# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **239/2018** (ECLI:IT:COST:2018:239)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **DE PRETIS**
Udienza Pubblica del **23/10/2018**; Decisione del **25/10/2018**
Deposito del **21/12/2018**; Pubblicazione in G. U. **27/12/2018**
Norme impugnate: Artt. 21, c. 1°, nn. 1) bis e 2), e art. 22, c. 1°, della legge 24/01/1979, n. 18, nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1 della legge 20/02/2009, n. 10.
Massime: **40586 40587 40588 40589 40590 40591 40592 40593 40594**
Atti decisi: **ord. 93/2017**

## SENTENZA N. 239

## ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), e dell'art. 22, comma 1, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1

della legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra Giorgia Meloni e altri e l'Ufficio elettorale centrale nazionale e altri, con ordinanza del 23 agosto 2016, iscritta al n. 93 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di Giorgia Meloni e altri, di Lorenzo Fontana, di Nicola Caputo, del PD - Partito Democratico e altri, di Alternativa Popolare già Nuovo Centrodestra - NCD, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 23 ottobre 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Federico Tedeschini e Elisabetta Rampelli per Giorgia Meloni e altri, Felice Carlo Besostri per Marco Scurria e altro, Luca Tozzi per Lorenzo Fontana, Enzo Perrettini per l'Alternativa Popolare già Nuovo Centrodestra - NCD, Antonio Lamberti per Nicola Caputo, Vincenzo Cerulli Irelli per il PD - Partito Democratico e altri, e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.– Il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), e dell'art. 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia). Il primo dei due articoli stabilisce, per quanto qui interessa, che l'Ufficio elettorale nazionale: «1-bis) individua le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi; 2) procede al riparto dei seggi tra le liste di cui al numero 1-bis) in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista». L'art. 22 dispone che «[l]'ufficio elettorale circoscrizionale, ricevute da parte dell'Ufficio elettorale nazionale le comunicazioni di cui al penultimo comma del precedente articolo, proclama eletti i candidati, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, seguendo la graduatoria prevista al numero 4) dell'articolo 20».

Più precisamente, il rimettente contesta la previsione della soglia di sbarramento del 4 per cento fissata per l'accesso al riparto proporzionale dei seggi nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. I parametri evocati sono gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, della Costituzione.

Le questioni sono state sollevate nell'ambito di un giudizio in appello promosso da Giorgia Meloni e altri contro l'Ufficio elettorale centrale nazionale e altri, per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione seconda bis, 23 novembre 2015, n. 13214. In primo grado i ricorrenti avevano impugnato l'atto di proclamazione degli eletti che, sulla base della norma censurata, non aveva attribuito alcun seggio alla lista dei ricorrenti (Fratelli d'Italia - Alleanza nazionale), benché essa avesse conseguito il 3,66 per cento dei voti a livello nazionale nelle elezioni europee del 25 maggio 2014. Il ricorso si fondava sull'asserita incostituzionalità della soglia di sbarramento ma la citata sentenza del Tar Lazio lo ha respinto.

Il giudice a quo ricorda che la soglia di sbarramento è stata introdotta nel 2009 sulla base del cosiddetto 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 ha previsto la facoltà degli Stati membri di introdurre soglie di sbarramento nella misura massima del cinque per

cento all'interno delle rispettive legislazioni nazionali per l'elezione dei membri del Parlamento europeo. Osserva inoltre che la questione non è preclusa dai precedenti della Corte costituzionale. Secondo il rimettente, la sentenza n. 271 del 2010 non riguardava la legittimità della soglia di sbarramento ma l'impossibilità – per le liste che non raggiungono la soglia – di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti. L'odierna questione si distinguerebbe anche da quella decisa con la sentenza n. 110 del 2015 perché non è sorta nel corso di un'azione di mero accertamento ma nel corso di un'azione proposta da candidati concretamente lesi di fronte al giudice munito di giurisdizione sulle elezioni europee.

Ancora, il Consiglio di Stato rileva che, se la Corte annullasse le norme censurate della legge n. 10 del 2009, il meccanismo elettorale tornerebbe a essere governato dalle norme originarie della legge n. 18 del 1979, cioè da un corpus completo e applicabile.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la previsione della soglia di sbarramento violi il principio democratico (art. 1, secondo comma, Cost.), il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e il principio di adeguata rappresentatività del voto (art. 48 Cost.). Le norme censurate comporterebbero «una compressione dei principi di piena democraticità e pluralismo del sistema rappresentativo che non rinvengono un'adeguata ratio giustificatrice nel perseguimento di concomitanti finalità di interesse generale e che, quindi, sembrano travalicare i limiti propri del ragionevole esercizio dell'interpositio legislatoris».

Il giudice a quo richiama la sentenza dello stesso Consiglio di Stato, sezione quinta, 16 agosto 2011, n. 4786, che ha dichiarato manifestamente infondata la questione oggi all'attenzione della Corte, osservando che gli argomenti utilizzati in quella pronuncia non sarebbero condivisibili. Le norme censurate comprimerebbero la «rappresentatività democratica» (nel caso delle elezioni del 2014, il 6,08 per cento dei voti validamente espressi non si è tradotto in una corrispondente rappresentanza) e ciò non si potrebbe giustificare con l'«obiettivo di limitare la frammentazione delle forze politiche e quindi di garantire una maggior stabilità agli organi elettivi», «stante l'assenza di un vincolo propriamente fiduciario che caratterizza i rapporti fra il Parlamento e la Commissione europea», non potendosi, tra l'altro, assimilare il voto di approvazione di cui all'art. 17, paragrafo 7, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, al voto di fiducia esistente nelle forme di governo parlamentari. La compressione dunque resterebbe ingiustificata.

Il rimettente ricorda inoltre che il Tribunale costituzionale tedesco «ha per ben due volte fra il novembre del 2011 e il febbraio del 2014 dichiarato la contrarietà a Costituzione delle disposizioni nazionali che introducevano una soglia di sbarramento (dapprima nella misura del 5 per cento e successivamente nella più ridotta misura del 3 per cento) per le elezioni al Parlamento europeo». Il Tribunale costituzionale tedesco avrebbe affermato che «l'introduzione di una siffatta soglia di sbarramento si pone in contrasto con il generale principio di uguaglianza», nell'ambito di un sistema, quello europeo, che non presenterebbe il rischio di un «eccessivo pluralismo». Tali decisioni confermerebbero che la compressione del principio di rappresentanza popolare non può essere ammessa «se non in presenza di valide ragioni giustificatrici».

Il giudice a quo sottolinea anche la «diversità in ambito UE dei sistemi elettorali per l'elezione dei membri del Parlamento europeo» e il fatto che numerosi Stati membri non si sarebbero avvalsi della possibilità di introdurre una soglia di sbarramento. La scelta del legislatore italiano non sarebbe dunque idonea a conseguire l'obiettivo della migliore governabilità, «ostandovi le concomitanti legislazioni degli altri stati membri i quali – decidendo di non introdurre una siffatta clausola – finiscono per emulsionare e per rendere inefficace la scelta in tal senso compiuta dal legislatore nazionale».

In definitiva, la previsione della soglia di sbarramento contrasterebbe con il principio

democratico (art. 1 Cost.), con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con il principio di uguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.).

2.– Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

In particolare, l'Avvocatura generale ritiene che l'apposizione di una soglia di sbarramento per l'accesso al Parlamento (sia nazionale sia europeo) rientri nella piena discrezionalità del legislatore e non risulti manifestamente illogica (sono richiamate in proposito le sentenze n. 193 del 2015 e n. 35 del 2017 di questa Corte). La difesa statale sottolinea come l'ordinanza di rimessione svolga «a più riprese […] valutazioni di opportunità/merito», che devono ritenersi precluse in questa sede.

In realtà, anche per il Parlamento europeo si porrebbe «un'esigenza di efficienza e funzionalità dei processi decisionali», che sarebbe elusa da un'eccessiva frammentazione politica della rappresentanza italiana in Europa, con possibili conseguenze negative «sulla effettività della partecipazione degli esponenti degli interessi nazionali al Consesso europeo, nonché sull'efficacia del Parlamento nello svolgimento delle funzioni ad esso spettanti».

La previsione di soglie di sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi (nelle elezioni politiche, regionali e amministrative) troverebbe la sua ratio non solo «in un'ottica di governabilità, ma anche di razionalizzazione e semplificazione del quadro politico ad ogni livello di governo». Peraltro, la modulazione di tali soglie a seconda del numero dei seggi e del tipo di consultazione rientrerebbe nella «discrezionalità e autonomia» del legislatore.

In ragione di quanto detto, l'Avvocatura generale ritiene che non colga nel segno la considerazione (svolta dal rimettente) che i rappresentanti eletti al Parlamento europeo sono «suddivisi per gruppi politici e non nazionali» e che quindi i parlamentari eletti in Italia non rappresentano lo Stato italiano. La difesa statale rileva, infatti, che questa «(innegabile) circostanza "organizzativa" di fatto» non esclude che i parlamenti eletti in ciascuno Stato membro siano anche esponenti di gruppi territorialmente ben individuati, ben potendo quindi influenzare le decisioni assunte a livello europeo alla luce degli interessi delle realtà locali da cui provengono.

A queste considerazioni l'Avvocatura generale aggiunge che, se gli eletti non rappresentassero la Nazione di provenienza (come, a suo dire, sostenuto dal giudice a quo), «la proporzionalità dovrebbe […] essere coerentemente riferita al complessivo corpo elettorale rappresentato dai cittadini europei», con conseguente esclusione dal Parlamento europeo dei rappresentanti di Stati con una popolazione numericamente esigua.

La difesa statale rileva, inoltre, come sia in atto una «modificazione dell'assetto europeo tendenzialmente volta ad avvicinarsi alle forme di governo "parlamentari"», sulla linea tracciata dal Trattato di Lisbona. Indizi significativi di questa tendenza sarebbero rinvenibili nel rafforzamento delle funzioni legislativa, di bilancio, controllo politico e consultiva del Parlamento europeo, e soprattutto nella competenza di quest'ultimo a eleggere il Presidente della Commissione e ad approvare una mozione di censura alla stessa Commissione.

In questa prospettiva un'eccessiva frammentazione dei partiti rappresentati nel Parlamento europeo renderebbe «oltremodo difficoltosa» la formazione di una maggioranza politica, con il rischio di una paralisi dell'attività dell'Assemblea. Si presenterebbero quindi, anche in questa sede, l'esigenza di stabilità dell'organo politico di governo e quella di funzionalità dei processi decisionali del Parlamento. Da quanto appena detto l'Avvocatura generale deduce che, in un sistema elettorale proporzionale, i correttivi per la trasformazione dei voti in seggi sarebbero pressoché inevitabili e non violerebbero il principio di uguaglianza

del voto.

Quanto alla considerazione che la mancata previsione di una soglia di sbarramento da parte di alcuni Stati membri «priverebbe di significato e di utilità il detto meccanismo», la difesa statale osserva che questo argomento prova troppo, anche in ragione del fatto che l'Atto di Bruxelles non impone alcuna soluzione ma si limita a prevedere la possibilità di introdurre una soglia minima per l'attribuzione dei seggi. Peraltro, siffatta soglia è presente nella legislazione di molti Stati membri (Austria, Cipro, Francia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Svezia).

L'Avvocatura generale rileva, ancora, che i principi costituzionali evocati come parametro riguarderebbero «l'astratta possibilità di esercitare il diritto di elettorato in condizioni di parità ed eguaglianza», diritto che non sarebbe inciso dalle disposizioni censurate. Non sarebbe quindi rinvenibile alcuna violazione dell'art. 48 Cost., poiché il voto di ciascun elettore sarebbe «"eguale" in quanto "unico", senza che rilevi, all'esito, il risultato elettorale», e «libero», in quanto non condizionato dal «timore del mancato raggiungimento della soglia da parte della lista "preferita"».

La difesa statale conclude osservando che non sarebbero violati: a) né l'art. 1 Cost., perché «non si è in presenza di disposizioni che limitano in modo irragionevole e ingiustificato il presidio di democraticità rappresentato dalla piena valorizzazione del voto, né, quindi, il fondamentale principio della sovranità popolare»; b) né l'art. 3 Cost., perché non vi è «un regolamento irragionevole dei diversi interessi e valori, né vi è discriminazione tra gli elettori»; c) né l'art. 48 Cost., poiché «la circostanza che, ex post, alcuni voti espressi "valgano" più di altri non incide sulla libertà ed eguaglianza del voto».

3.– Nel giudizio di legittimità costituzionale si sono costituiti alcuni soggetti, parti del giudizio a quo, alcuni a sostegno della fondatezza delle questioni e altri della non fondatezza.

3.1.– Con atto depositato il 4 luglio 2017 si è costituito in giudizio Lorenzo Fontana, candidato nella lista "Lega Nord", risultato eletto nelle elezioni europee contestate nel giudizio a quo. La parte, dopo aver sottolineato di essersi costituita sia nel giudizio dinanzi al Tar Lazio sia in quello dinanzi all'odierno rimettente Consiglio di Stato, chiede che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili e infondate sulla base delle seguenti argomentazioni.

In primo luogo, la difesa di Fontana eccepisce l'inammissibilità delle questioni perché queste sarebbero sollevate in violazione della discrezionalità del legislatore. Il giudice a quo, infatti, avrebbe sindacato una scelta di politica legislativa, censurabile solo in caso di manifesta irragionevolezza. Inoltre, il rimettente avrebbe richiesto una pronuncia sostanzialmente additiva, in assenza di una soluzione costituzionalmente orientata. Al riguardo, la parte osserva che il Consiglio di Stato non dubita della legittimità costituzionale «della imposizione della clausola di sbarramento in generale», non avendo censurato anche la legge 6 aprile 1977, n. 150 (Approvazione ed esecuzione dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto, firmato a Bruxelles il 20 settembre 1976, allegato alla decisione del consiglio delle Comunità europee, adottata a Bruxelles in pari data), con la quale è stato recepito nel nostro ordinamento l'Atto di Bruxelles. In questa prospettiva il rimettente sembrerebbe dubitare della legittimità costituzionale «non già dello sbarramento in sé», ma solo della specifica soglia di sbarramento prevista dall'ordinamento italiano. Da ciò la difesa di Fontana deduce che, anche in caso di accoglimento delle questioni sollevate, resterebbe comunque vigente «l'atto normativo primario che consente al legislatore la imposizione dello sbarramento fino al tetto massimo del 5 per cento». Mancherebbe, dunque, «una soluzione costituzionalmente orientata», non potendo la Corte sostituirsi al legislatore con una pronuncia sostanzialmente additiva, come quella prospettata dal rimettente.

Nell'ipotesi in cui si ritenesse che il giudice a quo abbia inteso richiedere una pronuncia

meramente ablatoria, secondo detta parte sussisterebbe una seconda ragione di manifesta inammissibilità delle questioni, rinvenibile nella loro «evidente contraddittorietà», derivante dall'aver censurato la sola norma nazionale (legge n. 18 del 1979) e non anche quella sovranazionale contenuta nell'Atto di Bruxelles (recepito con la citata legge n. 150 del 1977).

Nel merito, le questioni sarebbero manifestamente infondate. Dopo aver premesso che l'introduzione di correttivi al sistema proporzionale non costituisce di per sé violazione dei principi democratici del nostro ordinamento, Fontana osserva che la previsione di una soglia di sbarramento costituisce, di per sé, «un sistema che serve a valorizzare la volontà elettorale nell'ambito di un sistema proporzionale, atteso che consente la formazione di un organo che, seppur espressione dei partiti più rappresentativi su scala nazionale, non sia frammentato al punto tale da rendere il suo funzionamento difficile e/o impossibile a causa della necessità di spartire i seggi anche con i partiti che abbiano una rappresentatività solo circoscrizionale senza alcuna rilevanza "comunitaria"».

Non sarebbe dunque violato il principio di eguaglianza, poiché tutti i candidati partono da una posizione di perfetta parità e la differenziazione operata dal funzionamento della soglia «non è frutto di una discriminazione legislativa aprioristica ma rappresenta la conseguenza fisiologica dell'espressione della volontà sovrana degli elettori». Né sarebbero violati gli artt. 1 e 48 Cost., in quanto «con o senza la clausola di sbarramento» il voto rimarrebbe a tutti gli effetti personale, eguale, libero e segreto.

La stessa parte contesta altresì che la scelta legislativa censurata sia irragionevole, sottolineando che «per il buon funzionamento delle istituzioni comunitarie è indispensabile garantire la stabilità degli organi elettivi e quindi evitare la eccessiva frammentarietà del Parlamento europeo». A sostegno di questa tesi si adduce il «ruolo sempre più centrale» del Parlamento europeo e l'esistenza di un rapporto di «gradimento», se non di vera e propria fiducia, tra quest'organo e la Commissione. Inoltre, l'introduzione di una soglia di sbarramento andrebbe letta congiuntamente all'imposizione dell'utilizzo di un sistema proporzionale e all'impossibilità di adottare un sistema maggioritario.

Privo di rilievo sarebbe anche l'argomento dell'inefficacia o dell'inutilità pratica della soglia di sbarramento introdotta dal legislatore italiano, alla luce della mancata previsione di un'analoga soglia negli altri Stati membri. In proposito la parte privata osserva che analoghe clausole sono previste in Francia, Polonia, Romania, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria, Svezia, Austria, Slovacchia, Croazia, Lituania, Lettonia e Cipro.

Un ulteriore argomento addotto per confutare la tesi dell'irragionevolezza delle norme censurate fa leva sulla constatazione che, a seguito delle elezioni europee del 2014, i seggi sono stati distribuiti tra candidati di ben sette schieramenti, restando escluso poco più del 6 per cento dei voti su scala nazionale. Ciò confermerebbe che «il sacrificio di rappresentatività causato dalla soglia di sbarramento in parola» non è né irragionevole né sproporzionato.

Da ultimo, la difesa della parte sottolinea l'assoluta incongruenza di talune argomentazioni sostenute dagli appellanti nel giudizio a quo e riprese dal rimettente. In particolare, l'accostamento tra il numero di voti ottenuto dalla lista "Fratelli d'Italia" e quello dei votanti di alcuni Stati membri, come Malta e Cipro, è ritenuto «privo di ogni senso logico», posto che si tratta di Stati che hanno una popolazione di gran lunga inferiore a quella italiana. Al contrario, il numero di voti ottenuti dalla lista "Fratelli d'Italia" andrebbe posto a confronto con il numero complessivo dei voti espressi in Italia. Né – sempre a detta della medesima difesa – avrebbe senso discutere di un "diritto di tribuna", posto che i membri italiani del Parlamento europeo sono una minoranza nel consesso. Il cosiddetto diritto di tribuna si trasformerebbe, pertanto, nel «diritto di essere minoranza all'interno di una minoranza».

3.2.– Con atto depositato il 13 luglio 2017 si è costituito in giudizio Nicola Caputo,

candidato nella lista “Partito Democratico”, risultato eletto nelle elezioni contestate nel giudizio a quo. La parte solleva diverse eccezioni di inammissibilità della questione. In primo luogo, essa sarebbe «del tutto centrale ai fini della definizione della res controversa» e, dunque, l’eventuale sentenza di accoglimento della Corte sarebbe «idonea ad esaurire la tutela richiesta con conseguente violazione del divieto del ricorso diretto di costituzionalità». La questione sarebbe inoltre inammissibile in relazione agli appellanti che si sono qualificati come cittadini elettori, in quanto per essi il vantaggio connesso all’eventuale accoglimento «si limiterebbe alla sola rimozione delle disposizioni censurate dall’ordinamento». La questione sarebbe inammissibile anche in relazione agli appellanti candidati, in quanto i vantaggi da essi auspicati (proclamazione come eletti e conseguimento del seggio) sarebbero «del tutto presunti, generici e senza una offerta dimostrazione».

Viene poi riproposta l’eccezione di difetto di interesse alla proposizione del ricorso davanti al TAR, sulla base di quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014. Tale pronuncia, nell’annullare in parte la legge sulle elezioni politiche, avrebbe precisato che l’accoglimento non incideva sugli esiti delle elezioni già tenute, che rappresenterebbero un «fatto concluso». Il ricorso al TAR sarebbe stato inammissibile anche perché mirava all’annullamento parziale delle elezioni, mentre, anche volendo disattendere quanto statuito dalla sentenza n. 1 del 2014, la conseguenza dovrebbe essere quella dell’annullamento dell’intera consultazione elettorale.

Inoltre, secondo la difesa di Caputo, poiché gli esiti delle elezioni del 2014 non possono essere toccati, la pronuncia del TAR potrebbe solo accertare il diritto dei ricorrenti di esercitare con certe modalità il diritto di voto: ma una decisione di questo tipo rientrerebbe nella giurisdizione del giudice ordinario.

Ancora, tale parte ripropone le eccezioni, già formulate nel giudizio di primo grado, di tardività del ricorso e di omessa impugnazione degli atti di indizione delle elezioni europee e di ammissione delle liste.

Nel merito, sostiene che le questioni sarebbero manifestamente infondate in quanto il rapporto fra Parlamento europeo e Commissione sarebbe «certamente agevolato dalla stabilità ma innanzitutto dalla corretta rappresentatività, alla quale la soglia di sbarramento tende». Infatti, tale soglia garantirebbe proprio la rappresentatività, introducendo un correttivo al principio di proporzionalità, teso a scongiurare la dispersione del voto e la frammentazione delle forze politiche; la stabilità e la governabilità sarebbero obiettivi solo “mediati”. Secondo la difesa di Caputo inoltre le decisioni del Tribunale costituzionale tedesco non sarebbero un idoneo termine di paragone, per la diversità dell’ordinamento italiano rispetto a quello tedesco.

3.3.– Con atto depositato il 24 luglio 2017 si sono costituiti davanti alla Corte costituzionale Giorgia Meloni e altri sei soggetti: Meloni e altri quattro nella loro qualità di candidati non eletti nella lista “Fratelli d’Italia – AN” e di elettori nelle elezioni europee del 2014, gli altri due nella qualità di elettori della lista “Fratelli d’Italia – AN” nelle elezioni europee del 2014 (e, nel caso di Marco Marsilio, anche come legale rappresentante del movimento politico/associazione non riconosciuta “Fratelli d’Italia Centrodestra nazionale”).

Le parti indicate rilevano che le norme censurate ledono il loro diritto di voto attivo e passivo e provocano «una distorsione nella rappresentanza dei cittadini italiani», dato che più di un milione di elettori di “Fratelli d’Italia – AN” e altri 600.000 elettori (di liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento) non hanno alcuna rappresentanza nel Parlamento europeo. Inoltre, osservano che l’eventuale accoglimento non comporterebbe l’invalidazione dell’intera consultazione elettorale, ma solo il dovere dell’Ufficio elettorale nazionale di procedere ad una nuova ripartizione tra le liste.

Dette parti invocano diverse norme della Costituzione e dei trattati europei, oltre all’art. 3

del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952. In particolare, le norme censurate violerebbero il principio costituzionale 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 hanno ottenuto in totale 12 deputati benché il numero dei loro abitanti (complessivamente, meno di un milione) sia inferiore a quello dei voti ricevuti da "Fratelli d'Italia – AN". L'alterazione dell'uguaglianza del voto non troverebbe alcuna ragionevole giustificazione, dato che non sussisterebbe alcun rapporto di fiducia tra l'assemblea e l'esecutivo. Inoltre, si osserva che nel Parlamento europeo i parlamentari sono divisi per gruppi politici, non nazionali, ragion per cui le norme censurate non potrebbero giustificarsi con lo scopo di evitare la frammentazione della delegazione italiana.

Le parti ricordano che il Tribunale costituzionale tedesco per due volte ha dichiarato incostituzionale la soglia di sbarramento nelle elezioni europee e rilevano che in diversi Stati la soglia stessa non è prevista o è prevista a livello circoscrizionale e non nazionale.

Infine, le parti censurano altre norme: quelle relative al rimborso delle spese elettorali (in quanto esso è previsto solo per i partiti che superano la soglia di sbarramento), l'art. 12, comma 4, della legge n. 18 del 1979 (in quanto esonera dalla sottoscrizione delle liste dei candidati i partiti già presenti nelle Camere o nel Parlamento europeo) e quelle (artt. 12, comma 8; 21, comma 1, nn. 1-3; e 22, commi 2 e 3) che prevedono un regime di favore per alcune minoranze linguistiche, consentendo alle liste rappresentative di esse di ottenere seggi in deroga alla soglia di sbarramento.

3.4.– Con atto depositato il 25 luglio 2017 si è costituito in giudizio il PD - Partito Democratico in persona dei legali rappresentanti pro tempore, chiedendo che le questioni siano dichiarate palesemente infondate.

La parte, dopo aver sintetizzato la vicenda giudiziaria che ha condotto all'odierno giudizio, si sofferma sulle disposizioni contenute nell'Atto di Bruxelles, evidenziando come la disciplina elettorale in esso contenuta si configuri come "provvisoria", in quanto sia l'art. 7 del citato Atto, sia l'art. 223, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, prevedono che lo stesso Parlamento europeo elabori il progetto di una procedura elettorale uniforme o, quanto meno, di principi comuni in materia elettorale, capaci di imporsi a tutti gli Stati membri in occasione delle consultazioni europee. In questo quadro «le norme di fonte costituzionale interna […] seppur anch'esse incidenti sulla regolazione della materia in quanto indicative di principi comunque ineludibili, non possono ritenersi la fonte primaria cui parametrare eventuali giudizio di illegittimità della normativa in oggetto».

La difesa del Partito Democratico passa, poi, a ricostruire la giurisprudenza costituzionale in materia, ricordando, tra l'altro, che: a) il principio di eguaglianza del voto non si estende «al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore»; b) i correttivi al sistema elettorale proporzionale «non incidono sulla parità di condizioni dei cittadini e sull'eguaglianza del voto»; c) «laddove non esista alcuna disciplina costituzionalmente "obbligata", la scelta del sistema elettorale non può che competere al legislatore ordinario».

Da queste affermazioni la difesa privata deduce che le norme censurate non violano l'art. 48 Cost., in quanto si tratterebbe di «un mero correttivo (la soglia) che non altera affatto la condizione di parità degli elettori ma realizza soltanto un effetto selettivo attraverso un contenimento dell'effetto proiettivo tipico dei sistemi proporzionali puri». Peraltro, in assenza di qualsiasi indicazione da parte del legislatore costituzionale a favore di uno specifico sistema elettorale, la materia de qua sarebbe rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario, sia pure nel rispetto dei principi di eguaglianza del voto, della sovranità popolare e di

ragionevolezza. Siffatta lettura sarebbe confermata anche dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, nelle quali la decisione della Corte di annullare «norme premiali eccessivamente distorsive della reale "rappresentatività" della volontà popolare» sarebbe giustificata dalla esistenza di «sistemi elettivi a forte connotazione maggioritaria».

Sempre dall'esame della giurisprudenza di questa Corte la parte trae l'ulteriore considerazione per cui la stabilità dei Governi e la funzionalità dell'attività legislativa costituirebbero «solo […] uno dei possibili argomenti in ragione dei quali giustificare la mancata (perfetta) corrispondenza tra la volontà popolare e i seggi conseguiti da ciascuna forza politica concorrente alle elezioni; e non come la ragione esclusiva». In proposito, secondo la difesa della parte, questa Corte avrebbe riconosciuto «la piena compatibilità costituzionale di ogni sistema elettorale, lasciando alla interposizione del legislatore la valutazione sulla opportunità e funzionalità di ognuno di essi in ragione del periodo storico e delle necessità contingenti, e contenendo tale facoltà essenzialmente entro il limite della "ragionevolezza"».

La difesa del Partito Democratico passa, poi, a esaminare le sentenze del Tribunale costituzionale tedesco del 2011 e del 2014, con le quali sono state dichiarate illegittime le norme che, per le elezioni dei membri del Parlamento europeo, prevedevano, rispettivamente, la soglia di sbarramento del 5 per cento e del 3 per cento, evidenziando come il presupposto teorico da cui ha preso le mosse il Tribunale tedesco sia radicalmente diverso da quello della Corte italiana. In particolare, il principio di eguaglianza del voto sarebbe inteso dal primo come «eguale influenza ed eguale peso di ciascun suffragio sull'esito delle elezioni», mentre la seconda lo intenderebbe «nel senso di garanzia della parità di accesso [al voto], e non nel senso di una eguale considerazione dei suffragi nell'ambito del sistema elettorale prescelto».

La parte sottolinea, inoltre, che la ratio della previsione delle clausole di sbarramento non può esaurirsi «nella sola esigenza di garantire la stabilità dei Governi», il che porterebbe a escludere la possibilità di introdurre soglie siffatte per l'elezione del Parlamento europeo. Al contrario, occorrerebbe tenere conto della «rilevante evoluzione del ruolo del Parlamento stesso» e, in particolare, della nuova procedura di nomina della Commissione e del suo Presidente, introdotta dal Trattato di Lisbona. Sebbene manchi un vero e proprio rapporto di fiducia, sarebbero individuabili elementi di analogia con l'istituto della fiducia parlamentare e, segnatamente, il voto di investitura parlamentare della Commissione e il voto di censura. A ciò si aggiunga la partecipazione, sempre più intensa, del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione.

Da queste considerazioni, la difesa del Partito Democratico deduce «la necessità di organizzare la rappresentanza parlamentare, al fine di veicolare le istanze democratiche nelle istituzioni e di evitare la frammentazione politica».

Del tutto inconferente sarebbe, poi, la considerazione per cui siffatto tentativo di razionalizzare la rappresentanza politica di un singolo Stato risulterebbe vanificato dalla circostanza che molti Stati membri (la metà) non hanno stabilito analoghe soglie di sbarramento. Al riguardo, si rileva che il criterio della facoltatività nella previsione della soglia è stato introdotto prima del Trattato di Lisbona, che ha conferito al Parlamento funzioni «governanti». Inoltre, questo criterio è destinato ad essere superato dall'allineamento dei sistemi elettorali dei Paesi membri, di cui si è detto sopra.

Da ultimo, la parte deduce l'infondatezza delle censure di irragionevolezza che si fondano sul raffronto tra il numero di voti ottenuti dalla lista "Fratelli d'Italia – AN" e il numero dei votanti negli Stati membri più piccoli, come pure delle analoghe censure con le quali si lamenta una discriminazione delle minoranze politiche rispetto a quelle linguistiche. In entrambi i casi, infatti, si accosterebbero due realtà diverse.

3.5.– Con atto depositato il 25 luglio 2017 si è costituita in giudizio Alternativa Popolare

(già Nuovo Centro Destra - NCD) in persona del Presidente nazionale e legale rappresentante pro tempore, chiedendo che le questioni sollevate siano accolte.

4.– In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la quale insiste perché sia dichiarata la manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato riferisce che, il 2 luglio 2018, il Parlamento europeo ha adottato una Raccomandazione, avente natura di proposta, concernente il progetto di decisione del Consiglio che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo. Questa raccomandazione si inserisce nel procedimento legislativo speciale di cui all'art. 223, paragrafo 1, TFUE, secondo cui «Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri. Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie. Tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali».

La difesa dell'interveniente sottolinea come nella parte motiva della Raccomandazione si precisi che «la soglia elettorale conferirà maggiore uniformità alle condizioni della competizione elettorale per i partiti politici di tutti gli Stati membri, oltre a rendere più omogeneo il peso del voto espresso da ciascun cittadino per l'elezione dei deputati al Parlamento europeo».

A seguito dell'approvazione di questo progetto, il Consiglio ha approvato la decisione UE/Euratom 2018/994 del 13 luglio 2018, che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976.

L'art. 1 della decisione UE, Euratom 2018/994 sostituisce, tra l'altro, l'art. 3 dell'Atto di Bruxelles, così disponendo: «1. Gli Stati membri possono prevedere una soglia minima per l'attribuzione dei seggi. A livello nazionale, tale soglia non può essere superiore al 5 per cento dei voti validamente espressi. 2. Gli Stati membri in cui si utilizza lo scrutinio di lista prevedono una soglia minima per l'attribuzione dei seggi per le circoscrizioni elettorali che comprendono più di 35 seggi. Tale soglia non è inferiore al 2 per cento né superiore al 5 per cento dei voti validamente espressi nella circoscrizione di cui trattasi, anche nel caso di uno Stato membro con collegio unico nazionale. 3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi all'obbligo di cui al paragrafo 2 al più tardi per le elezioni del Parlamento europeo successive alle prime elezioni che si tengono dopo l'entrata in vigore della decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio».

L'Avvocatura generale, dopo aver precisato che allo Stato italiano si applica quanto previsto nei paragrafi 2 e 3 del novellato art. 3, evidenzia che la decisione in parola non è ancora entrata in vigore, in quanto «soggetta all'approvazione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali». In particolare, la decisione entrerà in vigore «il primo giorno dopo la ricezione dell'ultima notifica» effettuata dagli Stati membri al Segretariato generale del Consiglio, con la quale sarà comunicato l'avvenuto espletamento delle procedure necessarie per l'approvazione della decisione stessa.

Ciò nondimeno, la difesa statale ritiene che la decisione stessa non possa essere considerata ininfluente sia perché l'«Atto elettorale» è ritenuto «pacificamente atto avente natura normativa primaria, venendo (solo in parte) modificato da un atto avente indubitabilmente tale natura», sia perché la modifica operata con siffatto atto normativo

stabilisce, al paragrafo 2, l'obbligo (e non più la facoltà) di prevedere una soglia minima (per le circoscrizioni elettorali che comprendono più di 35 seggi) per gli Stati in cui si utilizza lo scrutinio di lista.

La modifica anzidetta, quindi, confermerebbe che la previsione di una soglia di sbarramento è considerata dagli organi dell'Unione europea conforme ai principi del diritto UE, non rendendosi necessario, pertanto, il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

In ragione di quanto detto l'Avvocatura generale rileva che – sebbene le questioni sollevate riguardino la normativa previgente rispetto alla decisione UE, Euratom 2018/994 – sarebbe «singolare» una pronunzia della Corte costituzionale che dichiarasse l'«incostituzionalità "a tempo", e non valida per il futuro (almeno dal momento in cui le norme unionali entreranno definitivamente in vigore)». Per questi motivi la difesa statale chiede alla Corte di valutare l'opportunità di una rimessione degli atti al giudice a quo «per un rinnovato scrutinio in punto di rilevanza».

Nel merito delle questioni sollevate l'Avvocatura generale ribadisce le considerazioni già svolte nell'atto di intervento, aggiungendo che l'argomento che fa leva sulla disomogeneità delle legislazioni degli Stati membri va incontro al problema logico di stabilire il numero minimo di Paesi che prevedono la soglia di sbarramento affinché quest'ultima possa essere considerata legittima.

Peraltro, l'imposizione a tutti gli Stati dell'obbligo di introdurre una clausola di sbarramento potrebbe risultare, a sua volta, irragionevole, in quanto non terrebbe conto delle diversità dei sistemi politici nazionali e delle diverse estensioni delle circoscrizioni nazionali, che, se particolarmente ridotte, rendono non necessaria la previsione di una soglia.

Sempre con riferimento all'obbiettivo di evitare la frammentazione della rappresentanza, l'Avvocatura generale ricorda che il 7 febbraio 2018 il Parlamento europeo ha bocciato la proposta della Commissione per gli Affari Costituzionali di formare liste transnazionali europee e di creare una circoscrizione europea.

La difesa statale contesta, poi, le tesi di alcune parti private, riprese dal rimettente, secondo cui la previsione di una soglia sarebbe discriminatoria in considerazione dell'assegnazione di seggi a Stati di modeste dimensioni (con un numero complessivo di voti inferiore a quello ottenuto dalle liste sotto soglia in Italia) e del trattamento «privilegiato» riservato ad alcune minoranze linguistiche. Nel primo caso, infatti, la scelta del legislatore europeo non sarebbe irragionevole perché ha inteso garantire a ciascuno Stato membro «un livello minimo di rappresentanza»; nel secondo caso, la tutela assicurata dal legislatore italiano ad alcune minoranze linguistiche trova fondamento nella stessa Costituzione.

Da ultimo, l'Avvocatura generale critica la «particolare enfasi» che i ricorrenti nel giudizio principale e il Consiglio di Stato hanno dato alle pronunce del Bundesverfassungsgericht del 2011 e del 2014. Siffatte sentenze, infatti, oltre a non costituire precedenti vincolanti per la Corte italiana, devono essere esaminate «nell'ambito di un differente assetto costituzionale» e si fondano «su opinabili valutazioni di carattere empirico». Peraltro, a fronte di queste pronunce, in direzione opposta si è mossa la sentenza della Corte costituzionale della Repubblica Ceca, 19 maggio 2015, Pl. ús 14/14, che ha negato l'incostituzionalità della soglia di sbarramento del 5 per cento prevista dalla legislazione della Repubblica Ceca per le elezioni dei membri del Parlamento europeo.

5.– In prossimità dell'udienza anche alcune delle parti private hanno depositato memorie.

5.1.– In particolare, con memoria depositata il 28 settembre 2018, Marco Marsilio e Marco Scurria, appellanti nel giudizio a quo, hanno chiesto alla Corte – qualora «le motivazioni

dell'ordinanza di rimessione non fossero contro ogni ragionevole aspettativa convincenti» – di disporre 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. Le parti invocano gli artt. 10 e 14 TUE, che attribuirebbero una «nuova natura» al Parlamento europeo (di rappresentante dei cittadini dell'Unione e non più dei popoli degli Stati membri).

Infine, Marsilio e Scurria censurano la legge n. 10 del 2009 con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., alla luce dell'art. 3 Prot. addiz. CEDU (come inteso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo), in quanto tale legge avrebbe modificato il sistema elettorale, introducendo la soglia di sbarramento, pochi mesi prima delle elezioni del 2009, in modo non prevedibile.

5.2.– In data 2 ottobre 2018, hanno inoltre depositato memorie Giorgia Meloni (e altri) e Lorenzo Fontana, ribadendo gli argomenti svolti nei precedenti atti e insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

5.3.– In data 2 ottobre 2018, ha depositato una memoria anche Alternativa Popolare (già Nuovo Centro Destra - NCD), che – a differenza di quanto chiesto nell'atto di costituzione – ha concluso per l'inammissibilità per difetto di incidentalità e, in subordine, per l'infondatezza delle questioni.

*Considerato in diritto*

1.– Il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), e dell'art. 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, della Costituzione.

Il primo dei due articoli censurati stabilisce, per quanto qui interessa, che l'Ufficio elettorale nazionale: «1-bis) individua le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi; 2) procede al riparto dei seggi tra le liste di cui al numero 1-bis) in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista». L'art. 22 dispone che «[l]'ufficio elettorale circoscrizionale, ricevute da parte dell'Ufficio elettorale nazionale le comunicazioni di cui al penultimo comma del precedente articolo, proclama eletti i candidati, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, seguendo la graduatoria prevista al numero 4) dell'articolo 20».

Il Consiglio di Stato contesta la previsione della soglia di sbarramento del 4 per cento fissata per l'accesso al riparto proporzionale dei seggi nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, ritenendo in particolare che le disposizioni censurate: a) limitino «in modo irragionevole e ingiustificato il presidio di democraticità rappresentato dalla piena valorizzazione del voto», con la conseguenza della violazione dell'art. 1, secondo comma, Cost.; b) rechino «un regolamento irragionevole dei diversi interessi e valori che vengono in rilievo» senza che si possa rinvenire «un'adeguata ratio giustificatrice nel perseguimento di concomitati finalità di interesse generale» (di qui la violazione dell'art. 3 Cost.); c) determinino «la sostanziale esclusione dalla rappresentanza politica di ampie fasce dell'elettorato senza che ciò risulti giustificato – e, in qualche misura, "controbilanciato" – dalla predicata finalità di accrescere per tale via la stabilità degli organi elettivi legati da un vincolo fiduciario all'istituzione parlamentare», e quindi violino il principio di eguaglianza del voto (ex

art. 48 Cost.).

2.– Preliminarmente, questa Corte è chiamata ad esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate da alcune delle parti private costituitesi in giudizio.

2.1.– In particolare, Lorenzo Fontana (candidato eletto nelle liste della Lega Nord) eccepisce l'inammissibilità, sotto vari profili, delle questioni sollevate.

2.1.1.– Innanzitutto, Fontana ritiene che le questioni siano inammissibili «per violazione della discrezionalità del legislatore». A suo dire, «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa»; di conseguenza, quest'ultima «è censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole». Nel caso di specie non vi sarebbe alcuna violazione del principio di ragionevolezza; mancherebbe, inoltre, «una soluzione costituzionalmente orientata», non potendo la Corte sostituirsi al legislatore con una pronuncia sostanzialmente additiva, come quella richiesta – sempre secondo la difesa della parte privata – dal rimettente.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale a condizione che il suo esercizio non si traduca nell'adozione di una disciplina manifestamente irragionevole (ex plurimis, sentenze n. 35 del 2017, n. 193 del 2015, n. 275 e n. 1 del 2014, n. 271 del 2010, ordinanza n. 260 del 2002). L'individuazione del sistema elettorale ritenuto più idoneo in relazione al contesto storico-politico di riferimento, pertanto, non è, in assoluto, esente dal sindacato di costituzionalità, ben potendo essere censurata qualora risulti affetta da un vizio di manifesta irragionevolezza. Questa Corte è, dunque, tenuta a verificare che «il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale» (sentenza n. 1 del 2014).

Da quanto detto discende l'ammissibilità delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato, che ha investito questa Corte del compito di accertare l'esistenza di un vizio di manifesta irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore italiano, senza che sia così in alcun modo scalfita la discrezionalità di quest'ultimo in materia elettorale. Si deve osservare inoltre che, a differenza di quanto sostenuto dalla parte, il giudice rimettente non chiede una «pronuncia sostanzialmente additiva» o sostitutiva della vigente clausola di sbarramento con altra ritenuta conforme al canone di ragionevolezza, ma si limita a rilevare il contrasto della normativa censurata con i parametri costituzionali sopra indicati. L'eccezione in esame deve dunque essere respinta.

2.1.2.– Qualora si dovesse ritenere che il giudice a quo abbia inteso richiedere una pronuncia meramente ablatoria, secondo la stessa parte sussisterebbe un'ulteriore causa di inammissibilità delle questioni sollevate, per quella che viene ritenuta un'«evidente contraddittorietà» dell'operato del giudice a quo, il quale censura la sola norma statale che impone la clausola di sbarramento del 4 per cento (legge n. 18 del 1979) e non anche la previsione sovranazionale contenuta nell'Atto di Bruxelles (allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, del Consiglio del 20 settembre 1976, relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto), recepito con la legge 6 aprile 1977, n. 150 (Approvazione ed esecuzione dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto, firmato a Bruxelles il 20 settembre 1976, allegato alla decisione del consiglio delle Comunità europee, adottata a Bruxelles in pari data), che, secondo la stessa difesa, consente l'imposizione di una clausola di sbarramento nella misura massima del 5 per cento.

Nemmeno questa eccezione è fondata.

Occorre considerare infatti che la soglia di sbarramento per l'elezione dei membri del Parlamento europeo è stata introdotta nell'ordinamento italiano dalla legge n. 10 del 2009 e non dalla legge n. 150 del 1977, che ha recepito l'Atto di Bruxelles. Il testo originario di quest'ultimo non prevedeva quindi alcuna soglia, che è stata invece disciplinata dalla decisione del Consiglio 2002/772/CE, Euratom del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, di modifica dell'Atto di Bruxelles. Più precisamente, la decisione 2002/772/CE/Euratom ha sostituito l'originario art. 2 dell'Atto del 1976 con gli artt. 2, 2-bis e 2-ter. Ed è il citato art. 2-bis a disporre che «[g]li Stati membri possono prevedere la fissazione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi» e che «[t]ale soglia non deve essere fissata a livello nazionale oltre il 5 per cento dei suffragi espressi».

La decisione 2002/772/CE, Euratom ha dunque consentito agli Stati membri di introdurre una clausola di sbarramento, determinandone la misura massima; a sua volta, il legislatore italiano ha ritenuto di avvalersi di questa possibilità novellando la legge n. 18 del 1979 e prevedendo, con la legge n. 10 del 2009, la soglia del 4 per cento dei voti validi espressi. Correttamente, pertanto, il Consiglio di Stato censura le disposizioni della legge n. 18 del 1979, come modificate dalla legge n. 10 del 2009.

2.2.– Ulteriori eccezioni di inammissibilità sono sollevate da Nicola Caputo (candidato eletto nelle liste del "PD - Partito Democratico").

2.2.1.– Preliminarmente è eccepito il difetto di incidentalità delle questioni, già prospettato nel giudizio a quo.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte sono ammissibili le questioni sollevate in giudizi promossi contro atti amministrativi, anche se essi sono contestati solo per l'illegittimità costituzionale della legge applicata (ex multis, ordinanza n. 361 del 2004, riguardante proprio un caso in cui era stato chiesto l'annullamento di operazioni elettorali; sentenze n. 89 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 242 del 2011, ordinanza n. 138 del 2017). Nel presente giudizio, un'eventuale decisione di accoglimento non sarebbe idonea «ad esaurire la tutela richiesta», in quanto il giudice amministrativo dovrebbe poi comunque annullare – nel caso di specie in parte qua – l'atto di proclamazione degli eletti e assegnare alla lista "Fratelli d'Italia – AN" (oltre che eventualmente ad altre liste rimaste escluse dal riparto) i seggi che a essa sarebbero spettati in assenza della soglia di sbarramento.

2.2.2.– Da quanto appena esposto discende anche l'infondatezza dell'ulteriore eccezione sollevata da Caputo, relativa al difetto di interesse dei ricorrenti nel giudizio a quo. A tale proposito, la parte richiama la sentenza n. 1 del 2014 di questa Corte, secondo la quale l'annullamento della legge elettorale non toccherebbe le elezioni già svolte, che diventerebbero un fatto "esaurito" con la proclamazione degli eletti. Nell'odierno giudizio, tuttavia, poiché le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate a seguito dell'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo dell'atto di proclamazione, le elezioni non rappresentano un fatto esaurito, con la conseguenza che l'eventuale annullamento della legge elettorale si riflette sull'esito del giudizio amministrativo. La possibilità di un annullamento parziale delle elezioni priva di consistenza anche le ulteriori considerazioni svolte da Caputo (punto 3.2 del Ritenuto in fatto).

2.2.3.– Quanto all'eccezione di inammissibilità, formulata nel giudizio amministrativo di primo grado e riproposta nel giudizio davanti a questa Corte, derivante dall'omessa impugnazione degli atti di indizione delle elezioni europee e di ammissione delle liste, essa risulta palesemente infondata. Nella prospettazione dei ricorrenti in primo grado, infatti, dai

citati atti di indizione e di ammissione delle liste non derivava ad essi alcun pregiudizio, sicché è da escludere che incombesse su di loro un onere di impugnazione di tali atti, preclusivo della possibilità di censurare, per vizi propri, l'atto di proclamazione degli eletti – poi effettivamente impugnato – che, sulla base della norma censurata, non aveva attribuito alcun seggio alla lista dei ricorrenti.

2.3.– Da ultimo, Alternativa Popolare (già Nuovo Centro Destra - NCD), nella memoria depositata in prossimità dell'udienza (e non anche nell'atto di costituzione, nel quale invece chiede l'accoglimento delle questioni), eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di incidentalità, riprendendo sostanzialmente le medesime argomentazioni svolte su tale profilo in occasione del giudizio deciso con la sentenza n. 110 del 2015.

L'eccezione non è fondata per le ragioni già esposte al punto 2.2.1 in relazione alle analoghe considerazioni svolte da Nicola Caputo. Rispetto a quanto rilevato dalla difesa di Alternativa Popolare è necessario aggiungere che le questioni oggetto del presente giudizio non sono state sollevate nel corso di un giudizio promosso a seguito di un'azione di accertamento, bensì nell'ambito di un contenzioso sorto in conseguenza dell'impugnazione da parte di Giorgia Meloni e di altri soggetti dell'atto di proclamazione dei candidati eletti. Di conseguenza, nessun difetto di incidentalità è rinvenibile.

3.– Sempre in via preliminare, occorre rilevare che Giorgia Meloni e altri soggetti hanno prospettato nelle loro difese ulteriori questioni di costituzionalità, diverse da quelle sollevate dal Consiglio di Stato.

Tali questioni sono inammissibili, non potendo le parti private estendere il thema decidendum fissato nell'ordinanza di rimessione (ex multis, sentenze n. 161, n. 33, n. 14, n. 12 e n. 4 del 2018; ordinanza n. 96 del 2018).

4.– Marco Marsilio e Marco Scurria, appellanti nel giudizio a quo, nella memoria depositata il 28 settembre 2018 hanno chiesto a questa Corte – qualora «le motivazioni dell'ordinanza di rimessione non fossero contro ogni ragionevole aspettativa convincenti» – di operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione 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 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130. Le parti invocano gli artt. 10 e 14 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, che attribuirebbero una «nuova natura» al Parlamento europeo (di rappresentante dei cittadini dell'Unione e non più dei popoli degli Stati membri).

L'istanza deve essere respinta.

Davanti al giudice a quo era stato censurato il contrasto tra l'atto elettorale europeo e le norme dei trattati, ma il Consiglio di Stato, rilevata la conformità delle norme legislative italiane censurate all'atto elettorale europeo, ha «rinviato al merito l'esame degli argomenti con cui gli appellanti dubitano della stessa conformità del richiamato "Atto di Bruxelles" con i sopravvenuti principi e disposizioni di cui al Trattato di Lisbona», e ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), e dell'art. 22 della legge n. 18 del 1979 con esclusivo riferimento agli artt. 1, 3 e 48 Cost., senza, quindi, alcun richiamo delle norme dei trattati dell'Unione europea.

Per questa ragione, la questione della compatibilità con i trattati del sistema di soglie «facoltative, variabili e nazionali» non è pregiudiziale alla decisione della questione di costituzionalità che questa Corte è chiamata a decidere, come del resto le stesse parti private prospettano là dove chiedono il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea

solo per l'ipotesi in cui «le motivazioni dell'ordinanza di rimessione non fossero contro ogni ragionevole aspettativa convincenti», ponendo dunque la questione "europea" in un rapporto di subordinazione e non di pregiudizialità rispetto a quella di costituzionalità.

Occorre ricordare comunque che, con riferimento alla medesima questione della conformità dell'atto elettorale europeo ai trattati, questa Corte, già nella sentenza n. 110 del 2015, ha affermato 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 (ordinanze n. 207 del 2013 e n. 103 del 2008)».

5.– Prima di esaminare il merito delle questioni sollevate, è necessario integrare la ricostruzione del quadro normativo, sinteticamente offerta nel punto 2.1.2, ricordando che, nelle more del presente giudizio, è stata adottata, sulla base dell'art. 223 TFUE, la decisione 2018/994/UE, Euratom, del Consiglio del 13 luglio 2018, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976.

La nuova decisione introduce l'obbligo, per gli Stati membri maggiori, di prevedere nella disciplina delle elezioni europee una soglia di sbarramento (dal 2 al 5 per cento). In particolare, l'art. 3 dell'Atto di Bruxelles, novellato dalla citata decisione, così dispone: «1. Gli Stati membri possono prevedere una soglia minima per l'attribuzione dei seggi. A livello nazionale, tale soglia non può` essere superiore al 5 per cento dei voti validamente espressi. 2. Gli Stati membri in cui si utilizza lo scrutinio di lista prevedono una soglia minima per l'attribuzione dei seggi per le circoscrizioni elettorali che comprendono più` di 35 seggi. Tale soglia non e` inferiore al 2 per cento ne´ superiore al 5 per cento dei voti validamente espressi nella circoscrizione di cui trattasi, anche nel caso di uno Stato membro con collegio unico nazionale. 3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi all'obbligo di cui al paragrafo 2 al più` tardi per le elezioni del Parlamento europeo successive alle prime elezioni che si tengono dopo l'entrata in vigore della decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio».

La decisione in esame è «soggetta all'approvazione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali» (art. 2, paragrafo 1), approvazione non ancora avvenuta e il cui intervento, a seguito dell'espletamento delle necessarie procedure, sarà notificato dagli Stati membri al Segretariato generale del Consiglio.

5.1.– Sull'assunto che la citata decisione 2018/994/UE, Euratom, per quanto non ancora entrata in vigore, non sia ininfluente nella vicenda in esame – per la sua natura normativa, per il suo contenuto istitutivo di un obbligo e per le conseguenze che comporterebbe su una eventuale pronuncia di accoglimento della questione in esame, in termini di limitazione della sua efficacia temporale – l'Avvocatura generale dello Stato chiede a questa Corte di valutare l'opportunità di una restituzione degli atti al giudice a quo «per un rinnovato scrutinio in punto di rilevanza».

La richiesta non può essere accolta per ragioni in parte indicate dalla stessa difesa erariale.

Innanzitutto, come visto, la decisione 2018/994/UE, Euratom non è stata ancora approvata dagli Stati membri e, per esplicita indicazione del suo art. 2, paragrafo 2, entrerà in vigore solo «il primo giorno dopo la ricezione dell'ultima notifica». In secondo luogo, le questioni sollevate nel presente giudizio riguardano la normativa previgente rispetto alla decisione 2018/994/UE, Euratom, con la conseguenza che il loro eventuale accoglimento sarebbe idoneo a produrre

l'annullamento parziale dell'atto di proclamazione dei candidati eletti nel 2014 (impugnato dai ricorrenti nel giudizio di primo grado dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio). Non rilevando dunque la citata decisione nel giudizio a quo, non vi è comunque motivo di restituire gli atti al rimettente.

6.– Nel merito le questioni sollevate dal Consiglio di Stato non sono fondate.

6.1.– Le censure prospettate possono essere esaminate congiuntamente. Pur evocando tre distinti parametri costituzionali (artt. 1, 3 e 48 Cost.), infatti, il rimettente lamenta sostanzialmente, sotto diversi profili, l'irragionevolezza della normativa censurata. Più precisamente: la violazione dell'art. 1, secondo comma, Cost. sarebbe rinvenibile nella limitazione «in modo irragionevole e ingiustificato» del «presidio di democraticità rappresentato dalla piena valorizzazione del voto»; l'art. 3 Cost. sarebbe violato perché sarebbero regolamentati in modo «irragionevole» i diversi «interessi e valori» che vengono in rilievo; infine, la violazione dell'art. 48 Cost. deriverebbe dall'esclusione, in assenza di giustificazioni, della «rappresentanza politica di ampie fasce dell'elettorato».

A essere censurata è dunque l'operazione di bilanciamento tra gli opposti «interessi e valori» che sta alla base della previsione di una clausola di sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi, e ciò che questa Corte è tenuta in particolare a verificare è se le norme censurate determinino una eccessiva e intollerabile compressione del principio di rappresentatività e di eguaglianza del voto.

6.2.– Tale verifica non può prescindere dalla preventiva individuazione della natura e della funzione delle clausole o soglie di sbarramento. Con queste espressioni si allude alla previsione di una percentuale minima di voti necessaria alla lista o alla coalizione di liste per accedere alla ripartizione dei seggi, con la conseguenza che la lista o la coalizione che non raggiunge la soglia non ha diritto ad alcun seggio (a meno che non sia prevista una forma di recupero dei resti anche a suo vantaggio). Queste soglie sono solitamente previste nei sistemi elettorali di tipo proporzionale o in quelli misti che hanno una quota di seggi assegnata con criterio proporzionale, finendo per questo con il costituire una regola integrativa del sistema proporzionale.

Rispetto a questa definizione generica del meccanismo 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. E qualsiasi valutazione di una previsione di sbarramento e dei suoi effetti sul concreto funzionamento di un sistema elettorale deve tenere conto della necessità di contestualizzarne l'analisi alla luce delle condizioni politico-partitiche, storiche e sociali di riferimento e in particolare dell'ambito territoriale in cui quel sistema elettorale trova applicazione.

Al pari del contesto politico-partitico, anche l'ambiente storico-culturale in cui un dato sistema elettorale si colloca condiziona il giudizio su di esso e sulle sue tecniche di sbarramento. Da questo punto di vista, è chiaro che l'evoluzione dei sistemi elettorali è strettamente legata allo sviluppo storico della natura delle assemblee parlamentari, che ha posto il problema di superare la prospettiva della mera "registrazione proporzionale della pluralità socio-politica" per porre in essere meccanismi idonei ad assicurare efficacia ed efficienza del procedimento decisionale. Da questi sviluppi è derivata evidentemente l'esigenza – ispiratrice dei meccanismi di razionalizzazione della composizione delle assemblee, fra i quali si inseriscono le previsioni di soglie minime di accesso al riparto dei seggi – di riconsiderare i meccanismi della rappresentanza politica, che non è soltanto un semplice "specchio" della società di riferimento.

Di queste considerazioni occorre tenere conto nella valutazione delle clausole di sbarramento, le quali, conviene ricordarlo, sono di più specie e, in particolare, possono essere

esplicite o implicite. Nella sostanza, infatti, l'effetto preclusivo che è plasticamente rappresentato dal meccanismo ora al vaglio di questa Corte, cioè dall'esclusione dal riparto dei seggi della lista che non raggiunge la soglia, può prodursi anche in assenza di una clausola o soglia di sbarramento esplicita ed essere il frutto invece di un particolare funzionamento del sistema elettorale o, più semplicemente, del numero dei seggi da assegnare o delle dimensioni dei collegi. è chiaro, per esempio, che un numero dei seggi molto basso produrrà un effetto preclusivo potenzialmente assai più rilevante di una soglia di sbarramento, e finanche di una soglia abbastanza alta. A sua volta, la grandezza dei collegi può realizzare effetti preclusivi, perché dimensioni molto ridotte, determinando un minore numero di candidati eletti per ogni collegio, produrranno un forte risultato di sbarramento, per la evidente ragione che in un collegio molto piccolo potrà non essere sufficiente raggiungere una percentuale significativa di voti per accedere al riparto dei seggi.

6.3.– Con queste avvertenze, si può passare a esaminare il funzionamento delle soglie di sbarramento esplicite, quale quella in esame, con cui si sacrifica l'esigenza di rappresentare l'"universalità" dei cittadini elettori in nome di altri «interessi e valori» (stando alla formula utilizzata dal rimettente) ritenuti parimenti meritevoli di tutela. Questi «interessi e valori» devono essere individuati, essenzialmente, nell'esigenza di assicurare la governabilità e in quella di evitare la frammentazione politico-partitica che potrebbe rallentare o paralizzare i processi decisionali all'interno dell'assemblea parlamentare. Le due esigenze non sono sovrapponibili ma attengono a profili diversi della funzione del Parlamento: l'una ha riguardo alla dialettica Parlamento-Governo, e mira a rendere proficua l'interlocuzione tra questi due organi, l'altra tende a garantire l'efficienza dei meccanismi decisionali dell'assemblea parlamentare, prescindendo dal rapporto con l'esecutivo o quanto meno ponendolo in secondo piano.

Le stesse descritte esigenze sono state più volte considerate da questa Corte, là dove ha affermato che «[l]a previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione […] sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità» (sentenza n. 193 del 2015). Di recente, in occasione del giudizio sulla legittimità costituzionale della previsione della legge elettorale per la Camera dei deputati che fissava una soglia minima per il funzionamento del premio di maggioranza, tale soglia è stata ritenuta in sé non manifestamente irragionevole in quanto «volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obbiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro» (sentenza n. 35 del 2017).

Nello stesso contesto, la valorizzazione di queste esigenze ha condotto inoltre questa Corte a escludere che «la compresenza di premio e soglia, nelle specifiche forme ed entità concretamente previste dalla legge elettorale», possa, di per sé, «giustificare una pronuncia d'illegittimità costituzionale del premio»: sebbene infatti «qualsiasi soglia di sbarramento comport[i] un'artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo, che in astratto potrebbe aggravare la distorsione pure indotta dal premio», «non è manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi tali meccanismi». E a riconoscere che, «se il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione», non essendo da trascurare inoltre la circostanza «che la soglia può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza» (sentenza n. 35 del 2017).

6.4.– Passando dalle clausole di sbarramento considerate in generale alla specifica soglia prevista per le elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo, va rilevato in primo luogo

che il giudice rimettente argomenta la non manifesta infondatezza delle questioni sottoposte al giudizio di questa Corte facendo leva sulla considerazione che per il Parlamento europeo non si porrebbe un'esigenza di governabilità, non sussistendo un rapporto fiduciario fra esso e la Commissione.

Si può osservare che sulla base di questo stesso argomento il Tribunale costituzionale tedesco ha dichiarato illegittima dapprima, con la sentenza del 9 novembre 2011, la previsione per le elezioni europee di una clausola di sbarramento del 5 per cento, e successivamente, con la sentenza del 26 febbraio 2014, la previsione di una clausola del 3 per cento. Ma ugualmente si deve ricordare che la Corte costituzionale della Repubblica Ceca, muovendo da una lettura del ruolo e delle funzioni del Parlamento europeo analoga a quella operata dal Tribunale costituzionale tedesco, è pervenuta invece all'esito opposto e ha ritenuto che la previsione di una clausola di sbarramento del 5 per cento non sia costituzionalmente illegittima (sentenza 19 maggio 2015, Pl. úS 14/14).

Si tratta di un argomento che appare innanzitutto non decisivo: tenuto conto delle due distinte esigenze che, come visto, costituiscono le ragioni ispiratrici dell'introduzione dei meccanismi di sbarramento, ossia l'esigenza di stabilità del governo e quella di buon funzionamento dell'assemblea parlamentare, il giudice a quo si è limitato a considerarne una, la prima, escludendone la rilevanza, mentre non ha preso in alcun modo in esame la seconda.

Intanto, è difficilmente confutabile il rilievo di quest'ultima: anche all'interno del Parlamento europeo 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.

Si tratta di un'esigenza non meno meritevole di tutela della prima, stante che il buon funzionamento dell'assemblea parlamentare costituisce di per sé un valore di rilievo primario in considerazione delle funzioni decisorie dell'assemblea stessa e dei rischi connessi a una paralisi della sua attività conseguente all'impossibilità o all'eccessiva difficoltà di formare le necessarie maggioranze.

Già da questo primo punto di vista, dunque, la previsione di una soglia di sbarramento non può essere considerata irragionevole, apparendo essa invece funzionale all'obiettivo di razionalizzare l'organizzazione dell'assemblea, obiettivo che si pone per il Parlamento europeo in maniera non diversa da come si pone per i Parlamenti nazionali. Le conseguenze della mancata previsione di una soglia di sbarramento non si esauriscono infatti in una generica difficoltà di decisione ma comportano un concreto pregiudizio per la funzionalità dell'organo rappresentativo.

6.5.– A quanto appena osservato sulle esigenze di efficiente funzionamento interno dell'assemblea in vista del migliore svolgimento dei suoi processi decisionali, si deve nondimeno aggiungere il dato della indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea, quale ha preso a realizzarsi negli ultimi anni anche grazie alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 e entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Indizi significativi di questa tendenza sono sicuramente il rafforzamento delle funzioni legislativa, di bilancio, controllo politico e consultiva del Parlamento europeo (art. 14, paragrafo 1, TUE e artt. 289 e 294 TFUE), fra cui spiccano la competenza di quest'ultimo a eleggere il Presidente della Commissione e la possibilità di approvare una mozione di censura alla stessa Commissione (art. 17, paragrafo 8, TUE).

In questa potenziata relazione dialettica fra Parlamento europeo e Commissione, cui consegue l'esigenza di favorire il formarsi di una maggioranza politica nell'assemblea, la clausola di sbarramento persegue l'autonoma e specifica funzione di evitare che un'eccessiva frammentazione dei partiti in essa rappresentati ne renda particolarmente complessa la

formazione, mettendo così a rischio l'interesse alla stabilità dell'organo politico di governo.

In conclusione, la previsione di un meccanismo di selezione delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi in ragione della percentuale di voti ottenuta risponde a esigenze reali e meritevoli di tutela, di buon funzionamento dell'assemblea parlamentare europea, sia nei suoi rapporti con la Commissione, sia nello svolgimento della sua più generale attività. Si deve pertanto escludere che la scelta del legislatore italiano possa essere ritenuta eccedente i limiti propri della discrezionalità che gli compete nella disciplina della materia elettorale (ex plurimis, sentenze n. 35 del 2017, n. 193 del 2015, n. 275 e n. 1 del 2014), tanto più tenuto conto dell'alto tasso di politicità che connota questa materia.

6.6.– Per il Consiglio di Stato la previsione di una soglia di sbarramento sarebbe poi irragionevole in considerazione della diversa presenza e della non omogeneità delle soglie nei vari Stati membri. In altri termini, il rimettente osserva che, se anche il sacrificio della piena rappresentanza fosse ritenuto tollerabile in vista dell'obiettivo della riduzione della frammentazione politico-partitica, esso non risulterebbe giustificato nel caso di specie, nel quale la disomogeneità delle legislazioni nazionali sul punto vanificherebbe lo "sforzo" compiuto dal legislatore italiano.

Il rilievo non può essere condiviso. Se è vero infatti che il risultato di una razionalizzazione della presenza delle forze politiche nell'assemblea parlamentare europea potrà essere raggiunto appieno solo attraverso una disciplina uniforme dei meccanismi elettorali – e questo è l'obiettivo che l'Unione si propone di raggiungere conformemente a quanto previsto dall'articolo 223 del TFUE, come attuato da ultimo con la citata decisione 2018/994/UE, Euratom del Consiglio del 13 luglio 2018 – è altrettanto innegabile che a tale risultato si perviene progressivamente, per tappe che necessariamente passano attraverso l'adozione da parte dei singoli Stati membri di normative dirette a conseguirlo, e che in tale prospettiva la normativa italiana che introduce la soglia di sbarramento costituisce, al pari di quella di ciascun Paese che la preveda, condizione necessaria (anche se non sufficiente) per perseguire l'obiettivo.

In questa logica la scelta del legislatore nazionale non è, in se stessa considerata, irragionevole. Tanto meno lo è se si tiene conto del fatto che analoga scelta è stata già compiuta da vari altri Stati dell'Unione, 14 in particolare, fra i quali vi sono anche Paesi di dimensioni maggiori come la Francia e la Polonia. Circostanza questa che, come è evidente, contribuisce a ridurre significativamente il rischio paventato dal rimettente, che una normativa isolata possa essere vanificata nei suoi effetti dalle diverse scelte altrui. Decisiva per escludere la lamentata irrazionalità risulta, infine, la considerazione che l'obiettivo di una disciplina sempre più uniforme in materia continua ad essere perseguito dalle istituzioni europee, che, come visto, hanno recentemente confermato la previsione della soglia e ne hanno anzi previsto l'obbligo per gli Stati membri in cui si utilizza lo scrutinio di lista, limitatamente alle circoscrizioni elettorali che comprendono più di 35 seggi (decisione 2018/994/UE, Euratom).

Nell'orizzonte delineato sarebbe dunque contraddittorio e, da questo punto di vista sì, irragionevole desumere l'illegittimità costituzionale della previsione della soglia di sbarramento dal solo fatto che essa potrebbe non essere, da sola, sufficiente a realizzare compiutamente l'obiettivo perseguito, in assenza di previsioni dello stesso segno negli ordinamenti di tutti gli Stati membri.

In definitiva, si deve escludere che aver introdotto una soglia di sbarramento in assenza di una disciplina uniforme in tutti gli Stati membri determini di per sé l'illegittimità costituzionale della norma che, prevedendola, comporta un'attenuazione del principio rappresentativo in vista del perseguimento di due obiettivi meritevoli di tutela.

6.7.– Deve essere preso in considerazione infine l'ulteriore profilo di supposta

irragionevolezza della disciplina censurata, desunto dal rimettente dal raffronto tra gli esiti elettorali delle disposizioni che prevedono il riconoscimento di un numero minimo di seggi a Stati aventi minore popolazione e gli esiti di quelle che escludono l'ottenimento di seggi da parte di liste che non hanno raggiunto la soglia in Italia.

Si tratta, in realtà, di un raffronto privo di significato, per l'evidente incomparabilità delle situazioni prese in considerazione e per la diversa ratio che presiede le scelte legislative – in effetti in entrambi i casi derogatorie rispetto alle regole ordinarie della rappresentanza proporzionale – che le riguardano. La riserva di un numero minimo di seggi per gli Stati con popolazione ridotta è diretta a far sì che tutti gli Stati membri – e quindi anche i più piccoli – possano avere un minimo di rappresentanza e a evitare che questo risultato non si realizzi in conseguenza dell'applicazione delle regole ordinarie del sistema elettorale proporzionale. La modifica operata dal Trattato di Lisbona secondo cui «[i]l Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione» (art. 14, paragrafo 2, TUE), e non più «di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità», invero, non ha fatto venir meno la dimensione nazionale della rappresentanza e in questa logica si spiega il riconoscimento di un numero minimo di seggi (sei) anche agli Stati con minore popolazione (Malta, Lussemburgo, Cipro ed Estonia),

A tutt'altre finalità, di garanzia di efficienti rapporti con la Commissione e di buon funzionamento dell'assemblea, sono orientate invece le previsioni sulle soglie di sbarramento, come visto sopra. Tali previsioni sono accomunate a quelle che riservano seggi agli Stati più piccoli esclusivamente dal fatto di comportare un'incidenza sul principio di rappresentanza proporzionale: tuttavia, in questo secondo caso il sacrificio è nella direzione del potenziamento della rappresentanza, a favore della popolazione di quei paesi; nell'altro è nel senso opposto della "riduzione" di rappresentanza, che viene esclusa per le formazioni politiche che non raggiungono determinate dimensioni. Per la diversa ratio che ispira le due discipline, la ragionevolezza di ciascuna non può che essere valutata autonomamente, mentre è privo di senso pretendere di desumere la supposta irragionevolezza di una raffrontandone gli esiti con quelli prodotti in applicazione dell'altra.

Anche sotto questo profilo, pertanto, le questioni sollevate non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), e dell'art. 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), sollevate dal Consiglio di Stato, sezione quinta, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*