono stati eletti. Ciò posto, tuttavia, è presumibile che si abbia una continuità nel sostenere una stessa lista di candidati, donde la possibilità di equiparare di fatto la firma dei tre rappresentanti alla presunzione di rappresentatività che discende dalla presenza dei partiti in seno alle assemblee elette in precedenza.

– *La giurisprudenza costituzionale*

La Corte costituzionale austriaca ha confermato in più occasioni la legittimità della richiesta di un numero minimo di firme a sostegno delle proposte elettorali e della possibilità di una loro sostituzione tramite le firme di alcuni deputati.

La Corte ha infatti affermato²⁷ che è fondamentalmente ineccepibile dal punto di vista del diritto costituzionale che i regolamenti elettorali di diritto ordinario facciano dipendere l’ammissibilità di candidature dal sostegno di un certo numero di persone aventi diritto al voto. Nella decisione VfSlg. 3969/1961, la Corte ha ritenuto che i principi della rappresentanza proporzionale democratica sono violati

²⁷ Cfr. VfSlg. 3969/1961, 6087/1969, 6207/1970, 8694/197. Si vedano in tal senso, anche, VfSlg. 2758/1954, 3653/1959, 6201/1970, 7387/1974, 7821/1976, 10065/1984, 10217/1084, 11256/1987, 13068/1992.

se le proposte elettorali richiedono per la loro validità un numero di dichiarazioni di sostegno superiore al numero di voti necessari per ottenere un mandato in un'elezione con un numero medio di elettori. Ciò non significa, tuttavia, che un numero di firme inferiore alla media dei voti sia in ogni caso conforme al diritto democratico della rappresentanza proporzionale; se necessario, si devono considerare anche altre circostanze.

In una pronuncia nel 1970 (VfSlg. 6201/1970), la Corte ha spiegato che per semplificare la procedura elettorale e per evitare un'inutile frammentazione dei voti, non è incostituzionale stabilire che le proposte elettorali debbano avere un numero minimo di firme di elettori. Fa parte della natura della rappresentanza proporzionale evitare un'eccessiva frammentazione, e quindi addivenire all'esclusione dal voto di quei gruppi che non riescano nemmeno a raccogliere un certo numero di firme, il che indica che non hanno, fin dall'inizio, alcuna prospettiva di ottenere un mandato elettorale.

Nella pronuncia VfSlg. 7821/1976, che riguardava un'elezione comunale, la Corte costituzionale ha considerato incostituzionale la richiesta di un numero di dichiarazioni di sostegno in una misura tra il 55% e il 63% dei voti richiesti per un mandato.

In una decisione del 10 ottobre 1984 (WI-7/83), la Corte ha, con riferimento alle elezioni del *Landtag* dell'Austria Bassa, nuovamente affermato che il requisito delle sottoscrizioni non implichi una violazione del sistema elettorale proporzionale né del principio del voto segreto. La Corte ha concluso, alla luce della giurisprudenza precedente, che non si poteva parlare, con riferimento alla norma del *Land*, di una discrepanza rilevante tra il numero di dichiarazioni di sostegno e il numero di voti nei distretti elettorali dell'Austria Bassa (la norma richiedeva 200 dichiarazioni di sostegno e il numero di voti nel distretto elettorale era pari a 314.145 voti).

Ad avviso della Corte non è inoltre censurabile che il legislatore permetta, in luogo delle firme dei sostenitori degli aventi diritto di voto, le firme di almeno tre membri del Consiglio nazionale per la presentazione di una lista di candidati, perché questi parlamentari rappresentano già un numero non trascurabile di persone con diritto di voto, come emerge sempre dalla citata pronuncia del 1970²⁸.

Con riferimento alla diversa valutazione delle (numerose) firme a sostegno degli elettori che necessitano una certificazione, da un lato, e delle firme

²⁸ VfSlg. 6201/1970 e v. anche VfSlg. 7387/1974, 8694/1979.

(numericamente molto limitate) dei membri del parlamento, dall'altro, si segnala inoltre una più recente decisione della Corte (VfSlg 19893/2014, VfGH W I 2/2014), in relazione alle elezioni per il Parlamento europeo, che ribadisce la giurisprudenza pregressa, non ravvisando in tale diversificazione alcuna una violazione di diritti o principi costituzionali.

c) Belgio

Il comma 1 dell'art. 116 del Codice elettorale stabilisce che, per l'elezione alla *Chambre des représentants*, l'atto di presentazione deve essere firmato: (1) da almeno cinquecento elettori della circoscrizione qualora la popolazione (della circoscrizione elettorale) superi un milione di abitanti; da almeno quattrocento elettori se la popolazione è compresa tra 500.000 e un milione di abitanti e da almeno duecento elettori in tutti gli altri casi; (2) o da tre membri appartenenti alla Camera dei rappresentanti uscente²⁹. L'alternativa posta tra il sostegno popolare e quello dei rappresentanti evoca considerazioni sovrapponibili a quelle già fatte per il sistema austriaco³⁰.

Un regime del tutto analogo a quello previsto per la Camera dei rappresentanti si rintraccia ad altri livelli di governo.

Ad esempio, in base alla legge del 16 luglio 1993 sulla struttura federale dello Stato, le candidature al parlamento della Regione della Vallonia e della Regione delle Fiandre sono subordinate alla presentazione delle firme: (1) di almeno due parlamentari uscenti; (2) o di elettori della circoscrizione elettorale di riferimento. Il numero di firme da raccogliere è determinato sulla base delle stesse regole di quelle vigenti per le elezioni alla *Chambre des représentants*. Attualmente possono variare da 200 a 500 a seconda della circoscrizione di riferimento.

L'art. 17 della legge speciale relativa alle istituzioni bruxellesi del 12 gennaio 1989 stabilisce che, per le elezioni dei membri del Parlamento della Regione di *Bruxelles-Capitale*, la presentazione dei candidati deve comprendere le firme: (1)

²⁹ Per quanto riguarda le elezioni al Senato, il comma 2 dell'art. 116, che è stato però abrogato con la legge del 6 gennaio 2014, stabiliva che l'atto di presentazione doveva essere firmato: (1) da almeno cinquemila elettori, iscritti nella liste elettorali di un comune della circoscrizione elettorale della Vallonia o di Bruxelles-Hal-Vilvorde, per le firme depositate presso l'ufficio elettorale francese; (2) da almeno cinquemila elettori, iscritti nella lista elettorale di un comune della circoscrizione elettorale fiamminga o di quella di Bruxelles-Hal-Vilvorde, per le firme depositate all'ufficio elettorale neerlandese; (3) o da almeno due membri appartenenti al Senato uscente.

³⁰ Cfr. *supra*, sub b).

di almeno un membro uscente del parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale; (2) o di cinquecento elettori dello stesso gruppo linguistico interessato.

Nel caso del Parlamento della comunità germanofona (comunità che non ha valore territoriale e che comprende principalmente nove comuni all'interno della Regione della Vallonia), l'art. 22 della legge del 6 luglio 1990 stabilisce che le firme da presentare per depositare l'atto di candidatura devono essere: (1) di almeno due parlamentari uscenti; (2) o di 100 elettori del gruppo linguistico tedesco.