

# Sulla questione di legittimità costituzionale della «soglia di sbarramento» della legge elettorale per il Parlamento europeo\*

di Sara Lieto \*\*  
(7 luglio 2014)

## 1. Introduzione

A distanza di pochi mesi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, che ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme della legge n. 270 del 2005, inaugurando un nuovo corso nel controllo di costituzionalità in materia elettorale, il Tribunale di Venezia (sez. III civ.), in data 5 maggio, ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune norme della legge elettorale per il Parlamento europeo (artt. 21, comma 1, n. 1 bis e 2 della legge n. 18 del 24/01/1979), «nella parte in cui, con scelta manifestamente irragionevole, introducono per le consultazioni del Parlamento europeo una soglia di sbarramento per le liste che non abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi espressi»<sup>1</sup>.

Anche in questo caso, come per la legge n. 270 del 2005, la questione di legittimità costituzionale ha origine da un'azione di accertamento del diritto di voto di alcuni cittadini elettori, mediante ricorso al giudice competente. Nell'atto introduttivo del giudizio, i ricorrenti hanno sollevato in via preliminare l'eccezione, prospettando al giudice *a quo* profili di illegittimità costituzionale della legge n. 18/1979, nella parte in cui prevede la soglia di sbarramento del quattro per cento, costituendo tale previsione una limitazione irrazionale del diritto di voto. Inoltre, nel ricorso, sempre in via preliminare, i ricorrenti hanno avanzato dinanzi al giudice *a quo* l'ipotesi di ricorrere in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ravvisando un contrasto del c.d. Atto di Bruxelles con i principi dei Trattati dell'Ue<sup>2</sup>. Si tratta, specificamente, di un atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo<sup>3</sup> che, stabilendo un sistema di tipo proporzionale, prevede all'art. 3 che «gli Stati membri possono prevedere la fissazione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi. Tale soglia non deve essere fissata a livello nazionale oltre il 5 % dei suffragi espressi».

Il giudice *a quo* ha disatteso la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, in quanto l'art 3 dell'Atto di Bruxelles «non detta una disciplina positiva operante nei singoli ordinamenti, liberi di non fissare alcuna restrizione di soglia, né prevale su fonti di rango costituzionale che precludano l'introduzione di simili limitazioni», riconducendo di conseguenza la questione esclusivamente al controllo di costituzionalità interno.

Nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo*, ritenendo sussistenti l'elemento della rilevanza e quello della non manifesta infondatezza, argomenta in maniera alquanto succinta in merito al primo, sottolineando che «la questione di legittimità costituzionale sollevata è rilevante posto che ai fini del richiesto accertamento sulla pienezza del diritto di voto dell'elettore in occasione delle consultazioni per l'elezione del Parlamento europeo deve farsi applicazione necessaria della disposizione e il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione». Sembra evidente, quanto alla rilevanza, l'effetto prodotto sul giudice *a quo* dalla recente sentenza n. 1 del 2014, che nel ritenere ammissibile la questione ha ribaltato l'impianto argomentativo di parte della

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> Ordinanza del Tribunale di Venezia del 5 maggio 2014, n. 1025/14 r.g.

<sup>2</sup> In particolare, art. 3 CEDU, artt. 20, 22, 223 e 224 TFUE, e 2,6, 9, 10 e 14 TUE, del Preambolo cpv 2, artt 10, 12, 20, 21, 39, 51, 52, 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>3</sup> Allegato alla Decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom del 20 settembre 1976 approvata con legge 6 aprile 1977 n. 150, nel testo risultante a seguito della decisione del Consiglio 2002/772/CE, Euratom, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002).

dottrina<sup>4</sup> sull'inammissibilità per  *fictio litis*<sup>5</sup>. In altre parole, l'estrema sintesi degli argomenti a sostegno della rilevanza e della incidentalità può forse essere ricondotta ad una elevata aspettativa da parte del giudice *a quo* in merito all'ammissibilità della questione scaturente dall'azione di accertamento. Anche se la Corte, nel caso specifico, potrebbe assumere comunque una decisione di inammissibilità per ragioni che non siano necessariamente di  *fictio litis*, ma ad esempio – tenuto conto dell'elevata discrezionalità del legislatore in materia elettorale – per violazione dell'art. 28 della legge n. 87 del 1953, in quanto nella fattispecie il controllo di costituzionalità potrebbe comportare una valutazione di natura politica e un sindacato sul potere discrezionale del Parlamento.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* non ritiene il dubbio facilmente superabile, ravvisando nella previsione dello sbarramento una possibile limitazione del diritto di voto, con conseguente violazione degli artt. 1, 3 e 48 della Costituzione.

E' evidente quanto la questione sollevata risulti importante; infatti, ponendosi immediatamente a ridosso della storica sentenza n. 1/2014, a distanza di pochi mesi essa offre l'occasione alla Corte di confermare o disattendere il precedente giudizio. Infatti, pur tenendo conto della diversità delle questioni, il parametro costituzionale invocato – anche in questo caso – è l'uguaglianza del voto. Pertanto, la difficoltà potrebbe consistere nel trovare una ragionevole giustificazione per assumere, a distanza di così poco tempo, una posizione diversa rispetto a quella sulla legge Calderoli. Ad esempio, la Corte dovrebbe – per ipotesi – dover argomentare perché l'uguaglianza del voto, che è stata ritenuta violata nel caso della mancata previsione del voto di preferenza, non lo sia, invece, nel caso della previsione della soglia del 4%. Che argomenti in tal senso possano essere rilevati dalla Corte ed essere assolutamente persuasivi, non si può, allo stato, affatto dubitare. Infatti, ciò che ad una sommaria ricognizione delle due questioni appare del tutto assimilabile, potrebbe non rivelarsi tale in fase di approfondimento. Anche perché, in questo caso come nell'altro, la presunta violazione del voto eguale appare piuttosto vaga, trattandosi nella fattispecie della previsione di un correttivo (la soglia) che non sembra alterare le condizioni di parità degli elettori, ma semplicemente realizzare un effetto selettivo attraverso il contenimento dell'effetto proiettivo (tipico dei sistemi proporzionali puri) E che la violazione del diritto di voto sia stata ritenuta sussistente dalla Corte nel caso della legge Calderoli, a proposito della mancanza del voto di preferenza, non impedisce tuttavia di rilevare le difficoltà argomentative della stessa Corte, che per giustificare nell'assenza della preferenza la violazione dell'eguaglianza del voto ha dovuto risolvere introducendo, a sostegno, il concetto di "conoscibilità" dei candidati<sup>6</sup>, che è stato un modo implicito per dire che l'eguaglianza del voto è fatta salva purché i candidati siano conoscibili (quindi l'eguaglianza è garantita non necessariamente dalla preferenza, ma anche dalla lista corta, fatta di pochi candidati!)

Oltre alle esigenze di coerenza o, viceversa, di ragionevole differenziazione rispetto alla sentenza n. 1/2014, la questione di legittimità costituzionale va messa anche in relazione con due importanti pronunce della Corte costituzionale tedesca (una del 2011 e l'altra del

---

<sup>4</sup> Si v., tra gli altri, E. Grosso, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di "supplenza" alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in Rivista AIC n. 4/2013; A. Anzon Demmig, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una "zona franca" del controllo di costituzionalità)*, in Rivista AIC n. 3/2013; G. Repetto, *Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di cassazione in tema di legge elettorale*, in Rivista AIC n. 3/2013.

<sup>5</sup> Di diverso avviso, invece, S. Lieto e P. Pasquino, *Un'ordinanza particolare. Sull'ammissibilità ed il merito della richiesta del controllo di costituzionalità della legge elettorale*, in Rassegna Astrid, settembre 2013.

<sup>6</sup> Su questo aspetto si rinvia a S. Lieto e P. Pasquino, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014*, in Forum di Quaderni costituzionali, n. 3/2014.

2014), che ha dichiarato incostituzionale la previsione della soglia di sbarramento nella legge elettorale per il Parlamento europeo<sup>7</sup>.

Il compito della Corte, in questo specifico caso, appare dunque piuttosto complesso. Da un lato infatti vi è l'eredità della sentenza n. 1/2014, e dunque l'inevitabile confronto con essa, sia che prevalga un piano di coerenza sia che prevalga un piano di differenziazione nella decisione della nuova questione di legittimità costituzionale rispetto alla precedente. Dall'altro, la posizione molto radicale della Corte tedesca, che viene – tra l'altro – invocata dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione a sostegno della propria ricostruzione. E infine - per accenno - non trascurabile è il potenziale impatto che la decisione della Corte potrebbe avere sulla riforma in atto della legge elettorale nazionale, che si pone nel solco delle riforme istituzionali promosse dal Governo in carica, dove pure uno degli aspetti di discussione è rappresentato dalle misure delle soglie di sbarramento<sup>8</sup>.

## 2. Consonanze e dissonanze con la sentenza n. 1 del 2014

In via preliminare, va evidenziato che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Venezia presenta delle similitudini con il giudizio deciso con la sentenza n. 1 del 2014: la materia elettorale, innanzitutto, e la genesi del ricorso per via incidentale, cioè l'azione di accertamento del diritto di voto. Aspetto, quest'ultimo, forse più significativo – come già sottolineato - in quanto la Corte, con la sentenza n. 1/2014, ha ritenuto ammissibile la questione, superando l'eccezione di  *fictio litis*, cui l'azione di accertamento può essere facilmente assimilata, ridimensionando, in questo modo, l'ambito delle c.d. zone franche, ossia del novero di leggi tendenzialmente sottratte al controllo di costituzionalità.

Tuttavia, se *prima facie* alcune similitudini tra i due casi sono indubbiamente riscontrabili, altrettante non sembra si possano prevedere negli esiti. O quanto meno, stando alle similitudini nelle premesse, gli esiti non appaiono del tutto scontati.

Senza alcuna pretesa di previsione in ordine alla decisione che la Corte riterrà di dovere assumere nel caso di specie, si ritiene tuttavia di poter avanzare qualche osservazione sull'impianto complessivo dell'ordinanza di rimessione.

Come è stato già evidenziato, il giudice *a quo* ha opportunamente rigettato l'ipotesi prospettata dai ricorrenti in merito alla necessità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Effettivamente, la decisione assunta dal giudice *a quo* ha un suo fondamento, in quanto – come egli stesso sottolinea - il diritto europeo non pone alcun vincolo alla discrezionalità degli Stati nella predisposizione di una soglia di sbarramento se non nel limite, che non può essere superiore al 5 %.

Nell'ordinanza di rimessione, tuttavia, il giudice *a quo* ritiene, in sostanza, che la previsione di una soglia di sbarramento produca una ingiustificata limitazione della rappresentanza; pertanto, ciò che risulta quanto meno indifferente per il diritto europeo (soglia di sbarramento) costituirebbe nell'ordinamento nazionale una violazione del diritto di voto. Infatti – secondo il giudice *a quo* - mentre in un sistema proporzionale nazionale lo sbarramento ha una sua *ratio*, cioè evitare la frammentazione e rendere in questo modo i governi più stabili, altrettanto non sarebbe riscontrabile né giustificabile nel caso del Parlamento europeo. In questo modo però il giudice *a quo* non chiarisce i termini di violazione degli artt. 1, 3 e 48 Cost. da parte della norma impugnata, ma esprime una valutazione sulla soglia di sbarramento (e non è molto chiaro se sulla soglia *tout court* o sulla soglia nella misura del 4%), basandola su una peculiare ricostruzione del ruolo del

---

<sup>7</sup> Sull'argomento si avrà modo di tornare successivamente. Si richiama, sin d'ora, sul tema della soglia di sbarramento nelle pronunce della Corte di Karlsruhe (anche rispetto al richiamo che ne fa l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Venezia) M. Armanno, *La soglia di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo è incostituzionale? Brevi considerazioni a proposito di una recente ordinanza di rinvio*, in Quaderni costituzionali n. 2/2014, p. 402 ss.

<sup>8</sup> Disegno di legge (S. n. 1385), Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati.

Parlamento europeo e del sistema di relazioni tra le istituzioni europee<sup>9</sup>. Infatti, sostenere che nell'un caso l'assenza della soglia è un fattore negativo, perché aumenta la frammentazione, nell'altro invece è un fattore positivo, perché favorisce una maggiore rappresentanza, non spiega la violazione dell'eguaglianza del voto. Del resto, anche il legislatore europeo, contemplando l'opzione, evidentemente non ha ritenuto lesiva della rappresentanza né tantomeno dell'eguaglianza del voto l'eventuale previsione della soglia di sbarramento, purché sia contenuta nel limite del 5 %. Inoltre, considerare la frammentazione un fenomeno del tutto irrilevante nel caso dell'elezione del Parlamento europeo, purché sia garantita la massima rappresentanza, è un punto di vista discutibile. In primo luogo perché, qualora si ritenga che un processo di «parlamentarizzazione» dell'ordinamento costituzionale europeo sia in qualche modo in atto (e il condizionale è d'obbligo, tenuto conto di opinioni in senso contrario), non può essere trascurato il ruolo che in esso dovrebbero svolgere i partiti politici europei, quali strutture aggregative fondamentali, non occasionali, consistenti, stabili e radicate, per garantire la partecipazione dei cittadini alla politica dell'Unione. E dal momento che non sembra si possa assumere quale argomento a sostegno della previsione di soglie l'esigenza di stabilità dell'esecutivo, allora forse si potrebbe dire che l'assenza di soglia di sbarramento disorienta il cittadino al momento del voto, perché lo pone dinanzi ad una offerta politica eccessivamente parcellizzata.

### 3. Alcune considerazioni sulle istituzioni comunitarie

Senza andare troppo al di là di considerazioni strettamente legate al dato normativo, qualche puntualizzazione sul ruolo e le funzioni del Parlamento europeo può forse essere fatta. Non perché l'intento sia necessariamente quello di smontare l'impianto argomentativo del giudice *a quo*, ma semplicemente per riflettere sul quadro dallo stesso proposto (vedi nota n. 9), che appare un po' riduttivo, e in ogni caso non sembra tenere conto del processo di «parlamentarizzazione» delle istituzioni europee, di cui da tempo e con le opportune cautele, si discute in dottrina<sup>10</sup>.

Che il ridimensionamento del ruolo del Parlamento europeo sia funzionale a sostenere la posizione del giudice *a quo* in merito all'assenza di giustificazione di una soglia di sbarramento, questo è evidente. Che l'argomento del ridimensionamento del Parlamento possa essere utilizzato per sostenere che la previsione della soglia, in un sistema

---

<sup>9</sup> Precisamente, il giudice *a quo* ritiene che «il Parlamento europeo, infatti, non ha il compito di eleggere o dare la fiducia ad alcun governo dell'Unione, al quale possa fornire stabilità di indirizzo politico e continuità di azione; né ha un ruolo determinante nella produzione legislativa, collaborando invece con il Consiglio nella discussione e nell'approvazione della normativa europea, ed esercitando il controllo sulle altre istituzioni dell'Unione e concorrendo all'approvazione del bilancio».

<sup>10</sup> Sul tema si v. S. Illari, *Sulla nozione di forma di governo e l'ordinamento dell'Unione europea. Aspetti problematici del difficile cammino verso un nuovo ordine politico*, in Studi in onore di Vincenzo Atripaldi, Napoli, 2010, in particolare nella parte in cui l'A. richiama J.H. Weiler, *Europa sì, ma quale? Lectio magistralis*, Milano, 7 maggio 2009, in *Confronti. Autonomia lombarda: le idee, i fatti, le esperienze*, 2009, p. 71: «Va osservato, tuttavia, che una tale evoluzione nel senso parlamentare, come sopra accennato, appare piuttosto lontana da un vero e proprio compimento, al più si potrebbe parlare di uno "stato embrionale". A differenza di facili semplificazioni, bisogna ricordare che di recente per voce particolarmente autorevole si è rilevato che la situazione delle istituzioni europee rivela oggi una notevole incertezza quanto alle possibilità di attuazione in futuro di un'unione politica continentale. In particolare, merita di riferire le parole dedicate a materie connesse con la trattazione che precede. L'Autore, infatti, sottolinea "l'incapacità dell'Unione di sviluppare strutture e processi che replichino adeguatamente al suo livello i meccanismi anche imperfetti di controllo del governo, di responsabilità parlamentare e amministrativa che sono praticati con diverse modalità nei vari Stati membri". Questa citazione assume chiarezza per la considerazione, sempre dello stesso Autore, secondo la quale la condizione fondamentale per una democrazia rappresentativa, che alle elezioni i cittadini possano "mandare a casa il governo", in Europa non sussiste. Nel sistema di governo europeo la censura della Commissione da parte del Parlamento o l'approvazione della nomina del Presidente della Commissione non può conseguire l'effetto di "mandare a casa un governo"», p. 1565.



elettorale proporzionale, sia incostituzionale, questo è meno evidente e comunque poco convincente.

Ma restiamo alla posizione del giudice *a quo*, mettendo da parte momentaneamente il secondo punto. Secondo quanto riportato nell'ordinanza, a proposito dei compiti, il Parlamento europeo «*non ha un ruolo determinante nella produzione legislativa, collaborando invece con il Consiglio nella discussione e nell'approvazione della normativa europea, ed esercitando il controllo sulle altre istituzioni dell'Unione e concorrendo all'approvazione del bilancio*».

A questo proposito però è opportuno ricordare che l'art. 14 TUE comma 1, prevede non solo che il Parlamento europeo eserciti, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio, eserciti funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai Trattati, ma elegga anche il Presidente della Commissione<sup>11</sup>. Il Consiglio europeo, infatti, tenuto conto dei risultati delle elezioni del Parlamento, deliberando a maggioranza qualificata, propone un candidato che è eletto dal Parlamento a maggioranza dei membri che lo compongono. Tale disposizione sembra costituire un tassello importante nel processo evolutivo della rappresentanza<sup>12</sup> che in questo modo, a partire dall'elezione a suffragio universale e diretto dei membri del Parlamento, realizza un ulteriore progresso, sia pure attraverso un sistema elettivo di secondo grado<sup>13</sup>. La

---

<sup>11</sup> Si v. anche l'art. 17 TUE, comma 7, «Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. *Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura.*

Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri di cui al paragrafo 3, secondo comma e al paragrafo 5, secondo comma.

Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata», [nostro il corsivo].

<sup>12</sup> Su tali aspetti, anche tenuto conto dei risultati elettorali del 25 maggio 2014, si v. C. Curti Gialdino, *Elezioni europee 2014 e scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in *federalismi.it*, il quale osserva: «La logica del collegamento tra elezioni europee e designazione della personalità cui affidare la guida della Commissione europea è chiara e non è affatto neutra dal punto di vista istituzionale. Essa, infatti, è suscettibile di incidere sul modello di governo nell'Unione europea. Come noto, negli anni scorsi, complice la grave crisi economica e finanziaria, il sistema di governo dell'Unione europea ha visto notevolmente rafforzata l'istanza intergovernativa rappresentata dal Consiglio europeo, mentre il ruolo motore a carattere sovranazionale della Commissione europea si è molto appannato, nonostante gli ulteriori compiti di controllo sui comportamenti devianti degli Stati membri che le sono stati affidati. Inoltre, appare evidente che le candidature avanzate dai partiti politici europei sono suscettibili di innervare il rapporto con i partiti politici nazionali ed anche di svolgere una funzione di acceleratore della partecipazione elettorale», p. 6.

<sup>13</sup> Sul tema si v. G. Amato, *L'Europa dal passato al futuro*, in *il Mulino*, 1/2004, il quale osserva: «Il Parlamento europeo è l'altro, grande protagonista dei cambiamenti che intervengono; e lo è sul versante della configurazione stessa delle istituzioni comunitarie, della loro fisionomia e dei loro ruoli. Creato inizialmente dai governi come organo meramente consultivo, utile a fornire un pallido riscontro democratico al monopolio decisionale che essi esercitano in sede europea attraverso i Consigli, il Parlamento modifica progressivamente l'assetto, secondo la logica propria delle forme di governo parlamentari, con tanta maggior forza da quando i suoi componenti passano dall'elezione indiretta al voto popolare. A quel punto il ruolo consultivo diventa sempre più estesamente co-decisione legislativa, perché è legiferare, non esprimere pareri sulla legislazione, ciò che fa un Parlamento democratico. In più, e sempre in ragione della medesima logica, il Parlamento, che in quanto eletto dai cittadini per rappresentarli politicamente è organo intimamente politico, cerca una responsabilità politica per le attività non legislative che si svolgono in sede europea e cerca un «Esecutivo» che di tale responsabilità sia portatore. Lo identifica nella Commissione e comincia su questa premessa a trasformarne i connotati. Nell'insieme, le due spinte che partono dal Parlamento avviano una complessiva ibridazione delle preesistenti istituzioni comunitarie, che continuano ad essere ciò che erano all'inizio, ma che cominciano ad essere anche, e, certo, contraddittoriamente, ciò che potremmo trovare in un sistema federale-parlamentare», p. 7 ss.

circostanza poi che il Consiglio proponga al Parlamento un candidato, *tenuto conto delle elezioni del Parlamento*, sembra suggerire che sui potenziali candidati possano gli stessi cittadini europei dare delle indicazioni, consolidando in questo modo il processo evolutivo<sup>14</sup> e determinando «un rafforzamento del loro potere democratico, quasi come mandato imperativo alla maggioranza parlamentare nell'esercizio di quel suo specifico potere di elezione»<sup>15</sup>. In altri termini, dal rilievo riconosciuto espressamente ai risultati delle elezioni per quanto riguarda il candidato presidente, «ne dovrebbe conseguire, verosimilmente, che tale candidato debba essere, in linea di principio, espressione del partito politico che ha ottenuto la maggioranza nel Parlamento europeo o che, in ogni modo, si addivenga ad un previo accordo tra il Consiglio europeo e il Parlamento, pena il fallimento della proposta»<sup>16</sup>.

Se questa prospettiva ha un fondamento e se la rappresentanza oltre che massimizzata va anche innanzitutto organizzata per veicolare le istanze democratiche nelle istituzioni, allora forse immaginare che la frammentazione sia un fenomeno trascurabile nel caso del Parlamento europeo, che «non ha il compito di eleggere o dare la fiducia ad alcun governo dell'Unione, al quale possa fornire stabilità di indirizzo politico e continuità di azione»<sup>17</sup>, sembra quanto meno non tenere conto delle prospettive verso cui le istituzioni europee, attraverso i partiti politici, dovrebbero tendere, in un'ottica di maggiore democratizzazione dei processi decisionali e quanto proprio «la perdurante assenza di partiti realmente europei impedisca un dibattito pubblico che possa coinvolgere i cittadini dell'Unione secondo comuni riferimenti politici e ideali»<sup>18</sup>. Perché se è vero che il Parlamento europeo rappresenta i cittadini e non gli Stati, per andare oltre gli Stati, verso la realizzazione di una coscienza civile e politica europea c'è necessariamente bisogno di strutture organizzative della partecipazione democratica alla politica, che abbiano una loro identità

---

<sup>14</sup> Sul punto si v. G. Amato, op. cit., il quale osserva: «In primo luogo abbiamo compiuto ulteriori passi lungo lo stesso percorso «costituzionale» che si era avviato entro il metodo comunitario: rafforzando il rapporto politico fra il Parlamento e il presidente della Commissione, che il Parlamento ora eleggerà, sia pure su candidature espresse dal Consiglio, ma tenendo conto tuttavia dei risultati delle elezioni (la politicizzazione dell'organo neutro non si compie, ma prosegue)», Ivi, p. 12.

<sup>15</sup> Così A. Manzella, *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) europeo*, in *federalismi.it*, p. 4., il quale, a proposito delle elezioni del 25 maggio 2014, osserva inoltre: «Sul piano strettamente interpretativo, non sembra esserci dubbio che il Trattato di Lisbona abbia consegnato al Consiglio europeo («capo di Stato collettivo», secondo una risalente definizione) il potere di designazione analogo a quello che hanno i Capi di Stato nei regimi parlamentari, «tenuto conto delle elezioni» e dopo aver «effettuato le consultazioni appropriate». Al PE spetta il potere di decidere: potere che il Trattato, come si è visto, qualifica con l'inequivocabile termine di «elezioni» (rafforzato da un successivo «voto di approvazione» collettiva che riguarderà l'intera compagine della Commissione). Di più: nelle elezioni del 25 maggio si è inserito un elemento di «quasi presidenzialismo» con la presentazione - e la campagna elettorale mirata - di candidature trans-nazionali alla guida della Commissione. Le «elezioni del Parlamento europeo» di cui il Consiglio europeo deve «tener conto» non hanno dunque espresso solo risultati numerici ma anche indicazioni nominative. Sembra evidente, anche alla luce di univoche prassi nazionali, che solo la mancanza del coagulo di una maggioranza parlamentare intorno ad una di tali candidature (mancanza accertabile con le «consultazioni appropriate» di cui parla il Trattato) potrebbe consentire al «capo di Stato collettivo» di proporre un nome diverso da quelli per cui gli elettori europei sono stati chiamati a votare», p. 3 ss.

<sup>16</sup> S. Illari, *Sulla nozione di forma di governo e l'ordinamento dell'Unione europea. Aspetti problematici del difficile cammino verso un nuovo ordine politico*, cit., p. 1551.

<sup>17</sup> Così nell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Venezia.

<sup>18</sup> G.M. Salerno, *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014: un risultato nel segno della continuità debole*, in *federalismi.it*, p. 3, il quale osserva: «Tutto ciò produce un esito inevitabile: la scelta effettuata al momento delle elezioni europee è drammaticamente povera in termini di emersione di soluzioni politiche significativamente rilevanti a livello europeo. Questo voto non può che rimanere largamente ancorato alle logiche della competizione nazionale. Insomma, non è colpa dei candidati se durante la campagna elettorale si è parlato per lo più di questioni interne a ciascun Paese e se il voto è stato inteso per lo più come una sorta di *referendum* sugli esecutivi in carica. Anzi, forse, soltanto l'affacciarsi di spinte radicalmente anti-europeistiche - ovvero anti-euro - ha spinto il dibattito sul versante, per così dire «proprio», delle tematiche sovranazionali. I rappresentanti nel Parlamento europeo sono il frutto di selezioni nazionali e, sino a quando ciò accadrà, alle ragioni di queste ultime risponderanno», p. 4.

e un loro effettivo radicamento nella società, ma anche una loro autonomia rispetto ai partiti nazionali. Allo stato attuale, invece, i partiti politici europei sono federazioni transnazionali nelle quali, per affinità ideologiche, confluiscono i partiti nazionali, rendendo pertanto le elezioni europee prevalentemente la proiezione della contesa elettorale nazionale.

Inoltre, se non si dubita di quanto dal giudice *a quo* sottolineato a proposito dell'assenza di un vero e proprio rapporto di fiducia tra il Parlamento e la Commissione (che poi non è esattamente identificabile come governo dell'Unione), tuttavia nell'esperienza comunitaria si possono anche rintracciare «alcuni svolgimenti nel rapporto tra i due organi, che paiono tali da indurre a significativi raffronti con l'istituto della fiducia parlamentare. Tanto si può rilevare in ragione del “trasferimento” nell'organizzazione europea, in particolare, di due noti elementi costitutivi di quel rapporto: il voto di censura e il voto di investitura parlamentare della Commissione, istituti di cui si è fatta per la prima volta applicazione fuori dall'ambito statale»<sup>19</sup>. Per quanto riguarda la censura, l'art. 17 TUE, comma 8, prevede che «la Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può votare una mozione di censura della Commissione secondo le modalità di cui all'articolo 234 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Se tale mozione è adottata, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione». L'istituto europeo della mozione di censura non può, tuttavia, essere assimilato a quello della fiducia, attraverso il quale i parlamenti nazionali conferiscono o revocano il mandato politico al governo. Infatti, la Commissione è responsabile dinanzi al PE, ma tale responsabilità sembra più prossima all'ipotesi dell'*impeachment* americano e quindi riscontrabile in caso di violazione di pratiche di etica politica (come del resto è accaduto alla Commissione Santer - unico precedente in materia - che fu obbligata a dimettersi per ragioni di corruzione), piuttosto che collocarsi nell'ambito di un controllo politico da parte della maggioranza del PE.

Tuttavia, anche se quelli europei non sono sovrapponibili agli istituti tipici dei modelli rappresentativi nazionali (e viceversa), non si può non riconoscere «il nesso costituzionale, che già esiste, tra la nomina del presidente della Commissione e il Parlamento europeo che possiede una legittimazione popolare massima in virtù dell'elezione diretta. Ciò vale anche nell'ottica europea, nella quale pure le due funzioni, legislativa e di governo, sono ripartite tra Consiglio, Parlamento e Commissione in modo differente rispetto ai modelli statali e federali esistenti»<sup>20</sup>.

#### **4. Gli argomenti del giudice *a quo***

Ritornando all'ordinanza di rimessione del Tribunale di Venezia, sembra necessario a questo punto riflettere sull'impianto argomentativo proposto dal giudice *a quo* per sostenere che la previsione della soglia, in un sistema elettorale proporzionale, quale è quello per il Parlamento europeo, sarebbe incostituzionale. Secondo il giudice *a quo* la soglia del 4 % «non appare sostenuta da alcuna motivazione razionale che giustifichi la limitazione della rappresentanza» ed inoltre «comporta la svalutazione della volontà di parte anche consistente dell'elettorato che abbia espresso preferenze per liste che abbiano conseguito sul piano nazionale meno del 4 per cento dei voti validi espressi».

L'idea che viene dunque avanzata è che nel caso del Parlamento europeo la ripartizione dei seggi debba essere necessariamente la proiezione in assemblea dei risultati elettorali, non essendo in tal caso rilevanti i fenomeni di frammentazione; infatti, tra PE e governo

<sup>19</sup> S. Illari, *Sulla nozione di forma di governo e l'ordinamento dell'Unione europea. Aspetti problematici del difficile cammino verso un nuovo ordine politico*, cit, p. 1546.

<sup>20</sup> A. Padoa Schioppa, *L'assetto istituzionale dell'Unione europea*, in *il Mulino*, 2/2002, p. 285.



dell'Unione (Commissione/Consiglio) non vi sarebbe *alcun* rapporto di fiducia e quindi *alcuna* stabilità da garantire. Questa impostazione però, pur avendo un suo fondamento, sembra esprimere una visione particolare, di segno regressivo, del Parlamento europeo, come di un organo di cui, da un lato, si invoca la massimizzazione della rappresentanza, ma di cui, dall'altro, si evidenzia il ruolo non determinante, sia sul piano delle funzioni che su quello dei rapporti con le altre istituzioni. Sottolineatura, quest'ultima, non molto coerente proprio con l'esigenza, che sembra emerge dall'ordinanza, di garantire una maggiore rappresentanza dei cittadini. Sostenere che un organo, in fondo non determinante sul piano politico, che non ha il compito di eleggere o dare fiducia ad alcun governo, debba al contempo essere il contesto di massima valorizzazione della volontà dell'elettorato europeo, sembra un po' un controsenso.

Inoltre, dal ragionamento del giudice *a quo* sembra potersi desumere che le soglie siano necessarie nei sistemi elettorali proporzionali (nazionali) per impedire che il Governo sia "ricattato" dai piccoli partiti, mentre nel caso del PE esse non siano di alcuna utilità. Nell'un caso, dunque, la loro *potenziale incostituzionalità* verrebbe neutralizzata, in quanto attraverso il bilanciamento prevarrebbe l'interesse alla stabilità del Governo. Nell'altro, non essendoci un interesse prevalente, le soglie sarebbero incostituzionali. Il che equivale a dire che nel primo caso la violazione dell'eguaglianza del voto sarebbe giustificata, nell'altro caso non lo sarebbe. In realtà, più che una violazione dell'eguaglianza del voto, la questione riguarda l'accesso alla rappresentanza. Ma allora anche la dimensione del collegio può incidere sull'accesso: collegi piccoli, ad esempio, hanno un effetto più selettivo rispetto a quelli grandi con più seggi, ma non per questo sono ritenuti incostituzionali.

Molto più realistico sarebbe stato invece impostare il discorso, partendo da una visione non regressiva ma (democraticamente) evolutiva della struttura istituzionale europea, e in particolare del Parlamento, che nel corso del tempo ha segnato delle tappe importanti in una prospettiva di maturazione nei cittadini di una coscienza civile e politica europea<sup>21</sup>, innanzitutto fondando la sua legittimazione sul principio del suffragio universale diretto, ed inoltre acquisendo maggiore rilevanza sia in termini di funzioni che di controllo sugli altri organi.

In ogni caso, per quanto gli argomenti del giudice *a quo* possano essere più o meno condivisibili in relazione al punto di vista sull'architettura istituzionale europea, residua comunque un'incertezza in merito al parametro costituzionale che si assume violato. Piuttosto, la questione sembra in realtà rivelare un problema – di notevole complessità sul piano interpretativo – che ha a che fare con la tendenza – almeno per il momento - a dover necessariamente assimilare le istituzioni nazionali con quelle europee, riproponendo a livello sovranazionale gli schemi dell'organizzazione statale. E anche se la dottrina, con

<sup>21</sup> Ma affinché questa possa svilupparsi i partiti sono essenziali per veicolare le molteplici espressioni. In prospettiva, dovrebbe trattarsi di organizzazioni politiche trasversali, autonome rispetto a quelle nazionali, che sappiano rendersi interpreti di temi e problematiche di rilevanza europea, non condizionate da interessi locali ma proiettate verso uno specifico modello di Europa. La tridimensionalità che caratterizza invece l'esperienza partitica europea (partiti nazionali, federazioni transnazionali, gruppi parlamentari) rende ancora le elezioni per il Parlamento europeo eccessivamente legate alle competizioni nazionali. La dinamica partitica ha carattere ascendente ma con una decisiva impronta nazionale; le federazioni – che sarebbero nominalmente i partiti politici europei – svolgono in realtà una funzione di aggregazione transnazionale dei partiti nazionali, vagamente accomunati da medesimi orientamenti ideologici. Data la circostanza, non sembra andare in direzione di un sistema partitico europeo prevedere che in queste ampie strutture aggregative possano riversarsi e disperdersi anche partiti che a livello nazionale non hanno dato prova, al momento delle elezioni, di avere un seguito consistente. Questo sistema infatti favorisce la frammentazione delle forze politiche nella fase ascendente, riaggregandole nella fase finale attraverso le federazioni, mentre invece ciò che si dovrebbe favorire è l'aggregazione già a partire dalla fase ascendente, che in qualche misura meccanismi di contenimento quali le soglie di sbarramento potrebbero contribuire a realizzare. Va tenuto conto, inoltre - come si è già evidenziato - della necessità di non alimentare un disorientamento negli elettori con una offerta eccessiva di organizzazioni partitiche momentanee, costituite in vista della competizione, la cui esigua percentuale di voti tende poi a disperdersi nel sistema delle federazioni e dei gruppi.



sfumature diverse, appare propensa all'assimilabilità, tale atteggiamento oltre che esprimere un auspicio rivela anche la difficoltà nella elaborazione di paradigmi diversi da quelli tradizionali rispetto a fenomeni nuovi.

Tornando all'impianto argomentativo del giudice *a quo*, se si parte dall'assunto che effettivamente il Parlamento europeo ed il Parlamento nazionale non sono assimilabili, proprio per questo, richiamare per differenza il modello parlamentare nazionale (e di un esecutivo responsabile dinanzi ad esso) non sembra il metodo più adeguato per giustificare l'incostituzionalità della soglia di sbarramento. Infatti, o il Parlamento europeo è qualcosa che ha un'assonanza solo nominale con il modello nazionale (in quanto non vi è un rapporto di fiducia con l'esecutivo e quindi alcuna stabilità da garantire), allora quest'ultimo non può essere richiamato come *tertium comparationis*, perché tra i due organi non c'è un piano di analogia. E quindi, se non è possibile fare una comparazione, andrebbe spiegato *tout court* perché in un sistema elettorale proporzionale la soglia di sbarramento è incostituzionale, senza per questo chiamare in causa il modello nazionale e argomentare per differenza. Oppure, viceversa, tra i due modelli qualche consonanza esiste, allora in questo caso bisognerebbe spiegare perché - tenuto conto dell'analogia - per il Parlamento nazionale che viene eletto con metodo proporzionale la soglia è costituzionalmente legittima e viceversa non lo è per l'elezione di quello europeo. Argomento evidentemente non facile da sostenere, in quanto fondato sulla comparazione, sia pure per difetto, tra due modelli che si assumono non assimilabili. Ma al di là di considerazioni di carattere logico-razionale, rispetto alla questione sollevata va innanzitutto tenuto conto della giurisprudenza della Corte che, a proposito della previsione di correttivi al sistema elettorale proporzionale, tra cui la soglia, ha osservato, in diverse occasioni, che «tali correttivi non incidono sulla parità di condizioni dei cittadini e sull'eguaglianza del voto, che non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore, rimessa ai meccanismi del sistema elettorale determinati dal legislatore»<sup>22</sup>.

Inoltre, la misura della soglia su cui è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale è del 4 %. Non è tuttavia di immediata evidenza nel *petitum* se la questione riguardi la misura o la previsione stessa della soglia, qualunque ne sia la misura. Potrebbe essere, infatti, ragionevolmente sollevato il dubbio se sia la previsione in assoluto di una soglia ad essere sospetta di incostituzionalità o specificamente la soglia nella misura del 4 %. A sostegno della prima ipotesi, oltre le considerazioni del giudice *a quo* sul ruolo del Parlamento europeo, sembra porsi il richiamo a due sentenze della Corte costituzionale tedesca, che ha censurato la legge per le elezioni europee, una prima volta, per avere previsto una soglia del 5%<sup>23</sup> ed una seconda volta, per avere il legislatore previsto una

---

<sup>22</sup> Sentenza Corte costituzionale n. 356 del 1998.

<sup>23</sup> BVerfGE 2 BvC 4/10 et al. del 9 novembre 2011; in particolare, per quanto riguarda la sentenza del 2011, si v. il commento di G. Delledonne, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg?*, in Rivista AIC, n. 1, 2012, il quale osserva: «A quanto finora detto si può aggiungere che la sentenza sembra attenersi a una sorta di *vulgata* circa gli assetti funzionali del Parlamento europeo, senza tenere conto delle rilevanti novità intervenute nella conformazione di questo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e per effetto delle trasformazioni del sistema politico-partitico dell'UE. Il nuovo art. 10 del TUE afferma che "il funzionamento dell'Unione si fonda sulla *democrazia rappresentativa*" (comma 1) e "i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio" (comma 2). Non sfugge l'innovazione che tali disposizioni rappresentano – per lo meno sul piano delle petizioni di principio rispetto ai previgenti artt. 189 e 190 TCE, ove i membri del Parlamento europeo erano definiti "rappresentanti dei popoli degli Stati", in un curioso ibrido tra rappresentanza generale e rappresentanza statutale. In secondo luogo, il nuovo art. 17, c. 7, TUE afferma che il Consiglio europeo debba tener conto dei risultati delle elezioni europee prima di proporre al Parlamento un candidato alla Presidenza della Commissione. Allo stesso modo, appare singolare che nel momento in cui il nuovo art. 14 TUE esplicitamente attribuisce al Parlamento la qualifica di co-legislatore dell'Unione, il *Bundesverfassungsgericht* muti avviso rispetto alla propria sentenza del 1979, in cui aveva "salvato" la soglia di sbarramento pur constatando che il Parlamento non era un vero organo legislativo», p. 12 ss.

soglia del 3%<sup>24</sup>. Tornando invece alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Venezia, l'incertezza sulla soglia in assoluto o sulla soglia nella misura del 4% deriva anche dalla circostanza che il giudice *a quo* ha giustamente rigettato – come è stato prima ricordato – l'eccezione di parte del ricorso in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, sottolineando che il diritto dell'Unione europea non vincola gli Stati membri in merito alla previsione o meno di una soglia, purché non superiore al 5%. Tuttavia, proprio tale circostanza alimenta la contraddizione, perché assumendo la soglia (sia pure in termini di opzione) come una previsione legittima, sembra lasciare intendere che sospetta di incostituzionalità sarebbe la sua specifica misura del 4%.

In ogni caso, per la giurisprudenza della Corte italiana, «quanto alla asserita violazione dell'art. 3 Cost., deve osservarsi che 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, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole»<sup>25</sup>. A questo proposito, è opportuno – per assonanza tematica - richiamare la sentenza della Corte costituzionale italiana n. 271 del 2010<sup>26</sup>. Si tratta di una decisione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, nn. 2 e 3, della legge n. 18/1979, come modificata dalla legge n. 10/2009, sollevata dal Tar del Lazio. Secondo il giudice *a quo*, la Corte avrebbe dovuto censurare la disposizione nella parte in cui prevede «la soglia nazionale di sbarramento [...] senza stabilire alcun correttivo, anche in sede di riparto dei resti», in particolare «non consentendo anche alle liste escluse dalla soglia di sbarramento di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti»<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> BVerfGE 2 BvE 2/13 et al. del 26 febbraio 2014., in cui la Corte pur richiamando l'argomento – già sostenuto nella sentenza del 2011 – della differenza tra Parlamento nazionale e Parlamento europeo, non esclude che a fronte di un'evoluzione futura delle istituzioni europee possa un intervento correttivo (la soglia) nel sistema elettorale rivelarsi opportuno.

<sup>25</sup> Ordinanza n. 260 del 2002.

<sup>26</sup> Per un dettagliato approfondimento dei ricorsi al Tar, da cui ha avuto origine la questione di legittimità costituzionale, si v. C Fusaro, *Il Tar Lazio all'assalto della clausola di sbarramento per le Europee*, in Quaderni costituzionali, 2010, p. 410 ss.; ed inoltre C. Pinelli, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in Giur. cost. 2010, p. 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 e l'altra*, in Giur. cost. 2010, p. 3326 ss.

<sup>27</sup> In particolare, la Corte, nella sentenza n. 271, a proposito degli argomenti proposti dal giudice *a quo*, sottolinea: «4.1. – Il Collegio rimettente, pur riconoscendo la legittimità costituzionale della soglia di sbarramento in sé considerata, osserva che, secondo la disposizione censurata, ai fini del riparto dei seggi non attribuiti in base ai quozienti interi, «si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale». Ad avviso del giudice *a quo*, tale disciplina sarebbe illegittima nella parte in cui essa non prevede che si considerino resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento del 4%, negando, in tal modo, a tali liste il c.d. «diritto di tribuna».

Secondo il Tribunale rimettente, la norma censurata, in primo luogo, sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto diversi profili: essa irragionevolmente consentirebbe alle liste che hanno superato la soglia di ottenere seggi, in sede di computo dei resti, sulla base di cifre elettorali più modeste di quelle delle liste che, non avendo superato la soglia, risultano invece escluse anche dal riparto dei seggi in base ai resti; la norma oggetto di censura sarebbe, poi, non proporzionata rispetto al fine di favorire le aggregazioni politiche, già sufficientemente assicurato dalla esclusione delle liste minori dal riparto dei seggi a quoziente intero; infine, un ulteriore profilo di irragionevolezza viene individuato dal Collegio rimettente nella circostanza che le liste le quali, per mancato superamento della soglia, non ottengono alcun seggio, si vedono private (in base peraltro a diversa disciplina non censurata dal rimettente) del rimborso delle spese elettorali. In secondo luogo, il Tribunale amministrativo rimettente lamenta la violazione degli artt. 1, 48, 49, 51 e 97 Cost., in quanto la disposizione censurata «porrebbe radicalmente nel nulla la volontà popolare di una più o meno ampia platea di elettori». Infine, il Collegio rimettente deduce la violazione dell'art. 11 Cost, in relazione sia all'art. 10 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, secondo cui «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» e «ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione», sia agli artt. 10, 11, 39 e 40 della CEDU [recte: della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea], che sanciscono «il diritto di ciascun individuo di manifestare le proprie convinzioni e di godere dell'elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo».

Si tratta di una questione non del tutto assimilabile a quella proposta dal Tribunale di Venezia, che però costituisce un importante precedente sull'argomento. Nell'un caso, infatti, la norma viene ritenuta sospetta di incostituzionalità non per via dello sbarramento, ma in quanto ha escluso dall'attribuzione dei seggi in base ai resti le liste che non hanno superato lo sbarramento del 4%. Nell'altro, invece, la questione è incentrata espressamente sulla previsione della soglia.

Con la sentenza n. 271 la Corte ha ritenuto inammissibile la questione<sup>28</sup> innanzitutto per contraddittorietà: infatti, «se la soglia di sbarramento è legittima – come il giudice rimettente riconosce – allora non può censurarsi la conseguente scelta del legislatore di escludere dall'attribuzione dei seggi in base ai resti le liste che non l'abbiano superata; se, invece, la disciplina sul riparto dei seggi in base ai resti è illegittima, nella parte in cui esclude le liste che non abbiano superato la soglia di sbarramento – come il giudice rimettente lamenta – allora non può sostenersi che il legislatore possa legittimamente introdurre tale soglia». Inoltre, la questione è stata ritenuta inammissibile in quanto il giudice *a quo* ha sollecitato una pronuncia additiva – nonostante l'assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata – chiedendo alla Corte di introdurre «un meccanismo diretto ad attenuare gli effetti della soglia di sbarramento, consistente nel concedere alle liste che non l'abbiano superata la possibilità di partecipare, con le rispettive cifre elettorali, alla aggiudicazione dei seggi distribuiti in base ai resti. Ma tale attenuazione non ha una soluzione costituzionalmente obbligata, potendosi immaginare numerosi correttivi volti a temperare gli effetti della soglia di sbarramento, a partire dalla riduzione della soglia stessa»<sup>29</sup>.

A questo proposito è stato osservato che, in via alternativa, la Corte, piuttosto che una decisione di inammissibilità avrebbe potuto adottare una sentenza di rigetto, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo*, rifacendosi in tal caso alla consolidata giurisprudenza sul principio di eguaglianza del voto, che «non si estende “al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema elettorale che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari” (sentenza n. 43 del 1961)»<sup>30</sup>.

## 5. Coda

In attesa della decisione della Corte, l'ordinanza di rimessione sulla legge elettorale europea solleva importanti questioni, sulle quali è auspicabile che in dottrina si intensifichi il dibattito. Oltre agli aspetti che si è cercato in questa sede di mettere in rilievo, va infine considerata l'*atipicità* della legge elettorale europea, che si colloca in un'area di confine tra la dimensione nazionale e quella sovranazionale, ponendo un evidente problema di raccordo tra fonti di ordinamenti diversi. Essa è una legge statale, il cui impianto strutturale di tipo proporzionale è però espressione di una decisione esterna, in quanto è il diritto

<sup>28</sup> Si tratta, tuttavia, di una vicenda che non si è conclusa con la decisione della Corte costituzionale, ma ha avuto un seguito con l'appello proposto da uno dei ricorrenti al Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 00642 del 13 maggio 2011 (sez V) ha disatteso la decisione della Consulta. Si tratta, nel caso di specie, di una sentenza – quella del Consiglio di Stato – che è stata fortemente, ed a ragione, criticata in dottrina per avere arbitrariamente ritenuto che nel caso in giudizio l'Ufficio elettorale nazionale dovesse sostituire la norma in vigore con una antecedente, sovvertendo – in pratica – i canoni fondamentali della successione delle norme nel tempo. Per un'analisi dettagliata di tale sentenza e per le forti considerazioni critiche, si v. C. Fusaro, *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in Quaderni costituzionali n. 3/2011, p. 657 ss.

<sup>29</sup> Di diverso avviso C. Pinelli, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, cit., secondo il quale la Corte «avrebbe pur sempre potuto optare, però, per una pronuncia additiva di principio, tale da imporre al legislatore, in nome dell'eguaglianza del voto, di rimediare allo slittamento di seggi da una circoscrizione all'altra, lasciandogli la scelta del meccanismo correttivo più opportuno allo scopo», p. 3324.

<sup>30</sup> Sentenza Corte costituzionale n. 429 del 1995,



dell'Unione a rendere tale impianto obbligatorio per tutti gli Stati membri. E' una legge statale, inoltre, le cui regole si rivolgono alla composizione di un organo esterno allo Stato, e che in questa specialissima contingenza si trova a dover essere giudicata secondo parametri costituzionali interni. Si tratta dunque di una circostanza che solleva diversi interrogativi sul dispiegarsi del controllo di costituzionalità di una legge il cui contenuto è sostanzialmente etero deciso e le cui regole sono volte alla composizione di un organo rappresentativo non statale.

In ogni caso, va rilevato che la legge elettorale (come categoria) negli ultimi tempi ha innescato diversi processi di trasformazione, dal controllo di costituzionalità della legge elettorale nazionale, con la sentenza n. 1 del 2014, all'iniziativa legislativa di riforma della materia, fino alla recentissima proposta, contenuta nel disegno di legge di revisione costituzionale, di controllo di costituzionalità in via preventiva della legge elettorale<sup>31</sup>. Ipotesi, quest'ultima, che si auspica possa trovare concreta attuazione, tenuto conto della difficoltà – con il controllo *ex post* – di giustificare la legittimazione politica di un organo rappresentativo eletto sulla base di regole incostituzionali.

\*\* Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Napoli Federico II - [saralieto@libero.it](mailto:saralieto@libero.it)

---

<sup>31</sup> Si tratta di uno degli emendamenti al Disegno di legge costituzionale A.S. n. 1429 del Governo (recante le proposte di modifica alla parte seconda della Costituzione), approvati in Commissione Affari costituzionali nella seduta n. 171: «Art. 10-bis. (Modificazioni all'articolo 73 della Costituzione)

“1. All'articolo 73 della Costituzione, il primo comma è sostituito dai seguenti:

Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

Le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale su ricorso motivato presentato da almeno due quinti dei componenti di una Camera, recante l'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di un mese e, fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata.”

2. All'articolo 134 della Costituzione, dopo il primo comma, è aggiunto il seguente: “La Corte costituzionale giudica altresì della legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, deferite ai sensi dell'articolo 73, secondo comma.”».