



15 MAGGIO 2019

# Lussemburgo: verso le elezioni europee 2019

di Giovanni Piccirilli  
Ricercatore di Diritto costituzionale  
LUISS Guido Carli – Roma



# Lussemburgo: verso le elezioni europee 2019 \*

**di Giovanni Piccirilli**

Ricercatore di Diritto costituzionale  
LUISS Guido Carli – Roma

**Sommario:** 1. Quadro politico e istituzionale. – 2. Seggi e sistema elettorale. – 3. Elezioni europee del 2014. – 4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione.

## 1. Quadro politico e istituzionale.

Il Granducato di Lussemburgo è una delle democrazie più stabili e longeve del continente europeo. Raggiunta l'indipendenza con il Congresso di Vienna (benché fino al 1890 in unione personale con la Corona dei Paesi Bassi) e la conformazione territoriale attuale nel 1839, si è dotato della Costituzione tuttora vigente sin dal 1868. Il *corpus* del 1868 è giunto al XXI secolo con modifiche quantitativamente limitate, benché intervenute in punti qualificanti anche in tempi recenti<sup>1</sup>. In particolare, la tendenza è stata quella di un progressivo ridimensionamento della figura del monarca (il Granduca) – a tutto vantaggio della dialettica parlamento/governo – sia in relazione alla sua compartecipazione alle scelte legislative<sup>2</sup>, sia rispetto all'esercizio del potere regolamentare del sovrano<sup>3</sup>. Inoltre, alla modifica del testo costituzionale si è accompagnata una evoluzione interpretativa che ha accentuato quelle stesse linee evolutive. Formalmente, la Costituzione lussemburghese (art. 77) prevede tuttora la nomina e la revoca dei membri del Governo da parte del Granduca, addirittura escludendo esplicitamente la presenza di qualsiasi "autorità intermedia" tra membri del Governo e Granduca (art. 79). Tuttavia, la previsione della responsabilità ministeriale (art. 78) ha consentito uno sviluppo della forma di governo in senso pienamente parlamentare, nonché l'emersione – nel completo silenzio della Carta costituzionale – di un

---

\* Capitale: Lussemburgo; superficie: 2.586 km<sup>2</sup>; popolazione: 607.950; moneta: euro; aspettativa di vita: 80,1; PIL (nominale): 62,4 miliardi USD; PIL pro capite: 104,103 USD; tasso di disoccupazione: 5,4%; tasso di inflazione annuo: 2,2%; rapporto debito pubblico/PIL: 2,4%; data di ingresso nelle Comunità europee: 1952 (membro fondatore). Fonte: <https://statistiques.public.lu> (ciascun dato è stato considerato nel periodo disponibile più recente).

<sup>1</sup> In totale sono una trentina le modifiche costituzionali, tutte successive alla prima guerra mondiale e anzi, per massima parte, successive al 1989.

<sup>2</sup> V., in particolare, la riforma costituzionale del 2009, modificativa dell'art. 34, che ha limitato il ruolo del Granduca alla sola promulgazione delle leggi, eliminando qualsiasi riferimento alla approvazione/autorizzazione delle leggi, promossa dal governo allora guidato da Jean-Claude Juncker dopo la crisi istituzionale provocata dal rifiuto del Granduca di dar seguito all'approvazione, da parte della Camera dei deputati, della legge sull'eutanasia.

<sup>3</sup> V., da ultima, la modifica dell'art. 32(3), effettuata nel 2016, che appunto limita significativamente il potere regolamentare del Granduca nelle materie coperte da riserva di legge.

Primo ministro (*Premier Ministre*), con qualche non secondario parallelismo rispetto all'evoluzione costituzionale italiana<sup>4</sup>.

L'evoluzione del quadro istituzionale nei termini descritti è stata supportata da un sistema elettorale proporzionale, dal 1948 richiesto dalla stessa Costituzione all'art. 51(5)<sup>5</sup>, e basato – già dal 1919 – su un sistema *Hagenbach-Bischoff* e media più alta, che rende necessario il ricorso a governi di coalizione. Per altro, sia nel sistema elettorale per le elezioni politiche, sia – si vedrà – in quello per l'elezione dei componenti del Parlamento europeo spettanti al Lussemburgo, ricorre la possibilità di esprimere preferenze mediante il meccanismo della c.d. *panachage*<sup>6</sup>, che permette l'esercizio di un voto sostanzialmente disgiunto anche all'interno di un impianto integralmente proporzionale, potendo l'elettore indicare preferenze per soggetti candidati in liste diverse e tra loro concorrenti. Si tratta di un meccanismo che conduce a una non trascurabile riduzione del ruolo dei partiti e a una corrispondente autonomizzazione dei candidati rispetto ad essi. Se è vero che le cifre elettorali delle singole liste (e dunque il numero di seggi a esse spettanti) sono comunque determinate dal voto di lista, l'individuazione dei candidati eletti è influenzata anche dal voto di coloro che hanno attribuito il voto a una lista diversa, valorizzando così candidati indipendenti o comunque riconosciuti come singoli e non solo come appartenenti alla lista/partito che li ha selezionati.

Le elezioni della Camera dei deputati (unica assemblea legislativa, composta di 60 membri) avviene ogni 5 anni, salvo scioglimenti anticipati (invero non molto frequenti), in 4 circoscrizioni plurinominali corrispondenti alla capitale e alle zone settentrionale, occidentale e sud/orientale del Paese.

I partiti politici hanno avuto un riconoscimento in Costituzione con la riforma del 2008, che ha aggiunto il nuovo art. 32bis, secondo il quale essi “concorrono alla formazione della volontà popolare e all'espressione del suffragio universale” nonché “esprimono il pluralismo democratico”.

Il quadro politico lussemburghese è teatro di una interessante evoluzione che ha raggiunto un importante avanzamento in occasione del rinnovo della Camera dei deputati con le elezioni del 2013, successivamente confermato da quelle del 2018. Storicamente il Partito popolare cristiano sociale (*Chrëschtlech Sozial Vollekspartei*, CSV) ha pressoché sempre espresso la guida del governo nazionale, fuorché nella parentesi

---

<sup>4</sup> I tratti fondamentali dell'evoluzione storica e costituzionale del Paese sono analizzati, nell'ottica di una loro presentazione a una *readership* internazionale, da J. THILL-J. GERKRATH, *The Grand Duchy of Luxembourg*, in *Constitutional law of the EU Member States*, a cura di L. Besselink et al., Alphen aan den Rijn, 2014, p. 1085 s.

<sup>5</sup> V. il testo conseguente alla modifica costituzionale approvata nel 1948: “Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi”.

<sup>6</sup> In generale sulla *panachage* v. G.W. COX, *I voti che contano. Il coordinamento strategico nei sistemi elettorali*, trad. it., Bologna, 2005, p. 71. Sulla sua valenza (quasi “identitaria”) nel sistema politico lussemburghese v. F. FEHLEN, *Le panachage ou le fonctionnement du champ politique luxembourgeois*, in *Forum-für Politik, Gesellschaft und Kultur in Luxemburg*, 1993, p. 14 s.

del governo guidato da Gaston Thorn del Partito democratico (*Demokratesch Partei*, DP) tra il 1974 e il 1979. Tuttavia, la CSV si trova in una evidente parabola discendente, avendo conseguito sia alle elezioni del 2013, sia nelle successive elezioni del 2018, un netto calo dei consensi (raggiungendo nelle ultime elezioni politiche il minimo storico, con il paradosso di rimanere comunque primo partito del Paese), seguito dalla perdita della *premiership* in coincidenza con la formazioni di coalizioni di governo alternative. Nel 2013 è stata infatti superata di misura dalla coalizione formata da DP, Partito Operaio Socialista Lussemburghese (*Lëtzebuurger Sozialistesche Arbechterpartei*, LSAP) e verdi (*Déi Gréng*)<sup>7</sup>. Questa stessa coalizione, rinominata dai media “gambiana”<sup>8</sup>, si è confermata nelle elezioni successive, mantenendo per un solo seggio la maggioranza assoluta della Camera dei deputati.

Le elezioni politiche del 2013 sono state le uniche che, dal 1979, non si sono svolte contestualmente alle elezioni europee. La crisi della coalizione all’epoca al governo (composta da CSV e LSAP) aveva condotto a uno scioglimento anticipato. Ne è così conseguito, da allora, il disallineamento delle due scadenze elettorali, conferendo indirettamente al momento elettorale europeo il ruolo di primo test significativo per il nuovo governo a un anno dalla sua entrata in carica.

Dal 2013 il Primo ministro è Xavier Bettel (DP), figura assai popolare nel Paese. Già sindaco della Capitale tra il 2011 e il 2013, si è fatto portatore di una ampia piattaforma riformatrice, inclusiva di incisivi interventi sia sui diritti civili<sup>9</sup>, sia sulla differenziazione dell’economia nazionale. Parte delle riforme proposte non hanno raggiunto l’approvazione, tra cui l’ambiziosa proposta di estensione del voto agli stranieri residenti nel Paese (inclusiva anche del voto alle elezioni politiche), l’abbassamento a 16 anni dell’elettorato attivo, nonché l’introduzione di un limite di 10 anni all’esercizio di mandati governativi. Tutte e tre queste proposte sono state rigettate nel referendum costituzionale consultivo svoltosi il 7 giugno 2017, per altro ad ampia maggioranza<sup>10</sup>. È il primo capo di governo dell’Unione europea ad aver sposato, nel corso del mandato, una persona del suo stesso sesso, appena prima di assumere la presidenza di turno del Consiglio dell’Unione, nel secondo semestre del 2015.

In generale, l’atteggiamento del Paese nei confronti dell’integrazione europea è estremamente positivo. Le rilevazioni dell’Eurobarometro segnalano un grado di “attaccamento” all’UE con valori decisamente

---

<sup>7</sup> Si badi, le denominazioni dei alcuni partiti citati potrebbero risultare fuorvianti rispetto alla loro ascrizione alle famiglie politiche europee: la DP aderisce infatti all’ALDE, mentre invece è più immediata la connessione tra CSV-PPE, LSAP-S&D e *Déi Gréng*-Verdi.

<sup>8</sup> ... in riferimenti ai colori di riferimento dei tre partiti (blu per la DP, rosso per il LSAP e verde per *Déi Gréng*), tali da formare, insieme, la bandiera dello Stato africano.

<sup>9</sup> A giugno 2014 (con entrata in vigore dall’anno successivo) è stato infatti riconosciuto il matrimonio tra persone dello stesso sesso. In ogni caso, già dal 2004 era in vigore la possibilità di formalizzare unioni civili.

<sup>10</sup> Nell’ordine, l’abbassamento dell’età del voto è stata rigettata dall’80,87% degli elettori, l’estensione della possibilità di iscriversi nelle liste elettorali per gli stranieri residenti dal 78,02% e l’inserimento del limite per gli incarichi governativi dal 69,93%: <http://legilux.public.lu/eli/etat/adm/memorial/2015/66>.

sopra la media europea<sup>11</sup> e, per altro, in misura apparentemente crescente<sup>12</sup>. Il Trattato costituzionale aveva ricevuto approvazione, benché con un margine non amplissimo<sup>13</sup>, nel referendum popolare svoltosi il 10 luglio 2005, e dunque addirittura in una data successiva rispetto al doppio voto negativo francese e olandese<sup>14</sup>.

L'affluenza alle elezioni europee è costantemente tra le più alte tra i diversi Paesi membri, anche alla luce della obbligatorietà del voto (l'assenza alle consultazioni elettorali è sanzionata con ammende), nonché della previsione del voto per corrispondenza per i cittadini residenti all'estero: 85,55% nel 2014, per altro in calo rispetto ai massimi storici registrati nel 2004 e nel 2009 (nell'ordine, 91,35% e 90,76%)<sup>15</sup>.

## 2. Seggi e sistema elettorale.

Alla luce della ristretta popolazione del Granducato (invero in rapida crescita: addirittura +39% dal 2000), il numero di seggi presso il Parlamento europeo è pari a sole 6 unità: storicamente, quella lussemburghese è stata infatti la delegazione più circoscritta, fino all'adesione di Malta che ha 5 seggi, e di Cipro, anch'esso con 6<sup>16</sup>.

Il sistema elettorale prevede – coerentemente con i principi comuni stabiliti dalla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, del Consiglio del 20 settembre 1976, nel testo risultante a seguito della decisione 2002/772/CE, Euratom, del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 – un impianto proporzionale, che nella versione lussemburghese è stato declinato in maniera alquanto singolare.

Sotto un primo profilo, non è stata esercitata l'opzione per l'inserimento di una esplicita clausola di sbarramento benché, come si vedrà, il limitato numero di seggi porta *de facto* a una significativa restrizione nell'accesso al Parlamento europeo da parte delle formazioni più piccole. È opportuno segnalare che l'ultima modifica dell'atto elettorale, operata con decisione UE/Euratom 2018/994 del 13 luglio 2018, non incide, in prospettiva, sul sistema previsto per l'elezione dei membri del PE spettanti al Lussemburgo,

---

<sup>11</sup> L'ultima rilevazione disponibile, relativa al novembre 2018, registrava una percentuale del 25,5% di persone che si dichiaravano “*very attached*” e una del 48,61% di “*fairly attached*”. La media europea dei due dati è rispettivamente del 14,02% e del 41,62%.

<sup>12</sup> Gli stessi dati, alla vigilia delle elezioni europee del 2014 facevano registrare, rispettivamente, percentuali del 13,39% e del 52,95%.

<sup>13</sup> I “*si*” alla ratifica erano stati pari al 56,52%.

<sup>14</sup> ... rispettivamente svoltisi il 29 maggio e il 1° giugno dello stesso anno.

<sup>15</sup> Il quadro completo dei risultati dell'affluenza, Paese per Paese, è disponibile qui: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>

<sup>16</sup> Per altro, nell'applicazione del criterio di proporzionalità degressiva, il Lussemburgo sembra aver ottenuto non pochi benefici. Solo per avere un metro di confronto, Cipro – con una pari rappresentanza nel PE – ha un numero di abitanti ben superiore (oltre 864mila). Fino alle elezioni del 2019 anche l'Estonia (con 1 milione 300mila abitanti) aveva avuto 6 seggi, ora aumentati a 7.

in quanto la soglia di sbarramento minima del 2% è posta per le sole circoscrizioni (statali o infrastatali) nelle quali si eleggono oltre 35 membri<sup>17</sup>.

Sotto un ulteriore profilo, come si è già detto, anche nelle elezioni europee è previsto il meccanismo della c.d. *panachage*, il cui utilizzo risulta per altro in estrema crescita nel corso del tempo<sup>18</sup>. In pratica, all'elettore sono attribuiti, nell'ambito dell'unica circoscrizione nazionale, un numero di voti pari ai seggi da eleggere (dunque, 6), attribuibili a qualsiasi candidato, oltre all'espressione del voto per la lista prescelta. Addirittura, a partire dalle elezioni del 2009 è possibile destinare un "doppio voto" a uno stesso candidato, ponderando dunque la distribuzione delle 6 preferenze disponibili.

La distribuzione dei seggi avviene proporzionalmente ai voti espressi (questa volta applicando il metodo D'Hondt, che accentua quindi la distorsione già naturalmente determinata dal ridottissimo numero dei seggi disponibili) e successivamente ai candidati più votati, tenendo conto anche delle preferenze espresse in caso di utilizzo della *panachage*. In caso di parità di preferenze non esistono priorità di anzianità o simili, ma si procede al sorteggio tra i due (o più) candidati.

Il ricordato svolgimento contestuale, fino al 2009, di elezioni politiche ed europee e l'assenza di un divieto di "doppia candidatura" (oltre all'obbligatorietà del voto) aveva fatto sì che la definizione degli equilibri politici interni avesse ricadute condizionanti e tendenzialmente negative sulla definizione della rappresentanza a Strasburgo, conducendo alla elezione di personalità di secondo piano sostanzialmente "scartate" dagli incarichi governativi nazionali. Questo aveva reso il Lussemburgo come un esempio tipico della c.d. teoria della "Second order election"<sup>19</sup>, enfatizzando la scarsa (se non del tutto inesistente) autonomia del dibattito politico e della campagna elettorale per le elezioni del Parlamento europeo.

### 3. Elezioni europee del 2014.

Le elezioni europee del 2014 si sono svolte all'indomani del citato risultato innovativo delle elezioni politiche del 2013 e, come si è detto, sono state le prime svolte non contestualmente al rinnovo del parlamento nazionale. Dal punto di vista degli orientamenti di voto possono essere considerate come una

---

<sup>17</sup> Val la pena ricordare che questo elemento è stato citato anche dalla Corte costituzionale italiana, nella sent. n. 239 del 2018, §4. in dir.

<sup>18</sup> Per questo aspetto, e in generale per la presentazione del sistema di elezione (e della storia della sua applicazione) dei membri del PE spettanti al Lussemburgo, v. P. DUMONT-R. KIES-P. POIRIER, *Luxembourg*, in *Routledge Handbook of European Election*, a cura di D.M. Viola, 2016, p. 189, spec. p. 195 s., i quali sottolineano il raddoppio del ricorso alla *panachage* negli ultimi trent'anni, tanto da arrivare a caratterizzare circa il 40% delle schede votate nel 2009.

<sup>19</sup> La teoria è stata notoriamente introdotta e analizzata da K. REIF-H. SCHMITT, *Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results*, in *European Journal Of Political Research*, 1980, p. 3 s., e ha da allora costituito un punto fondamentale di riflessione sul ruolo del Parlamento europeo e della legittimazione democratica dell'integrazione continentale.

forma di reazione dell'elettorato alle novità del panorama politico interno determinatesi l'anno precedente. La CSV si mostrò in netta ripresa, avvicinandosi al 38% dei consensi<sup>20</sup>. Al contrario, la coalizione di governo rallentò sia rispetto alle elezioni politiche dell'anno precedente, sia – soprattutto – rispetto ai risultati straordinari conseguiti nelle elezioni europee del 2009<sup>21</sup>, precedenti alla formazione della coalizione che avrebbe assunto la guida del Paese nel 2013, e che avevano segnato l'inizio del rinnovamento del sistema politico che avrebbe portato all'avvicendamento alla guida del Paese dopo decenni di dominio dei cristiano-sociali di Juncker.

Non va per altro dimenticato che una variabile importante del voto del 2014, che può in parte giustificare l'andamento in controtendenza rispetto ai risultati delle elezioni politiche dell'anno precedente, fu la presenza dello stesso Juncker come *Spitzenkandidat* per il PPE, per altro poi nominato Presidente della Commissione avendo lo stesso PPE superato gli altri partiti europei sia in termini di voti che di seggi conseguiti.

In ogni caso, in termini di seggi assegnati, il risultato fu un pareggio tra CSV (3 seggi, tra i quali uno attribuito a Viviane Reding) e i tre partiti della coalizione di governo (1 seggio a testa). Non indifferente restò tuttavia la massa di voti andati a formazioni che non parteciparono alla distribuzione dei seggi, anche in ragione del numero limitato di mandati disponibili. Il Partito riformista di alternativa democratica (*Alternativ Demokratesch Reformpartei*, ADR) – riconducibile a un euroscetticismo moderato, simile a quello delle formazioni che confluiscono nell'ECR – conseguì il 7,53% dei voti, come pure la lista di sinistra (*Déi Lénk*) il 5,76% e il Partito dei pirati (*Piratenpartei Lëtzebuerg*) il 4,23%. Insomma, al di là dell'inesistenza formale di una soglia di sbarramento, il ristretto numero di seggi disponibili condusse all'esclusione dall'accesso alla rappresentanza presso il Parlamento europeo di un consistente numero di formazioni politiche, nel complesso superiore al 20% dei voti espressi<sup>22</sup>.

#### 4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione.

Le elezioni del 2019 si terranno in Lussemburgo nella giornata del 26 maggio.

Al momento della presentazione delle liste risultano presenti 10 formazioni politiche<sup>23</sup>. Oltre alle 7 già menzionate (i popolari della CSV, gli euroscettici della ADR, i pirati, *Déi Lénk* e i tre partiti della coalizione di governo) saranno presenti alle elezioni europee anche:

---

<sup>20</sup> Registra un +4% rispetto alle politiche del 2013 e addirittura un +6,2% rispetto alle europee del 2009.

<sup>21</sup> Nel complesso, la coalizione “gambiana” era scesa dal 48,66% del 2013 (e dal 54,97% del 2009) al 41,53% del 2014.

<sup>22</sup> Un'analisi ampia e dettagliata è offerta da S.P. ISAZA QUERINI, *Europee 2014 in Lussemburgo: continuità politica e nuovi scenari di governo*, in *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, a cura di B. Caravita, Napoli, 2015, p. 281 s.

<sup>23</sup> <https://elections.public.lu/fr/actualites/2019/28-tirage-au-sort.html>

- il Partito comunista del Lussemburgo (*Kommunistesch Partei Lëtzebuerg*, PKL), storicamente attivo dal 1921, ma da tempo marginale nella politica nazionale (1,3% dei voti alle elezioni politiche del 2018 e presente sporadicamente in alcuni consigli comunali);
- la lista *Déi Konservativ*, nata nel 2017 da una scissione da ADR e anch'essa tendenzialmente euroscettica. Alle elezioni politiche del 2018 ha raccolto solo lo 0.27%;
- la lista pan-europea VOLT, che si presenta per la prima volta.

I sondaggi, a un mese dalla data del voto, prevedono una ulteriore flessione della CSV, che andrebbe a perdere uno dei seggi a favore della ADR, mentre invece i tre partiti della coalizione di governo – benché anch'essi in calo – conserverebbero il seggio ottenuto nel 2014<sup>24</sup>.

I toni del dibattito politico risultano alquanto bassi, anche alla luce della sospensione della campagna elettorale di una decina di giorni, decisa a seguito della morte – avvenuta il 23 aprile – dell'ex Granduca Jean, sovrano del Paese tra il 1964 e il 2000, anno nel quale decise di abdicare in favore del figlio Henri (attuale capo di Stato).

Si registra tuttavia una polemica relativa al rifiuto del gruppo RTL (*Radio Télévision Luxembourg*, il più grande gruppo televisivo privato europeo, non presente in Italia ma rilevante in pressoché tutti gli altri Paesi) di trasmettere messaggi elettorali in francese proposti da candidati di *Déi Lénk* e della lista VOLT. Tale rifiuto, motivato in ragione della necessità di trasmettere in lussemburghese previsto dalla disciplina delle campagne elettorali, ha sollevato non poche polemiche, culminate anche in un atto di sindacato ispettivo rivolto al Governo del Paese, a firma del leader del partito di sinistra, David Wagner<sup>25</sup>. Ad ogni buon conto, la polemica è poi rientrata a seguito di un intervento dell'ALIA (*l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel*), che ha consultato le altre 8 formazioni politiche al fine di valutare se vi fossero obiezioni in tal senso. Non riscontrando opposizioni (salvo che in un caso, non specificato, e comunque riferito come carente di motivazione), chiedeva a RTL di riconsiderare la propria posizione<sup>26</sup>, cosa che avveniva in senso positivo.

Per il resto, non si riscontrano significativi scostamenti dei partiti lussemburghesi rispetto alle posizioni prevalenti nelle famiglie politiche di appartenenza.

---

<sup>24</sup> <https://www.politico.eu/2019-european-elections/luxembourg/>

<sup>25</sup> Il testo dell'atto (e la conseguente risposta del Governo) è reperibile sul sito della Camera dei deputati del Lussemburgo:

<https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doQuestpaDetails&id=17356>

<sup>26</sup> <https://www.alia.lu/fr/news/lintervention-de-lalia-amene-rtl-letzebuerg-a-revenir-sur-son-refus-de-diffuser-les-spots-electoraux-en-francais>