



Rivista N°: 3/2019  
DATA PUBBLICAZIONE: 01/08/2019

AUTORE: Lucrezia Di Stefano\*

## LA SOGLIA DI SBARRAMENTO DELLA LEGGE ELETTORALE ITALIANA PER IL PARLAMENTO EUROPEO ALL'ESAME DELLA CORTE COSTITUZIONALE (NOTA A CORTE COST., SENT. N. 239/2018)

*Sommario: 1. Introduzione. La Corte costituzionale e la prima pronuncia nel merito sulla legittimità costituzionale della soglia di sbarramento nella legge elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. 2. La normativa censurata e le argomentazioni addotte dal giudice a quo. 3.1. Il primo test di ragionevolezza sulla ratio della soglia di sbarramento. 3.2. Il secondo test di ragionevolezza sulla soglia di sbarramento: il contesto politico-partitico nel quale il sistema elettorale si colloca. 3.3. Aspetti problematici dell'argomento fondato sulla "indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea". 3.4. La disomogeneità delle soglie negli Stati membri come passaggio obbligato e intermedio, in attesa di una disciplina uniforme del sistema elettorale europeo. 4. Considerazioni conclusive. La ragionevolezza della soglia di sbarramento per il Parlamento europeo nella legge elettorale italiana.*

### 1. Introduzione. La Corte costituzionale e la prima pronuncia nel merito sulla legittimità costituzionale della soglia di sbarramento nella legge elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia

Alla vigilia della celebrazione delle elezioni che segneranno l'avvio della prossima legislatura europea 2019-2024, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della soglia di sbarramento per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia<sup>1</sup>.

La Corte costituzionale è stata più volte investita di diverse questioni di legittimità relative alla legislazione elettorale europea<sup>2</sup> e nel 2014 il Tribunale ordinario di Venezia ne aveva

---

\* Dottore di ricerca in "Processi di armonizzazione del diritto tra storia e sistema" – curriculum Diritto costituzionale, Università degli studi di Teramo.

<sup>1</sup> La soglia di sbarramento è prevista agli art. 21, primo comma, nn. 1-bis e 2 e art. 22, comma 1, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, come modificata dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10.

<sup>2</sup> Per una recente e puntuale ricognizione delle pronunce della Corte costituzionale che hanno interessato, sotto diversi aspetti, la legge elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, si rinvia

già sollevato una sulla predetta soglia. Tuttavia la Corte, con sentenza n. 110 del 2015, aveva dichiarato inammissibile quella questione, ritenendo, con non poche critiche da parte della dottrina<sup>3</sup>, che l'azione di accertamento a tutela del diritto di voto, di cui si lamentava la violazione ad opera della previsione legislativa della soglia di sbarramento, non fosse l'unica via attraverso la quale adire in via incidentale il Giudice delle leggi, ben potendo "le vicende elettorali relative all'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, a differenza di quelle relative all'elezione del Parlamento nazionale, (...) essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali, nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano"<sup>4</sup>.

Indicata, dunque, la via da seguire in punto di rilevanza, non è mancata l'occasione di sollecitare la proposizione di una nuova questione di legittimità costituzionale sulle medesime norme. Ciò è accaduto nell'ambito di un processo di impugnazione, promosso anche in veste di elettori dai candidati della lista "Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale", dell'atto di proclamazione dei candidati spettanti all'Italia eletti all'esito delle elezioni europee del 2014. I ricorrenti si dolevano della mancata conquista dei seggi in applicazione della soglia di sbarramento prevista dalla legge sopra richiamata, fissata al 4%, pur avendo conseguito più di un milione di preferenze corrispondenti al 3,66% dei voti validamente espressi, e ritenevano di subire una grave lesione del loro diritto di elettorato attivo e passivo, dei principi di ragionevolezza e di rappresentatività democratica costituzionalmente sanciti, nonché dei principi europei di cui agli artt. 9 e 10 del TUE (il principio di uguaglianza dei cittadini, la cittadinanza europea e il diritto di partecipazione alla vita democratica dell'Unione), con conseguente distorsione della rappresentanza in sede europea.

Il Tribunale Amministrativo per il Lazio, con sentenza del 23 novembre 2015, n. 13214, ha ritenuto di non sollevare la questione e di non effettuare il rinvio pregiudiziale richiesti dai ricorrenti, né di accogliere nel merito il ricorso proposto, mentre, in sede di appello, il Consiglio di Stato ha condiviso le istanze degli appellanti, sollevando con ordinanza del 23 agosto 2016, n. 3673 questione di legittimità costituzionale delle norme che prevedono la soglia di sbarramento e invocando come norme parametro gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

Con la sentenza emanata, la Corte costituzionale si è dunque pronunciata per la prima volta nel merito della suddetta questione e ne ha dichiarata l'infondatezza sulla base di una serie di argomentazioni che, come vedremo, tengono conto, oltre che della "natura e della funzione delle soglie di sbarramento" nelle assemblee parlamentari, anche e in particolar modo del "contesto politico-partitico" di riferimento.

---

al contributo di G. 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*, in *Giur. cost.*, fasc. 1, 2019, p. 20 ss.

<sup>3</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. 110/2015*, in *Foro.it*, I, 2015; F. SORRENTINO, *La Corte e i suoi precedenti: overruling o continuità?*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 886 ss.; S. LIETO – P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015.

<sup>4</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 110 del 2015, *Considerato in diritto*, n. 3.5, in *Giur. cost.*, fasc. 3, 2015, p. 876-885.

In tal modo è stata affrontata, sia pur sommessamente, una questione quanto mai oggetto di dibattito nella dottrina costituzionale europea e della giurisprudenza di alcune Corti costituzionali europee: la configurazione dei rapporti e la natura delle relazioni tra le istituzioni governative dell'Unione europea.

## 2. La normativa censurata e le argomentazioni addotte dal giudice *a quo*

Preliminarmente giova ricordare come la scelta compiuta dal legislatore italiano del 2009 di introdurre la soglia del 4% per l'accesso al riparto proporzionale dei seggi spettanti all'Italia nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo si è posta come esercizio della facoltà per gli Stati di introdurre una clausola di sbarramento nelle rispettive legislazioni nazionali per l'elezione dei membri del Parlamento europeo, nella misura massima del 5%, secondo quanto previsto nel c.d. Atto di Bruxelles (Allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, del Consiglio del 20 settembre 1976, come modificato dalla decisione 2002/772/CE, Euratom, del Consiglio del 25 giugno e del 23 settembre 2002)<sup>5</sup>.

Rispetto alla scelta compiuta dal nostro legislatore, il giudice *a quo*, nell'ordinanza di rimessione, sosteneva come "le disposizioni censurate comport[assero] una compressione dei principi di piena democraticità e pluralismo del sistema rappresentativo", senza rinvenire "un'adeguata *ratio* giustificatrice nel perseguimento di concomitanti finalità di interesse generale e che, quindi, sembra[vano] travalicare i limiti propri del ragionevole esercizio dell'*interpositio legislatoris*"<sup>6</sup>.

La compressione dei principi di rappresentatività e di eguaglianza del voto veniva considerata irragionevole dal Consiglio di Stato – discostandosi dal precedente orientamento con cui nel 2011 lo stesso giudice amministrativo aveva ritenuto manifestamente infondata la medesima questione di costituzionalità<sup>7</sup> – in ragione del fatto che il Parlamento europeo e la

---

<sup>5</sup> Tale previsione europea del 2002 si inseriva all'interno dei criteri e principi generali che per la prima volta gli Stati membri riuscirono a condividere, definendo le prime comuni fondamenta del sistema elettorale per il Parlamento europeo e optando per l'adozione di un sistema proporzionale. L'intento era quello di superare le evidenti disproporzioni che si registravano tra le diverse leggi elettorali nazionali ed avviare un loro processo di omogeneizzazione, anche al fine di un rafforzamento della capacità funzionale del Parlamento europeo in ragione dell'aumento progressivo delle sue attribuzioni, ormai non più meramente consultive. L'accordo sulla decisione del 2002 fu ad ogni modo raggiunto solo nella misura in cui gli Stati avessero conservato gran parte del potere legislativo in materia elettorale per tutti gli aspetti non espressamente previsti a livello europeo come, ad esempio, la scelta tra il sistema, pur sempre proporzionale, dello scrutinio di lista o del voto singolo trasferibile, la determinazione della grandezza strutturale delle circoscrizioni nazionali e la previsione o meno della soglia di sbarramento nella percentuale massima stabilita, e ciò al fine di conservare quella discrezionalità legislativa nazionale considerata indefettibile per poter adottare un sistema elettorale – e dunque compiere una valutazione intrinsecamente politica – che tenesse necessariamente conto dello specifico contesto politico-partitico, del numero di seggi a disposizione e dei principi costituzionali in tema di diritto di voto e di rappresentanza politica propri di ciascuno Stato membro.

<sup>6</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, ord. 23 agosto 2016, n. 3673, par. 3.1.

<sup>7</sup> Il Consiglio di Stato, sez. V, nella sentenza 15 agosto 2011, n. 4786, aveva ritenuto di dichiarare manifestamente infondata la questione paventata dagli appellanti circa l'illegittimità costituzionale della soglia di sbarramento in discussione, ritenendo come la stessa persegua "la ragionevole finalità di evitare un'eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare attraverso l'esclusione delle forze politiche che non dimostrino sul

Commissione non sono legati da un rapporto fiduciario, quand'anche il Trattato di Lisbona abbia rafforzato le relazioni tra le due predette istituzioni. Di conseguenza, secondo il giudice *a quo*, non sarebbero sussistite quelle finalità tipiche delle soglie di sbarramento, consistenti nella limitazione della frammentazione delle forze politiche rappresentate e *conseguentemente* nella garanzia di una maggiore stabilità di cui necessitano gli organi elettivi, tali da giustificare la previsione per l'elezione dei soli membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. Di tal che, l'applicazione della predetta soglia avrebbe provocato una irragionevole compressione della rappresentanza e della volontà politica espressa dai cittadini italiani ed una ingiustificata limitazione del "presidio di democraticità rappresentato dalla piena valorizzazione del voto"<sup>8</sup>.

Le argomentazioni addotte dal Consiglio di Stato non sono del tutto nuove ma corrispondono in gran parte a quelle con cui il Tribunale costituzionale tedesco, in due pronunce del 2011 e del 2014<sup>9</sup>, ebbe a dichiarare l'incostituzionalità della soglia di sbarramento prevista nella legislazione tedesca per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti alla Germania; pronunce che, per l'appunto, vengono espressamente richiamate dal Giudice di Palazzo Spada a suggello delle proprie argomentazioni.

Il *Bundesverfassungsgericht* nel 2011, ponendosi in linea di continuità con quanto già affermato nella sua nota sentenza del 2009 sul Trattato di Lisbona<sup>10</sup>, ribadì la propria posizione secondo cui il Parlamento europeo conserverebbe, anche all'indomani del Trattato anzidetto e pur considerando con particolare enfasi l'istituzione della cittadinanza europea, una connotazione di organo sovranazionale meramente rappresentativo "di popoli contrattualmente interconnessi"<sup>11</sup>, tale da non giustificare alcuna soglia di sbarramento che limiti la rappresentanza politica degli elettori (in quel caso, tedeschi) attraverso la compromissione del principio

---

campo il possesso di un'adeguata rappresentatività" e come la sua previsione non collida con i principi costituzionali sanciti agli articoli 48 e 51, in quanto "la differenziazione operata tra i candidati e le liste di appartenenza non è, infatti, frutto di una discriminazione legislativa aprioristica ma rappresenta la conseguenza fisiologica dell'espressione della volontà sovrana degli elettori". Per tale ragione, concludeva il Consiglio di Stato, "la scelta di fissare una soglia di rappresentatività mir[erebbe] al ragionevole scopo di assicurare la presenza in Parlamento europeo di forze politiche che abbiano un ruolo adeguato nel sistema politico nazionale e che, come tali, siano idonee a concorrere in modo adeguato al processo di formazione delle scelte politiche in ambito europeo".

<sup>8</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, ord. 23 agosto 2016, n. 3673, par. 5.

<sup>9</sup> Cfr. BVerfG, 2 BvC 4/10 e BVerfG, 2 BvE 2/13. Per un'interessante riflessione sulla prima delle due pronunce di legittimità richiamate cfr. G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012.

<sup>10</sup> Con la pronuncia BVerfG, 2 BvE 2/08, il Tribunale costituzionale tedesco ha affermato come il Parlamento europeo, secondo quanto previsto dal Trattato di Lisbona, "non è un organo che rappresenta un popolo europeo sovrano; il suo disegno istituzionale è quello di una rappresentanza dei popoli attraverso i contingenti nazionali dei deputati assegnati, non invece di una rappresentanza dei cittadini dell'Unione in quanto unità indistinta, secondo il principio dell'uguaglianza del voto". A commento della nota sentenza si rinvia, *ex multis*, a C. PINELLI, *Perché Karlsruhe non convince sul Trattato di Lisbona*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); A. ANZON DEMMING, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella "sentenza Lissabon" del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Giur. cost.* 2009; F. SCHORKOPF, *The European Union as an association of sovereign States: Karlsruhe's ruling on the Treaty of Lisbon*, in *German Law Journal*, no. 8/2009; C. TOMUSCHAT, *The ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon*, in *German Law Journal*, no. 8/2009.

<sup>11</sup> Cfr. Cfr. BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 81: "Sie bringen zum Ausdruck, dass das Europäische Parlament als supranationales Vertretungsorgan auch nach dem Vertrag von Lissabon - wenngleich nunmehr unter besonderer Betonung der Unions- bürgerschaft - eine Vertretung der miteinander vertraglich verbundenen Völker bleibt (vgl.

costituzionale di uguaglianza del voto (art. 3, Legge fondamentale) e delle pari opportunità, durante il procedimento elettorale e di *chances* di ingresso nelle assemblee rappresentative, che devono garantirsi ai partiti politici (art. 38, Legge fondamentale). Posizione, quella del Tribunale costituzionale tedesco, ribadita nel 2014, in occasione della pronuncia di incostituzionalità della nuova soglia del 3% introdotta ancora una volta nella legislazione elettorale nazionale per il Parlamento europeo<sup>12</sup>, ribadendo – semmai ce ne fosse il bisogno – che, in relazione alla formula elettorale europea, per il *Bundesverfassungsgericht* la causa dell'incostituzionalità della soglia non era dettata dalla misura del 5%, precedentemente prevista e dichiarata incostituzionale nel 2011, ma dalla sua stessa previsione.

Invero, come la stessa Consulta rammenta, quella italiana è solo l'ultima Corte costituzionale in Europa ad esser stata investita di una questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di una soglia di sbarramento per le elezioni europee nella rispettiva legislazione nazionale<sup>13</sup>. Ciò in ragione del fatto che, al di là degli specifici parametri costituzionali invocati, la suddetta questione sottende una comune problematica giuridica che attiene all'inquadramento generale dei rapporti tra le istituzioni dell'Unione europea, sia che la si voglia definire (impropriamente) «forma di governo europea»<sup>14</sup> ovvero, «assetto dell'organizzazione costituzionale»<sup>15</sup> dell'Unione; questione che, di riflesso, coinvolge anche il controverso ruolo del Parlamento europeo e sulla quale le Corti costituzionali hanno offerto soluzioni sensibilmente distanti.

La questione prescinde da un mero problema qualificatorio o di inquadramento nelle categorie dogmatiche tradizionali del diritto pubblico ma va ad incidere sul tema della sovranità

---

*BVerfGE 123, 267 <371 ff.>. Diese Besonderheit verlangt weder noch rechtfertigt sie Abstriche vom wahlrechtlichen Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Stimmen im Verhältnis zwischen den Teilnehmern an der Wahl des deutschen Abgeordnetenkongressents".*

<sup>12</sup> Per una disamina del contenuto della pronuncia del Tribunale costituzionale tedesco del 2014, per quanto meramente confermativa delle argomentazioni già rese nella decisione del 2011, si rinvia al contributo della CORTE COSTITUZIONALE, Servizio studi, *Le soglie di sbarramento previste per l'elezione del Parlamento europeo*, settembre 2018, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), p. 32-38.

<sup>13</sup> Oltre al già citato Tribunale costituzionale tedesco, anche la Corte costituzionale della Repubblica Ceca è stata investita nel 2015 della questione della soglia del 5% prevista nella legislazione nazionale, pronunciandosi a favore della sua legittimità costituzionale (sentenza 19 maggio 2015, Pl. úS 14/14).

La questione era stata sollevata in via incidentale dal Tribunale amministrativo supremo nell'ambito di un procedimento instaurato da alcuni candidati non eletti per non aver la rispettiva lista elettorale superato la predetta soglia, lamentando la dispersione del 19,88% dei voti validamente espressi a favore di liste che, tuttavia, non avevano superato la soglia oggetto di censura (sentenza 19 maggio 2015, Pl. úS 14/14, par. 9) ed asserendo la violazione della concorrenza libera tra le forze politiche in una società democratica (art. 5 Cost. ceca), il principio di uguaglianza di voto (art. 21, par. 3, Carta dei diritti e delle libertà fondamentali) e il diritto dei cittadini alla parità di accesso alle cariche elettive (art. 21, par. 4, Carta dei diritti e delle libertà fondamentali). Sul contenuto della pronuncia della Corte costituzionale ceca si tornerà nel corso della trattazione.

<sup>14</sup> Così G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea* in *Enciclopedia Treccani*, Roma, 2009, p. 319 ss.; *contra* M. LUCIANI, *Governo (forme di)* in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 538 ss. che sostiene la non riferibilità del concetto di forma di governo ad entità non statali. Per una ricognizione sulla bibliografia essenziale sul tema si rinvia alla nota 35.

<sup>15</sup> Così R. IBRIDO – G. VOSA, «Forma» e «forme» negli «assetti di organizzazione costituzionale» dell'Unione europea, il Filangieri, Quaderno 2014, Jovene editore, Napoli, 2015, p. 187 ss.; R. IBRIDO, *Oltre le «forme di governo»*. *Appunti in tema di «assetti di organizzazione costituzionale» dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, p. 10-15. Sul tema si tornerà più ampiamente nel proseguo della trattazione.

dei singoli Stati membri, sulla natura dell'Unione europea<sup>16</sup> ed inevitabilmente anche sulle sue future sorti, tra le odierne spinte sovraniste e gli sfocati intenti federalisti<sup>17</sup>.

La nostra Corte costituzionale ne era ben consapevole nel momento in cui è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della predetta soglia di sbarramento e, svolgendo preliminarmente un ragionamento per certi versi non dissimile da quello compiuto dal Tribunale costituzionale tedesco, è giunta ad una soluzione ad esso opposta e, forse, per quanto non esente da osservazioni critiche, senza possibilità di alternative nel presente contesto storico-politico, come si avrà modo di sostenere.

### 3.1. Il primo test di ragionevolezza sulla *ratio* della soglia di sbarramento

La Corte introduce le argomentazioni a sostegno dell'infondatezza della questione sollevata attraverso la ricostruzione dogmatica delle soglie di sbarramento previste nei sistemi elettorali proporzionali o misti per l'elezione di assemblee parlamentari in genere, senza fare espresso riferimento al Parlamento europeo.

Data l'impossibilità matematica di trasformare tutte le singole preferenze espresse in seggi per la presenza di un ineliminabile effetto distorsivo in tutti i sistemi elettorali, senza eccezioni, la Corte evidenzia come la previsione di una soglia di sbarramento, al pari di un altro meccanismo di razionalizzazione delle preferenze, determini un'artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo quando preclude ad una lista o a una coalizione

---

<sup>16</sup> L'Unione europea non può essere infatti considerata neppure una particolare *species* di "forma di Stato" ma corrisponde ad un ordinamento giuridico del tutto originale, tale da non poter essere sussunto né in paradigmi nazionali né internazionali di legittimazione ed esercizio di un potere di rilievo pubblicistico, come si evince dalla diversa legittimazione e vocazione delle istituzioni politiche dell'Unione. Accanto al Parlamento europeo, che ha una legittimazione democratica e una vocazione di istituzione autenticamente sovranazionale, vi sono delle istituzioni che rispondono a logiche, modalità deliberative ed organizzative, tipiche della concertazione intergovernativa, quali il Consiglio europeo e il Consiglio. In secondo luogo, la ripartizione del potere pubblico è tale per cui non soltanto il Parlamento europeo non ha potere di iniziativa legislativa ed è contitolare della funzione legislativa con un'istituzione intergovernativa, il Consiglio, che difficilmente può considerarsi al pari di una seconda camera, ma anche quel che tradizionalmente può considerarsi il "potere esecutivo", la Commissione, è invero frazionato e ripartito tra diverse istituzioni (Consiglio europeo *in primis*). Sul tema si rinvia a R. IBRIDO, *Oltre le «forme di governo»*. *Appunti in tema di «assetti di organizzazione costituzionale» dell'Unione europea*, op. cit., p. 7-9; R. IBRIDO – N. LUPO, «Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in Id., *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 11 ss. e l'ampia dottrina ivi citata.

<sup>17</sup> L. FROSINA, *La crisi "esistenziale" dell'Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos*, n. 2/2018, p. 2, parla addirittura di una "involuzione costituzionale democratica" che sta interessando tanto l'Unione europea quanto gli Stati membri: "la *governance* europea, lungi dall'avvicinarsi a un sistema di *government*, e tantomeno a un modello di governo costituzionale e democratico, ha subito, piuttosto, un processo involutivo che si è compiuto prevalentemente con un ulteriore rafforzamento della dimensione intergovernativa e un fenomeno più generale di fuga dal diritto dell'Unione". Per l'Autrice, le dinamiche involutive analizzate nel suo contributo "hanno portato all'emersione di nuove problematiche, tensioni conflittuali e democratiche, riconducibili prevalentemente alla Brexit, al rafforzamento dei populismi e dei sovranismi, che hanno posto nuove linee divisorie e minacce disgregative all'interno dell'Unione", e che sembrano allontanare sempre di più la realizzazione degli Stati Uniti d'Europa, quale Stato federale al pari o quanto più prossimo a quello statunitense, da alcuni auspicato sin dalle origini del processo di integrazione europea. Sulla tematica della 'fuga' dal diritto formale dell'Unione europea cfr. G. MARTINICO, *La fuga dai Trattati. Primo studio sull'elusione del diritto come tecnica di integrazione*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3/2016, p. 375 ss.

di liste di accedere alla ripartizione dei seggi. Tuttavia, questo non è un effetto esclusivo provocato dalla previsione di una clausola simile ma può essere anche la risultante di una serie di elementi attinenti al sistema elettorale: le “soglie di sbarramento implicite”, quali le dimensioni delle circoscrizioni elettorali dove la formula adottata viene applicata, il numero di seggi a disposizione e le specifiche “condizioni politico-partitiche, storiche e sociali di riferimento”<sup>18</sup>.

È costituzionalmente ammissibile, pertanto, la previsione di una soglia di sbarramento c.d. esplicita non già soltanto quando, come ha sostenuto il Consiglio di Stato, sussista un vincolo fiduciario tra l’organo elettivo e l’esecutivo tale da giustificare l’esigenza di salvaguardare la governabilità mediante la formazione di una stabile maggioranza, ma anche quando sia meramente finalizzata ad evitare la frammentazione all’interno di una qualsiasi assemblea elettiva, che possa perciò menomare la funzionalità della stessa ed incidere sull’ordinario svolgimento dei suoi processi decisionali<sup>19</sup>, a prescindere e pur in assenza di un rapporto fiduciario con un organo esecutivo.

La Corte ha in tal modo distinto due differenti esigenze sottese alla previsione di una soglia di sbarramento, non sovrapponibili e attinenti “a profili diversi della funzione del Parlamento”: quella della governabilità, afferente alla dialettica Parlamento-Governo, e quella della efficienza dei meccanismi decisionali di un’assemblea elettiva in quanto tale.

Appare, così, in modo lineare, il ragionamento che la Corte sembra voler sostenere a favore della legittimità della norma censurata. Pur non menzionando ancora il Parlamento europeo e rimanendo su un piano di ricostruzione generale della *ratio* della soglia di sbarramento nei sistemi elettorali, la Corte distingue due autonome e ragionevoli finalità cui aspira la previsione della clausola in oggetto, entrambe giustificatrici di una compressione proporzionale della rappresentatività politica, sì da poter valutare se all’interno del Parlamento europeo possa ravvisarsi la seconda esigenza – quella di salvaguardia dell’efficienza funzionale –, in considerazione dell’oggettiva mancanza di un vincolo fiduciario con un’altra istituzione, che escluderebbe di per sé la legittima aspettativa di tutela della sua governabilità.

In ragione di ciò, la Corte costituzionale richiama la sua giurisprudenza pregressa<sup>20</sup> e mutua dalla sentenza n. 35 del 2017 un principio che generalizza e ritiene meritevole di tutela in tutte le assemblee rappresentative elette a suffragio universale: quello del buon funzionamento dell’assemblea parlamentare.

Quest’ultimo viene definito dalla Corte “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”<sup>21</sup>. Di tal che, la previsione di una soglia di sbarramento può, in via astratta, contribuire a “favorire la formazione di un’opposizione non eccessivamente frammentata”<sup>22</sup>, anche in assenza di un vincolo fiduciario nel senso tradizionalmente inteso, in qualunque assemblea

---

<sup>18</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 239/2018, *Considerato in diritto*, par. 6.2.

<sup>19</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 239/2018, *Considerato in diritto*, par. 6.3.

<sup>20</sup> La Corte fa espresso riferimento alla sentenza n. 193/2015, con la quale si pronunciò sul premio di maggioranza previsto nella legge elettorale regionale della Lombardia e alla sentenza n. 35/2017 sulla legge elettorale nazionale c.d. Italicum, prevista solo per l’elezione dei membri della Camera dei deputati.

<sup>21</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 239/2018, *Considerato in diritto*, par. 6.4.

<sup>22</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 239/2018, *Considerato in diritto*, par. 6.3.

rappresentativa e quali che siano le sue funzioni, con una conseguente ma ragionevole lesione della stretta osservanza del principio di rappresentanza e di quello dell'uguaglianza del voto.

Le suddette argomentazioni addotte dalla Corte costituzionale sembrano parzialmente avvicinarsi alla giurisprudenza costituzionale tedesca in tema di soglie di sbarramento.

Ancor prima delle due sentenze sopra ricordate relative alla clausola in oggetto applicata in sede europea, il Tribunale costituzionale tedesco si è pronunciato in più occasioni sulla costituzionalità delle soglie di sbarramento previste all'interno del suo ordinamento<sup>23</sup>, tanto nella legislazione nazionale quanto in quelle dei singoli Länder, in base ad un'interpretazione del tutto originale del principio di uguaglianza in materia elettorale, declinato nell'uguaglianza del voto c.d. in entrata ed in uscita.

Riguardo a quest'ultimo, il *Bundesverfassungsgericht*, sin dal 1952, ha affermato come il principio di uguaglianza del diritto di voto in uscita assuma una diversa configurazione a seconda del sistema elettorale adottato. In un sistema maggioritario, infatti, l'uguaglianza dei voti è circoscritta a quelli validamente espressi a favore del candidato, della lista o della coalizione che hanno ottenuto la maggioranza, mentre i restanti voti vengono perduti. Di contro, in un sistema proporzionale o nei sistemi misti con elementi di proporzionalità, l'uguaglianza del voto in uscita dovrebbe essere, in via astratta, prerogativa garantita a tutti i voti validamente espressi, di modo che, se ogni elettore può esercitare il suo diritto di voto al pari degli altri elettori (uguaglianza in entrata), allo stesso tempo i voti validi devono poter "pesare" allo stesso modo, dovendo cioè ciascun elettore con il proprio voto avere uguale capacità di influenzare i risultati elettorali.

Questa rigorosa e formale enunciazione del principio di uguaglianza elettorale può essere, secondo la stessa giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco, eccezionalmente temperata a fronte di pregiudizi di oggettiva evidenza, limitativi anche della stessa discrezionalità legislativa, ma pur sempre nel rispetto del principio di proporzionalità e ragionevolezza. I possibili pregiudizi corrispondono a concrete esigenze di governabilità e di funzionalità delle assemblee rappresentative, al fine di evitare che una frammentazione partitica sia in grado di bloccare, in generale, la capacità funzionale-operativa del Parlamento<sup>24</sup>, di weimeriana memoria.

La clausola di sbarramento, pertanto, viene considerata dai giudici di *Karlsruhe* uno strumento con il quale il legislatore può porre in essere questa operazione di bilanciamento tra il principio di uguaglianza di voto (in entrata e in uscita) e l'esigenza di garantire la funzionalità degli organi collegiali elettivi *lato sensu* intesa, quando quest'ultima possa essere seriamente

---

<sup>23</sup> Si fa riferimento alla prima storica pronuncia BVerfGE, 5 aprile 1952, 2 BvH 1/52, con la quale il Tribunale costituzionale tedesco inaugurò la teoria dell'uguaglianza del voto, e alle pronunce successive (tra tante si citano le più note BVerfG, 11 agosto 1954, 2 BvK 2/54; BVerfG, 23 gennaio 1957, 2 BvE 2/56 e BVerfGE 51, 22 maggio 1979, 222) che consolidarono l'originale tesi elaborata sul tema. Per un'analisi delle suddette pronunce si rinvia al contributo della CORTE COSTITUZIONALE, Servizio studi, *Le soglie di sbarramento previste per l'elezione del Parlamento europeo*, op. cit., p. 20-26, che ripercorre in modo analitico la giurisprudenza costituzionale tedesca in tema di legittimità delle soglie di sbarramento previste nella legislazione nazionale.

<sup>24</sup> Per una generale trattazione sul tema, si rinvia al contributo di M. D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza formale e stabilità politica*, in *Dir. pubbl. com. eur.*, 2008, p. 1257 ss.

pregiudicata; solo a tali condizioni, per il *Bundesverfassungsgericht*, potrebbe considerarsi costituzionalmente ammissibile la lesione ragionevole e la differenziazione proporzionale approntata al principio di uguaglianza elettorale, così rigorosamente e formalmente interpretato.

La nostra Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità della legge elettorale n. 270 del 2005, aveva aderito e richiamato il concetto, fatto proprio dalla giurisprudenza costituzionale tedesca, testualmente citata, secondo cui il principio di uguaglianza del voto "assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto"<sup>25</sup>; di tal che, nel sistema elettorale sindacato in quella sede, la Corte considerò l'uguaglianza del voto in uscita eccessivamente ed irragionevolmente distorto dal premio di maggioranza previsto<sup>26</sup> e, di conseguenza, la disciplina censurata non proporzionata con gli obiettivi pur di rilievo costituzionale di "stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare"<sup>27</sup>.

Il principio di uguaglianza del voto in uscita così inteso, tuttavia, ha avuto ingresso nel nostro ordinamento solo in forza della sentenza della Corte del 2014<sup>28</sup> e ivi si è arrestato. Esso, infatti, non ha trovato un successivo sviluppo nella sentenza n. 35 del 2017, né nelle altre pronunce in materia di sistemi elettorali posteriori a quella del 2014 e neppure nella sentenza in commento la Corte ha richiamato quel principio o testualmente richiamato la sentenza n. 1 del 2014 sul punto.

Come già evidenziato, pertanto, la Corte nel 2018 si è limitata ad indagare la *ratio* della soglia di sbarramento esplicita in relazione alle note esigenze di governabilità e funzionalità, sviluppando, in particolar modo, l'argomentazione a riguardo dell'autonomo interesse costituzionalmente rilevante della salvaguardia del buon andamento dei lavori parlamentari. La Corte, infatti, fino a questo punto della pronuncia n. 239, sostiene in maniera decisa come la funzionalità delle assemblee rappresentative possa, nel rispetto del principio di proporzionalità, essere posta a bilanciamento con i principi della rappresentanza politica e dell'uguaglianza di voto<sup>29</sup>, aderendo ad un'interpretazione di quest'ultimo principio in termini meno rigorosi e formali e, perciò stesso, più discrezionali, rispetto al giudice costituzionale tedesco.

Si richiama sul punto, per completezza, anche la pronuncia della Corte costituzionale della Repubblica Ceca del 2015 che, investita di una questione di legittimità sulla soglia di sbarramento prevista nella legislazione ceca per le elezioni del Parlamento europeo e dichiarandone la conformità a Costituzione, ha aderito alla giurisprudenza tedesca soltanto nella parte in cui riconosce costituzionalmente ammissibile limitare il principio di uguaglianza del

---

<sup>25</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014, *Considerato in diritto*, par. 3.1, in *Giur. cost.*, fasc. 1, 2014, p. 1-26.

<sup>26</sup> Come evidenziano G. LODATO – S. PAJNO – G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014*, in *federalismi.it*, n. 9/2014, p. 10, dalla pronuncia citata si evince come per la Corte, che elabora un vero e proprio principio di non eccessiva distorsività del voto, "l'esigenza di stabilità può rendere tollerabile un sacrificio del principio di uguaglianza del voto, e delle particolari vesti che questo assume nel contesto di un sistema elettorale di tipo proporzionale, ma non al punto tale da assegnare alla volontà di alcuni elettori un doppio o più che doppio rispetto a quella di altri. Solo in questo modo si può star sicuri che i seggi ottenuti derivino più dai voti che dal premio".

<sup>27</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014, *Considerato in diritto*, par. 3.1, in *Giur. cost.*, op. cit., p. 1-26.

<sup>28</sup> Sul punto, si rinvia ai rilevanti spunti all'epoca posti da A. MORRONE, *L'uguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. cost.*, fasc. 1, 2014, p. 47-54.

<sup>29</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 239/2018, *Considerato in diritto*, par. 6.3.

voto a fronte della sussistenza di motivi di interesse pubblico<sup>30</sup>, pur sempre nel rispetto della natura democratica delle elezioni<sup>31</sup>, mentre ha escluso espressamente di aderire all'interpretazione rigida e formale dell'uguaglianza del voto in uscita propria della giurisprudenza tedesca, come già aveva dichiarato nella sua giurisprudenza pregressa<sup>32</sup>.

### **3.2. Il secondo test di ragionevolezza sulla soglia di sbarramento: il contesto politico-partitico nel quale il sistema elettorale si colloca**

Effettuato il test di ragionevolezza sulla *ratio* delle soglie di sbarramento esplicite, la Corte passa a valutare se l'operazione di bilanciamento effettuata dal legislatore italiano corrisponda o meno al canone della ragionevolezza anche rispetto al parametro fattuale ed indefettibile che "condiziona il giudizio sul[ sistema elettorale adottato] e sulle sue tecniche di sbarramento"<sup>33</sup>: quello del "contesto politico-partitico" e dell' "ambiente storico-culturale in cui un dato sistema elettorale si colloca", e ciò in ragione del massimo grado di politicità che connota l'esercizio della discrezionalità legislativa in materia elettorale.

Seguendo il ragionamento della Corte costituzionale, sembra potersi evincere che per sindacare la costituzionalità di una soglia di sbarramento non possa considerarsi la legittimità di tale clausola *ex se* ma occorra: *i*) individuare quale delle due predette finalità – governabilità o funzionalità – il legislatore abbia inteso conseguire in relazione all'assemblea elettiva considerata; *ii*) valutare l'introduzione del meccanismo in questione alla luce del peculiare contesto politico-partitico di riferimento, delle circostanze del momento in cui è stato introdotto nell'ordinamento e in quello in cui ne viene sindacata la legittimità costituzionale.

La Corte, fino a questo momento, ha come detto omesso del tutto di considerare le peculiarità intrinseche del Parlamento europeo che, al di là del *nomen iuris*, non può considerarsi del tutto equiparabile<sup>34</sup> ad un'assemblea parlamentare tradizionale; men che meno essa

---

<sup>30</sup> Cfr. sentenza 19 maggio 2015, Pl. ùS 14/14, par. 66: "the Constitutional Court also considered the question of whether there are legitimate reasons that would justify the intervention in voting rights for elections to the European Parliament through an artificial threshold clause. The Constitutional Court's relevant case law, as well as doctrine, accepts a proportionate deviation from the principle of absolute equality of voting rights, if there are sufficient public interest reasons".

<sup>31</sup> Cfr. sentenza 19 maggio 2015, Pl. ùS 14/14, par. 55: "such correction of election differentiation, in particular using a statutory threshold clause, must not remove the essence and significance of equal voting rights or limit the democratic nature of elections".

<sup>32</sup> Cfr. sentenza 19 maggio 2015, Pl. ùS 14/14, par. 53, della Corte costituzionale ceca dove, richiamando una precedente pronuncia (point 61 of judgment of 29 March 2011 file no. Pl. ÚS 52/10), viene ribadito come "the principle of equal voting rights must be understood to mean that each voter has the same number of votes as any other voter, not, however, that every vote cast has – in relation to the final election result (the number of seats obtained) – the same weight."

<sup>33</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 239/2018, *Considerato in diritto*, par. 6.2.

<sup>34</sup> Note sono le ragioni che conducono a definire il Parlamento europeo come un'assemblea parlamentare del tutto *sui generis*. In esso trova diretta attuazione il principio di democrazia rappresentativa sul quale l'Unione fonda la propria legittimazione (art. 10, par. 1, TUE), attraverso la sua elezione (dal 1979) a "suffragio universale diretto, libero e segreto" (art. 14 TUE) da parte dei cittadini europei. Tuttavia, per quanto il sistema elettorale oggi vigente preveda la ripartizione dei seggi tra Stati, tenendo conto per l'appunto della grandezza e della popolazione di cias-

ha affrontato *incidenter tantum* la questione della sua funzione e del suo ruolo nell'ambito dell'assetto istituzionale dell'Unione.

È tuttavia “costretta” a farlo nel momento in cui passa a giudicare la ragionevolezza della soglia di sbarramento in oggetto alla luce del contesto politico-partitico odierno. E la Corte, con argomentazioni molto scarse, giunge ad una controversa conclusione a sostegno della costituzionalità della norma censurata che sembra tradire l'intenzione, emersa fino a questo punto della decisione, di sindacare la ragionevolezza della soglia solo in relazione all'esigenza di garantire il buon funzionamento dell'assemblea parlamentare europea e non anche la sua governabilità, vista l'assenza di un vincolo fiduciario.

Infatti la Corte costituzionale dapprima ritiene che il giudice *a quo* si sia limitato a considerare irragionevole la soglia in ragione dell'insussistente esigenza di governabilità del Parlamento europeo per mancanza del rapporto fiduciario tra esso e la Commissione, senza tenere conto, invece, anche dell'altra ed autonoma esigenza sottesa alla previsione di una clausola di sbarramento, che è quella sopra citata del buon funzionamento dell'assemblea. Come già evidenziato, quest'ultima esigenza costituisce per la Corte “di per sé un valore di rilievo primario”, difficilmente confutabile “anche all'interno del Parlamento europeo, [dove] si pongono infatti esigenze di efficienza dei meccanismi decisionali, alle quali la previsione di una soglia di sbarramento innegabilmente risponde, riducendo la frammentazione politico-partitica nel suo ambito”<sup>35</sup>.

Pur nella stringente argomentazione addotta, la Corte si sarebbe potuta arrestare qui nel motivare<sup>36</sup> sulla infondatezza della questione, unitamente alle considerazioni, in parte

---

cuno secondo il principio di proporzionalità degressiva, il Parlamento europeo non è chiamato ad essere un'istituzione rappresentativa dei cittadini europei in ragione della loro provenienza territoriale-nazionale ma per una condivisa “affinità politica” europea: infatti, la disciplina prevista per la formazione dei gruppi parlamentari europei, sui quali si fonda il funzionamento stesso dell'assemblea, richiede la manifestazione della medesima “affinità politica” (art. 32 del Reg. Int. PE) e la partecipazione numerica minima di venticinque eurodeputati, eletti almeno in un quarto degli Stati membri (art. 3 del Reg. CE n. 2004/2003, oggi sostituito dal Reg. UE n. 1141/2014). Questa funzione rappresentativa dei cittadini europei è ad ogni modo atipica, non sussumibile nella categorie classiche della rappresentanza politica dei Parlamenti nazionali: occorre considerare necessariamente la natura derivata della cittadinanza europea, che non può nascondere una certa inclinazione alla rappresentazione anche di istanze territoriali e particolari degli eurodeputati – non certo incoraggiate dal debole sistema partitico europeo e che si fonda esso stesso su una derivazione e legittimazione fortemente nazionale –. Inoltre, le funzioni svolte dall'odierno Parlamento europeo lo allontanano certamente dall'organo meramente consultivo che era all'origine e le attribuzioni oggi cristallizzate nel Trattato di Lisbona rendono il Parlamento europeo più vicino alle assemblee parlamentari – per contitolarità con il Consiglio dell'esercizio della funzione legislativa (art. 14, par. 1, TUE e artt. 289 e 294 TFUE); per la competenza ad approvare il bilancio dell'Unione, nonché per l'esercizio di funzioni di controllo politico, tra cui quelle sull'elezione del Presidente della Commissione e sulla proposizione e votazione di una mozione di censura nei confronti della Commissione stessa (art. 17, par. 7-8, TUE) – ma non per questo può essere annoverata nel *genus* delle tradizionali assemblee parlamentari. Palese, a titolo esemplificativo, è la mancata attribuzione del potere di iniziativa legislativa, che è invece prerogativa esclusiva della Commissione.

<sup>35</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 239/2018, *Considerato in diritto*, par. 6.4.

<sup>36</sup> Emblematiche, a tal proposito, le argomentazioni adottate dal Tribunale costituzionale tedesco nella pronuncia del 22 maggio 1979 (BVerfGE 51, 222) a favore della legittimità della clausola di sbarramento all'epoca prevista dalla legislazione tedesca per l'elezione degli eurodeputati spettanti alla Germania. Il *Bundesverfassungsgericht* teneva conto, da una parte, dell'elevato livello di frammentazione che si sarebbe potuto registrare nel Parlamento europeo, quale proiezione delle rispettive pluralità e diversità rappresentative dei singoli Parlamenti nazionali e, dall'altra, dei nuovi e rilevanti poteri che venivano ad attribuirsi al Parlamento europeo non più meramente consultivo, assumendo una del tutto innovativa “capacità di agire”, giustificativa, pertanto, della scelta legislativa di razio-

esplicate nel par. 6.6 del *Considerato in diritto*, relative alla disomogeneità delle legislazioni nazionali circa la previsione della soglia in oggetto alla luce del contesto politico-partitico odierno (*infra*, al par. 3.4), nel pieno rispetto del principio del chiesto e pronunciato. La stessa Corte costituzionale ceca, infatti, nel dichiarare la costituzionalità della soglia di sbarramento prevista per le elezioni europee, si arrestò a individuare, nella necessità di salvaguardare la funzionalità e la capacità di agire del Parlamento europeo dinanzi ad un aumento delle sue funzioni e ad un incremento di partiti politici di piccole dimensioni al suo interno, una e di per sé sufficiente esigenza di rilievo costituzionale degna di limitare in modo proporzionale, attraverso la previsione della clausola di sbarramento<sup>37</sup>, l'uguaglianza dei voti e il principio di rappresentanza democratica.

Invece, al par. 6.5, la nostra Corte sembra considerare implicitamente la prima esigenza tipicamente sottesa alla soglia di sbarramento sopra richiamata, quella della governabilità, pur non citandola espressamente, quale seconda causa giustificativa della ragionevolezza delle norme censurate, alla luce di una soggettiva e controversa considerazione dell'attuale contesto politico-partitico, rappresentata oltretutto in modo piuttosto apodittico.

Per comprendere al meglio la lettura critica che si intende sostenere della sentenza in commento, occorre richiamare i punti salienti delle argomentazioni addotte dal *Bundesverfassungsgericht*, in particolare nella pronuncia del 2011.

Anche il Tribunale costituzionale tedesco, infatti, investito della questione di legittimità costituzionale della disposizione legislativa che prevedeva la soglia di sbarramento al 5% per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti alla Germania, si occupò preliminarmente, come già rappresentato, della natura soggettiva e della *ratio* del predetto meccanismo di razionalizzazione<sup>38</sup> nei sistemi elettorali, per poi formulare il giudizio di costituzionalità, oltre

---

nalizzare la rappresentanza dei membri tedeschi per rispondere all'esigenza di una migliore funzionalità dell'assemblea europea. Per una più analitica disamina della pronuncia citata, cfr. CORTE COSTITUZIONALE, Servizio studi, *Le soglie di sbarramento previste per l'elezione del Parlamento europeo*, op. cit., p. 26-28 e dottrina ivi citata.

<sup>37</sup> Cfr. sentenza 19 maggio 2015, Pl. ùS 14/14, par. 67-68, 70-71 e 85: "One such sufficiently serious reason is the need to create a functional European parliament, capable of generating a clear majority will as the expression of the democratic principle" (par. 67). "Therefore, in terms of the principle of representative democracy, it is admissible to build into the election mechanism itself certain integrationist stimuli where serious reasons for this exist, in particularly on the assumption that an unlimited proportional assembly would result in fragmenting votes between a large number of political parties, in unlimited "over-multiplication" of political parties, and thus in endangering the functionality and ability to act, as well as the continuity of the parliamentary system. In this fact lies the admissibility of the existence of a restricting clause, conditioned, however, in every case on serious reasons and in the stage of rising thresholds justifiable on by especially intense seriousness" (par. 68). La Corte costituzionale ceca prosegue ritenendo che "the fragmentation of the political spectrum represented in the European Parliament as a result of the arrival of new political subjects, often with a narrow political program, in marginal numbers, and therefore with weak influence, can become a serious threat to the stability of the Union's executive branch. (...) This destructive potential of the European Parliament can then lead to stalemate situations, familiar from the parliamentary practice of a number of Member States" (par. 71).

<sup>38</sup> Come autorevole dottrina ha a suo tempo evidenziato (G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%*, op. cit., p. 4 ss.), nella sentenza dichiarativa dell'illegittimità della soglia di sbarramento all'epoca prevista al 5% dalla legislazione tedesca, il *Bundesverfassungsgericht* nel 2011 evidenziò, dapprima, il carattere intrinsecamente soggettivo del giudizio di costituzionalità adottato su una soglia di sbarramento, per le ragioni sopra esposte e alle quali, piuttosto, come già evidenziato, la Corte costituzionale italiana sembra essersi richiamata. Il Tribunale affermava infatti che "per le clausole di sbarramento nel sistema elettorale proporzionale (...) la compatibilità di una clausola di sbarramento col principio del voto uguale e delle pari opportunità dei partiti politici" (quali parametri di giudizio dedotti dagli artt. 3 e 38 della Legge fondamentale tedesca)

che sulla base dei parametri costituzionali indicati dai ricorrenti, anche in considerazione delle “circostanze del tempo” e della prassi invalsa (fino a quel momento) nel funzionamento del Parlamento europeo.

I giudici di *Karlsruhe* constatavano come nell'emiciclo europeo non si ravvisasse una chiara contrapposizione tra una maggioranza governativa ed una o più opposizioni, tipica dei Parlamenti che esprimono una fiducia al Governo, ma, piuttosto, si assistesse ad una costante attività di cooperazione<sup>39</sup> tra i diversi gruppi parlamentari europei presenti, in particolar modo tra i due gruppi numericamente più grandi (riferendosi all'epoca ai popolari ed ai socialisti). Questa connotazione consociativa degli eurogruppi parlamentari dava luogo alla formazione di maggioranze numericamente e politicamente diverse a seconda dell'oggetto della votazione e delle contrattazioni realizzate. Perciò per il Tribunale costituzionale tedesco non appariva dirimente prevedere la soglia di sbarramento in quella storica connotazione del Parlamento europeo, pur sempre in relazione agli eurodeputati eletti in Germania<sup>40</sup>: non si ravvisava, cioè, un pregiudizio a quella particolare funzionalità dell'assemblea europea emersa nella prassi che poteva essere determinato dalla presenza di eurodeputati (tedeschi) afferenti ai partiti nazionali più piccoli, né vi erano esigenze tipiche di governabilità da tutelare, considerato che il Parlamento europeo non elegge il “Governo” dell'Unione e neppure l'esercizio della funzione legislativa si fonda sul supporto di una maggioranza politica stabile, contrapposta all'opposizione.

La Corte costituzionale italiana non si spinge sino al punto di trattare direttamente dei gruppi parlamentari europei al pari del *Bundesverfassungsgericht*, né tanto meno richiama la perdurante assenza di una connotazione in termini di maggioranza/opposizione all'interno del Parlamento europeo, ma giunge a ritenere ragionevole la previsione di una soglia di sbarramento non solo a salvaguardia dell'efficiente svolgimento dei processi decisionali del Parlamento europeo, ma anche in ragione di una “indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea”<sup>41</sup> che renderebbe necessario garantire il buon funzionamento dell'assemblea parlamentare europea *anche* nei rapporti con la Commissione.

### **3.3. Aspetti problematici dell'argomento fondato sulla “indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea”**

---

“non può essere valutata una volta per tutte in modo astratto. Una disposizione di legge elettorale può essere giustificata in considerazione di un organo rappresentativo in un determinato momento e non in vista di un altro” (Cfr. Cfr. BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 90). Di conseguenza, per il *Bundesverfassungsgericht*, a fronte di un mutamento di circostanze, esse assumono rilievo nel giudizio, tanto del legislatore nell'esercizio della sua potestà, quanto del Tribunale costituzionale (se adito) in sede di legittimità, sulla legittima permanenza in vigore della clausola di sbarramento.

<sup>39</sup> Sul tema dell'assenza di una connotazione tipica in termini di maggioranza/opposizione all'interno del Parlamento europeo, cfr. nella dottrina europea, *ex multis*, K. NEUNREITHER, *Governance without opposition: the case of the European Union*, in *Government and opposition*, vol. 33, n. 4/1998, p. 429 ss.; O. COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, IEE, Bruxelles, 2011, p. 328-334; S. BENDJABALLAH, *Des assemblées sans l'opposition? Perspectives comparées sur le Parlement européen et le Congrès américain* in O. ROZEMBERG – E. THIERS (a cura di), *L'opposition parlementaire*, La documentation française, 2013, p. 175-189.

<sup>40</sup> Cfr. Cfr. BVerfG, 2 BvC 4/10, par. 42; v. in particolare par. 108-112.

<sup>41</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 239/2018, *Considerato in diritto*, par. 6.5.

Per argomentare la tesi che nell'Unione sia in atto una "indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo", la Corte richiama alcune disposizioni del Trattato di Lisbona quali "indizi significativi", e precisamente quelle relative all'adozione della co-decisione del Parlamento europeo e del Consiglio come procedura legislativa ordinaria, alla competenza del Parlamento europeo ad approvare il bilancio dell'Unione (art. 14, par. 1, TUE e artt. 289 e 294 TFUE), nonché all'esercizio di funzioni di controllo politico, tra cui quelle sull'elezione del Presidente della Commissione e sulla proposizione e votazione di una mozione di censura nei confronti della Commissione stessa, secondo quanto disciplinato all'art. 17, par. 7-8, TUE.

La Corte, perciò, ravvisa una "potenziata relazione dialettica fra Parlamento europeo e Commissione [che giustifica] l'esigenza di favorire il formarsi di una maggioranza politica nell'assemblea". Quest'ultima sarebbe dunque favorita dalla clausola di sbarramento oggetto della censura di incostituzionalità perché eviterebbe "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"<sup>42</sup>.

Tuttavia, la Corte non rappresenta, in modo analitico sul punto, il percorso logico ed argomentativo in forza del quale giunge a ritenere la relazione fra il Parlamento europeo e la Commissione così "potenziata" da ravvisare l'esigenza che venga a formarsi una più stabile maggioranza non già meramente numerica, bensì politica nell'emiciclo europeo, di cui la soglia si rende meccanismo ragionevolmente strumentale.

Possiamo ipotizzare che la Corte faccia riferimento, oltre alla previsione testuale dell'art. 17 TUE, anche alla pratica dei c.d. "*Spitzenkandidaten*", inaugurata per la legislatura 2014-2019<sup>43</sup> e confermata anche per quella 2019-2024 con la decisione P8\_TA(2018)0030 del 7 febbraio 2018.

Essa prevede che ogni partito europeo debba indicare, già in campagna elettorale, il nome del proprio potenziale candidato alla presidenza della Commissione da presentare al Consiglio europeo, con la finalità ultima di realizzare un coinvolgimento sempre più sostanziale del Parlamento europeo (*rectius*, del partito popolare europeo che abbia conseguito più voti) nel procedimento di individuazione del Presidente della Commissione e di conseguenza nella formazione della Commissione nella sua interezza, ex art. 17, par. 7-8, TUE, come già la prassi, ancor prima dello *Spitzenkandidat*, aveva registrato<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Detta pratica è stata per la prima volta introdotta con la Risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio 2013 (2013/2102(INI)), avente ad oggetto il miglioramento delle pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee. Per una disamina critica cfr. ex multis A. GRATTIERI, *Parlamento e Commissione: il difficile equilibrio fra rappresentanza e governabilità nell'Unione europea*, in *La Comunità internazionale*, n. 2/2014, p. 251-255; M. I. PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: "questa volta è (veramente) diverso"?*, in *Osservatorio AIC*, 2014, p. 8-11.

<sup>44</sup> A. SAITTA, *Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di Diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 116-118, richiama alcuni episodi ormai datati di influenza politica del Parlamento europeo nella designazione o nell'incoraggiamento di dimissioni di determinate Commissioni europee: dall'esperienza della Commissione presieduta da Santer del 1999, in cui la mera minaccia di presentazione di una mozione di censura del Parlamento europeo ne provocò le

Inoltre, in un contesto temporale simile a quello di una “tempesta perfetta”, nelle more della redazione dell’ordinanza di rinvio (agosto 2016), della sua pubblicazione in G. U. (n. 27 del 2017), degli atti di costituzione e intervento e dell’udienza pubblica dinanzi alla Corte costituzionale (ottobre 2018), il 13 luglio 2018 il Consiglio ha approvato la decisione 2018/994/UE, Euratom con cui è stato modificato l’Atto di Bruxelles relativo all’elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo.

Quest’ultima decisione, all’art. 3, introduce l’obbligo – non già più la facoltà – di introdurre una soglia di sbarramento, compresa tra il 2 e il 5%, in quegli Stati membri più grandi dove “si utilizz[i] lo scrutinio di lista (...) per l’attribuzione dei seggi per le circoscrizioni elettorali che comprendono più di 35 seggi”, mentre per gli Stati più piccoli la previsione della soglia rimane ancora in termini facoltativi. Secondo quanto prevede l’art. 3, par. 3 della suddetta decisione, tale previsione non è direttamente applicativa ma necessita pur sempre di un atto legislativo interno che stabilisca quanto meno la misura della percentuale<sup>45</sup>, e varrà per le elezioni politiche successive a quelle imminenti del 2019, ossia per quelle del 2024. Ciò non toglie, tuttavia, che l’Italia sia tra gli Stati membri rientranti nell’obbligo suindicato, detenendo un numero di seggi superiori ai 35 fissati, al pari della Germania, Francia, Spagna e Polonia.

La Corte non ha accolto la richiesta avanzata dall’Avvocatura generale dello Stato di restituire gli atti al giudice *a quo* per effettuare un nuovo scrutinio in punto di rilevanza alla luce della citata decisione 2018/994/UE, Euratom, proprio in ragione del fatto che la stessa non sia ancora entrata in vigore. Tuttavia è difficile sottrarsi all’impressione che la Corte, se avesse dichiarato fondata la questione di legittimità, si sarebbe trovata ad assumere una decisione in controtendenza, per non dire ‘antistorica’, rispetto alle scelte legislative compiute in sede europea, essendo in ogni caso il legislatore italiano chiamato a dare attuazione alla suddetta decisione per le elezioni europee del 2024, attraverso la previsione di una nuova soglia.

Anche il co-legislatore europeo, dunque, per quanto la sua decisione come detto non rilevi ai fini dell’integrazione del parametro normativo della questione di legittimità sollevata dal Consiglio di Stato, sembra confermare l’esigenza di evitare l’eccessiva frammentazione politico-partitica all’interno del (futuro) Parlamento europeo.

La domanda che ci poniamo è, però, se i riferimenti normativi sopra citati del Trattato di Lisbona, nonché il contesto dal quale possiamo ipotizzare che la Corte abbia potuto dedurre

---

dimissioni, alla designazione a Presidente di Commissione di Barroso nel 2004, apertamente criticata dal Parlamento europeo, benché poi lo elesse. Come rileva l’Autore, “la sostanza dei rapporti politici maturati tra Parlamento e Commissione, pertanto, soprattutto all’atto dell’approvazione della Commissione, assume aspetti del tutto diversi rispetto al rapporto fiduciario presente nei sistemi parlamentari nazionali. Nel caso della Commissione europea, infatti, si registra un intreccio, assente nelle ordinarie esperienze costituzionali, tra rapporti di forza politici interni al Parlamento, ai gruppi e tra gli esecutivi nazionali a cui è direttamente riconducibile la nomina dell’organo esecutivo”. Pertanto “il voto di approvazione del Parlamento europeo avrà sicuramente valore politico ma in termini del tutto particolare. Non ha senso, infatti, parlare di una maggioranza che approva la Commissione” perché questa “non sarà politicamente omogenea, così come non omogeneo è il colore politico dei Governi retti da maggioranza riconducibili alle più varie famiglie politiche, europee e nazionali”.

<sup>45</sup> Sull’attuazione della decisione 2018/994/CE, Euratom, il Ministero dell’interno, con nota n. 5004/A2015-003293/Uff. IX, all. 2, ha chiarito come sia necessario un espresso intervento del legislatore che introduca (o nel caso di specie, riconfermi) la soglia di sbarramento e determini la misura della percentuale nel rispetto della quota minima e massima stabilita nella decisione europea stessa.

la “potenziata relazione dialettica fra Parlamento europeo e Commissione”, siano di per sé sufficienti per ritenere che ci troviamo in una fase di “indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell’Unione europea” che manifesti “l’esigenza di favorire il formarsi di una maggioranza politica nell’assemblea”, tale da rispondere la previsione di una soglia di sbarramento ad “esigenze reali e meritevoli di tutela di buon funzionamento dell’assemblea parlamentare europea (...) nei suoi rapporti con la Commissione” per non mettere “a rischio la stabilità dell’organo politico di governo”<sup>46</sup>.

I dubbi sono alimentati dal fatto che, in primo luogo, l’uso della categoria dogmatica della “forma di governo”, già fortemente in crisi dinanzi ai nuovi vincoli e dinamiche derivanti proprio da organizzazioni ed ordinamenti sovranazionali<sup>47</sup>, appare a maggior ragione improprio con riferimento all’Unione europea, considerando, come già accennato, la problematicità sottesa alla qualificazione in termini di “forma di governo” del quadro e delle relazioni tra le istituzioni dell’Unione<sup>48</sup> per come sono delineate dai Trattati.

---

<sup>46</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 239/2018, *Considerato in diritto*, par. 6.5.

<sup>47</sup> Sul punto cfr. A. RUGGERI, “Forma di governo” e “sistema dei partiti”: due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?, in *Giur. cost.*, fasc. 3, 2018, p. 600 ss.; R. IBRIDO – N. LUPO, «Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all’Unione europea, in *Id.*, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, op. cit., p. 18-19.

<sup>48</sup> Sulla problematica qualificazione dell’Unione europea in termini di forma di governo, cfr., *ex multis*, i primi autorevoli contributi di C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell’Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 1989, p. 315 ss.; L. PALADIN, *Il deficit democratico nell’ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, 1996, p. 131 ss.; M. PATRONO, *La forma di governo dell’Unione europea: una breve storia*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, n. IV-2003, p. 1763 ss.; S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea* in G. GUZZETTA (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Cedam, Padova, 2003, p. 67 ss. Sul tema, più recentemente, cfr. S. ILLARI, *Sulla nozione di forma di governo e l’ordinamento dell’Unione europea. Aspetti problematici del difficile cammino verso un nuovo ordine politico* in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene editore, Napoli, 2010, p. 1537 ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Id.*, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 325 ss.; R. BIN – P. CARETTI – G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell’Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 148 ss.; A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all’Unione europea e ritorno, ovvero sia circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *federalismi.it*, n. 11/2016; V. A. SCHMIDT, *The new governance: new intergovernmentalism, new supranationalism, and new parliamentarism*, in *IAI working papers*, n. 11/2016; D. PRAINO, *Democratic in structure, but not in performance. Verifying the democratic nature of the EU*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017. G. CONTI, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, in *federalismi.it*, 2014, p. 2-3, evidenzia come “la difficoltà di definire il tipo di forma di governo dell’Unione” è dovuta alla non riconducibilità degli stessi concetti di “forma di governo” e di “costituzione” all’Unione europea, perché sono “categorie proprie del diritto costituzionale e fanno riferimento alla nozione di «Stato»: essi trovano, in ambito europeo, un terreno solo parzialmente aderente ai processi di costituzionalizzazione propriamente intesi e necessitano di una ridefinizione in grado di inglobare anche gli aspetti di carattere internazionalistico caratterizzanti l’ordinamento euro-unitario”. Particolarmente prezioso è il contributo di R. IBRIDO, *Oltre le forme di governo. Appunti in tema di “assetti di organizzazione costituzionale” dell’Unione Europea*, op. cit., p. 2 ss., il quale afferma come “quando si utilizzano in relazione alla U.E. i modelli di governo elaborati e mutuati dall’esperienza organizzativa degli Stati nazionali si rischia di sottovalutare il fatto che l’assetto istituzionale dell’Unione europea non costituisce un blocco omogeneo, ma anche il livello di “parlamentarizzazione” o di “separazione dei poteri” si differenzia notevolmente a seconda dei diversi settori e materie nelle quale la U.E. è chiamata ad operare” (p. 10). Cfr. da ultimo anche R. IBRIDO – N. LUPO, «Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all’Unione europea, in *Id.*, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, op. cit., p. 9 ss.

Inoltre, criticabile sarebbe anche la qualificazione di forma di governo “parlamentare” a livello europeo: i modelli di controllo parlamentare presenti in Europa sono troppo disomogenei per poter essere ridotti, *sic et simpliciter*, allo schema tradizionale del parlamentarismo di stampo maggioritario per qualificare l’Unione<sup>49</sup>.

Non va dimenticato ancora che l’Unione europea è fondata su un duplice canale di rappresentanza parlamentare: quella dei cittadini nel Parlamento europeo e quella degli Stati membri, rappresentati dai rispettivi governi che godono della fiducia dei propri Parlamenti nazionali, nel Consiglio, quand’anche quest’ultimo non possa considerarsi equiparabile ad una seconda Camera<sup>50</sup>.

Tuttavia, per quanto un utilizzo impreciso del linguaggio giuridico può giustificarsi allora quando soddisfi la capacità esplicativo-comunicativa di un determinato concetto e contesto politico-istituzionale<sup>51</sup>, forse sarebbe stato preferibile parlare di “parlamentarizzazione”<sup>52</sup> dei rapporti tra istituzioni, specie considerando che la Corte fa riferimento ad una trasformazione *in fieri*, che “ha preso a realizzarsi negli ultimi anni anche grazie alle modifiche introdotte dal

---

<sup>49</sup> E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull’esecutivo frammentato dell’Unione europea*, in R. IBRIDO – N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo, tra Unione europea e Stati membri*, op. cit., p. 210-211, sostiene come “il controllo parlamentare è, infatti, una funzione non monolitica e con una assai diversa compenetrazione nel tessuto delle forme di governo e delle tradizioni costituzionali nazionali. Negli ordinamenti dell’Europa continentale di tradizione amministrativa napoleonica, il controllo è considerato come espressione del potere-autorità che il Parlamento, in ragione della sua natura elettiva, è chiamato a esercitare nei confronti dell’esecutivo. Viceversa, negli ordinamenti di tradizione Westminster, il focus è piuttosto sulla posizione di *responsibility*, e quindi di *accountability*, del governo di fronte al Parlamento”. Tutto ciò concorre a spiegare, insieme ad una molteplicità di fattori, perché “il tentativo di «trapianto» giuridico dei moduli del controllo parlamentare dal livello nazionale a quello europeo ha mostrato un’evidente propensione al rigetto”.

<sup>50</sup> Così per primo R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, Cambridge, 2012, p. 104 ss., che accosta il Consiglio al Bundesrat tedesco. Critico sulla predetta configurazione è R. IBRIDO, *Oltre le «forme di governo». Appunti in tema di «assetti di organizzazione costituzionale» dell’Unione europea*, op. cit., p. 9.

<sup>51</sup> Così anche R. IBRIDO – N. LUPO, *«Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all’Unione europea*, op. cit., p. 19-20.

<sup>52</sup> Pur facendo espresso riferimento al progetto del Trattato istitutivo della Costituzione per l’Europa del 2004 non entrato in vigore ma riferendosi a disposizioni inserite, tuttavia, nel testo vigente del Trattato di Lisbona, R. ORRÙ, *Prospettive di “parlamentarizzazione” dell’Unione: Assemblee nazionali e Assemblea europea*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, n. IV-2003, p. 1753 ss. ritiene come “le tappe principali del percorso evolutivo dell’Europa funzionale, realizzatasi progressivamente a partire dal 1951”, siano state “tenute insieme dal filo rosso della “parlamentarizzazione” della struttura organizzativa dell’edificio europeo” (p. 1753). Per tale ragione l’Autore considerava favorevolmente la circostanza per cui le proposte tese a diminuire l’asserito *deficit* democratico agivano sul fronte di una maggiore parlamentarizzazione dell’Unione europea, sia in termini di un considerevole incremento dei poteri e della posizione del Parlamento europeo nel contesto della struttura istituzionale dell’Unione, sia in relazione alla rafforzata partecipazione dei Parlamenti nazionali degli Stati membri, secondo la logica del *multilevel governance*. M. CARDUCCI, *Una forma di governo e fiducia parlamentare “multilivello”?* in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di Diritto costituzionale europeo*, op. cit., p. 93-94, parla tuttavia di parlamentarizzazione dell’Unione europea “simbolica”, in quanto appare “riconoscibile in termini di convenzionali rappresentazioni e stabilizzazioni di senso, piuttosto che per i suoi «formanti» effettivamente omologhi a ciò che la storia delle forme di governo statali ha consegnato al patrimonio di conoscenze, esperienze e valutazioni europee”. Dottrina più recente ha inquadrato le dinamiche parlamentari dell’Unione all’interno di un “sistema parlamentare euro-nazionale”, connotato da diversi elementi di interazione tra Parlamenti nazionali, istituzioni europee e Parlamento europeo, in grado di influenzarsi in modo reciproco. Sul punto cfr. N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” nell’UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015; A. MANZELLA – N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014; P. PICIACCHIA, *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei Parlamenti nazionali nell’UE*, in *Nomos*, n. 1/2016.

Trattato di Lisbona”, tra Parlamento europeo e Commissione, e dunque riferendosi ad un processo non determinato esclusivamente dalla mera entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, come si è dimostrato con gli *Spitzenkandidaten*.

A ciò si aggiunga che siamo ancora ben lontani dal poter considerare sussistente tra Parlamento europeo e Commissione un vincolo fiduciario soltanto in ragione del mero potere propositivo – certamente riempito di contenuto rispetto al passato – dell’Europarlamento sulla candidatura alla presidenza e sulla mozione di censura che lo stesso può proporre avverso la Commissione, già solo tenendo conto di due fattori oggettivi: l’atipicità del Parlamento europeo come assemblea elettiva<sup>53</sup> e l’esercizio del potere esecutivo, non già concentrato solo nella Commissione ma frammentato<sup>54</sup> in altre due istituzioni governative, Consiglio europeo e Consiglio, le quali hanno entrambe derivazione nazionale e vocazione funzionale intergovernativa.

Quanto alla peculiarità che attengono al Parlamento europeo, sebbene quella connotazione consociativa delle relazioni tra gli eurogruppi parlamentari, causa ed effetto della debolezza intrinseca del Parlamento europeo nel panorama istituzionale dell’Unione<sup>55</sup> e che il Tribunale costituzionale tedesco aveva assunto a paradigma fattuale di giudizio sulla legittimità della soglia di sbarramento tedesca, viva una stagione, se non di sicuro declino, certamente di forte offuscamento rispetto al passato, non può tuttavia quel funzionamento consociativo oggi considerarsi completamente superato. Non solo per l’incapacità numerica di tutti gli eurogruppi di raggiungere singolarmente la maggioranza semplice ma anche perché manca una vera e propria maggioranza politica, che in quanto tale sostenga e sia legata ad un vincolo fiduciario (*rectius*, ad un programma di governo) alla Commissione.

---

<sup>53</sup> Cfr. più recentemente le osservazioni di G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 307-308. Si richiamano, inoltre, le affermazioni conformi sul punto contenute nella citata sentenza 19 maggio 2015, Pl. ùS 14/14, par. 70 della Corte costituzionale ceca, secondo le quali per quanto il Trattato di Lisbona abbia rafforzato la posizione e il ruolo del Parlamento europeo nel contesto istituzionale dell’Unione, tuttavia “a mechanical comparisons of the functions of the European Parliament with the position of national parliaments, which does not fully appreciate the specific features of representing the interests of the Member States (the Council), Union citizens (the European Parliament) and the European union as a whole (the European Commission) is not appropriate”.

<sup>54</sup> Di esecutivo frammentato parlano P. MAGNETTE, *L’Unione européenne: un regime semi-parlamentaire* in P. DELWIT – J.M. DE WAELE – P. MAGNETTE (a cura di), *A quoi sert le Parlement européen?*, Complexe, Bruxelles, 1999, p. 25 ss.; S. GOZI, *Il Governo dell’Europa*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 137 ss.; e più recentemente la tesi è sostenuta da R. IBRIDO – N. LUPO, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*»: la loro discussa applicabilità all’Unione europea, op. cit., p. 21-23, che non mancano di evidenziare come la frammentazione del potere esecutivo nell’Ue, ripartito non solo tra le summenzionate istituzioni ma anche tra ulteriori organi e sedi (come l’Eurogruppo, la Banca centrale europea, le varie agenzie, comitati e gruppi di lavoro), non solo “rende particolarmente lunga e faticosa l’opera di determinazione dell’indirizzo politico e assai difficoltosa l’individuazione di un vertice unico o quantomeno di un polo di coordinamento dell’esecutivo” ma tale frammentazione dell’esecutivo europeo “fa sì che diventi estremamente facile, per ciascuna delle sue componenti, sfuggire alle proprie responsabilità addossandole, almeno in parte, alle altre: in questo modo, sul piano sostanziale, esso diviene uno degli esecutivi meno controllabili al mondo, e perciò, in qualche misura, più potenti”.

<sup>55</sup> 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, tra Unione europea e Stati membri*, op. cit., p. 329-330, evidenzia “la singolarità del Parlamento europeo che, da Maastricht in poi, è cresciuto sensibilmente d’importanza, sia sotto il profilo della partecipazione al procedimento legislativo, sia nell’ottica della funzione di controllo politico, ma che, ciononostante, viene tuttora mantenuto sostanzialmente estraneo alle dinamiche di definizione dell’indirizzo politico sul piano sovranazionale”, contribuendo “ad appannare il pieno dispiegamento dei principi della democrazia rappresentativa, su cui pure lo stesso Trattato di Lisbona all’art. 10.1 dichiara fondarsi il funzionamento dell’Unione”.

Questa istituzione infatti, come è noto, è composta attualmente da un commissario per ogni Stato membro che viene nominato direttamente da ciascun Governo nazionale e, quand'anche debba ottenere l'approvazione collegiale del Parlamento europeo, non è certo espressione di una maggioranza politico-parlamentare europea che esprima altresì un proprio indirizzo politico.

Continua a mancare quella chiara distinzione tra maggioranza ed opposizione nel Parlamento europeo<sup>56</sup>, rispetto alla quale, tuttavia, la Corte costituzionale ha considerato meritevole di tutela l'esigenza di salvaguardare, attraverso la soglia di sbarramento, "il buon funzionamento dell'assemblea parlamentare europea [anche] nei suoi rapporti con la Commissione", e dunque un'esigenza sostanzialmente definibile in termini di governabilità, che, però, non sussiste, per le ragioni già esposte.

Si potrebbero intendere quali "esigenze reali" ravvisate dalla Corte di evitare un'eccessiva frammentazione dei partiti nel Parlamento europeo quelle concernenti la preoccupante crescita del numero di seggi già occupati in questa legislatura<sup>57</sup> (e ancor di più quelli che potrebbero essere occupati nell'imminente nuova legislatura<sup>58</sup>) da candidati eletti afferenti a posizioni fortemente critiche nei confronti del processo di integrazione europea, se non del tutto euroscettiche e sovraniste.

Questi eurodeputati, pur rappresentando porzioni minoritarie dell'assemblea, sono infatti la riprova del latente *deficit* democratico che neanche le letture più entusiastiche del Trattato di Lisbona hanno potuto giustificare, dinanzi al rafforzamento del metodo intergovernativo

---

<sup>56</sup> Come in termini più recenti è stato confermato da S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 13-17 e B. LERUTH – J. FITZ GIBBON, *Transational and pan-euroscpticism after Brexit*, in J. FITZ GIBBON – B. LERUTH – N. STARTIN (a cura di), *Euroscpticism as a transnational and pan-european phenomenon. The emerge of a new sphere of opposition*, Routledge, 2016, p. 173-175.

<sup>57</sup> Nel corso della attuale VIII legislatura (2014-2019) si sono formati i seguenti eurogruppi che possiamo definire euroscettici: il gruppo «dei conservatori e dei riformisti europei», che esprimono posizioni apertamente critiche rispetto all'Ue senza, tuttavia, metterne in discussione l'esistenza ma proponendone un importante ridimensionamento al fine di una riacquisizione di porzioni di sovranità da parte degli Stati membri: il gruppo «Europa della libertà e della democrazia» (EFDD), costituito principalmente dai deputati inglesi, che insieme a Nigel Farage ha guidato la campagna referendaria del "leave" del Regno Unito dall'Unione europea, e dai deputati italiani del Movimento 5 stelle ed il gruppo "Europa delle Nazioni e delle libertà" (ENF), costituito dai deputati italiani della Lega Nord, da quelli francesi del Front National, dai deputati polacchi euroscettici e da altri deputati provenienti da sette Stati membri. Gruppi all'interno dei quali si sono rafforzate tendenze euroscettiche più forti rispetto al passato sono quelli del «gruppo Verde/Alleanza libera europea» e il «gruppo confederale della Sinistra unitaria/Sinistra nordica». (Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)).

<sup>58</sup> Si rinvia, a mero scopo rappresentativo, alle stime di conseguimento dei voti per ciascun partito europeo contenute nel sondaggio svolto dal sito specializzato [www.pollofpolls.eu](http://www.pollofpolls.eu).

nella *governance* europea<sup>59</sup> cui si è assistito in occasione di eventi di grande impatto europeo<sup>60</sup> (vedasi la crisi economico-finanziaria<sup>61</sup>, la crisi migratoria<sup>62</sup> e la Brexit<sup>63</sup>). Una situazione di

---

<sup>59</sup> Anche la Corte costituzionale ceca, nella pronuncia più volte citata del 19 maggio 2015, Pl. ùS 14/14, par. 40-41, pur riconoscendo il processo di rafforzamento del Parlamento europeo avutosi nel corso dei vari Trattati dell'Unione e del cambiamento della concezione della sua funzione rappresentativa – passata dalla rappresentanza dei popoli degli Stati riuniti all'interno della Comunità europea alla rappresentanza dei cittadini dell'Unione – (par. 40), tuttavia “authoritative introduction of the «large themes» of European politics still takes place primarily in the European Commission or the European Council. Therefore, the first disputes about these themes take place outside the European Parliament, or in national parliamentary forums, and they reach the European Parliament at a later phase, in a form that is more demanding in terms of expertise, but less attractive for the media. Therefore, [the Parliament] must consistently confront the problem of how to capture the attention of the wider public with its structure debates (a high number of European MPs, political caucuses, committees, etc.), how to communicate with it understandably and how to influence European public opinion, how to provide Union citizens an opportunity to express their opinions about European Union activities and conduct a dialog with a civil society, in short, how to thoroughly fulfill its democratic mission in the formation of European public space” (par. 41).

<sup>60</sup> L. FROSINA, *La crisi “esistenziale” dell’Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, op. cit., p. 3-5, evidenzia come “la crisi europea sia esplosa in tutta la sua problematicità e multiformità in questi anni in cui l’Unione europea ha rafforzato la sua caratterizzazione informale, intergovernativa e asimmetrica, proprio per affrontare le nuove e plurime sfide poste tanto su scala globale che locale. L’annoso problema del *deficit* democratico, che da sempre ha accompagnato l’evoluzione del processo di integrazione, lungi dall’aver trovato una forma di risoluzione o attenuazione nel contesto post-Lisbona, sembra essersi piuttosto intensificato e arricchito di nuovi contenuti”. L’Autrice sostiene anche come “la confusione tra le distinte responsabilità e prerogative tra il livello europeo e nazionale, alimentata da un sistema di *governance* intergovernativa, così come il ridimensionamento della sovranità nazionale non controbilanciato da un’accresciuta sovranità europea, hanno sicuramente contribuito a sviluppare i populismi e i sovranismi” (p. 14). F. B. CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l’Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 1/2017, p. 10, afferma concordemente come ciò che avviene a livello di Unione europea, in attuazione del principio di democrazia rappresentativa ex art. 10, par. 1, TUE, “non è affatto un trasferimento di legittimazione o di rappresentatività democratica dagli Stati membri all’UE bensì, piuttosto, un deterioramento della democrazia interna, come conseguenza specifica dell’attuale modello di integrazione europea, che trasforma i conflitti politici interni agli Stati membri – che prima venivano affrontati e risolti secondo i meccanismi propri della democrazia pluralista – in conflitti tra interessi dello Stato e interessi europei, imponendo così un consenso fittizio tra maggioranza e opposizione che finisce per snaturare il sistema democratico, proprio in sede di gestione delle questioni di rilievo europeo”. Di diverso parere sono invece R. IBRIDO – N. LUPO, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*»: *la loro discussa applicabilità all’Unione europea*, op. cit., p. 15-16, secondo i quali, all’indomani del Trattato di Lisbona, dovrebbe parlarsi, più che di *deficit democratico*, di *democratic disconnect*: “l’Ue soffrirebbe della disconnessione tra istituzioni sovranazionali e forme di controllo e di indirizzo operanti a livello nazionale. Mentre infatti le dinamiche proprie della rappresentanza e della responsabilità sarebbero ancora oggi ancorate alle arene politiche degli Stati membri, competenze sempre più significative vengono invece esercitate a livello sovranazionale, con l’ulteriore e non secondaria difficoltà di individuare un preciso centro istituzionale al quale poter imputare la responsabilità politica di una determinata decisione”.

<sup>61</sup> Sul punto A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 4-5, evidenzia ancora come detta emarginazione del Parlamento europeo dai circuiti politici decisionali dell’Unione si sia resa particolarmente evidente durante la crisi economico-finanziaria che ha investito la zona euro poco dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, “così da [aver] rivela[to] subito le insufficienze del compromesso raggiunto a Lisbona, unitamente alla debolezza di un sistema di governo dell’eurozona” e aver assistito, nonostante il nuovo assetto costituzionale dell’organizzazione istituzionale, ad un “indubbio rafforzamento del metodo intergovernativo di decisione”.

<sup>62</sup> Cfr. G. CAGGIANO, *Il processo decisionale dell’Unione europea a fronte del crescente sovranismo euroscettico. Ritorno al metodo intergovernativo per la “questione europea dell’immigrazione”?*, in *Studi sull’integrazione europea*, Cacucci editore, anno XII, 3 del 2018, p. 533-576.

<sup>63</sup> L. FROSINA, *La crisi “esistenziale” dell’Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, op. cit., p. 10, afferma come le dinamiche involutive alle quali si è assistito negli ultimi anni nel contesto dell’Unione “hanno portato all’emersione di nuove problematiche, tensioni conflittuali e democratiche, riconducibili prevalentemente alla Brexit, al rafforzamento dei populismi e dei sovranismi, che hanno posto nuove linee divisorie e minacce disgregative all’interno dell’Unione. Non si tratta di fenomeni nuovi in senso assoluto ma di problemi che si sono manifestati con maggior dirompenza in questa fase, in cui è accresciuto un sentimento di sfiducia generale

insofferenza nell'elettorato europeo che potrebbe rischiare ancora di più di avere nella prossima legislatura una rappresentazione nell'assemblea parlamentare europea basata su un *cleavage* sempre più vicino a quello degli europeisti, da una parte, e gli euroscettici e sovranisti (per non dire opposizione antieuropea), dall'altra<sup>64</sup>.

Quand'anche fossero queste le considerazioni, ovviamente inesprese nel testo della sentenza, che avessero orientato la decisione della Corte costituzionale, non sembra poter comunque essere esente da critiche il giudizio di ragionevolezza espresso a riguardo della soglia di sbarramento anche in ragione del buon funzionamento dell'assemblea parlamentare europea nei suoi rapporti con la Commissione. In tal modo la Corte sembra cadere in contraddizione con quanto precedentemente affermato circa la mancata valutazione, da parte del Consiglio di Stato, della fondatezza della autonoma esigenza di efficienza dei meccanismi decisionali tutti interni al Parlamento europeo.

Infatti, delle due l'una: o la soglia di sbarramento sarebbe costituzionalmente legittima perché strumentale a salvaguardare la funzionalità del Parlamento europeo in quanto assemblea elettiva, ovvero perché contestualmente tutela sia il suo buon funzionamento interno che quello dell'Europarlamento nei suoi rapporti con la Commissione. Ciò, a ben vedere, in ragione di un vincolo fiduciario che non c'è ma che potrebbe esserci presto o tardi, a fronte di una (asseritamente) "indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea quale ha preso a realizzarsi negli ultimi anni", tale da giustificare l'esigenza di "favorire il formarsi di una maggioranza politica nell'assemblea" europea, tuttavia oggi inesistente, per quando ce ne sarà bisogno.

### **3.4. La disomogeneità delle soglie negli Stati membri come passaggio obbligato e intermedio, in attesa di una disciplina uniforme del sistema elettorale europeo**

A quanto osservato poco sopra può aggiungersi un'ultima rilevante osservazione relativa ad un'ulteriore argomentazione addotta dalla Corte costituzionale, prima accennata.

Il giudice *a quo* denunciava, quale ulteriore motivo di irragionevolezza, la non omogeneità delle soglie di sbarramento in considerazione di un duplice aspetto. In primo luogo, il Consiglio di Stato evidenziava come le disposizioni censurate avrebbero avuto un'incidenza limitata sull'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, corrispondenti a

---

verso un'Unione considerata incapace di garantire il benessere economico e sociale e di rispondere alle principali sfide dell'immigrazione e del terrorismo".

<sup>64</sup> Sul punto, cfr. R. L. BURH, *Seizing the opportunity: euroscepticism and extremist party success in the post-Maastricht era*, in *Government and opposition*, vol. 47, n. 4/2012, p. 544-573; G. FERRAIUOLO, *I nazionalismi periferici dopo la BREXIT*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 2/2016; se si vuole, L. DI STEFANO, *La difesa dell'identità costituzionale all'interno del perimetro istituzionale europeo: le opposizioni euroscettiche e nazionaliste nel Parlamento europeo*, in *Ianus, Diritto e Finanza, Rivista di studi giuridici*, n. 15/16-2017. Ancora L. FROSINA, *La crisi "esistenziale" dell'Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, op. cit., p. 11-12 evidenzia come l'Unione europea stia facendo i conti con "la nuova ondata dei partiti nazional-populisti e anti-europeisti che hanno registrato un trend crescente nelle elezioni svoltesi tanto a livello europeo che nazionale" e come questo fenomeno largamente diffuso e in via di rafforzamento ad ogni tornata elettorale nazionale costituisca "una seria minaccia alla coesione dell'Unione, soprattutto in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo nel 2019".

73 dei 751 seggi totali (inclusi quelli ancora oggi assegnati al Regno Unito<sup>65</sup>); in secondo luogo, il carattere meramente facoltativo e non già (ancora) obbligatorio sancito nell'Atto di Bruxelles dell'introduzione del suddetto meccanismo di sbarramento, unitamente alla possibilità di individuare una diversa misura della percentuale della clausola, avrebbe vanificato lo "sforzo" compiuto dal legislatore italiano, aderendo sul punto alla tesi già sostenuta dal Tribunale costituzionale tedesco rispetto alla normativa tedesca dichiarata incostituzionale.

La Corte dapprima evidenzia come tale disomogeneità non troverebbe pieno riscontro nella realtà poiché ben 14 dei 28 Stati membri, tra i quali vi sono gli Stati di maggiori dimensioni e destinatari di un più alto numero di seggi (Germania e Spagna escluse), prevedono una soglia di sbarramento nella rispettiva legislazione elettorale europea, quand'anche in misura diversa ma pur sempre compresa nella forbice di percentuale fissata dalla decisione 2002/772/CE<sup>66</sup>.

In secondo ordine, la Corte afferma come il regime facoltativo circa l'introduzione di una soglia di sbarramento nelle legislazioni elettorali nazionali per il Parlamento europeo assuma una connotazione prodromica alla nuova decisione 2018/994/UE, Euratom, che come detto pone in termini di obbligatorietà la previsione della soglia per gli Stati di maggiori dimensioni, in vista delle elezioni politiche del 2024. Decisione, quella approvata il 13 luglio del 2018, dalla Corte considerata a sua volta tappa intermedia all'interno del percorso che mira progressivamente alla ricerca della "stella polare": l'approvazione di un sistema elettorale europeo uniforme ai sensi dell'art. 223 del TFUE. Soltanto l'adozione di un unico sistema elettorale sarebbe in grado di garantire in modo compiuto la razionalizzazione della presenza delle forze politiche nell'assemblea parlamentare europea.

Pertanto, nel mezzo del progressivo cammino verso l'attuazione dell'art. 223 TFUE, la Corte ritiene irragionevole "desumere [oggi] l'illegittimità costituzionale della previsione della soglia di sbarramento dal solo fatto che essa potrebbe non essere, da sola, sufficiente a realizzare [domani e in via ipotetica] compiutamente l'obiettivo perseguito, in assenza di previsioni dello stesso segno negli ordinamenti di tutti gli Stati membri"<sup>67</sup>.

Se e quando verrà data piena attuazione all'art. 223 TFUE senza dubbio non avrebbe dovuto avere rilievo ai fini del predetto giudizio di legittimità costituzionale, perché ne elude il carattere incidentale. Per quanto, come la stessa Corte ha più volte ricordato nella sua giurisprudenza, la discrezionalità del legislatore in materia elettorale, pur non rientrando (più) nella zona franca della suo giudizio, è sindacabile solo nella misura in cui appaia manifestamente

---

<sup>65</sup> Secondo quanto previsto nella decisione P8\_TA(2018)0029 approvata il 7 febbraio 2018 sulla ripartizione dei seggi assegnati al Regno Unito, una volta che sarà perfezionato il suo recesso dall'Unione europea, una parte dei seggi verrà distribuita a quegli Stati che oggi soffrono una particolare compressione della loro rappresentatività in ragione dell'applicazione del principio della proporzionalità degressiva, mentre una parte dei seggi verrà meno. Pertanto, sui futuri 705 seggi nel Parlamento europeo a Brexit conclusa, ai membri spettanti all'Italia saranno assegnati 76 seggi, contro i 73 attualmente occupati.

<sup>66</sup> Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, Servizio studi, *Le soglie di sbarramento previste per l'elezione del Parlamento europeo*, op. cit., p. 10-14.

<sup>67</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 239/2018, *Considerato in diritto*, par. 6.6.

irragionevole<sup>68</sup>, tuttavia non sembra potersi ritenere costituzionalmente legittima una disposizione normativa anche perché considerata oggi tappa intermedia e necessaria di un intervento legislativo europeo che si auspica venga prima o poi realizzato, se non addirittura considerato di certo e prossimo raggiungimento. Intervento che, per inciso, richiede preliminarmente la risoluzione di non poche problematiche, politiche e giuridiche, che attengono al sistema elettorale dell'Unione<sup>69</sup>, a cominciare da quelle riguardanti il debole sistema partitico europeo<sup>70</sup>, anch'esso oggetto di recenti modifiche regolamentari per la prossima legislatura<sup>71</sup> e ancora

---

<sup>68</sup> Cfr. Corte cost., ord. n. 260/2002 in *Giur. Cost.*, fasc. 3, 2002, p. 1906-1910. Sul punto cfr. G. SOBRINO, *Il problema dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale alla luce delle sentenze n. 1/2014 e 35/2017 e le sue possibili ricadute: dalla (non più tollerabile) "zona franca" alla (auspicabile) "zona a statuto speciale" della giustizia costituzionale?*, in *federalismi.it*, n. 15/2017; V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della Consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

<sup>69</sup> È questione nota che quando nel 1976 si decise a favore dell'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, rimase fermo invece il dissenso degli Stati membri alla proposta di introdurre un sistema elettorale comune ed un'unica circoscrizione elettorale, già avanzata nel 1958 (si fa riferimento alla proposta presentata dall'eurodeputato Corniglion-Moulinier all'interno del gruppo di lavoro del 1958, presieduto dall'eurodeputato Dohusse; per l'analisi e l'approfondimento della suddetta proposta si rinvia a D. PASQUINUCCI, *La procedura uniforme per l'elezione del Parlamento europeo*, in M. MASCIA (a cura di), *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*, Cacucci editore, 2014, p. 53-57; ID., *Uniti al voto? Storia delle elezioni europee, 1948-2009*, FrancoAngeli edizioni, 2013, p. 67 ss.), per mancanza di un'organizzazione partitica e una cultura politica schiettamente europea, che determinò da parte degli Stati la pretesa di conservare una competenza pressoché esclusiva nella determinazione dei meccanismi elettorali. Tale pretesa determinò l'adozione di tanti sistemi elettorali quanti erano gli Stati membri delle Comunità, non solo per lo svolgimento delle prime elezioni del 1979 ma anche di quelle successive: le proposte di istituire liste o circoscrizioni transnazionali, unitamente alla previsione di un unico sistema di elezione che potesse superare le evidenti discrasie nella designazione degli eurodeputati, venivano puntualmente presentate prima dell'inizio di ogni nuova legislatura senza trovare l'accordo politico necessario a concludere l'iter di approvazione, fino al 2002. Solo con la decisione 2002/772/CE, modificativa dell'Atto di Bruxelles, gli Stati hanno raggiunto il primo storico accordo sui principi e criteri generali del sistema elettorale europeo, applicati per la prima volta in occasione delle elezioni europee del 2009. Per una ricostruzione delle diverse proposte avanzate e dei rispettivi percorsi procedurali cfr. D. PASQUINUCCI, *La procedura uniforme per l'elezione del Parlamento europeo*, in M. MASCIA (a cura di), *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*, op. cit., p. 53 ss.; A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme. Verso una legge elettorale europea*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2013, p. 891 ss.; in riferimento all'ultima proposta non approvata circa il sistema elettorale europeo cfr. G. CAVAGGION, *Luci e ombre della nuova proposta di riforma della "Legge Elettorale" Europea*, in *Policy paper*, Centro studi sul federalismo, n. 17/2016, p. 3 ss.; in relazione all'ultima proposta avanzata ma non approvata dal Parlamento europeo nella seduta del 7 febbraio 2018, quale tappa intermedia per l'adozione di una legge elettorale uniforme, di creazione di liste elettorali transnazionali alle quali destinare i prossimi seggi vacanti all'esito dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, cfr., se si vuole, L. DI STEFANO, *L'integrazione politica europea che (ancora) non c'è: alcune considerazioni sulla proposta di realizzare liste transnazionali per l'elezione del Parlamento europeo all'indomani della Brexit*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018.

<sup>70</sup> Sui partiti politici europei e le plurime criticità che attengono al sistema partitico europeo, cfr. *ex multis*, A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, op. cit., p. 95 ss.; V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. n. 4/2002, p. 945 ss.; G. GRASSO, *Partiti politici europei (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2008, p. 609-637; F. LAUDANI, *Rappresentanza europea, gruppi parlamentari e deficit democratico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011; N. O. PORCHIA, *Partiti politici europei (voce)* in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. VIII, Giuffrè, Milano, 2014; M. R. ALLEGRI, *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2014; G. CONTI, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, op. cit., p. 13 ss.; V. VANACORE, *La crisi della democrazia rappresentativa tra ordinamento interno e comunitario. In particolare, i partiti politici europei*, in *Amministrazione in cammino*, 2014; A. CIANCIO, *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea: lo snodo dei partiti politici europei*, op. cit., p. 333 ss.

<sup>71</sup> Il Parlamento europeo, nella seduta del 31 gennaio 2019, ha approvato la decisione P8\_TA-PROV(2019)0046 con cui sono state apportate delle modifiche al Regolamento interno del Parlamento europeo che entreranno in

nel mezzo di un lungo processo di consolidamento, iniziato soltanto successivamente alla definizione della base “costituzionale” dell’Unione europea contenuta nel Trattato di Lisbona<sup>72</sup>.

#### **4. Considerazioni conclusive. La ragionevolezza della soglia di sbarramento per il Parlamento europeo nella legge elettorale italiana**

In conclusione, sembra potersi evincere come, in relazione alle specifiche norme censurate, la Corte costituzionale abbia argomentato la ragionevolezza delle disposizioni sostenendo ed attenendosi ad una certa visione di lungo termine e in alcun modo di certa configurazione dell’assetto istituzionale dell’Unione europea piuttosto che a parametri di giudizio obiettivi e, quand’anche attinenti al contesto politico-partitico odierno, non del tutto rispondenti ai parametri sui quali la Corte è stata chiamata a pronunciarsi.

Infatti, per quanto come la stessa Corte ha dichiarato in più passaggi nella sentenza in commento, la configurazione e le caratteristiche del sistema elettorale europeo, al pari di ogni regola elettorale, nonché il contesto storico-politico possono influenzare il reale funzionamento del Parlamento europeo e dell’assetto istituzionale dell’Unione, superando sovente la stretta lettera delle disposizioni di diritto positivo che lo regolano, non sembrerebbe, tuttavia, spettare ad una Corte costituzionale definire in termini di “forma di governo” una evoluzione, indubbiamente in corso, ma non ancora pacificamente qualificabile in tal modo teorico e, su tale asserzione, poggiare parte delle argomentazioni sopra richiamate a sostegno dell’infondatezza della questione.

---

vigore con l’inizio della prossima legislatura. Tra le novità più rilevanti ai fini dell’argomento in oggetto vi è senza dubbio l’approvazione dell’emendamento presentato all’art. 32 del Regolamento, relativo alla costituzione dei gruppi parlamentari: questi ultimi, infatti, non solo necessitano per la loro costituzione di rispettare i criteri già in precedenza richiamati, ma sono tenuti espressamente ad indicare, all’interno della dichiarazione costitutiva del gruppo, “una dichiarazione politica in cui viene definito l’obiettivo del gruppo”. Essa può leggersi sia come una più congrua esplicitazione dell’affinità politica che deve pur sempre esistere e deve essere esplicitata dai membri del gruppo parlamentare in formazione, sia, però, come definizione e distinzione di un proprio “indirizzo politico” europeo che il gruppo intende sostenere nei lavori parlamentari.

<sup>72</sup> G. CONTI, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, op. cit., ritiene infatti come nella misura in cui, per la prima volta, l’art. 10, par. 4, TUE stabilisca che “i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione”, “il riconoscimento, a livello dei Trattati, dei partiti politici di livello europeo sembra anzi ricalcare quella fase di «incorporazione» giuridica dei partiti politici che aveva determinato invece, a livello nazionale, nella prima metà del XX secolo, «il consolidamento dello Stato costituzionale rappresentativo»” (p. 16). Tuttavia, “il processo di consolidamento dei partiti politici europei è avvenuto in una fase successiva alla definizione della base «costituzionale» dell’ordinamento e che pertanto, vi è uno sfasamento temporale tra momento costituente e processo di incorporazione dei partiti politici” europei, che “vengono riconosciuti dall’ordinamento euro-unitario solo in un momento successivo al momento fondativo dell’ordinamento stesso” (p. 23). Il riconoscimento, ad ogni buon conto, per quanto certamente indice di un importante passo in avanti compiuto nel processo di maggior democratizzazione (e costituzionalizzazione) dell’Unione, si è dimostrato non sufficiente in questi dieci anni di entrata in vigore del Trattato di Lisbona: “il circuito democratico-rappresentativo europeo soffre tuttavia della mancanza di un assetto strutturale in grado di definire per i partiti politici europei un ruolo preponderante rispetto ai partiti nazionali” e “gli attuali meccanismi istituzionali della rappresentanza non sembrano favorire l’impiantazione di una reale «coscienza europea» nell’elettorato. (...) Solo in un campo elettorale di «respiro» europeo i partiti politici europei possono infatti agire quali veri intermediari di un sistema di rappresentanza che si possa definire «autenticamente europeo»” (p. 30).

Quand'anche la Corte costituzionale, al pari di tutti gli organi di giustizia costituzionale, "abit[ ] naturalmente quella zona impervia a cavallo tra la politica e la giurisdizione"<sup>73</sup> tale da potersi individuare nella sua giurisprudenza oscillazioni pendolari tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"<sup>74</sup>, a maggior ragione quando il giudice costituzionale si pronuncia su situazioni sistemiche in divenire e di incerta configurazione che ne potrebbero intensificare l'esposizione politica – come può considerarsi la qualificazione in termini di indubbia trasformazione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea in una forma di governo in senso parlamentare –, dovrebbe esporre in maniera ancor più estensiva le argomentazioni addotte a sostegno della decisione emanata e non già arrestarsi a brevi asserzioni, come appare nel caso di specie. Ciò a tutela della propria giurisdizionalità e "del fatto per cui l'obiettivo della Corte non è l'imporsi con l'autorità e la forza, quanto il convincere", specie quando si pronuncia per l'infondatezza; obiettivo, questo, che "sarà tanto più raggiungibile quanto più trasparente riesca ad essere il confronto dialettico anche con argomentazioni di tipo diverso"<sup>75</sup>.

Si aggiunga che se "gli effetti dei giudizi della Corte muovono dalla vicenda concreta ma si proiettano nel sistema, incidendo ora nella forma di governo, ora nella forma di Stato", così "impatta[ndo] nel sistema"<sup>76</sup>, non sembra essere di immediata lettura quale sia l'incidenza della sentenza n. 239 nel nostro ordinamento giuridico relativamente alla qualificazione dell'Unione, fornita dalla Corte, nei termini di forma di governo parlamentare. Possiamo dire di essere una forma di governo parlamentare (nazionale) all'interno di una forma di governo parlamentare (europea)? Oppure questa "indubbia trasformazione" rileva sotto l'aspetto della modificazione della nostra forma di Stato? Queste sono interrogativi volutamente provocatori ma che manifestano la complessità della tematica affrontata dalla Corte che, probabilmente, come già detto, avrebbe avuto bisogno di una più ampia argomentazione a sostegno della tesi qualificatoria che ha inteso sposare.

*Ad abundantiam*, non sembra potersi invocare neppure una definizione della sentenza n. 239 nei termini di 'sentenza dialogante' con la Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Quest'ultima, infatti, chiamata sin dal 1964 con la sua "giurisprudenza costituente"<sup>77</sup> ad implementare le decisioni di diritto europeo negli Stati membri ed a elaborare vere e proprie

---

<sup>73</sup> G. LANEVE, *Legislature e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, p. 432. Sul punto il richiamo primo deve essere al contributo di C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, ora ried. Editoriale Scientifica, Napoli, 2014. Più recentemente cfr. anche il volume in uscita di G. SCACCIA (a cura di), *Corti dei diritti e processo politico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

<sup>74</sup> Sul tema cfr. *ex multis* R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; E. CATELANI, *Giustizia costituzionale tra "anima politica" ed "anima giurisdizionale" e sua incidenza sulla forma di governo*, in *federalismi.it*, n. 8/2017; C. DRIGO, *Le Corti costituzionali fra politica e giurisdizione*, Bonomia University Press, Bologna, 2017; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2017.

<sup>75</sup> G. LANEVE, *Legislature e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, op. cit., p. 435.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 433.

<sup>77</sup> G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 423-424.

dottrine costituzionali circa la natura dell'Unione europea<sup>78</sup> anche attraverso un dialogo, dapprima solo indiretto con le Corti costituzionali e successivamente diretto ed esteso a tutti i giudici comuni con il rinvio pregiudiziale<sup>79</sup>, non si è mai ancora espressa nei termini fatti propri dalla Corte costituzionale di "forma di governo dell'Unione europea", per quanto la dottrina italiana abbia in realtà evidenziato come tale categoria dogmatica sia scarsamente diffusa negli altri ordinamenti europei<sup>80</sup>.

Ad ogni modo, al di là della qualificazione del concetto giuridico sotteso a quello di forma di governo, un'argomentazione simile a quella motivata dalla Corte costituzionale parrebbe, in via eventuale ed astratta, più confacente alla Corte di Giustizia, che da qui al 2024 ben potrebbe essere adita mediante un rinvio pregiudiziale circa la validità della decisione 2018/994/UE, Euratom rispetto ai principi di democrazia rappresentativa sanciti nel Trattato di Lisbona e nella Carta di Nizza ovvero in sede di ricorso per infrazione allor quando uno Stato si renda inadempiente rispetto all'obbligo di introdurre la soglia di sbarramento in tempo utile per la celebrazione delle elezioni politiche.

Il pensiero è rivolto, in particolar modo, alla Germania, dove, come già ricordato, il Tribunale costituzionale tedesco ha confermato nel 2014 il giudizio di incostituzionalità della soglia di sbarramento per le elezioni europee per violazione degli artt. 1, 3 e 38 della Legge fondamentale, o ancora alla Spagna, altro Stato soggetto al predetto obbligo, dove la clausola di sbarramento non è mai stata prevista per le elezioni del Parlamento europeo.

Soltanto un eventuale ed efficace dialogo tra Corti costituzionali e Corte di Giustizia, pertanto, potrà sciogliere il nodo sulla effettiva conformazione costituzionale dell'Unione europea, al di là della qualificazione formale con la quale sarà descritta, oltre che contribuire alla formulazione di un sistema elettorale europeo in armonia con i principi costituzionali in materia di tutti gli Stati membri e con quelli europei in tema di democrazia rappresentativa, fermo restando che nessuna pronuncia potrebbe mai definire un ordinamento giuridico per quello che, nel silenzio delle Costituzioni nazionali e dei Trattati dell'Unione e in assenza della volontà politica della maggior parte degli Stati membri, (ancora) non è.

---

<sup>78</sup> Il riferimento in prima battuta non può che essere alla sentenza *Costa c. Enel* (causa 6/64), nella quale la Corte di Giustizia, nel giustificare la primazia del diritto comunitario su quello interno ad esso contrastante degli Stati membri, affermò come questi ultimi avessero, con l'adesione alle tre Comunità dell'epoca, ceduto la propria sovranità alle istituzioni comunitarie costituite e relativamente agli ambiti di competenza individuati, secondo il principio di attribuzione.

<sup>79</sup> Sul tema cfr. tra tanti R. ROMBOLI, *Corte di Giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014. Sul più recente "dialogo" della Corte costituzionale italiana con la Corte di Giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, relativamente al caso Taricco e alla "minaccia" di applicazione dei c.d. controlimiti, la dottrina è molto ampia. Si richiama a mero titolo esemplificativo e in relazione all'argomento *de quo*, A. CELOTTO, *Un rinvio pregiudiziale verso il dialogo o il monologo?*, in *Giur. cost.*, n. 1/2017, p. 183 ss.; R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di "controlimiti" costituzionali: è un vero dialogo?*, in *federalismi.it*, n. 7/2017; G. RICCARDI, *"Patti chiari, amicizia lunga", La Corte costituzionale tenta il "dialogo" nel caso Taricco, esibendo l'arma dei controlimiti*, in *dirittopenalecontemporaneo.it*, n. 3/2017.

<sup>80</sup> Cfr. R. IBRIDO, *Oltre le «forme di governo». Appunti in tema di «assetto di organizzazione costituzionale» dell'Unione europea*, op. cit., p. 7 ss.