



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2019 FASC. I

(ESTRATTO)

GIOVANNI TARLI BARBIERI

**IL SISTEMA ELETTORALE PER L'ELEZIONE DEI MEMBRI DEL PARLAMENTO
EUROPEO SPETTANTI ALL'ITALIA: PROBLEMI E PROSPETTIVE DOPO LA
SENT. 239/2018 DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

16 GENNAIO 2019

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Giovanni Tarli Barbieri

Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la [sent. 239/2018](#) della Corte costituzionale

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. - 2. Gli sviluppi della giurisprudenza costituzionale successivi all'entrata in vigore della l. 10/2009: la [sent. 271/2010](#). - 3. La svolta data dalla [sent. 239/2018](#). - 4. Considerazioni conclusive: la necessità di correggere (senza stravolgere) il sistema di elezione dei parlamentari europei spettanti all'Italia.

1. *Considerazioni introduttive*

La [sent. 239/2018](#) della Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della l. 18/1979, come modificata dalla l. 10/2009, nella parte in cui fissa una soglia di sbarramento del 4% a livello nazionale per l'assegnazione dei seggi nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

Si tratta di una pronuncia che costituisce probabilmente un punto di arrivo di un *trend* giurisprudenziale che nel corso dell'ultimo decennio ha visto un crescente attivismo tanto del giudice delle leggi quanto dei giudici amministrativi, intervenuti a più riprese su alcuni dei punti più qualificanti del sistema di elezione dei parlamentari europei.

Come è noto, detto sistema di elezione, disciplinato dalla l. 18/1979, in attuazione dell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nel Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976¹, ha conosciuto prima modifiche circoscritte² e quindi una più significativa innovazione a seguito della già citata l. 10/2009, dopo che con la decisione del Consiglio 2002/772/CE-Euratom si era sancita l'incompatibilità tra la carica di parlamentare europeo e quella di parlamentare nazionale e, in materia di sistema di elezione, si era affermato che esso deve avvenire «a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale», comunque mantenendo complessivamente il carattere proporzionale del voto. In concreto, quindi, tale decisione lasciava agli Stati spazi di discrezionalità assai ampi, quali la scelta tra lo scrutinio di lista o il sistema di collegi uninominali³, l'ambito nel quale assegnare i seggi (centrale, circoscrizionale, misto), l'introduzione o meno di soglie di sbarramento (comunque non superiore al 4%), le modalità di scelta dei candidati (voto di preferenza o meno), la disciplina delle surrogazioni, l'individuazione di tetti alle spese elettorali.

Prima del 2009 la Corte costituzionale era intervenuta con la [sent. 104/2006](#) dichiarando incostituzionali gli artt. 41, comma 1, e 22, ultimo comma, della l. 18/1979, nella parte in cui non prevedevano che il termine per l'esercizio del diritto di opzione del candidato proclamato eletto in più circoscrizioni decorresse dalla data di comunicazione dell'ultima proclamazione, quale risultante dall'ultimo attestato. La pronuncia in questione ha toccato una tematica particolare ancorché foriera di sviluppi successivi, laddove affermava che «il diritto di optare per una delle circoscrizioni nelle quali il candidato è risultato eletto costituisce il modo per consentirgli di instaurare uno specifico legame, in termini di rappresentanza politica, con il corpo degli elettori appartenenti a un determinato

¹ Sull'evoluzione della disciplina fino al 2009, per tutti, S. TESCAROLI, *Il diritto elettorale nell'Unione europea. Profili costituzionali comparati*, Roma, Aracne, 2007, pp. 195 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

² In particolare, ad opera della l. 61/1984 (cfr. par. 4); della l. 78/2004, di attuazione della decisione 2002/772/CE, del Consiglio; della l. 90/2004, che modifica la disciplina delle incompatibilità per cariche elettive regionali e locali, introduce alcune previsioni a tutela dell'equilibrio della rappresentanza di genere, di ampliamento delle fattispecie di esenzione delle sottoscrizioni per talune liste di candidati; del d.l. 408/1994 (convertito, con modificazioni, dalla l. 483/1994), di attuazione della direttiva 93/109/CE del Consiglio.

³ Come detto nel testo, comunque collegato a un sistema di riparto dei seggi di tipo proporzionale.

collegio ed è esplicitazione del diritto di elettorato passivo, garantito a tutti i cittadini dall'art. 51, primo comma, Cost.»⁴.

La [sent. 104/2006](#) è stata infatti richiamata nella [sent. 35/2017](#) riguardante il sistema elettorale per la Camera dei deputati c.d. *italicum* (l. 52/2015), a ribadire la diversità tra l'opzione in un sistema elettorale che consenta agli elettori di esprimere voti di preferenza (e tra questi quello per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia) e, al contrario, in un sistema elettorale, come l'*italicum*, che preveda capilista bloccati: in questo caso, infatti, «l'opzione arbitraria consente al capolista bloccato eletto in più collegi di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma altresì, indirettamente, anche di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori»⁵.

Non è questa la sede per analizzare i dubbi che la [sent. 35/2017](#) ha posto in questa parte⁶: si può comunque affermare che essa ha, per così dire, finito per ribadire indirettamente la legittimità costituzionale dell'opzione nella l. 18/1979 e, più in generale, in tutte le leggi elettorali che consentano agli elettori di scegliere uno o più candidati e a questi ultimi di candidarsi in più circoscrizioni⁷.

2. Gli sviluppi della giurisprudenza costituzionale successivi all'entrata in vigore della l. 10/2009: la [sent. 271/2010](#)

Dopo l'entrata in vigore della l. 10/2009, la Corte costituzionale è intervenuta in tre occasioni, con esiti del tutto opposti rispetto allo scrutinio sulle leggi elettorali per il Parlamento nazionale: mentre infatti con le [sentt. 1/2014](#) e [35/2017](#) la Corte ha “colpito al cuore” prima la legge “Calderoli” e quindi l'*italicum*, le [sentt. 271/2010](#), [110/2015](#) e da, ultimo, [239/2018](#) hanno salvato l'impianto della l. 18/1979 anche a seguito delle modifiche operate nel 2009.

In particolare, la [sent. 271/2010](#) si è pronunciata su due questioni, una relativa al riparto dei seggi tra le liste a livello nazionale, l'altra relativa al fenomeno del c.d. “slittamento” dei seggi⁸.

Rinviano l'analisi della seconda questione al par. 4, occorre soffermarsi sulla prima.

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità che riguardava la previsione secondo la quale, ai fini del riparto dei seggi non attribuiti in base ai quozienti interi, «si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale» (art. 21, comma 1, n. 2, l. 18/1979). Ad avviso del giudice *a quo*, tale disciplina sarebbe risultata illegittima nella parte in cui essa non prevede che si considerino resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento del 4%, negando, in tal modo, a tali liste il c.d. “diritto di tribuna”.

⁴ Considerato in diritto, n. 3.1. Su tale pronuncia, in particolare, D. PICCIONE, *L'irragionevolezza della disciplina sull'opzione per il candidato eletto in più circoscrizioni: le problematiche conseguenze di un'apodittica sentenza di accoglimento*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 1027 ss.; P. GOTTI, *Principio di pubblicità dell'azione amministrativa e tutela del diritto di opzione del candidato eletto in più circoscrizioni alle elezioni europee*, in *Giur. it.*, 2007, pp. 574 ss. Cfr. anche B.G. MATTARELLA, *Il rilievo costituzionale del principio di pubblicità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, pp. 171 ss.; P. MEZZANOTTE, *Il tortuoso percorso del giusto procedimento come garanzia costituzionale dei diritti*, in *Percorsi costituzionali*, 2010, pp. 101 ss.

⁵ [Sent. 35/2017](#), considerato in diritto, n. 12.2.

⁶ Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018, pp. 114 ss.

⁷ Peraltro, nelle elezioni del 2014 solo due candidati (Matteo Salvini e Barbara Spinelli) sono stati eletti in più circoscrizioni (rispettivamente in tre e in due circoscrizioni).

⁸ Sulla [sent. 271/2010](#), cfr., in particolare, C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 3322 ss.; G. FERRI, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo «spostamento» dei seggi da una circoscrizione all'altra*, *ivi*, pp. 3326 ss.; M. BETZU, *Mezzogiorno e seggi europei quattro anni dopo la sentenza della Corte costituzionale 271 del 2010*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 28 agosto 2014.

La Corte costituzionale ([sent. 271/2010](#)) ha ravvisato una contraddizione nell'ordinanza di rimessione, perché il giudice *a quo*, da un lato, avrebbe giudicato manifestamente infondata una ipotetica questione di costituzionalità riferita all'introduzione della soglia di sbarramento e, dall'altro, avrebbe censurato la disciplina relativa all'attribuzione dei seggi in base ai resti che esclude da tale riparto le liste che non l'abbiano superata⁹. Importante è il passaggio nel quale si legge testualmente: «In ogni caso, ove pure si ammettesse che una clausola di sbarramento, che estrometta del tutto dall'attribuzione dei seggi le liste sotto il 4%, senza alcun correttivo, sia in contrasto con i parametri costituzionali indicati dal Collegio rimettente, va osservato che quest'ultimo domanda una pronuncia additiva. Il giudice a quo, infatti, chiede a questa Corte di introdurre un meccanismo diretto ad attenuare gli effetti della soglia di sbarramento, consistente nel concedere alle liste che non l'abbiano superata la possibilità di partecipare, con le rispettive cifre elettorali, alla aggiudicazione dei seggi distribuiti in base ai resti. Ma tale attenuazione non ha una soluzione costituzionalmente obbligata, potendosi immaginare numerosi correttivi volti a temperare gli effetti della soglia di sbarramento, a partire dalla riduzione della soglia stessa. / Ne deriva, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, che la questione sollevata, sollecitando un intervento additivo in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, deve ritenersi inammissibile»¹⁰.

È solo con la [sent. 110/2015](#) che la Corte costituzionale è stata chiamata ad affrontare direttamente la questione concernente la soglia di sbarramento introdotta dalla l. 10/2009¹¹.

Tuttavia, la sentenza in questione ha dichiarato inammissibile la relativa questione di legittimità costituzionale perché non sollevata nell'ambito di un giudizio principale promosso a tutela del diritto di voto, passivo o attivo, avente a oggetto la vicenda elettorale e, in particolare, i suoi risultati bensì, come nel caso della [sent. 1/2014](#), nell'ambito di un'azione di accertamento a tutela del diritto di voto; nella pronuncia, infatti, si legge che «al di fuori di una determinata vicenda elettorale nella quale sia dedotta la violazione di uno specifico diritto di voto, non può essere ritenuta ammissibile un'azione con la quale venga richiesto l'accertamento in astratto del contenuto di tale diritto, come regolato dall'art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), della legge n. 18 del 1979, sull'asserito presupposto dell'illegittimità costituzionale di queste disposizioni»¹².

Viceversa, secondo la Corte, un'azione di accertamento del genere è ammissibile, ed anzi l'unica via di accesso alla giustizia costituzionale nel caso delle leggi elettorali per il Parlamento nazionale, alla stregua di quanto previsto dall'art. 66 Cost.: «Di conseguenza il *vulnus* che si lamenti arrecato a un diritto fondamentale, quale è il diritto di voto, da una normativa elettorale che si sospetti costituzionalmente illegittima non potrebbe essere eliminato attraverso lo strumento del giudizio incidentale»¹³.

La differenza tra quanto affermato dalla Corte nella [sent. 1/2014](#) (ribadita sul punto dalla [sent. 35/2017](#)) e nella [sent. 110/2015](#) è stata criticata da una parte della dottrina non solo perché l'esistenza di una zona franca e quindi l'impossibilità di coinvolgimento della Corte per altra via da argomento *ad abundantiam* nella prima pronuncia, nella seconda è elemento decisivo per dichiarare

⁹ Di qui la contraddizione: «Se la soglia di sbarramento è legittima – come il giudice rimettente riconosce – allora non può censurarsi la conseguente scelta del legislatore di escludere dall'attribuzione dei seggi in base ai resti le liste che non l'abbiano superata; se, invece, la disciplina sul riparto dei seggi in base ai resti è illegittima, nella parte in cui esclude le liste che non abbiano superato la soglia di sbarramento – come il giudice rimettente lamenta – allora non può sostenersi che il legislatore possa legittimamente introdurre tale soglia»: *considerato in diritto*, n. 4.2.

¹⁰ *Considerato in diritto*, n. 4.2. La Corte esclude quindi che, sulla base di una interpretazione meramente testuale, sia possibile la partecipazione delle liste che non raggiungano la soglia di sbarramento alla ripartizione dei seggi non attribuiti in base ai quozienti interi.

¹¹ Su tale pronuncia, in particolare, R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. 110/2015*, in *Foro it.*, 2015, I, cc. 2618 ss.; F. SORRENTINO, *La Corte e i suoi precedenti: overruling o continuità?*, in *Giur. cost.*, 2015, pp. 886 ss.; G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 1000 ss.; S. LIETO, P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 24 giugno 2015.

¹² *Considerato in diritto*, n. 3.5.

¹³ *Considerato in diritto*, n. 3.3.

l'inammissibilità della questione di costituzionalità¹⁴; come è stato efficacemente affermato, «diviene difficile sfuggire a questa alternativa: o è inammissibile che in sede di un giudizio di accertamento si sollevi questione di legittimità costituzionale della legge elettorale, per le ragioni indicate da parte della dottrina (*fictio litis*, difetto di incidentalità, ecc.) oppure [...] un'impugnativa del genere è perfettamente ammissibile. Nella prima ipotesi ha errato la [sent. 1/2014](#), nella seconda la [n. 110/2015](#)»¹⁵.

Vi è infine un ulteriore punto che merita di essere evidenziato perché testualmente ripreso dalla [sent. 239/2018](#)¹⁶, ovvero l'affermazione secondo la quale con l'introduzione della soglia di sbarramento il legislatore italiano ha esercitato «la propria discrezionalità nell'ambito di quanto consentito dall'ordinamento europeo», in particolare dall'art. 3 dell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, come modificato dalla decisione del Consiglio 25 giugno 2002, n. 2002/772/CE/Euratom, che non impone affatto questa scelta «ma semplicemente ne consente l'adozione ai singoli Stati membri nella misura massima del cinque per cento»¹⁷; pertanto la Corte nega che vi sia in questo ambito una questione pregiudiziale che coinvolga la Corte di giustizia, «non sussistendo dubbi di sorta sull'esatto significato dell'evocata previsione del diritto dell'Unione europea»¹⁸.

3. La svolta data dalla [sent. 239/2018](#)

Riproposta dal Consiglio di Stato¹⁹ nell'ambito di un giudizio relativo all'impugnazione dell'atto di proclamazione dei candidati eletti nelle elezioni del 2014²⁰, la questione di legittimità costituzionale degli artt. art. 21, comma 1, nn. 1-*bis*) e 2) (nel testo risultante dall'art. 1 della l. 10/2009) e 22 della l. 18/1979 è stata dichiarata infondata dalla Corte costituzionale nella [sent. 239/2018](#) con una motivazione invero assai articolata.

Il giudice *a quo* impugna le disposizioni relative alla soglia di sbarramento adducendo, in particolare che esse *a*) limiterebbero «in modo irragionevole e ingiustificato il presidio di democraticità rappresentato dalla piena valorizzazione del voto», con la conseguenza della violazione dell'art. 1, secondo comma, Cost.; *b*) recherebbero «un regolamento irragionevole dei diversi interessi e valori che vengono in rilievo» senza che si possa rinvenire «un'adeguata *ratio* giustificatrice nel perseguimento di concomitanti finalità di interesse generale» (di qui la violazione dell'art. 3 Cost.); *c*) determinerebbero «la sostanziale esclusione dalla rappresentanza politica di ampie fasce dell'elettorato senza che ciò risulti giustificato – e, in qualche misura, “controbilanciato” – dalla

¹⁴ R. ROMBOLI, *La riforma costituzionale e la sua incidenza sulla oscillazione del pendolo verso l'“anima politica” della Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, 2016, 2, p. 127.

¹⁵ F. SORRENTINO, *La Corte e i suoi precedenti*, cit., p. 889.

¹⁶ *Considerato in diritto*, n. 4 e, indirettamente, n. 2.1.2.

¹⁷ *Considerato in diritto*, n. 2.

¹⁸ Sul punto, G. CAMPANELLI, G. FAMIGLIETTI, *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 440-441.

¹⁹ Cons. Stato, sez. V, 23 agosto 2016, n. 3673, in *Giustizia Amministrativa*. Si tratta di un giudizio di appello promosso dall'on. Giorgia Meloni e altri per la riforma della sentenza del Tar Lazio, sez. II-*bis*, 23 novembre 2015, n. 13214 (*ivi*).

²⁰ Per l'evidente differenza con la questione risolta nella [sent. 110/2015](#), la Corte costituzionale disattende la censura di inammissibilità per difetto di incidentalità della questione di legittimità costituzionale (*considerato in diritto*, n. 2.3 e 2.2.1), anche in considerazione del fatto che un'eventuale pronuncia di accoglimento non sarebbe idonea a esaurire la tutela richiesta, poiché sarebbe comunque necessario il successivo annullamento dell'atto di proclamazione degli eletti da parte del giudice amministrativo (*considerato in diritto*, n. 2.2.1).

È inoltre disattesa un'eccezione relativa al difetto di interesse dei ricorrenti nel giudizio *a quo* consistente nel fatto che le elezioni già svolte non potrebbero essere toccate dall'eventuale annullamento della legge in quanto “fatto esaurito” con la proclamazione degli eletti (così la [sent. 1/2014](#)). Sul punto la Corte osserva che «poiché le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate a seguito dell'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo dell'atto di proclamazione, le elezioni non rappresentano un fatto esaurito, con la conseguenza che l'eventuale annullamento della legge elettorale si riflette sull'esito del giudizio amministrativo» (*considerato in diritto*, n. 2.2.2).

predicata finalità di accrescere per tale via la stabilità degli organi elettivi legati da un vincolo fiduciario all'istituzione parlamentare», violando quindi il principio di eguaglianza del voto (ex art. 48 Cost.).

La Corte correttamente ritiene che le censure prospettate, pur riferite a diversi parametri costituzionali, possano essere unificate dal fatto che esse investono la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate in ragione della loro presunta irragionevolezza. Pertanto - afferma la sentenza in esame - «a essere censurata è dunque l'operazione di bilanciamento tra gli opposti «interessi e valori» che sta alla base della previsione di una clausola di sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi, e ciò che questa Corte è tenuta in particolare a verificare è se le norme censurate determinino una eccessiva e intollerabile compressione del principio di rappresentatività e di eguaglianza del voto»²¹ e quindi se «il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale»²².

In premessa, opportunamente la pronuncia si sofferma sulla natura delle soglie di sbarramento, generalmente associata a sistemi elettorali proporzionali o a sistemi misti, nei quali una quota di seggi sia assegnata con metodo proporzionale.

La sentenza giustamente qualifica la previsione delle soglie di sbarramento come «una regola integrativa del sistema proporzionale»²³, in linea con la dottrina anche politologica la quale ha osservato che esse rappresentano uno degli strumenti più efficaci per influire sulla rappresentanza partitica²⁴, anche se la loro importanza appare variabile²⁵, dipendendo da numerosi fattori, quali il livello di applicazione (nazionale ovvero circoscrizionale, ovvero entrambi); l'ambito di assegnazione dei seggi (nazionale o circoscrizionale o misto); l'entità percentuale della soglia; i soggetti destinatari (liste singole ovvero anche liste apparentate)²⁶. In ogni caso, la presenza di una soglia incide non solo sugli effetti del sistema elettorale ma anche, conseguentemente, sull'offerta elettorale, giacché essa può indurre più formazioni partitiche a non presentarsi «optando invece per soluzioni di confluenza o coalizionali o extraparlamentari»²⁷.

Giustamente quindi la sentenza in esame sottolinea la «variegata gamma di possibili variazioni e combinazioni, tale da rendere complessa la determinazione della portata e degli effetti dei diversi tipi di soglia», per cui «qualsiasi valutazione di una previsione di sbarramento e dei suoi effetti sul concreto funzionamento di un sistema elettorale deve tenere conto della necessità di contestualizzarne l'analisi alla luce delle condizioni politico-partitiche, storiche e sociali di riferimento e in particolare dell'ambito territoriale in cui quel sistema elettorale trova applicazione»²⁸.

Da questo punto di vista, quasi didatticamente, è posta la distinzione tra soglie di sbarramento esplicite, che impediscono l'accesso alle liste che non superino la soglia percentuale fissata dalla

²¹ *Considerato in diritto*, n. 6.1.

²² *Considerato in diritto*, n. 2.1.1.

²³ *Considerato in diritto*, n. 6.2.

²⁴ G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 10. Sul punto, in particolare, cfr. anche, per tutti, A. LUPHART, *Electoral System and Party System. A Study of Twenty-seven Democracy, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

²⁵ Così, ad esempio, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 23, pur riconoscendo che «di regola gli sbarramenti soddisfano lo scopo per il quale sono stati concepiti», osserva che «la loro efficacia è stata sopravvalutata nel caso tedesco, poiché non è stata la *Sperrklausel* a eliminare, nella Repubblica di Bonn, il partito neo-nazista e quello comunista».

²⁶ G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali*, cit., pp. 10-11 che si richiamano, in particolare a D. NOHLEN, *Thresholds*, in R. ROSE (a cura di), *International Encyclopedia of Elections*, Londra, Mcmillan, 2000, pp. 310-311.

²⁷ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 145. Sul punto, da ultimo, con riferimento alla letteratura costituzionalistica, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011 pp. 217 ss. che si richiama, in particolare, a G.W. COX, *I voti che contano. Il coordinamento strategico nei sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 98.

²⁸ *Considerato in diritto*, n. 6.2.

legge²⁹, e soglie di sbarramento implicite, derivanti dal «particolare funzionamento del sistema elettorale o, più semplicemente, del numero dei seggi da assegnare o delle dimensioni dei collegi. È chiaro, per esempio, che un numero dei seggi molto basso produrrà un effetto preclusivo potenzialmente assai più rilevante di una soglia di sbarramento, e finanche di una soglia abbastanza alta»³⁰.

Da un punto di vista puramente matematico, le soglie implicite sono intrinseche a ogni sistema elettorale, poiché anche il più proporzionale di quelli ipotizzabili, in ragione del numero non illimitato dei seggi da assegnare, non riesce a soddisfare l'accesso alla rappresentanza a prescindere dal numero dei voti ottenuti³¹. In generale, in primo luogo rileva il livello di applicazione dei seggi, poiché, come è stato efficacemente osservato, «il fattore che più determina la proporzionalità o disproporzionalità dei sistemi proporzionali è la *grandezza della circoscrizione*, dove la “grandezza” è misurata dal numero di seggi in palio. Così, e senza riguardo alle sottigliezze matematiche, più ampia è la circoscrizione e maggiore è la proporzionalità [...] All'inverso, più piccola la circoscrizione, minore la proporzionalità»³².

Evidentemente, la combinazione del numero di assegnazione dei seggi e della formula adottata può risultare determinante ai fini della definizione degli effetti del sistema elettorale³³; e non a caso, sono numerosi e ben noti gli studi relativi alle interazioni tra queste due dimensioni³⁴, anche se, oltre a esse ne risultano rilevanti altre³⁵.

Da questo punto di vista, non è irrilevante il fatto che la legge per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia preveda un meccanismo di assegnazione dei seggi a livello nazionale, con successiva “restituzione” dei seggi in cinque macrocircoscrizioni di dimensione pluriregionale³⁶ ed in questo senso appare diverso (e potenzialmente meno selettivo) rispetto ad altri sistemi elettorali che prevedono l'assegnazione dei seggi a più livelli territoriali, con l'eventuale applicazione di soglie più o meno elevate.

Una classica distinzione riguarda l'entità delle soglie, che appare variabile, risultando a livello comparatistico in alcuni casi bassa e talvolta più bassa rispetto a quelle implicite, e quindi inutile nella prospettiva della selezione della rappresentanza, in altri casi alta, tanto da dare luogo a dubbi di legittimità costituzionale³⁷.

Non è però sull'entità che il giudice *a quo* dubita, ma sulla previsione stessa della soglia, poiché essa determinerebbe «una compressione dei principi di piena democraticità e pluralismo del sistema rappresentativo che non rinvergono un'adeguata *ratio* giustificatrice nel perseguimento di

²⁹ Come è stato opportunamente ricordato, generalmente le soglie sono fissate con riferimento ai voti validamente espressi, essendo del tutto sporadici i casi in cui la legge elettorale prevede meccanismi calcolati sul totale degli aventi diritto: L. TRUCCO, *Democrazie elettorali*, cit., p. 214. Di regola, la soglia è stabilita in una percentuale ma non mancano casi in cui essa è diversamente prevista: così, come è noto, la legge elettorale per la Camera dei deputati subordinava l'accesso al riparto dei seggi nel collegio unico nazionale alle sole liste che avessero ottenuto almeno un seggio in una circoscrizione e almeno 300.000 voti a livello nazionale (art. 83, d.P.R. 361/1957; su tale previsione, per tutti, A. SPREAFICO, *Il rendimento dei sistemi elettorali: il caso italiano*, in *Quad. cost.*, 1981, pp. 489 ss.).

³⁰ *Considerato in diritto*, n. 6.2.

³¹ Per ottenere il massimo della proporzionalità, occorrerebbe, come è noto, che i seggi assegnati fossero pari al numero dei voti validamente espressi.

³² G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., pp. 20-21.

³³ Si pensi al sistema di elezione del Congresso dei deputati spagnolo, i cui elementi determinanti sono dati, più che dalla soglia di sbarramento esplicita, dall'assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni provinciali e dall'utilizzazione in esse del metodo *d'Hondt*: sul punto, per tutti, M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 129 ss.; T. GROPPI, *Sistemi elettorali e forma di governo: il caso spagnolo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995, pp. 109 ss.

³⁴ Sul punto, per tutti, S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, Il Mulino, 1982, pp. 247 ss.

³⁵ Tra queste, il tipo di suffragio, la conformazione delle liste, la previsione di eventuali soglie esplicite di sbarramento e di eventuali premi di maggioranza: G.W. COX, *I voti che contano*, cit., p. 89.

³⁶ Su tale meccanismo di “restituzione” cfr. *infra*, par. 4.

³⁷ Sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul punto, in particolare, R. DE CARIA, *Soglie elettorali e tutela delle minoranze. Il caso Yumak e Sadak c. Turchia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, pp. 1912 ss.

concomitanti finalità di interesse generale e che, quindi, sembrano travalicare i limiti propri del ragionevole esercizio dell'*interpositio legislatoris*». E ciò non si potrebbe giustificare con l'«obiettivo di limitare la frammentazione delle forze politiche e quindi di garantire una maggior stabilità agli organi elettivi», «stante l'assenza di un vincolo propriamente fiduciario che caratterizza i rapporti fra il Parlamento e la Commissione europea»³⁸.

Sul punto, come accennato, la sentenza in commento si richiama alla propria giurisprudenza precedente, per cui in materia elettorale il legislatore gode di un'ampia ma non illimitata sfera di discrezionalità, la Corte potendo censurare, in punto di manifesta irragionevolezza, il sacrificio dell'esigenza di rappresentare l'universalità dei cittadini elettori allo scopo di assicurare la governabilità e della necessità «di evitare la frammentazione politico-partitica che potrebbe rallentare o paralizzare i processi decisionali all'interno dell'assemblea parlamentare». Si tratta di due esigenze che, seppure connesse, sono considerate distintamente perché attinenti a profili diversi delle funzioni parlamentari: «L'una ha riguardo alla dialettica Parlamento-Governo, e mira a rendere proficua l'interlocuzione tra questi due organi, l'altra tende a garantire l'efficienza dei meccanismi decisionali dell'assemblea parlamentare, prescindendo dal rapporto con l'esecutivo o quanto meno ponendolo in secondo piano»³⁹.

Non è questa la sede per indagare se le funzioni delle soglie di sbarramento siano solo quelle evidenziate dalla pronuncia⁴⁰. Si deve invece evidenziare che questo è il cuore ma anche la parte meno scontata della pronuncia in esame, nella misura in cui la Corte estende il tessuto argomentativo fatto proprio a proposito della legge elettorale lombarda ([sent. 193/2015](#))⁴¹ e soprattutto dell'*italicum* ([sent. 35/2017](#)), con riferimento tanto alla soglia minima per il conseguimento del premio di maggioranza, quanto alla compresenza del premio e della soglia di sbarramento, a un'assemblea per molti versi del tutto peculiare come il Parlamento europeo, in evidente controtendenza con la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco (cfr. *infra*).

La pronuncia giustifica la scelta del legislatore nazionale sulla base di ragioni connesse sia all'evoluzione della forma di governo dell'Unione europea sia al funzionamento del Parlamento europeo.

Sul primo versante, la Corte valorizza le novità introdotte dal Trattato di Lisbona che avrebbero favorito una trasformazione in senso parlamentare nei rapporti tra Parlamento e Commissione⁴²; in questo senso, la soglia di sbarramento «persegue l'autonoma e specifica funzione di evitare che un'eccessiva frammentazione dei partiti in essa rappresentati ne renda particolarmente complessa la formazione, mettendo così a rischio l'interesse alla stabilità dell'organo politico di governo»⁴³.

³⁸ Ritenuto in fatto, n. 1.

³⁹ Considerato in diritto, n. 6.3.

⁴⁰ Così, ad esempio, la soglia di sbarramento al 3% prevista dalla legge "Tatarella" con riferimento alle elezioni regionali, derogabile qualora la lista fosse collegata a una lista regionale che avesse superato il 5% era finalizzata non tanto a limitare la frammentazione quanto a "incanalare" in una logica bipolare (in particolare, R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, a cura di, *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 11 ss.). Si consideri poi che la [sent. 35/2017](#) con riferimento all'*italicum* allude al fatto che «la soglia può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza»: *considerato in diritto*, n. 6.

⁴¹ Su tale pronuncia, in particolare, A.-O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 159 ss.; S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, *ivi*, pp. 185 ss.; D. MONEGO, *La rilevanza di una questione di legittimità sul premio di maggioranza regionale fra "riscontro" del vizio, applicabilità della norma ed influenza della decisione di costituzionalità*, *ivi*, pp. 198 ss.; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. 193/2015*, in *Foro it.*, 2015, I, cc. 3365 ss.; M. TROISI, *Rilevanza ad assetto variabile: in margine alla sentenza n. 193 del 2015 della Corte costituzionale*, in [Federalismi.it](#), 2016, n. 15.

⁴² In particolare, con il rafforzamento delle prerogative del Parlamento, in generale e con particolare riferimento all'elezione del Presidente della Commissione e alla possibilità di approvare una mozione di censura alla Commissione stessa.

⁴³ Considerato in diritto, n. 6.5.

Sul secondo versante, la pronuncia si sofferma a lungo sulle esigenze legate alla funzionalità dell'assemblea (che «costituisce di per sé un valore di rilievo primario in considerazione delle funzioni decisorie dell'assemblea stessa e dei rischi connessi a una paralisi della sua attività conseguente all'impossibilità o all'eccessiva difficoltà di formare le necessarie maggioranze») e quindi all'obiettivo di razionalizzazione dell'organizzazione «che si pone per il Parlamento europeo in maniera non diversa da come si pone per i Parlamenti nazionali»⁴⁴.

Si tratta di affermazioni assai significative in una fase assai delicata nei rapporti tra l'Unione europea e gli Stati membri e alla vigilia delle prossime elezioni europee che potrebbero consegnare novità significative dal punto di vista politico. La pronuncia in questione, infatti, almeno indirettamente, valorizza i contenuti dell'art. 10, par. 2, TUE, che attribuisce al Parlamento europeo un ruolo centrale per la realizzazione del principio democratico, nonché delle altre disposizioni contenute nei Trattati che rafforzano le prerogative dello stesso, in particolare nel procedimento legislativo. Si consideri poi che l'art. 14, par. 2, disponendo che il Parlamento europeo è composto di rappresentanti di cittadini dell'Unione, conferma «il progressivo rafforzamento del ruolo e della rappresentatività del Parlamento europeo nel processo di integrazione europea e consente di considerare in una prospettiva parzialmente diversa rispetto al passato quello che storicamente è stato definito il problema del deficit democratico della costruzione europea»⁴⁵.

Tuttavia, la Corte utilizza una nozione, quella di forma di governo, che da un lato non appare di sicura riferibilità all'Unione europea⁴⁶, e, dall'altro, nella letteratura costituzionalistica di non pochi Paesi non è valorizzata⁴⁷. Inoltre, essa sta andando incontro a un processo di crisi e di ridefinizione a livello nazionale proprio in conseguenza della crescente rilevanza dei vincoli derivanti dalle organizzazioni sovranazionali⁴⁸.

Ciò detto, la trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione può essere affermata tenendo però conto delle evidenti peculiarità dell'Unione stessa⁴⁹, del carattere “diffuso” dell'esecutivo (comprendente anche il Consiglio europeo e il suo Presidente) e, in particolare, dell'equilibrio istituzionale tra Commissione, Consiglio e Parlamento che connota anche il Trattato di Lisbona quanto alla nomina della Commissione ai sensi dell'art. 17 TUE, pur con le novità introdotte nel par. 7⁵⁰. Ancora, le particolari maggioranze richieste per l'approvazione della mozione di censura (2/3 dei voti espressi, pari alla maggioranza dei componenti del Parlamento: art. 234 TFUE) e, più in generale, l'assenza dei poteri necessari per imporre alla Commissione il proprio indirizzo politico⁵¹, rendono questa prerogativa del Parlamento esercitabile solo quale rimedio di

⁴⁴ Considerato in diritto, n. 6.4.

⁴⁵ I. INGRAVALLO, *Art. 14 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 132.

⁴⁶ Non solo per le ragioni che si diranno più oltre nel testo ma anche per la possibilità di utilizzare la nozione in questione ad una entità non statale: sul punto, in particolare, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali II, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 538 ss.

⁴⁷ Per tutti, R. IBRIDO, *Oltre le “forme di governo”. Appunti in tema di “assetti di organizzazione costituzionale” dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 1, in particolare pp. 11 ss.

⁴⁸ A. RUGGERI, “*Forma di governo” e “sistema dei partiti”: due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?*”, in questa *Rivista*, 2018, n. 3, pp. 599 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁴⁹ È stato così osservato che il Trattato di Lisbona «ha accentuato alcuni elementi tipici della forma di governo parlamentare, incentrata come è noto, sul rapporto fiduciario Parlamento-Governo (Commissione), ma in un contesto assai più complesso, e di nuovo con caratteri di eterogeneità, nel quale la stabilità e il funzionamento del sistema sono in realtà affidati agli equilibri tra le diverse istituzioni, rispetto alle quali il rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione è un elemento certamente significativo, ma non ancora determinante a caratterizzare la forma di governo in tal senso»: R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 148.

⁵⁰ Tale disposizione, come è noto, prevede la procedura di nomina della Commissione e del suo Presidente. Sul punto, da ultimo, R. IBRIDO, N. LUPO, «*Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 9 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁵¹ A maggior ragione perché la Commissione non è espressione e quindi rappresentativa di una maggioranza parlamentare.

“ultima istanza”⁵² (ed infatti essa non è mai stata concretamente attivata fino ad oggi)⁵³. A ciò si aggiunga l’assenza di una istituzionalizzazione dell’opposizione in seno al Parlamento stesso⁵⁴ e l’assenza dello scioglimento anticipato⁵⁵.

È stato poi realisticamente affermato che, pur avendo sviluppato una vocazione alla rappresentanza di interessi generali, il Parlamento europeo è ancora legato a dinamiche politiche nazionali: i suoi membri, come è stato giustamente affermato, sono eletti sulla base di normative nazionali e sulla base di campagne elettorali che generalmente toccano solo limitatamente tematiche europee⁵⁶, anche e soprattutto per l’assenza di un sistema politico europeo⁵⁷.

È anche proprio per questa assenza che il sistema di elezione dei parlamentari europei è affidata alle legislazioni degli Stati membri. Ai sensi dell’art. 223, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) il Parlamento europeo può elaborare un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l’elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto «secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri». Il Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo a maggioranza assoluta dei componenti, è chiamato a stabilire le disposizioni necessarie che entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Come è stato giustamente osservato, la sostanziale inattuazione di tale previsione deriva principalmente «dalle diverse modalità con le quali nei vari Stati membri sono tenute le elezioni nazionali, regionali e locali», per cui «nonostante la semantica, e forse con l’eccezione delle prime elezioni europee del 1979, le elezioni europee sono una finzione: esistono soltanto delle elezioni nazionali per eleggere deputati al Parlamento europeo»⁵⁸.

Anche se, come accennato, soprattutto a partire dal 2002 la normativa eurounitaria ha posto una serie di principi comuni, essi non hanno intaccato la centralità delle determinazioni dei legislatori nazionali; da questo punto di vista, in linea con la richiamata decisione 2002/772/CE le leggi per l’elezione dei parlamentari europei di non pochi Paesi membri hanno inserito soglie di sbarramento oscillanti tra il 3% (Grecia) e il 5% (Francia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Ungheria, Croazia)⁵⁹. Peraltro, anche Paesi che non hanno previsto soglie del genere hanno adottato leggi elettorali che finiscono per essere selettive o per il basso numero di parlamentari da eleggere (Slovenia, Estonia, Lussemburgo) o per la scelta di assegnare i seggi direttamente a livello circoscrizionale (Belgio)⁶⁰.

⁵² Essa sembra cioè condividere per alcuni profili i tratti di una responsabilità simile a quella dell’*impeachment* americano: S. LIETO, *Sulla questione di legittimità costituzionale della «soglia di sbarramento» della legge elettorale per il Parlamento europeo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 luglio 2014.

⁵³ Peraltro, come è stato osservato, anche se non è mai stata approvata alcuna mozione di censura, «notevoli effetti sono stati o possono essere conseguiti attraverso pratiche influenzate dalla sua previsione, quali la censura condizionata o le dimissioni indotte, sia collettive che individuali»: R. ADAM, *Art. 234 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 1892.

⁵⁴ Sul punto, A. MANZELLA, *Prima lettura di un Parlamento (un po’ meno) Europeo*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Napoli, Jovene, 2015, p. 4.

⁵⁵ Insistono sul punto, in particolare, R. IBRIDO, N. LUPO, «*Forma di governo*», cit., p. 21.

⁵⁶ E. CANNIZZARO, *Il diritto dell’integrazione europea. L’ordinamento dell’Unione*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 54-55.

⁵⁷ Sul punto, da ultimo, A. CIANCIO, *Alla ricerca della forma di governo dell’Unione europea: lo snodo dei partiti politici europei*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo*, cit., pp. 329 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁵⁸ A. DE FEO, *Il processo di empowerment del Parlamento europeo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo*, cit., p. 253. Peraltro, le elezioni europee sono considerate consultazioni di “secondo ordine”, perché considerate meno rilevanti dal punto di vista degli elettori: da ultimo, L. CECCARINI, I. DIAMANTI, *Tra politica e società. Fondamenti, trasformazioni e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 290.

⁵⁹ La soglia di sbarramento al 4% è invece fatta propria da Austria e Svezia.

⁶⁰ Peculiari, da questo punto di vista, sono le leggi elettorali della Slovacchia, che riferisce la soglia di sbarramento anche alle coalizioni, e di Cipro che, pure eleggendo un numero assai limitato di parlamentari, ha previsto una soglia all’1,8%.

È da ricordare che in due occasioni la Corte costituzionale tedesca ha condannato la previsione di soglie di sbarramento contenuta nella legge elettorale (in una prima occasione fissata al 5%, abbassata, a seguito della prima pronuncia del giudice delle leggi, al 3%), sul presupposto dell'assenza in capo al Parlamento europeo di funzioni di indirizzo politico che sole giustificerebbero il parziale sacrificio della rappresentanza per le forze minori, determinandosi così la lesione del principio di eguaglianza del voto e di parità delle *chances* delle formazioni politiche⁶¹.

Tuttavia, come opportunamente ricorda la sentenza in commento a conclusioni opposte è giunta la Corte costituzionale della Repubblica Ceca⁶².

Certo, rimangono evidenti asimmetrie nella selettività delle diverse leggi elettorali degli Stati membri, al punto che, soprattutto alla luce della perdurante, rilevante eccezione della Germania e della Spagna⁶³, la [sent. 239/2018](#) in commento è, per così dire, "costretta" ad ammettere che «la normativa italiana che introduce la soglia di sbarramento costituisce, al pari di quella di ciascun Paese che la preveda, condizione necessaria (anche se non sufficiente) per perseguire l'obiettivo»⁶⁴ di una razionalizzazione della presenza delle forze politiche in seno al Parlamento europeo, visto anche il numero di membri spettanti all'Italia (intorno al 10% del totale⁶⁵), e, soprattutto, visto il vincolo, derivante dalla già menzionata decisione del 2002 all'adozione di un sistema proporzionale: in questo senso, è la stessa normativa eurounitaria che non sembra assecondare del tutto quelle esigenze di funzionalità del Parlamento europeo posta a fondamento della sentenza in commento; né un cambiamento sostanziale è destinato a verificarsi a seguito dell'entrata in vigore della decisione 2018/994/UE, Euratom. Quest'ultima, infatti, innovando a quanto stabilito nella decisione del 2002, introduce l'obbligo per gli Stati più popolosi di prevedere, nella disciplina delle elezioni europee, una soglia di sbarramento variabile tra il 2 e il 5% dei voti validamente espressi nelle circoscrizioni elettorali che comprendano più di 35 seggi, anche se esse coincidano con l'intero territorio nazionale⁶⁶.

Trattandosi di una disciplina non ancora in vigore e considerato che la questione di costituzionalità riguarda la normativa anteriore rispetto alla decisione in questione, la sentenza non può fare applicazione di tale ultima decisione, pur osservando che, alla luce dei suoi contenuti, «sarebbe dunque contraddittorio e, da questo punto di vista sì, irragionevole desumere l'illegittimità costituzionale della previsione della soglia di sbarramento dal solo fatto che essa potrebbe non essere, da sola, sufficiente a realizzare compiutamente l'obiettivo perseguito, in assenza di previsioni dello stesso segno negli ordinamenti di tutti gli Stati membri»⁶⁷.

Tuttavia, più ancora delle scelte dei legislatori elettorali, la vera ipoteca che grava sulla funzionalità del Parlamento europeo è data dalla labile configurazione dei partiti politici europei, le loro divisioni interne, la crisi delle famiglie politiche tradizionali a livello europeo, l'incerta

⁶¹ Essa ha dichiarato incostituzionale nella prima occasione ha dichiarato incostituzionali le disposizioni che avevano previsto per l'elezione dei parlamentari europei la soglia del 5% a livello nazionale; nella seconda occasione ha ritenuto incostituzionale anche l'abbassamento della soglia al 3%. Sul punto, con riferimento alla dottrina italiana, G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un altro ritorno del Sonderweg?*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 1; M. ARMANNI, *La soglia di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo è incostituzionale? Brevi considerazioni a proposito di una recente ordinanza di rinvio*, in *Quad. cost.*, 2014, pp. 402 ss.

⁶² *Considerato in diritto*, n. 6.4.

⁶³ La cui legge elettorale non contempla ad oggi la previsione di soglie di sbarramento.

⁶⁴ *Considerato in diritto*, n. 6.6, pur precisando che il fatto che una soglia di sbarramento sia prevista dalle leggi elettorali di ben 14 Paesi «contribuisce a ridurre significativamente il rischio paventato dal rimettente, che una normativa isolata possa essere vanificata nei suoi effetti dalle diverse scelte altrui».

⁶⁵ Ai sensi della decisione 2018/937 del Consiglio europeo del 28 giugno 2018, qualora il Regno Unito non sia più uno Stato membro dell'Unione europea, nella legislatura 2019-2024 all'Italia spetteranno 76 parlamentari europei su un totale di 705.

⁶⁶ Nella sentenza in commento la Corte respinge la richiesta dall'Avvocatura dello Stato di restituzione degli atti al giudice *a quo* per un nuovo scrutinio sulla rilevanza della questione di costituzionalità stessa, anche se la sentenza, come si dirà, valorizza i contenuti di tale nuova disciplina

⁶⁷ *Considerato in diritto*, n. 6.6.

emersione di nuovi raggruppamenti ma, soprattutto, all'interno di tale assemblea, la non rara «tendenza alla polarizzazione delle posizioni su base nazionale»: da qui, come è stato efficacemente evidenziato, il perdurante «dilemma del Parlamento europeo», in quanto assemblea «stretta fra la sua vocazione ideale di rappresentanza universale e il proprio retroterra reale, costituito dalla vita politica nazionale», per cui tale istituzione «è ancora alla ricerca di una sua stabile collocazione nel parlamentarismo contemporaneo»⁶⁸.

Anche e soprattutto per queste ragioni la richiamata decisione 2018/994/Eu, Euratom ha rinunciato a porre quella disciplina uniforme, pure consentita dall'art. 223 TFUE, che avrebbe potuto produrre «conseguenze politiche dirompenti»⁶⁹. Nello stesso senso, non ha avuto seguito la proposta di inserire almeno un «livello europeo» della competizione elettorale, anche utilizzando a tale scopo i seggi lasciati liberi dalla Gran Bretagna a seguito del proprio recesso dall'Unione⁷⁰.

Certo, tale decisione contribuirà a scelte più omogenee a livello europeo, in linea con le scelte del legislatore italiano; e tuttavia, questo esito non necessariamente determinerà gli esiti auspicati dalla sentenza⁷¹, alla luce dei margini di discrezionalità che comunque rimangono in capo ai legislatori nazionali, e, in particolare, alla misura minima (2%) della soglia di sbarramento che può essere introdotta⁷², e dalla possibile adozione del voto singolo trasferibile, considerato il più puro tra i sistemi proporzionali⁷³.

Infine, nell'ultima parte della sentenza in commento, la Corte ha buon gioco nel disattendere un ulteriore profilo di presunta irragionevolezza della disciplina dell'assegnazione dei seggi di cui alla l. 18/1979, desunto dal raffronto tra gli esiti elettorali negli Stati membri aventi minore popolazione e l'assegnazione dei seggi in forza della legge elettorale italiana, con l'applicazione della soglia di sbarramento.

Prescindendo qui dal dibattito circa i problemi derivanti dal meccanismo di proporzionalità «degressiva» nella distribuzione dei seggi tra i Paesi dell'Unione⁷⁴, rimane decisiva l'incongruità del raffronto tra disposizioni aventi una *ratio* profondamente diversa.

4. Considerazioni conclusive: la necessità di correggere (senza stravolgere) il sistema di elezione dei parlamentari europei spettanti all'Italia

La disciplina dell'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia non è andata incontro a quella «stabile instabilità»⁷⁵ ovvero a quell'ipercinetismo⁷⁶ che invece ha afflitto la legislazione elettorale per le due Camere.

Ciò non significa però che almeno alcuni aspetti della l. 18/1979 non debbano essere corretti.

⁶⁸ E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, cit., p. 55.

⁶⁹ G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 37.

⁷⁰ Il 7 febbraio 2018 il Parlamento europeo ha infatti respinto la proposta della Commissione per gli Affari Costituzionali di formare liste transnazionali europee e di creare una circoscrizione europea.

⁷¹ *Considerato in diritto*, n. 6.6, nella quale si legge, in particolare: «Nell'orizzonte delineato sarebbe dunque contraddittorio e, da questo punto di vista sì, irragionevole desumere l'illegittimità costituzionale della previsione della soglia di sbarramento dal solo fatto che essa potrebbe non essere, da sola, sufficiente a realizzare compiutamente l'obiettivo perseguito, in assenza di previsioni dello stesso segno negli ordinamenti di tutti gli Stati membri».

⁷² Forse non è un caso che delle disposizioni relative alle soglie di sbarramento il preambolo della decisione non faccia alcuna menzione.

⁷³ Per tutti, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 20. Il rilievo è parzialmente attenuato dal fatto che generalmente questo sistema, data la sua intrinseca complessità, generalmente si applica a un numero limitato di seggi da assegnare.

⁷⁴ Sul punto, per tutti, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali*, cit., pp. 173 ss. che ricorda la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco il quale ha criticato tale criterio, perché espressivo di una diseguaglianza tra i cittadini europei e tale da configurare il Parlamento europeo come rappresentante dei popoli degli Stati e non del popolo europeo.

⁷⁵ L. MORLINO, F. RANIOLO, *Come la crisi economica cambia la democrazia. Tra insoddisfazione e protesta*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 84.

⁷⁶ F. LANCHESTER, *La corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in *Nomos* 2017, n. 1, pp. 6 ss.

In premessa, la più volte richiamata decisione 2018/994/CE, Euratom non dovrebbe comportare la necessità di interventi modificativi, come attestato dal Ministero dell'interno⁷⁷.

Ciò detto, un primo punto meritevole di approfondimento attiene alla disciplina della "restituzione" dei seggi alle circoscrizioni dopo la prima assegnazione a livello nazionale.

Sul punto, come è noto, a seguito di una discussa pronuncia del Consiglio di Stato⁷⁸, la ripartizione dei seggi deve avvenire valorizzando la c.d. "rappresentanza territoriale", e quindi minimizzando i fenomeni di "slittamento". Secondo tale pronuncia, a seguito delle modifiche all'art. 2 della l. 18/1979 apportate dalla l. 61/1984, si sarebbe determinata l'abrogazione tacita dell'art. 21, comma 1, n. 3, della l. 18/1979 e quindi troverebbero applicazione le parallele disposizioni contenute nella legge elettorale della Camera, in forza del rinvio ad essa operato dall'art. 51 della l. 18/1979⁷⁹.

Il Consiglio di Stato ha poi successivamente confermato tale orientamento, pur auspicando «come espresso dalla Corte costituzionale nella [sent. 271/2010](#), un intervento del legislatore volto ad individuare la soluzione più idonea a porre rimedio, in sede generale ed astratta e con piena certezza giuridica, all'incongruenza della disciplina»⁸⁰.

Venendo al merito delle argomentazioni fatte proprie dal Consiglio di Stato, si deve osservare che i fenomeni di "slittamento" non debbono essere enfatizzati, visto che gli eletti al Parlamento europeo, come i deputati nazionali e i consiglieri regionali, non rappresentano i territori. Tutto ciò vale a maggior ragione per i parlamentari europei che non solo non "rappresentano" la circoscrizione di elezione ma nemmeno lo Stato di appartenenza, essendo essi, come si è già ricordato (par. 3), espressione dei cittadini dell'Unione europea (art. 14 TUE).

Si consideri poi che i fenomeni di "slittamento" derivano da una pluralità di fattori e non solo, come sembra affermare il Consiglio di Stato, dalla diseguale partecipazione al voto nelle diverse circoscrizioni⁸¹. In ogni caso, il fenomeno della mancata partecipazione al voto non appare certo fisiologico, alla stregua dell'art. 48 Cost., e quindi tale da portare ad un riequilibrio "premiante" in favore delle circoscrizioni più "astensionistiche".

D'altra parte, meccanismi che impediscano in radice lo "slittamento" dei seggi finiscono per consentire fenomeni di alterazione della corrispondenza tra andamento del voto e assegnazione dei seggi nelle diverse circoscrizioni provinciali, oltre a premiare, quanto a numero di eletti, liste che in altre circoscrizioni hanno avuto un risultato comparativamente migliore⁸². Questa patologia si è manifestata anche nelle elezioni europee del 2014 applicando il meccanismo "imposto" dal Consiglio di Stato⁸³, tanto da far dubitare della compatibilità con quanto stabilito dall'art. 1 della decisione

⁷⁷ Ministero dell'interno, Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari, nota n. 5004/A2015-003292/Uff. IX, all. 2. Tale nota è richiamata in Senato della Repubblica-Servizio studi Dossier europei n. 28; Camera dei deputati-Ufficio rapporti con l'Unione europea, *Decisione 2018/994 del Consiglio dell'UE che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto* (7 dicembre 2018), rinvenibile nel [sito telematico](#) del Senato della Repubblica.

⁷⁸ Cons. Stato, sez. V, 13 maggio 2011, n. 2886, in *Giur. cost.*, 2011, pp. 2569 ss., sulla quale, in particolare, M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, *ivi*, pp. 2576 ss.; C. FUSARO, *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in *Quad. cost.*, 2011, pp. 657 ss.

⁷⁹ Ai sensi di tale disposizione «salvo quanto disposto dalla presente legge, per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni».

⁸⁰ Cons. Stato, sez. V, 21 luglio 2015, n. 3597, in [Giustizia Amministrativa](#). In precedenza, il Consiglio di Stato, organo di consulenza, non aveva smentito il Consiglio di Stato giudice amministrativo, richiamandosi punto per punto allo stesso tessuto argomentativo: Cons. Stato, sez. I, 5 dicembre 2013, n. 3703, [ivi](#).

⁸¹ Sia consentito un rinvio al mio *Lo «slittamento dei seggi» dopo la sentenza n. 35/2017*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 537 ss.

⁸² N. D'AMELIO, *La ripartizione dei seggi tra partiti e territorio nelle elezioni regionali*, in Consiglio regionale del Piemonte (a cura di), *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto*, Torino, 2010, p. 309.

⁸³ Si pensi, solo per citare un paio di esempi, al seggio conseguito dalla Lega nella circoscrizione centrale con "solo" il 2,1% dei voti che non sarebbe scattato con la ripartizione seguita fino al 2009 o ai 5 seggi ottenuti dal M5S nella circoscrizione sud, sui 15 ad essa spettanti, con il 24% dei voti.

2002/772/CE/Euratom, secondo il quale «in funzione delle loro specificità nazionali, gli Stati membri possono costituire circoscrizioni elettorali per le elezioni al Parlamento europeo o prevedere altre suddivisioni elettorali, senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto».

Vi sono però ulteriori ragioni che rendono la giurisprudenza del Consiglio di Stato in questione assai discutibile.

Le modifiche alla l. 18/1979 operate dalla l. 61/1984 non sono mai state interpretate nel senso di impedire o di limitare fortemente gli “slittamenti” dei seggi⁸⁴, che sono considerati incostituzionali solo se le leggi elettorali prevedano «meccanismi di traslazione non fondati sulla mera casualità, ma idonei a favorire (e quindi a sovrarappresentare) alcune circoscrizioni rispetto ad altre»⁸⁵; e in questo senso, si può leggere la [sent. 35/2017](#) della Corte costituzionale con riferimento all’*italicum*⁸⁶. Non solo, ma i lavori preparatori della l. 61/1984, nel riferirsi alla necessità di introdurre un sistema di “restituzione” dei seggi identico a quello previsto *allora* per le elezioni politiche, non dimostrano affatto la volontà del legislatore di valorizzare la “rappresentanza territoriale”, visto che i sistemi elettorali nazionali allora vigenti non escludevano affatto fenomeni di “slittamento”⁸⁷.

In questo senso, quindi, la l. 18/1979 contiene un meccanismo esaustivo di assegnazione dei seggi alle circoscrizioni che, quindi, non rende necessario (né legittimo) il ricorso alla legge elettorale della Camera *ex art. 51* della stessa l. 18. Certo, il meccanismo di cui all’art. 21 potrebbe ben essere sostituito da altri più attenti alle esigenze delle circoscrizioni tradizionalmente più penalizzate dagli “slittamenti”: ma, come ha sottolineato il giudice delle leggi nella [sent. 271/2010](#), questo compito spetta al legislatore e non certo al Consiglio di Stato.

Risulta quindi auspicabile un intervento del Parlamento, anche perché la l. 165/2017 (c.d. “Rosatellum-bis”) prevede, con riferimento alle Camere, un meccanismo di traslazione non più a un livello ma a due (dal livello nazionale a quello circoscrizionale; dal livello circoscrizionale ai collegi plurinominali). Inoltre, il meccanismo di “restituzione” dei seggi dal livello nazionale a quello circoscrizionale è stato modificato al fine di ridurre ancora di più l’eventualità di slittamenti⁸⁸.

Al fine di eliminare la disciplina della restituzione dei seggi e allo stesso tempo di limitare la frammentazione partitica, il legislatore potrebbe orientarsi per l’adozione di un sistema elettorale nel quale l’assegnazione dei seggi avvenga direttamente nelle circoscrizioni. Un tale sistema, una volta ridefinito in aumento il numero delle circoscrizioni, potrebbe non prevedere alcuna soglia di sbarramento, risultando sufficientemente selettivo⁸⁹.

⁸⁴ L’art. 2 della l. 18/1979, come novellato dalla l. 61/1984, si limita a prevedere che l’assegnazione dei seggi alle circoscrizioni «si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettante all’Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti» (comma 4), mutuando una formulazione in tutto identica a quella dell’art. 56, comma 4, e 57, comma 4, Cost., con riferimento alle Camere.

⁸⁵ A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un’indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 30-31.

⁸⁶ Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *Lo «slittamento dei seggi»*, cit., pp. 537 ss.

⁸⁷ Peraltro, si tratta di un fenomeno non troppo rilevante, visto che gli “slittamenti”, calcolati sul totale delle elezioni (1979-2009), sono comunque meno del 6% del totale dei seggi, anche se essi hanno finito per penalizzare tendenzialmente le stesse circoscrizioni: sul punto, M. BETZU, *Ancora a proposito della ripartizione dei seggi nelle elezioni europee*, in *Quad. cost.*, 2015, pp. 175 ss., che sostiene tesi opposte a quelle fatte proprie nel testo.

⁸⁸ In concreto, nella l. 165/2017 è abbandonato, per ciascuna lista, il riferimento ad un indice proporzionale (conseguente all’attribuzione del premio di maggioranza) ed è introdotto il principio secondo il quale la lista “eccedentaria” cede i seggi alle circoscrizioni in cui ha ottenuto le minori parti decimali e in cui è possibile assegnare il seggio in eccesso ad una lista o coalizione deficitaria: Senato della Repubblica-Servizio studi Dossier europei ., 28; Camera dei deputati-Ufficio rapporti con l’Unione europea, *Decisione 2018/994 del Consiglio dell’UE*, cit., p. 25.

⁸⁹ Come già accennato nel testo (par. 3), la direttiva 2018/994/UE, Euratom prevede la necessità di soglie di sbarramento solo per circoscrizioni che assegnino almeno 35 parlamentari o a livello nazionale (e in questa parte si applica potenzialmente solo a Italia, Francia, Germania, Polonia, Spagna) o a livello circoscrizionale.

Un secondo aspetto criticabile della l. 18/1979 attiene alla tutela delle liste rappresentative di minoranze linguistiche che pure in astratto il legislatore elettorale può perseguire, ai sensi dell'art. 6 Cost.⁹⁰.

L'art. 12, comma 9, della legge prevede la possibilità per partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia di collegarsi, ai fini dell'assegnazione dei seggi, con altra lista della stessa circoscrizione presentata da partiti o gruppi politici presenti in tutte le circoscrizioni con il medesimo contrassegno. In questo caso, ai sensi dell'art. 22, è compilata un'unica graduatoria, secondo le rispettive cifre individuali, dei candidati delle liste collegate e sono proclamati eletti, nei limiti del numero di seggi ai quali il gruppo di liste ha diritto, i candidati più suffragati. Qualora però tra questi non vi sia nessuno dei candidati della lista espressiva della minoranza linguistica collegata, è considerato comunque eletto il candidato della stessa che abbia ottenuto la maggiore cifra individuale, comunque non inferiore a 50.000.

Tale disciplina non solo è servita solo alla SVP, non risultando mai eletti rappresentanti di liste di minoranze valdostane o slovene ma soprattutto prescinde del tutto dal numero di voti ottenuti dalle liste in questione, richiedendo soltanto un numero (peraltro alto) di preferenze in favore di uno dei candidati⁹¹.

Una questione di legittimità costituzionale di tale previsione, che però ha avuto ad oggetto la presunta discriminazione in danno di minoranze linguistiche diverse da quella friulana, valdostana e trentino-tirolese, è stata disattesa dalla Corte costituzionale (ord. 165/2016), sia perché il giudice ricorrente non ha argomentato in modo adeguato riguardo all'interesse ad agire, sia perché l'impugnazione in questione avrebbe dovuto essere posta nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio, essendo già in quella sede assicurata una pienezza di tutela giurisdizionale (art. 129, d.lgs. 104/2010).

⁹⁰ Sia permesso un rinvio al mio *La legislazione elettorale*, cit., pp. 17 ss. e ai riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁹¹ Cosicché, ad esempio, una lista i cui elettori concentrassero le preferenze su un unico candidato potrebbe ottenere un seggio in danno ipoteticamente di un'altra con un numero di voti maggiore.