



LA LEGGE PER L'ELEZIONE DEI MEMBRI DEL PARLAMENTO EUROPEO SPETTANTI ALL'ITALIA (DI NUOVO) AL COSPETTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE: LA (NON IL) LEGITTIMITÀ DELLA SOGLIA DI SBARRAMENTO E LE QUESTIONI ANCORA SUL TAPPETO*

di Francesca Bailo**

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo di riferimento e i precedenti della Corte costituzionale. – 2. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato. – 3. Il giudizio di costituzionalità sulla soglia di sbarramento. – 4. Le questioni ancora aperte: il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e i “tempi” della riforma della legge elettorale europea.

1. Il quadro normativo di riferimento e i precedenti della Corte costituzionale

Con la sentenza della Corte costituzionale del 21 dicembre 2018, n. 239 sono state tutte rigettate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato¹ per l'asserito contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost., in ordine all'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), e all'art. 22 della l. 24 gennaio 1979, n. 18 (così come modificati dall'art. 1 della l. 20 febbraio 2009, n. 10), nella parte in cui fissano una soglia di sbarramento al quattro per cento per l'accesso al riparto proporzionale dei seggi spettanti all'Italia nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo.

Prima di entrare *in medias res* e, dunque, analizzare le doglianze del giudice *a quo* (nonché delle parti del giudizio principale a vario titolo intervenute dinanzi alla Corte costituzionale) e le motivazioni addotte dal giudice costituzionale a giustificazione del ridetto dispositivo, pare opportuno soffermarsi, sia pur rapidamente, sul quadro normativo di riferimento e sulle precedenti decisioni che la Corte ha assunto – peraltro

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Università di Genova, titolare dell'Abilitazione Scientifica Nazionale di II fascia nel settore concorsuale 12/C1-Diritto costituzionale.

¹ A tal proposito, cfr. l'ordinanza di rimessione del 23 agosto 2016, iscritta al n. 93 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2017).

pronunciandosi nel senso dell'inammissibilità – su questioni in buona parte analoghe a quelle odierne.

In detta prospettiva, può, quindi, ricordarsi che la normativa nazionale impugnata ha dato attuazione a quanto disposto dall'Atto di Bruxelles (Allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, del Consiglio del 20 settembre 1976, nel testo risultante a seguito della decisione 2002/772/CE, Euratom, del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002) che, in attesa di introdurre una procedura uniforme per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo, ne ha demandato agli Stati membri la relativa disciplina, purché nel rispetto di alcuni principi comuni. Tra questi, per l'appunto, rientra la facoltà di stabilire delle soglie di sbarramento nella misura massima del cinque per cento all'interno delle rispettive legislazioni nazionali. Facoltà di cui, per vero, hanno fruito quattordici su ventotto Stati membri, stabilendo, di volta in volta, soglie variabili da un massimo del 5% (in Repubblica Ceca, Francia, Croazia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania e Slovacchia), per poi scendere al 4% (in Italia, Svezia e Austria), al 3% (in Grecia), sino ad un minimo dell'1,8% (a Cipro).

Una tale disomogeneità nella disciplina ha così prevedibilmente determinato plurime – se non addirittura opposte – soluzioni sul piano del contenzioso costituzionale, pur muovendo i giudici costituzionali nazionali da una lettura del ruolo e delle funzioni del Parlamento europeo non dissimili.

Il Tribunale costituzionale tedesco, con due successive pronunce², ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione di una clausola di sbarramento fissata prima al 5% e poi alla più ridotta soglia del 3%, per il ritenuto contrasto delle stesse con il più generale principio di uguaglianza, nell'ambito di un sistema, quello europeo, che, sempre ad avviso dei giudici di Karlsruhe, non avrebbe presentato il rischio di un "eccessivo pluralismo"; mentre la Corte costituzionale della Repubblica Ceca ha giudicato che la previsione di una clausola di sbarramento del 5 % non fosse costituzionalmente illegittima³.

La Corte costituzionale italiana, per parte sua, era già stata chiamata a pronunciarsi, in almeno due occasioni.

In un primo caso, infatti, il Tar del Lazio, tra le altre questioni sollevate⁴, aveva sottoposto al vaglio di costituzionalità l'art. 21, comma 1, n. 2, della l. n. 18/1979 in

² Il riferimento, in particolare, è alle sentenze del Tribunale costituzionale tedesco rispettivamente del 9 novembre 2011 (su cui cfr. le osservazioni di G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento Europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg*, in *Rivista Aic* (www.rivistaaic.it), 2012, 1, 1 ss.; ID., *Il Bundesverfassungsgericht dichiara l'illegittimità costituzionale della soglia di sbarramento nel sistema elettorale adottato per le elezioni europee*, in *Quad. Cost.*, 2012, 1, 137 ss.) e del 26 febbraio 2014 (con osservazioni di G. DELLEDONNE, *Elezioni del Parlamento europeo e politicizzazione dell'Unione al vaglio del Bundesverfassungsgericht: una seconda dichiarazione d'illegittimità costituzionale della soglia di sbarramento*, in *Quad. Cost.*, 2014, 3, 690 ss.).

³ Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale della Repubblica Ceca del 19 maggio 2015.

⁴ Si ricordi, infatti, che il Tar Lazio, con altre ordinanze di rimessione, riunite e decise anch'esse con Corte cost., sent. n. 271/2010, aveva altresì sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, n. 3, della l. n. 18/1979, in riferimento agli artt. 1, 3, 48, 49, 51, 56, 57 e 97 Cost., nonché in riferimento agli artt. 10, 11 e 117 Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 7 dell'Atto di Bruxelles e agli artt. 10, 11, 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella parte in cui la norma censurata regolava la distribuzione nelle varie circoscrizioni dei seggi attribuiti a ciascuna lista sul piano nazionale, «senza rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni, in relazione alla popolazione residente, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 18 del 1979». Il giudice

riferimento agli artt. 1, 3, 48, 49, 51 e 97 Cost., nonché all'art. 11 Cost., in relazione all'art. 10 del TUE e agli artt. 10, 11, 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella parte in cui prevedeva «la soglia nazionale di sbarramento [...] senza stabilire alcun correttivo, anche in sede di riparto dei resti», «non consentendo anche alle liste escluse dalla soglia di sbarramento di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti». Il giudice costituzionale, con la sentenza del 22 luglio 2010, n. 271⁵, aveva, tuttavia, deciso nel senso dell'inammissibilità, *in primis*, per la ritenuta contraddittorietà del *petitum* così prospettato, ma poi anche perché il giudice *a quo* aveva sollecitato una pronuncia additiva in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata⁶.

In un secondo caso, invece, era stato il Tribunale di Venezia che, dovendo decidere su un'azione di accertamento volta a verificare la portata, ritenuta incerta, del diritto di voto nelle elezioni europee, aveva prospettato al giudice costituzionale doglianze in buona parte analoghe a quelle odierne. Anche in tale circostanza la Corte, con la sentenza del 15 giugno 2015, n. 110⁷, aveva però dichiarato l'inammissibilità delle ridette questioni di costituzionalità per difetto della pregiudizialità e della rilevanza. Con ciò cogliendo, peraltro, l'occasione per fare il punto, dopo i principi assunti con l'importante precedente del 13 gennaio 2014, n. 1 (sulle elezioni politiche), in ordine ai criteri alla stregua dei quali verificare la sussistenza o meno dei ridetti requisiti. A tal proposito, aveva, infatti, rimarcato che vi era un profilo determinante nel distinguere le due situazioni riguardate – attinente, in particolare, al diverso regime del controllo giurisdizionale sulla relativa vicenda elettorale – tale da far pervenire, pur muovendo dai medesimi criteri ermeneutici, a conclusioni opposte. Essendo il controllo dei risultati elettorali sottratto, *ex art. 66 Cost.*, al giudice comune, l'incertezza sulla effettiva portata del diritto di voto derivante da una normativa elettorale in ipotesi costituzionalmente illegittima sarebbe stata cioè destinata a rimanere insuperabile per le elezioni per il Parlamento nazionale. Mentre non altrettanto

costituzionale non era, tuttavia, entrato nel merito, ritenendo del pari la questione inammissibile perché, in sostanza, sollecitava una pronuncia additiva in assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate.

⁵ Per un commento alla citata decisione, cfr. le osservazioni di C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 3322 ss.; G. FERRI, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo "spostamento" dei seggi da una circoscrizione all'altra*, *ibidem*, pp. 3326 ss.

⁶ Più nel dettaglio la contraddittorietà del *petitum* è stata riscontrata dalla Corte costituzionale a motivo del fatto che il collegio rimettente aveva, da un lato, giudicato manifestamente infondata una ipotetica questione di legittimità costituzionale riferita alla introduzione della soglia di sbarramento ma, dall'altro lato, aveva censurato la conseguente scelta del legislatore di escludere dall'attribuzione dei seggi in base ai resti le liste che non l'avessero superata. Ciò chiedendo, in buon sostanza, “di introdurre un meccanismo diretto ad attenuare gli effetti della soglia di sbarramento, consistente nel concedere alle liste che non l'abbiano superata la possibilità di partecipare, con le rispettive cifre elettorali, alla aggiudicazione dei seggi distribuiti in base ai resti”. Soluzione, quest'ultima, ritenuta non costituzionalmente obbligata visto che, sempre ad avviso del giudice costituzionale, avrebbero potuto immaginarsi numerosi altri correttivi volti a temperare gli effetti della soglia di sbarramento.

⁷ Sulla citata decisione, cfr. le osservazioni di S. LIETO, P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 24 giugno 2015; G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, *ibidem*; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. 110/2015*, in *Foro it.*, 2015, parte I, pp. 2618 ss.; F. SORRENTINO, *La Corte e i suoi precedenti: overruling o continuità?*, in *Giur. Cost.*, 2015, pp. 886 ss.

avrebbe potuto dirsi per l'elezione dei membri del Parlamento europeo, le cui vicende elettorali avrebbero potuto essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali⁸.

2. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato

Nella vicenda che ci riguarda, invece, il Consiglio di Stato era stato chiamato a decidere, in appello, avverso la sentenza del Tar del Lazio⁹ che aveva dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità della clausola di sbarramento¹⁰, proposta per aver impedito l'attribuzione di seggi alle parti appellanti (candidatisi tra le fila della lista Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale), benché avessero conseguito il 3,66 per cento dei voti a livello nazionale nelle elezioni europee del 25 maggio 2014.

Il giudice *a quo* ha però solo parzialmente accolto le doglianze dei ridetti appellanti in quanto, da un lato, ha deciso di rinviare al merito (e, quindi, di non sottoporre al sindacato di costituzionalità né al rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia) l'esame degli argomenti con cui gli stessi dubitavano della stessa conformità dell'Atto di Bruxelles con i sopravvenuti principi e le disposizioni del Trattato di Lisbona di cui, in particolare, agli artt. 9 e 10, comma 3, del TUE. Dall'altro lato, ha però riscontrato che essi, in mancanza della soglia di sbarramento introdotta nella l. n. 18/1979 a seguito delle modifiche recate dalla l. n. 10/20009 – e, quindi, con il previgente sistema elettorale, in applicazione del sistema dei quozienti interi e dei più alti resti – avrebbero visto attribuirsi tre dei settantatré seggi complessivamente spettanti all'Italia per l'elezione dei membri del Parlamento Ue. Di qui – e limitatamente a detto profilo – la ritenuta rilevanza e la non manifesta infondatezza delle relative questioni di legittimità prospettate per l'asserita lesione dei principi del fondamento democratico delle istituzioni rappresentative (art. 1, comma 2, Cost.), di ragionevolezza (art. 3 Cost.), nonché dell'adeguata rappresentatività del voto di cui all'art. 48 Cost. Con ciò sottolineando, più precisamente, che, contrariamente a quanto in precedenza sostenuto dallo stesso giudicante in una sentenza del 2011¹¹, le norme censurate, nel comprimere i principi di piena democraticità e di pluralismo del sistema rappresentativo, non sembravano trovare un'adeguata giustificazione nel perseguimento di concomitanti finalità di interesse generale, quali quelle di limitare la frammentazione delle forze politiche e, quindi, di garantire una maggiore stabilità degli organi elettivi. Detto obiettivo non si sarebbe cioè attagliato alle elezioni dei rappresentanti nazionali al Parlamento europeo per la dirimente assenza di un vincolo propriamente fiduciario nei rapporti tra detta ultima istituzione e la Commissione europea. Argomentazioni, queste ultime, che, sempre ad avviso del giudice rimettente,

⁸ Sul punto, peraltro, cfr. criticamente le osservazioni di F. SORRENTINO, *La Corte e i suoi precedenti*, cit., 889, secondo cui “diventa difficile sfuggire a questa alternativa: o è inammissibile che in sede di un giudizio di accertamento si sollevi questione di legittimità costituzionale della legge elettorale, per le ragioni indicate dalla dottrina (*fiction litis*, difetto di incidentalità, ecc.) oppure [...] un'impugnativa del genere è perfettamente ammissibile. Nella prima ipotesi ha errato la sent. n. 1/2014, nella seconda la n. 110/2015”.

⁹ Il riferimento è a Tar Lazio, sez. II-*bis*, sent. 23 novembre 2015, n. 13214.

¹⁰ Si segnala, peraltro, che il Tar Lazio, con ordinanza del 27 maggio 2015, n. 7613, aveva inizialmente sospeso il giudizio in attesa della decisione resa dalla Corte costituzionale con la sent. n. 110/2015, cit.

¹¹ Il riferimento è, in particolare, a Consiglio di Stato, sez. V, sent. 16 agosto 2011, n. 4786.

avrebbero trovato un sicuro avallo nelle già richiamate decisioni della Corte costituzionale tedesca e che erano supportate, altresì, dal fatto che numerosi Stati membri non si erano avvalsi della facoltà di introdurre una soglia di sbarramento non superiore al 5%, finendo così per “emulsionare e per rendere inefficace la scelta in tal senso compiuta dal legislatore nazionale”.

Tra coloro che hanno aderito alle argomentazioni del giudice *a quo*, si segnalano particolarmente gli appellanti principali, i quali hanno, tra l'altro¹², sottolineato come un'eventuale pronuncia di accoglimento non avrebbe comportato l'invalidazione dell'intera consultazione elettorale ma solo il dovere dell'Ufficio elettorale nazionale di procedere ad una nuova ripartizione tra le liste¹³.

Altri appellanti nel giudizio *a quo* hanno, inoltre, chiesto alla Corte costituzionale, qualora “le motivazioni dell'ordinanza di rimessione non fossero contro ogni ragionevole aspettativa convincenti”, di disporre essa stessa un rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di giustizia europea per verificare la compatibilità con i trattati di “soglie d'accesso facoltative, variabili e nazionali”, non stabilite nell'ambito di una procedura uniforme *ex art. 223 TFUE*.

3. Il giudizio di costituzionalità sulla soglia di sbarramento

La Corte costituzionale, dopo aver questa volta (e in coerenza, del resto, con quanto affermato nella sent. n. 110/2015) giudicato provata la rilevanza delle questioni prospettate per il giudizio principale, è entrata nel merito, dichiarandone però l'infondatezza, accogliendo le ragioni addotte dalla difesa erariale a sostegno della non manifesta irragionevolezza delle norme censurate.

Chiarendo preliminarmente la natura e la funzione delle soglie di sbarramento, la Consulta ha, infatti, in primo luogo sottolineato che, al fine di vagliarne la costituzionalità, tali soglie avrebbero dovuto essere valutate alla luce non solo del contesto politico-partitico ma anche dell'ambiente storico-culturale in cui le stesse (e, nel suo insieme, il sistema elettorale) si sarebbero collocate. Per questa via, e passando ad esaminarne il funzionamento, la Corte ha, in secondo luogo, riconfermato quanto in precedenza già rilevato¹⁴ e, cioè, che, se è vero che con esse si sacrifica l'esigenza di rappresentare

¹² Occorre, infatti, segnalare che gli appellanti hanno censurato altre norme della l. n. 18/1979, quali quelle relative al rimborso delle spese elettorali; l'art. 12, comma 4, della medesima legge, laddove esonera dalla sottoscrizione delle liste dei candidati i partiti già presenti nelle Camere o nel Parlamento europeo e, infine, gli artt. 12, comma 8, 21, comma 1, nn. 1-3, e 22, commi 2 e 3, nella parte in cui prevedono un regime di favore per alcune minoranze linguistiche, consentendo alle liste rappresentative di esse di ottenere seggi in deroga alla soglia di sbarramento.

¹³ Ciò oltre a invocare pure la lesione dell'art. 3 del Protocollo addizionale alla Cedu e del principio di uguaglianza, anche in relazione al premio eccessivo riservato a certe minoranze linguistiche, nonché il principio di uguaglianza tra tutti i cittadini europei, tanto più considerando l'appartenenza alla Ue di Stati piccoli, come Malta e Lussemburgo, che avevano ottenuto in totale 12 deputati benché il numero dei loro abitanti (complessivamente, meno di un milione) fosse inferiore a quello dei voti ricevuti dalla lista di appartenenza degli appellanti.

¹⁴ Al proposito, cfr. Corte cost., sent. 24 settembre 2015, n. 193, sulla soglia di sbarramento prevista dall'art. 1, comma 24, della l.r. Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17 (*Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione*), nonché Id., sent. n. 35/2017, cit., sulla previsione di una soglia minima (fissata al 40%) per il funzionamento del premio di maggioranza alla Camera dei Deputati.

l'universalità dei cittadini elettori, altrettanto meritevoli di tutela sono altri “interessi e valori”, quali quello di “assicurare la governabilità” e “evitare la frammentazione politico-partitica che potrebbe rallentare o paralizzare i processi decisionali all'interno dell'assemblea parlamentare”¹⁵.

Esigenza, quest'ultima, che, come sottolineato dal Giudice delle leggi, sussiste “per il Parlamento europeo in maniera non diversa da come si pone per i Parlamenti nazionali”, spingendosi, significativamente, ad affermare che occorre tener conto anche “della indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea” a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, specie laddove si è voluto rafforzare le funzioni legislativa, di bilancio, controllo politico e consultiva del Parlamento europeo (art. 14, paragrafo 1, TUE e artt. 289 e 294 TFUE), fra le quali spicca la attribuzione a quest'ultimo della competenza a eleggere il Presidente della Commissione e la possibilità di approvare una mozione di censura alla stessa Commissione”¹⁶.

Neppure la non omogeneità delle soglie nei vari Stati membri, che secondo il giudice *a quo* avrebbe comunque inficiato il pieno raggiungimento dell'obiettivo della riduzione della frammentazione politico-partitica, è stata, quindi, ritenuta dirimente, rilevandosi che, pur essendo vero che un tale esito potrà essere raggiunto appieno solo attraverso una disciplina elettorale uniforme, ad esso potrà pervenirsi “per tappe”. Nel contesto di detto processo evolutivo la normativa italiana, insieme a quelle degli altri Paesi membri che hanno introdotto una soglia di sbarramento – tra i quali rientrano quelli di dimensioni maggiori, come la Francia e la Polonia – hanno perciò avuto il pregio di collocarsi nella giusta condizione per perseguirlo e per contribuire, già allo stato attuale, a ridurre il rischio che, nel bilanciamento tra i contrapposti valori e interessi in gioco, il sacrificio sul piano delle rappresentatività che così si va a determinare sia significativamente vanificato.

Del tutto inconferente, infine, sia a motivo del fatto che le due situazioni non potevano in alcun modo ritenersi comparabili, sia per le differenti *ratio* che presiedevano le rispettive scelte legislative, è stato ritenuto l'ulteriore profilo di irragionevolezza lamentato (specie dall'appellante principale), ossia quello desumibile dal raffronto tra la riserva di un minimo di seggi a quegli Stati con popolazione ridotta (quali Malta, Lussemburgo, Cipro ed Estonia) e il maggior numero di voti ottenuti dalle liste pure rimaste prive di seggi per non aver raggiunto, per un soffio, la soglia di sbarramento fissata dalla l. n. 18/1979.

4. Le questioni ancora aperte: il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e i “tempi” della riforma della legge elettorale europea

¹⁵ Più in generale, sulla natura e la funzionalità delle soglie di sbarramento (implicite ed esplicite), in dottrina, cfr., per tutti, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, 212 ss.

¹⁶ Sul punto, cfr. 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 *Consulta OnLine* (www.giurcost.it), 2019, I, 20 ss., spec. 27 ss., secondo cui “la Corte utilizza una nozione, quella di forma di governo, che da un lato non appare di sicura riferibilità all'Unione europea, e, dall'altro, nella letteratura costituzionalistica di non pochi Paesi non è valorizzata. Inoltre, essa sta andando incontro a un processo di crisi e di ridefinizione a livello nazionale proprio in conseguenza della crescente rilevanza dei vincoli derivanti dalle organizzazioni sovranazionali”. Più in generale, in argomento, cfr. R. IBRIDO, N. LUPO (curr.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018.

Quasi a voler prevenire ulteriori sollevazioni di analoghe questioni di legittimità costituzionale, la Corte costituzionale ha, inoltre, segnalato chiaramente che il legislatore nazionale, introducendo una clausola di sbarramento al 4%, si è anzitempo posto in linea con le più recenti politiche dell'Unione europea, in vista dell'adozione di una legge elettorale uniforme per l'elezione dei parlamentari Ue.

Il riferimento è, in particolare all'approvazione da parte del Consiglio della Decisione UE/Euratom n. 2018/994 del 13 luglio 2018 che, a modifica dell'art. 3, comma 2, dell'Atto di Bruxelles, dispone, tra l'altro, che gli Stati membri in cui si utilizzi lo scrutinio di lista, debbano prevedere una soglia minima per l'attribuzione dei seggi per le circoscrizioni che comprendano più di 35 seggi tale da non essere né inferiore al 2% né superiore al 5% dei voti validamente espressi nella circoscrizione di cui trattasi (e anche per il caso di uno Stato membro con collegio unico nazionale). Decisione, quest'ultima, che, tuttavia, entrerà in vigore solo successivamente all'approvazione dell'atto da parte degli Stati membri "secondo le rispettive norme costituzionali" e, quindi, "il primo giorno dopo la ricezione dell'ultima notifica" effettuata dagli stessi al Segretariato generale del Consiglio, con cui dovrà, per l'appunto, comunicarsi l'avvenuto espletamento delle procedure necessarie per l'approvazione della Decisione stessa. Ciò dovendosi, altresì, tener conto del fatto che, in virtù dell'art. 3, comma 3, dell'Atto di Bruxelles così modificato, le misure per conformarsi al ridetto obbligo dovranno essere adottate dagli Stati membri "al più tardi per le elezioni del Parlamento europeo successive alle prime elezioni che si tengono dopo l'entrata in vigore della decisione" medesima.

Pur dilatandosi di non poco, dunque, i tempi per il necessario adempimento agli obblighi imposti dal più recente atto normativo parrebbe, in effetti, difficile che, ad oggi, il giudice costituzionale dichiari l'incostituzionalità "a tempo" di una normativa nazionale con questo già conforme.

La circostanza, tuttavia, non sembrerebbe di per sé sbarrare la strada del rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia UE dell'Atto di Bruxelles sia come è attualmente, sia come risulterà dalla citata Decisione del Consiglio n. 2018/994. Ancorché di fatto la possibilità che sulla normativa europea attualmente vigente un tale rinvio possa essere fatto dalla stessa Corte costituzionale parrebbe ormai fuori questione dopo il rigetto di un'analogha richiesta già con la richiamata sent. n. 110/2015¹⁷, e la riaffermazione anche ora che "[n]on vi è [...] alcuna questione pregiudiziale [da] rivolgere alla Corte di giustizia, non sussistendo dubbi di sorta sull'esatto significato dell'evocata previsione del diritto dell'Unione europea, né integrando la previsione stessa in alcun modo il parametro di costituzionalità, secondo quanto invece richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini della sussistenza del dedotto nesso di pregiudizialità".

Pare però che simili argomentazioni potrebbero non valere per l'eventualità che oggetto del rinvio pregiudiziale fosse, una volta entrata in vigore, la Decisione

¹⁷ Ritenendosi in quell'occasione "assorbente" la considerazione che l'art. 3 dell'Atto di Bruxelles non imponesse affatto l'introduzione della soglia di sbarramento, ma semplicemente ne consentisse l'adozione ai singoli Stati membri nella misura massima del cinque per cento.

UE/Euratom n. 2018/994, visto che la stessa vincola (e non facoltizza) gli Stati membri all'introduzione di una soglia di sbarramento, sia pur in presenza delle condizioni già accennate in punto di scrutinio di lista e, per di più, contribuisce ad omogeneizzare le scelte legislative in ambito europeo ma non già ad uniformarle del tutto¹⁸.

Del resto, può ritenersi condivisibile quanto rilevato dalla stessa Corte costituzionale, in genere, in ordine alla natura e alla funzione delle soglie di sbarramento e, cioè, che essendo “solitamente previste nei sistemi elettorali di tipo proporzionale o in quelli misti che hanno una quota di seggi assegnata con criterio proporzionale”, finiscono per questo con il costituire “una regola integrativa del sistema proporzionale”. E, d'altra parte, altrettanto corretta appare la premessa per cui “esiste una variegata gamma di possibili variazioni e combinazioni, tale da rendere complessa la determinazione della portata e degli effetti dei diversi tipi di soglia”, dovendosi a tal fine tenere conto “della necessità di contestualizzarne l'analisi alla luce delle condizioni politico-partitiche, storiche e sociali di riferimento e in particolare dell'ambito territoriale in cui quel sistema elettorale trova applicazione”. Vero pure è che l'effetto preclusivo può determinarsi anche in presenza di una soglia implicita, potendo la stessa essere il frutto “di un particolare funzionamento del sistema elettorale o, più semplicemente, del numero dei seggi da assegnare o delle dimensioni dei collegi”.

Quel che però pare sfuggire a un tale pure apprezzabile ragionamento e che, dunque, potrebbe essere rivisto, eventualmente anche in sede europea, è che, guardando specificamente ai sistemi di elezione per i membri spettanti al Parlamento europeo approntati dagli Stati membri, ad essere variabile, oltre alla soglia di sbarramento, è la struttura delle circoscrizioni elettorali disegnate dai legislatori nazionali¹⁹. Ciò senza contare che, più in generale, come puntualmente rilevato da una parte della dottrina, “la vera ipotesi che grava sulla funzionalità del Parlamento europeo è data dalla labile configurazione dei partiti politici europei, le loro divisioni interne, la crisi delle famiglie politiche tradizionali a livello europeo, l'incerta emersione di nuovi raggruppamenti” e, soprattutto, la “tendenza alla polarizzazione delle posizioni su base nazionale”²⁰.

Tutti fattori, questi che, se letti complessivamente, sembrano avere un impatto forse eccessivo sul principio della rappresentatività, quand'anche il “sacrificio” di questo sia andato a vantaggio della governabilità, specie se si considera che, malgrado quanto auspicato dal giudice costituzionale, i tempi per un'evoluzione in senso parlamentare della

¹⁸ Ciò anche se, per vero, la Corte, come anticipato, nell'effettuare più riferimenti alla citata Decisione, sembrerebbe far trapelare un non tanto velato *favor* per il ridetto meccanismo correttivo. Sul punto, cfr., ancora, G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia*, cit., 30, secondo cui “tale decisione contribuirà a scelte più omogenee a livello europeo, in linea con le scelte del legislatore italiano; e tuttavia, questo esito non necessariamente determinerà gli esiti auspicati dalla sentenza, alla luce dei margini di discrezionalità che comunque rimangono in capo ai legislatori nazionali e, in particolare, alla misura minima (2%) della soglia di sbarramento che può essere introdotta e dalla possibile adozione del voto singolo trasferibile, considerato il più puro tra i sistemi proporzionali”.

¹⁹ Sul punto, cfr., da ultimo, il Dossier del Servizio Studi della stessa Corte costituzionale, Area di diritto comparato, su “*Le soglie di sbarramento previste per l'elezione del Parlamento europeo*”, settembre 2018 (reperibile all'indirizzo telematico https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/237_clausele_sbarramento_PE.pdf)

²⁰ In questo senso, cfr., ancora, G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia*, cit., 29 s.

forma di governo europea, così come per un'uniformazione della legislazione elettorale in materia, paiono ancora lunghi.

Ad ogni modo, tra le ulteriori questioni di costituzionalità, diverse da quelle sollevate dal Consiglio di Stato, formulate dalle parti costituite nel giudizio costituzionale e dichiarate *de plano* inammissibili per l'impossibilità di queste di estendere il *thema decidendum*, sembra di dover richiamare l'attenzione su quella circa la legittimità costituzionale della stessa l. n. 10/2009. È, del resto, noto che il giudice di Strasburgo, rifacendosi al Codice di buona condotta in materia elettorale predisposto dalla Commissione di Venezia – secondo cui il cambiamento delle regole fondamentali del sistema elettorale meno di un anno prima delle elezioni potrebbe essere percepito, seppur in assenza di una volontà di manipolazione, come legato a interessi di parte congiunturali – ha rilevato come la stabilità della legislazione elettorale assuma una particolare importanza, ancorando detto principio al più sicuro rispetto dei diritti garantiti dall'art. 3 del Protocollo n. 1 allegato alla Cedu.

Con il *leading case* *Ekoglasnost c. Bulgaria*²¹, in particolare, essa ha affermato che “*si un État modifie trop souvent les règles électorales fondamentales ou s'il les modifie à la veille d'un scrutin, il risque de saper le respect du public pour les garanties censées assurer des élections libres ou sa confiance dans leur existence*” e che, dunque, al fine di un sindacato alla luce dell'art. 3 del Protocollo n. 1 allegato alla Cedu avrebbero dovuto esaminarsi “*toute mesure adoptée dans le domaine de la législation électorale qui semble opérer, seule ou à titre principal, au détriment de l'opposition, surtout si de par sa nature la mesure compromet les chances mêmes des partis d'opposition de parvenir un jour au pouvoir*”. Ciò sottolineando, per l'appunto, come “*l'adoption d'une telle mesure peu de temps avant le scrutin, à un moment où la part des voix revenant au parti au pouvoir est en déclin, peut servir d'indication de son caractère disproportionné*” (§ 68). Così, oltre alle modalità dello scrutinio, della composizione delle commissioni elettorali e della suddivisione in seggi elettorali delle circoscrizioni – enumerate dalla Commissione di Venezia a titolo non esaustivo – ha ritenuto che tra le regole, pur non strettamente attinenti al sistema elettorale in senso stretto, da non potersi modificare in prossimità delle elezioni vi fossero pure “*les conditions de participation aux élections imposées aux formations politiques font également partie des règles électorales fondamentales*” (§ 69). Principi, questi ultimi, che se pure, come già rilevato in dottrina²², non paiono fondare una generica e automatica lesione dell'art. 3 del Protocollo 1 allegato alla Cedu da parte di una qualsivoglia riforma della legge elettorale nell'imminenza delle relative elezioni, avrebbero forse potuto ben attagliarsi alle elezioni europee svoltesi nel 2009, visto che le modifiche di cui alla l. n. 10/2009 sono avvenute in tempi tanto ravvicinati²³.

²¹ Corte Edu, sez. IV, sent. 6 novembre 2012, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, su cui cfr. le osservazioni di P. BONETTI, *Ekoglasnost c. Bulgaria: la stabilità delle regole elettorali nell'anno precedente le elezioni*, in *Quad. cost.*, 2013, 168 ss.; P. FARAGUNA, *La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto e il velo (trasparente) di ignoranza*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 6 dicembre 2012. Per una riconferma dei ridetti principi, cfr. Corte Edu, sez. III, sent. 21 aprile 2015, *Danis et Association des personnes d'origine turque c. Roumanie* (specc. §§ 54 e 55).

²² Sul punto cfr. P. FARAGUNA, *La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto*, cit., 4.

²³ Nonostante, quindi, il carattere qui necessariamente teorico della questione, non ci può non rammaricare della preclusione, ancora una volta, ad addivenire ad un ulteriore affinamento del sindacato in materia elettorale e, nel caso

ABSTRACT

La soglia di sbarramento stabilita dal legislatore nazionale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia è stata considerata dalla Corte costituzionale, con la decisione in commento, funzionale a “garantire la governabilità” ed “evitare la frammentazione dei partiti politici che potrebbe rallentare o paralizzare i processi decisionali all'interno dell'assemblea parlamentare”, anche alla luce della indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea. Il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale così prospettate lascia, tuttavia, ancora impregiudicate alcune questioni “aperte”: la possibilità di una procedura di rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE e di una nuova pronuncia costituzionale che detti i “tempi” delle riforme elettorali.

The electoral threshold established by the national legislator for the election of members of the European Parliament due to Italy was considered by the Constitutional Court, with the decision in comment, functional to “ensure the governability” and “avoid the political-party fragmentation that it could slow down or paralyze decision-making processes within the parliamentary assembly”, even in the light of the undoubted parliamentary transformation of the form of government of the European Union. The rejection of the questions of constitutional legitimacy thus proposed leaves, however, still unprejudiced some “open” questions: the possibility of a preliminary ruling procedure before the EU Court of Justice and a constitutional ruling that beats the “timing” of the electoral reforms.

PAROLE CHIAVE: Parlamento europeo – legislazione nazionale – elezioni – soglia di sbarramento – governabilità

KEYWORDS: European Parliament – national legislation – elections – electoral threshold – governability.

di specie, dei suoi “tempi” di riforma, anche grazie all'ormai incessante dialogo tra le Corti funzionale all'innalzamento di tutela dei diritti inviolabili.